

Het veranderend speelveld van nutsbedrijven: effecten op governance¹

Michiel Boersma

1. Inleiding

Nutsbedrijven in de telecom-, post- en energiesector hebben zich als gevolg van de liberaliserings- en privatiseringsgolf van de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw moeten transformeren naar een bedrijf waar concurrentie maatgevend en de consument bepalend is. De komende jaren zullen nutsbedrijven in een aantal sectoren zich opnieuw moeten uitvinden als gevolg van een aantal disruptieve ontwikkelingen, die deels reeds gaande zijn, deels zich de komende jaren in versneld tempo zullen aandienen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die ontwikkelingen en de als gevolg daarvan veranderende governance in een aantal nutssectoren. Aan de orde komen de afval-, spoor-, water-, telecom-, post- en energiesector. Ter introductie wordt eerst aandacht besteed aan wat onder nutsbedrijven wordt verstaan, vervolgens wordt kort de huidige governance van nutsbedrijven onder de loep genomen.

2. Nutsbedrijven

Nutsbedrijven leveren producten en diensten van algemeen belang (“nut”), waar iedereen recht op heeft en zonder welke de maatschappij moeilijk functioneert. Het eigenaarschap was doorgaans in handen van de overheid (rijk, provincie of gemeente), vandaar de uitdrukking publiek eigenaarschap. Nutsbedrijven hadden c.q. hebben meestal een monopoliepositie en het dienstverleningsproces is bedrijfsmatig georganiseerd. Concurrentie en het maken van winst zijn niet van primair belang. Omdat nutsbedrijven van *maatschappelijk* belang zijn, hetgeen wil zeggen dat de behartiging van het belang voor de samenleving als geheel gewenst is, en de overheid in het verleden vaak de eindverantwoordelijkheid op zich nam voor de operationele bedrijfsvoering, zijn nutsbedrijven van *publiek* belang. Ze worden verwacht “*hassle-free*” producten en diensten te leveren. Dat wil zeggen dat als de consument de waterkraan opendraait, er altijd helder en schoon water uit de kraan moet stromen. Het gaat hierbij dus om, *beschikbaarheid en kwaliteit* van

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderdelen uit de oratie van de auteur *Nutsbedrijven: Quo vadis?*, Tilburg University, gehouden op 22 mei 2015, www.tias.edu/docs/default-source/kennisartikelen/150312_oratie_prof-boersma.pdf?sfvrsn=0.

het product of de dienst, *continuïteit en betrouwbaarheid* van de levering, en dit alles tegen een *betaalbare prijs*.

Nutsbedrijven zijn bedrijven, die producten en/of diensten van algemeen nut (maatschappelijk belang) leveren via een vaste infrastructuur (zoals bij elektriciteit, gas, telecom en water) of via een netwerk van knooppunten (zoals bij afval en post), waarbij de levering aan regulering of wetgeving onderhevig is, omdat de onderneming anders over een natuurlijk monopolie zou beschikken.² Het eerdergenoemd publieke eigenaarschap is in deze definitie met opzet buiten beschouwing gelaten, omdat het eigenaarschap louter een middel is om het publieke belang te borgen. Het begrip nutsbedrijven omvat dus meer dan alleen maar netwerkbedrijven. Publieke of private bedrijven, die producten en/of diensten over de netwerken leveren of concurreren om de netwerken (via concessies), zijn dus ook onderdeel van de definitie. Dit betekent dat als nutsbedrijven worden geprivatiseerd het aandeelhouderschap weliswaar in private handen overgaat, maar het nutskarakter van de geleverde dienst wel blijft bestaan. Het feit dat het bedrijf ineens private aandeelhouders krijgt en vaak tegelijkertijd aan marktwerking wordt blootgesteld, verandert niets aan de omstandigheid dat de geleverde dienst nog steeds een maatschappelijk belang betreft.

3. Corporate governance van nutsbedrijven

Bij nadere bestudering blijkt dat de nutsbedrijven in drie groepen zijn onder te verdelen en wel:

1. Bedrijven waarin de overheid afstand heeft gedaan van haar aandeelhouderschap en de actieve borging van de publieke belangen, afgezien van geïntroduceerde wet- en regelgeving, geheel heeft overgelaten aan concurrentie en de private sector. Tot deze groep behoren o.a. KPN, PostNL en de commerciële energiebedrijven.
2. Bedrijven die een vast netwerk in eigendom hebben of beheren waarover bepaalde diensten en producten worden geleverd en waarin de overheid (rijk, provincie of gemeente) de rol van aandeelhouder vervult: netwerkbedrijven voor energie (gas en elektriciteit) en railvervoer (ProRail).
3. Bedrijven waarover de overheid (rijk, provincie, gemeente) de volledige controle heeft, zowel via wetgeving als via aandeelhouderschap (drinkwaterbedrijven).

De overheid³ ziet wet- en regelgeving als het meest effectieve en efficiënte middel om publieke belangen te borgen. Het is transparant, voorspelbaar en komt op

² Zie ook: Wilkeshuis, K. (2010), *Publieke belangen en nutssectoren; Op weg naar een juridisch afwegingskader*, Academisch Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP).

³ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013. Den Haag: Ministerie van Financiën, p. 18.

democratische wijze via een zorgvuldig wetgevingsproces tot stand. Het instrument van publiek aandeelhouderschap kan daarbij van aanvullende waarde zijn.⁴ Bij analyse van de rechtsvormen van de nutsbedrijven valt op dat het in nagenoeg alle gevallen om een Naamloze Vennootschap of Besloten Vennootschap gaat. Omdat de nutsbedrijven aan de voorwaarden van grote vennootschappen voldoen,⁵ zijn zij nagenoeg allemaal structuurvennootschappen en is de instelling van een raad van commissarissen verplicht. Het intern toezicht op de onderneming vindt dan ook plaats via de raad van commissarissen (RvC).

Structuurvennootschappen komen voor in twee vormen. Bij vennootschappen met het *volledige of verplichte structuurregime* houdt de RvC toezicht op het beleid van het bestuur en de met haar verbonden onderneming, staat het bestuur met raad bij, benoemt en ontslaat bestuurders en keurt belangrijke besluiten van het bestuur goed. In haar toezichthoudende rol staat de continuïteit van de onderneming centraal. De RvC houdt niet alleen rekening met de kapitaalverschaffers – de aandeelhouders –, maar ook met het belang van alle stakeholders – medewerkers, klanten, toeleveranciers en de maatschappij in brede zin. Bestuur en RvC van de onderneming wegen alle belangen af en richten zich bij het vervullen van hun taak op de lange termijn en het creëren van aandeelhouderswaarde.

Bij ondernemingen met het *verzwakte structuurregime* is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) verantwoordelijk voor de benoeming en het ontslag van bestuurders en stelt de jaarrekening vast. Dit verzwakte regime is van toepassing op Nederlandse structuurvennootschappen die onderdeel zijn van een internationaal concern of vennootschappen waarvan alle aandelen, direct of indirect, in handen zijn van een natuurlijke persoon, dan wel twee of meer samenwerkende natuurlijke personen. Van een verzwakt structuurregime kan ook sprake zijn als de publieke rechtspersoon (de staat of decentrale overheid) het gehele aandeelhouderskapitaal verschaft of indien alle aandeelhouders publiekrechtelijke rechtspersonen zijn en via een onderlinge regeling tot samenwerking (bijvoorbeeld via een aandeelhoudersovereenkomst) zich verenigen. Omdat rijk, provincies of gemeenten doorgaans 100% van de aandelen in overheidsdeelnemingen bezitten, is het verzwakte structuurregime op nagenoeg alle nutsbedrijven van toepassing, waarbij de overheid aandeelhouder is. In de nota Staatsdeelnemingen uit 2013 wordt ook duidelijk gemaakt waarom hiervoor gekozen is. Het biedt de overheid de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de *strategie van de onderneming* (uiteraard in lijn met het

4 Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over *Publieke belangen en staatsdeelnemingen*. Den Haag: 24 april 2009.

5 Onder grote ondernemingen wordt volgens artikel 2:158/2:268 lid 1 BW verstaan een rechtspersoon die aan drie dwingendrechtelijke vereisten voldoet: het geplaatste kapitaal moet samen met de balansreserves ten minste € 16 mln. bedragen, de vennootschap heeft een ondernemingsraad ingesteld en bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen samen moeten ten minste 100 werknemers in Nederland werkzaam zijn. Overigens zijn de voorwaarden voor kwalificatie als grote onderneming bij het in werking treden van de Wet Bestuur en Toezicht op 1 januari 2013 niet gewijzigd. Wel is in de nieuwe wet toegestaan dat men kan kiezen voor een one-tier of two-tier board, waarbij de bepalingen die van toepassing zijn op commissarissen in een two-tier board ook van toepassing zijn op de niet-uitvoerende bestuurders in een one-tier board.

te borgen publiek belang), het doen van *belangrijke investeringen*, *het benoemen van bestuurders en commissarissen* en *het beloningsbeleid van de bestuurders*.

4. Toekomstige governance van nutsbedrijven

In de inleiding werd gememoreerd dat nutsbedrijven, die aan een geliberaliseerde omgeving werden blootgesteld en daarna al dan niet werden geprivatiseerd, een ingrijpende transitie hebben doorgemaakt. Soms zijn ze naar de beurs gebracht of eerst opgeknipt (ontbundeld), en vervolgens verkocht aan internationale partijen. Vaak zonder intensieve voorbereiding op de nieuwe werkelijkheid hoe te overleven in een wereld met marktwerking. De spoor-, afval- en watersector zijn speciale gevallen. Bij de spoorsector is het gehele geïntegreerde NS-bedrijf rond de eeuwwisseling in korte tijd ontmanteld. De infrastructuur is in de vorm van een afzonderlijke structuurvennootschap (ProRail) afgesplitst van de NS. ProRail is verantwoordelijk voor de beheersconcessie voor de infrastructuur en de NS voor de concessie voor de exploitatie van het kernnet. Beide bedrijven staan voortdurend ‘toezicht’ van de Tweede Kamer, die ook leidend zal zijn voor de toekomst van de spoorsector, alhoewel de invloed van de Europese Unie op termijn niet moet worden onderschat. In de afvalsector zijn van oudsher zowel publieke als private partijen actief. In deze sector heeft de laatste jaren een consolidatieslag plaatsgevonden, waarbij een aantal grote private partijen zijn overgebleven. Deze sector is vanuit publiek oogpunt overigens een activiteit die relatief weinig aandacht krijgt. Ook in deze sector is een transitieproces gaande, en wel naar de circulaire economie⁶. In geval van de watersector heeft de wetgever een helpende hand toegestoken, omdat deze noch geliberaliseerd noch geprivatiseerd mag worden.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag of nutsbedrijven in een rustiger vaarwater terechtgekomen zijn of dat juist de orkaan, waaraan ze de afgelopen jaren hebben blootgestaan, aan kracht heeft gewonnen. Verder wordt ingegaan op mogelijke effecten van toekomstige ontwikkelingen op de governance van een zestal nutssectoren en de daarin werkzame ondernemingen. De keuze is hierbij gevallen op de afval-, spoor-, water-, telecom-, post- en energiesector. Deze sectoren zijn gekozen omdat zij een goede doorsnede vormen van de nutssectoren. Enerzijds zijn een aantal van deze sectoren in het recente verleden geliberaliseerd en bedrijven in de sector geprivatiseerd (telecom, post, energie), anderzijds zijn de spoor- en watersectoren nog steeds in handen van de overheid, terwijl de afvalsector deels in private, deels in publieke handen is. Het startpunt voor de analyse is het geheel van structurele veranderingen waaraan de nutssectoren blootstaan.

6 De circulaire economie is volgens MVO Nederland (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, een kennis- en netwerkorganisatie voor bedrijven, opgericht in 2004) een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren. Zie ook: McDonough, W. & M. Braungart (2002), *Cradle to cradle: remaking the way we make things*. New York: North Point Press.

4.1 Exogene factoren en mogelijke governance effecten

Bakker & Boersma⁷ beschrijven een negental structurele veranderingen (exogene factoren) op wereldschaal die het speelveld van Nederlandse ondernemingen beïnvloeden. Niet alle negen zijn in gelijke mate van toepassing op de Nederlandse nutsbedrijven. Hoewel nutsbedrijven soms ook internationaal actief zijn, opereren zij toch grotendeels vanuit een Nederlands perspectief. Met name een viertal van deze exogene factoren zijn van invloed op Nederlandse nutsbedrijven, en wel de wereldgroeidilemma's voor water, energie, grondstoffen en klimaat, de digitale en technologische revolutie, de steeds mondiger en veeleisender wordende klanten en de toenemende rol van de overheid. Als gevolg van nieuwe technologische doorbraken en veranderend consumentengedrag, vindt in de nutssectoren steeds vaker substitutie plaats van conventionele producten en diensten. De mogelijke invloed die de vier exogene factoren alsmede substitutie hebben op een zestal nutssectoren is samengevat in tabel 1. Tevens is in deze tabel in generiek perspectief aangegeven wat het mogelijk effect van de exogene factoren op de governance van de nutssectoren is. Het betreft hier zowel interne als externe governance. Het effect op governance, zoals weergegeven in tabel 1, wordt in het vervolg van deze paragraaf verder toegelicht.

Tabel 1: Relatieve belangrijkheid van structurele veranderingen op nutsbedrijven en hun governance

Sector	Impact van wereldgroeidilemma's	Impact van Technologie (incl. ICT)	Impact van Substitutie	Invloed van Consument	Toekomstige invloed van Overheid / EU	Effect op Governance
Afval			/			
Spoor		 <i>ICT</i>	 <i>op korte termijn</i>			
Water						
Telecom						
Post						
Energie						

Zeer Belangrijk: Belangrijk: Neutraal: Onbelangrijk: Zeer Onbelangrijk:

Voor wat betreft governance wordt onderscheid gemaakt tussen *intern* en *extern* toezicht en verticaal (formeel) en horizontaal (informeel) toezicht. Zie tabel 2.

⁷ Bakker, H.J.C. & M.A.M. Boersma (2011), *Ster-ondernemingen: vijf groeistrategieën in een veranderend businesslandschap*. Amsterdam/Antwerpen: Business contact.

Verticaal, extern toezicht heeft een hiërarchisch perspectief, dat namens de minister wordt uitgeoefend op de uitvoering van publieke taken. Verticaal, intern toezicht betreft de relatie RvC-bestuur van de onderneming.

Tabel 2: Het huidig toezichtlandschap

	Intern toezicht	Extern toezicht
Verticaal toezicht, (formeel)	RvC, financiers	ACM (Autoriteit Consument en Markt), voorheen NMa, OPTA, DTe, Vervoerskamer
Horizontaal toezicht, (informeel)	Ondernemingsraad (OR)	Consumentenorganisaties, belangengroepen, NGO's, brancheorganisaties, leveranciers, vakbonden, decentrale overheden

Horizontaal toezicht is relatief zwak verankerd in de wet en is vooral gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Horizontaal, intern toezicht verloopt voornamelijk via artikel 25 (adviesrecht) en artikel 27 (instemmingsrecht) van de Wet op de Ondernemingsraden.⁸ Hiermee heeft de ondernemingsraad (OR) inmiddels een zelfstandige positie ingenomen in het dienen van het belang van de onderneming. Hij heeft daarmee een dualistische taakstelling en is zowel een vertegenwoordigend orgaan als een overlegorgaan.⁹ Via de WOR heeft de ondernemingsraad een aanzienlijk actievere rol ingenomen bij alle belangrijke beslissingen van het bestuur. Hij is vaak de ogen en oren van de bestuurders en speelt een cruciale rol bij het welslagen van fusies en overnames. Horizontaal, extern toezicht gaat over inspraak van en informatievoorziening aan derden zoals consumenten, leveranciers, maatschappelijke organisaties en NGO's.¹⁰ Ook dat heeft de laatste jaren aan invloed gewonnen, met name de invloed van consumentenorganisaties.

Voor interne governance is een belangrijke vraag of als gevolg van exogene factoren er nieuwe besturingsmodellen zullen ontstaan. Voor veranderende externe governance is in dit verband met name de rol van de overheid van betekenis. Zal die naast de rol van toezichthouder, die van regisseur of van die van kaderbepaler gaan spelen? Eerst wordt kort ingegaan op de mogelijk veranderende interne governance, vervolgens komt de externe governance aan de orde.

De vorm van de interne governance wordt voornamelijk bepaald door de organisatiestructuur van de onderneming. Een drietal vormen van governance om diensten te leveren of producten te maken zijn samengevat in figuur 1. De hiërarchische organisatievorm is bij nutsbedrijven de meest voorkomende besturingsstructuur. Bij

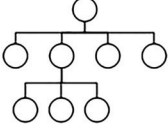
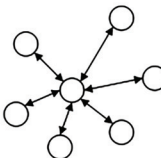
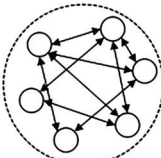
⁸ Vink, F.W.H. & R.H. van het Kaar (2007), *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

⁹ Verburg, L.G. (2007), *Het territoire van de (Nederlandse) ondernemingsraad in het internationale bedrijfsleven*. Academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

¹⁰ Een NGO (Niet-Gouvernementele Organisatie, ook wel Non-Governmental Organization genoemd) is een organisatie die onafhankelijk is van de overheid en zich op een of andere manier richt op een verondersteld maatschappelijk belang.

een aantal nutssectoren vindt in toenemende mate verticale desintegratie van de waardeketen plaats. Als gevolg hiervan verschuift concurrentie tussen verticaal georganiseerde bedrijven naar concurrentie tussen bedrijven actief in de horizontale segmenten. Echter, samenwerking tussen bedrijven actief in de segmenten van de waardeketen blijft van belang. Nieuwe mogelijke bestuursstructuren zijn dan samenwerkingsrelaties en netwerkorganisaties.

Figuur 1: Vormen van governance om diensten te leveren of producten te maken¹¹

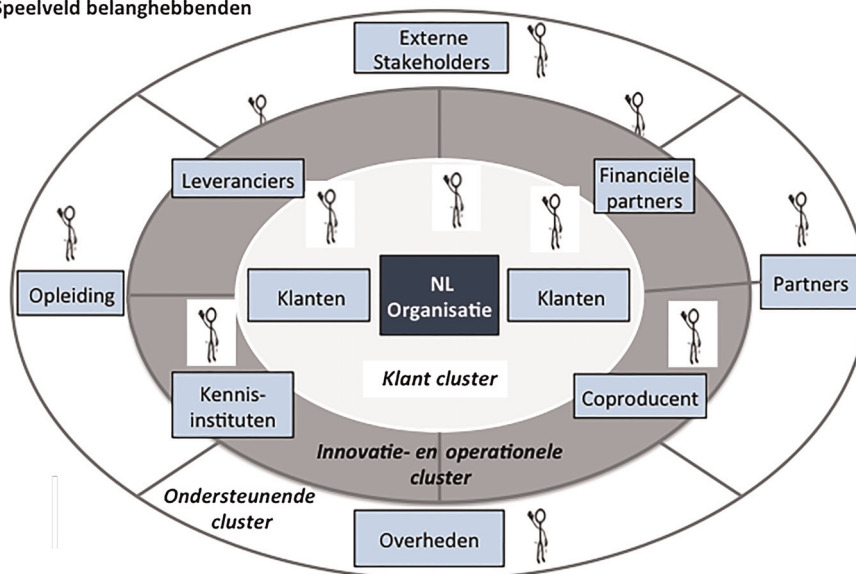
Governance vorm/- institutie	Organisatie	Samenwerkingsrelatie	Netwerk
Visualisatie			
Principe	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Een vierde variant is het ondernemingscluster, zoals weergegeven in figuur 2. Het ondernemingscluster is een samenwerkingsverband van meerdere ondernemingen, waarvan er vaak één leidend is, met hun klanten, leveranciers, kennisinstellingen en financiële partners in de binnenschil en overheden, onderwijsinstellingen en externe stakeholders in de buitenschil. Het doel van het ondernemingscluster is economische en maatschappelijke waardecreatie, waarbij partners elkaar versterken doordat hun unieke kwaliteiten elkaar aanvullen. Aldus kunnen ze beter en sneller hun ideeën tot ontwikkeling brengen. Voorbeelden van ondernemingsclusters zijn Brainport rond Eindhoven, Food Valley rond Wageningen en Energy Valley rond Groningen.

¹¹ Kenis, P.N. & K. Provan (2008), *Het network-governance-perspectief*, in T. Wentink (editor), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, pp. 296-312. Amsterdam: Boom Academic.

Figuur 2: Het ondernemingscluster¹²

Speelveld belanghebbenden



Bij het ondernemingscluster en de samenwerkingsrelatie staat nog steeds de onderneming centraal, in tegenstelling tot het netwerk, waar het juist gaat om de samenwerking *tussen* meerdere ondernemingen met als doel via het delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties resultaat te bereiken. Met uitzondering van de hiërarchische organisatievorm staat voor de overige drie organisatievormen leiderschap op basis van samenwerking (“*collaborative leadership*”) centraal. Dit vereist het bouwen van relaties, het op de juiste wijze omgaan met conflictsituaties en het delen van verantwoordelijkheid.¹³ Uit het vervolg van deze paragraaf zal blijken dat veranderende interne governance voornamelijk een rol speelt bij de afval-, spoor-, telecom- en energiesector, omdat daar nieuwe besturingssystemen het meest waarschijnlijk zijn.

Belangrijke actoren bij externe governance van nutsbedrijven zijn consumenten (organisaties), belangengroepen, vakbonden, decentrale overheden en NGO's. Hun rol wordt voornamelijk bepaald door de hevigheid waarmee de exogene factoren ingrijpen op de stakeholders die zij vertegenwoordigen. Hun invloed doet zich dan ook voornamelijk gelden als er onvrede ontstaat over geleverde producten en/of diensten (spoor, telecom, post, energie), men zich zorgen maakt over de gezondheid en/of veiligheid (afval, spoor, water), de privacy van de consument in het geding is (telecom, post) of dat men een andere productie- of verwerkingwijze voorstaat

¹² Bakker, H.J.C. & M.A.M. Boersma (2011), *Ster-ondernemingen: vijf groeistrategieën in een veranderend businesslandschap*. Amsterdam/Antwerpen: Business contact.

¹³ Archer, D. & A. Cameron (2013), *Collaborative Leadership, Building relationships, handling conflict and sharing control*, Second edition. London/New York: Routledge.

(afval, energie). Werkgelegenheidseffecten zijn van belang in alle sectoren. Meestal komen deze actoren in actie bij incidentele gebeurtenissen, alhoewel sommige ook structurele veranderingen nastreven, bijvoorbeeld in de energiesector. De invloed van de overheid op de governance van de nutssectoren vraagt om speciale aandacht. Zoals blijkt uit tabel 1 is de toekomstige invloed van de overheid in alle nutssectoren aanwezig, alhoewel niet overal in gelijke mate. De rol van de externe toezichthouder zal in alle sectoren blijvend zijn. Bij de spoor- en watersector zal de rol van de overheid leidend zijn, bij de post- en telecomsector eerder kaderstellend. Bij de afval- en energiesector is de toekomstige rol van de overheid nog onvoldoende duidelijk. Dit komt omdat de overheid nog zoekende is welke rol zij wil spelen in de transitie naar de circulaire economie en in de energietransitie: een kaderbepalende rol of die van regisseur. Tabel 3 vat de mogelijk veranderende governance in de zes nutssectoren samen. In de volgende paragrafen zullen de zes nutssectoren en mogelijke oorzaken van een veranderende governance de revue passeren.

Tabel 3: Veranderende interne en externe governance bij nutsbedrijven

Sector	Intern	Extern		
	Nieuw type organisatievorm	Kaderbepaler (volgend)	Wet- en regelgeving	Regisseur (leidend)
Afval	✓	✓ ← ?	✓ ? →	✓
Spoor	✓		✓ →	✓
Water			✓ →	✓
Telecom	✓	✓ ←	✓	
Post		✓ ←	✓	
Energie	✓	✓ ← ?	✓ ? →	✓

Nu: ✓ Toekomst: (✓)

4.2 Afval

In deze sector is veel gaande. Als onderdeel van de transitie naar de circulaire economie staat de grondstoffenschaarste hier meer dan elders in de belangstelling. “Afval bestaat niet” is de slogan van een belangrijke Nederlandse afvalverwerker, met andere woorden afval wordt meer en meer gezien als een nieuwe grondstof. Talrijke en indrukwekkende innovaties vinden er plaats. De klassieke methoden van composteren, verbranden met energieterugwinning en storten zijn inmiddels achterhaald. Het gaat nu om het uiteenrafelen van afval in zijn primaire componenten en het terugwinnen van metalen tot zeldzame aardmetalen aan toe. Technologie speelt hierbij een cruciale rol. Deze transitie naar een circulaire

economie vraagt om regelgeving die hergebruik stimuleert. Het effect van substitutie in de klassieke zin is hier nihil, omdat afval een restproduct is, waarvan zo weinig mogelijk geproduceerd moet worden. In feite wordt afval, het product van deze sector, in de circulaire economie vervangen door grondstof. Substitutie zou dus ook als “belangrijk” of “zeer belangrijk” kunnen worden aangegeven. Omdat de afval- en grondstoffenmarkt meer en meer een internationale dimensie krijgt, is een internationaal “*level playing field*” belangrijk, waarbij voorkomen wordt dat lidstaten barrières opwerpen ter bescherming van hun eigen (traditionele) infrastructuur.¹⁴ Met name de externe governance van deze sector zal in de toekomst dus meer aandacht krijgen.

Governance: Of de overheid door middel van dwingende wet- en regelgeving hergebruik zal opleggen blijft een open vraag. Wel zijn in deze sector veel kleinschalige bedrijven, gespecialiseerd in een bepaalde technologie van terugwinning, actief. Omdat afval een samengesteld product is, zullen in de afvalsector dan ook zeker nieuwe typen van samenwerkingsvormen ontstaan.

4.3 *Spoor*

Deze sector is reeds eerder in dit hoofdstuk kort ter sprake gekomen. In feite is het een sector die nog stamt uit de 19^e eeuw en sindsdien niet fundamenteel veranderd is. De techniek is nog steeds hetzelfde: stalen wielen op stalen rails. De houten bielsen zijn vervangen door betonnen dwarsliggers, de treinen zijn geëlektrificeerd en de treinstellen zijn moderner geworden. Technologie is een belangrijke enabler en zal de komende jaren nog belangrijker worden, met name om de aankomst- en vertrektijden juist te voorspellen en de veiligheid van het treinverkeer nog verder te verbeteren. Van substitutie op korte termijn is geen sprake. Deze vorm van vervoer zal niet snel uit ons dagelijks leven verdwijnen, noch voor vervoer van passagiers noch voor goederen. De rails liggen er immers. Gezien de drukke wegeninfrastructuur wordt ook wel eens gedacht de tracés voor ondergronds vervoer te gebruiken. Voor drukbevolkte agglomeraties, zoals de Randstad, zou dit een uitkomst bieden. Ook zou overwogen kunnen worden het spoorstelsel te vervangen door een zogenaamde “*intelligent highway*”, waarbij op basis van on-board besturingssystemen, verkeerscontrole netwerken, kunstmatige intelligentie, auto-auto en auto-omgeving communicatiesystemen, auto’s zich probleemloos op stations kunnen invoegen en gecontroleerd van A naar B kunnen bewegen. De huidige spoorinfrastructuur zou in dit geval zowel voor openbaar- als privévervoer kunnen worden aangewend. Via moderne sensortechnologie komt dit soort ideeën en concepten steeds dichterbij.

Zoals elders toegelicht,¹⁵ vervult de overheid bij het spoor een waaier van verantwoordelijkheden, die weliswaar goed zijn afgebakend, maar ook nogal

14 Zie ook: *Rijk aan grondstoffen en energie*, Statiedocument, 's-Hertogenbosch: Vereniging Afvalbedrijven (2013).

15 Boersma, M.A.M., *Nutsbedrijven: Quo vadis?*, Oratie Tilburg University, 22 mei 2015, www.tias.edu/docs/default-source/kennisartikelen/150312_oratie_pdf-boersma.pdf?sfrsn=0.., p. 24.

eens met elkaar conflicteren. Bovendien lijkt het er vaak op dat niet de rijksoverheid aandeelhouder is, maar dat die rol door de leden van de Tweede Kamer via de media wordt uitgeoefend. De governance ligt dus uiterst gevoelig en loopt vaak dwars door regerende coalitiepartners heen, zoals regelmatig geconstateerd kan worden. Verder is ook bij het spoor zowel de consument via reizigersorganisaties als de werknemer via de vakbonden overduidelijk aanwezig. Niet altijd overduidelijk ten faveure van een beter governancemodel.

Governance: In deze sector is de rol van de overheid doorslaggevend voor de toekomstige positionering. Een nieuw type organisatievorm is nodig en wel een partnershipmodel op basis van samenwerking tussen vervoerders, infrastructuur-concessiehouders, overheid en onderhoudsaannemers. In deze sector zal de overheid de regisseur blijven totdat het besef doorbreekt dat de markt via moderne samenwerkingsvormen een betere regisseur zal blijken te zijn.

4.4 Water

De sector is strak gereguleerd en onderhevig aan de Drinkwaterwet. Alleen drinkwaterbedrijven mogen drinkwater produceren en distribueren. Ieder drinkwaterbedrijf heeft zijn eigen waterwingebied toegewezen gekregen door de minister van I&M. Alleen uit deze gebieden mag het water worden gewonnen. Het eigenaarschap van drinkwaterbedrijven is ook bij wet geregeld. Drinkwaterbedrijven moeten gekwalificeerde rechtspersonen zijn. Ze moeten of zelf een publiekrechtelijk lichaam zijn of ze moeten direct of indirect een publiekrechtelijke lichaam als eigenaar hebben. In Nederland zijn 9 van de 10 drinkwatermaatschappijen NV's, met gemeenten en provincies als aandeelhouder. Het zijn dus monopolioïde bedrijven. Het watertarief dat wordt geheven moet kosteneffectief, transparant en non-discriminatoir zijn. Ook dit is geregeld in de Drinkwaterwet. De tarieven worden vastgesteld door de aandeelhouder. De ACM heeft slechts een adviesrol, maar beoordeelt wel of het samengaan van bedrijven geoorloofd is. De ACM vervult thans dus niet de rol van externe toezichthouder. Nieuwe technologie als “*game changer*” en substitutie spelen in de Nederlandse drinkwatersector nauwelijks een rol. Kortom, de watersector is stabiel en de governance is bij wet geregeld.

Governance: De overheid is in deze sector bewust de regisseur. Toch blijkt de governance van de Nederlandse watersector niet in alle aspecten te voldoen aan de Europese regels voor “*good regulation*”.¹⁶ Met name daar waar het gaat over onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en transparantie.¹⁷ Als gevolg zijn de

16 Lavrijssen, S.A.C.M. & B. Vitez, *The Principles of Good Regulation in the Drinking Water Sector*, TILEC Discussion Paper 2015 nr. 2. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2552036.

17 Bij onafhankelijkheid heeft dit te maken met de centrale rol van de aandeelhouder in de watersector en de rol van Vewin bij de uitvoering van de benchmark. Bij transparantie en verantwoordelijkheid gaat het over de ondoorzichtigheid van het watertarief zoals gecommuniceerd door de waterleidingbedrijven.

afnemers onvoldoende beschermd. Aanpassingen van de governance zijn dus wel te verwachten, maar structurele veranderingen niet.

4.5 Telecom

De belangrijkste Nederlandse aanbieder in de telecommunicatiemarkt is KPN, ontstaan uit Staatsbedrijf PTT, dat gedurende de periode 1994-2006 volledig geprivatiseerd is als resultaat van Europese regelgeving met als doel keuzevrijheid en lagere prijzen. KPN beheert nog steeds het vaste netwerk. Tegenwoordig hebben de grootste aanbieders van mobiele diensten (Vodafone, T-Mobile en KPN) hun eigen netwerk met volledige dekking in Nederland.

In deze sector, waar thans meerdere spelers actief zijn die voor een dynamische markt zorgen, heeft veel innovatie plaatsgevonden en vindt nog steeds plaats. Enerzijds gedreven door de unieke mogelijkheden die het internet biedt, anderzijds door het op de markt komen van steeds weer nieuwe gebruiksapparatuur. In de telecomsector draait het steeds meer om alom aanwezige *connectiviteit*: de consument wil op ieder moment, op iedere plaats met een door hem of haar gekozen apparaat via een door hem/haar gekozen platform verbonden zijn. Deze connectiviteit zal ook businessmodellen van bedrijven ingrijpend beïnvloeden, met name via de mogelijkheden die industrieel internet en het *Internet of Things* biedt.¹⁸ Volgens laatstgenoemde concept worden fysieke objecten voorzien van een unieke identificeerbare code, micro-elektronica en sensoren, die aldus toegang hebben tot een *cloud computing* omgeving. Via deze technologie kunnen data worden opgeslagen, analyses worden verricht en de werking van apparaten of menselijke functies worden gevolgd. Het systeem kan uiteindelijk geheel autonoom functioneren, waarbij de mens zich louter beperkt tot monitoren.

Op dit moment behoren de Nederlandse telecommunicatievoorzieningen tot de beste van de wereld. Toch zijn er ook aandachtspunten. Die hebben met name te maken met belangen aangaande de nationale veiligheid, zoals de kwetsbaarheid van de infrastructuur (uitval en/of misbruik) en mogelijke inbreuk op het versturen van vertrouwelijke informatie over de netwerken. Verder zijn mogelijke inbreuk op privacy van gebruikers, hackersaanvallen op het internet, *cybercrime* en cyberaanvallen op bedrijven punten van aandacht. Uitval van het netwerk legt niet alleen de economie stil, maar bijvoorbeeld ook de gezondheidszorg. Dit zal zeker tot nieuwe internationaal geaccepteerde governance regelgeving leiden. Niettegenstaande de extra wetgeving die de overheid voornemens is te introduceren, zijn nagenoeg alle spelers private partijen. Dit is in overeenstemming met de thans geldende opvatting dat het merendeel van de publieke belangen in de telecomsector het best geborgd zijn door een goed werkende en concurrerende telecommarkt.

¹⁸ Zie Iansiti, M. & K.R. Lakhani (2014), *Digital Ubiquity. How Connections, Sensors, and Data Are Revolutionizing Business*, Harvard Business Review, November 2014, pp. 91-99 en Porter, M.E. & J.E. Heppelmann (2014), *How Smart, connected Products Are Transforming Competition*, in Harvard Business Review, November 2014.

Governance: De huidige globalisering is mede ontstaan door het beschikbaar komen van een veelheid van wereldomspannende communicatieplatformen. Nieuwe producten, zowel platformen, *content* en apparatuur, vinden snel hun weg naar de markt. Concurrentie vindt plaats in alle productsegmenten. Niet alleen radio, TV, telefonie en internet maar ook *content* wordt steeds belangrijker. Er zullen nieuwe organisatievormen op basis van partnerships en netwerkorganisaties ontstaan. In de telecomsector zal op gebieden als veiligheid, privacy en *cybercrime* een regierol zijn weggelegd voor de Europese Commissie. Nationaal zal de overheid een kaderbepalende rol blijven vervullen.

4.6 Post

De liberalisering van de postsector is reeds in 1989 in gang gezet door beperking van het monopolie van de toenmalige PTT. Liberalisering vond stapsgewijs plaats vanaf 1 januari 2003. Ook hier liep Nederland voorop in Europa. Het doel was marktwerking met als resultaat prijsverlaging en kwaliteitsverbetering voor met name de zakelijke gebruiker. De postwet regelt ook de Universele Postdienst (UPD),¹⁹ het briefgeheim en een klachtenbehandelingsprocedure.

PostNL is ontstaan uit PTT Telecom, dat in de periode 1994-2006 volledig is geprivatiseerd. De postsector is in feite meegelift op de liberalisering van de telecommarkt. PostNL bestaat sinds mei 2011 als zelfstandig beursgenoteerd bedrijf. PostNL bezorgt brieven, drukwerk en pakketten. Er is weinig concurrentie op de postmarkt. De belangrijkste concurrent van PostNL is Sandd, die ook overal in Nederland post vervoert voor bedrijven. Daarnaast zijn er verschillende kleinere regionale postvervoerders. Voor bezorging buiten hun regio maken zij gebruik van het netwerk van PostNL. Op de pakkettenmarkt is aanzienlijk meer concurrentie. Naast PostNL, zijn hier TNT, DHL, DPD en UPS actief. In de postmarkt nemen de postvolumes af, met name door substitutie (email en internetactiviteiten). De sterke toename van pakketpost is voornamelijk het gevolg van veranderend consumentengedrag (internet aankopen). De impact van technologie is groot. Enerzijds is ICT een enabler om alles nog efficiënter en sneller te kunnen bezorgen, anderzijds om de klant te informeren over de status van zijn bestelling, een dienst die de consument in toenemende mate als normaal is gaan beschouwen. Ook in deze sector is de consument steeds veeleisender geworden. Brieven en pakketten wil hij bij voorkeur ontvangen als het hem uitkomt. De postsector wordt gereguleerd via de postwet. Aanpassingen van de dienstverlening moeten worden voorgelegd aan het parlement.

Governance: Nieuwe organisatiestructuren worden in deze sector niet echt verwacht. De overheid opereert in deze sector voornamelijk kaderbepalend. Met het

¹⁹ In de UPD wordt geregeld dat PostNL, dat door de overheid is aangewezen als uitvoerder van de UPD, vijf dagen per week post moet bezorgen en brievenbussen dient te ledigen en minimaal 95% van de aangeboden post de volgende dag moet bezorgen. Het regelt ook de beschikbaarheid van het aantal brievenbussen in woonkernen met meer dan 5000 inwoners.

verder afnemen van de postvolumina zal ook de dienstverlening verder moeten worden aangepast. De druk op de kosten, zowel voor post als pakketten, is in deze sector hoog, hetgeen nieuwe regelgeving kan uitlokken.

4.7 Energie

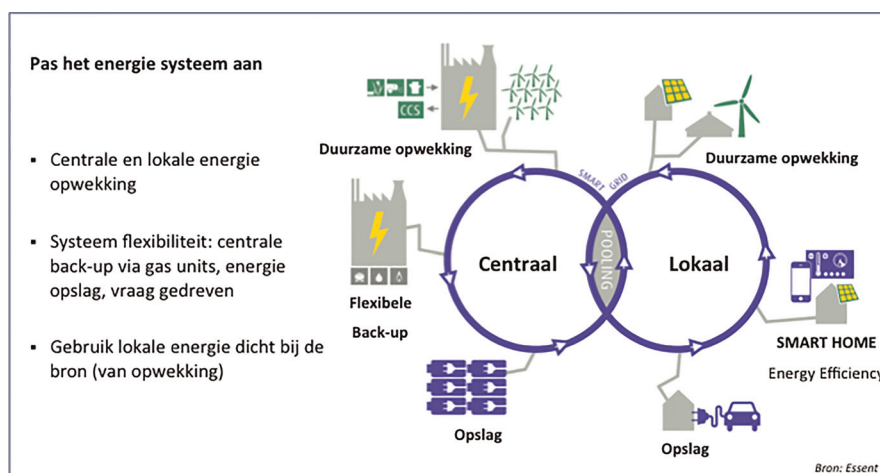
In de periode 1995-2005 vond er een nationale consolidatie plaats van energiebedrijven in drie grote spelers: Eneco, Essent en Nuon. Met de liberalisering van de consumentenmarkt in 2004 werd de liberalisering van de Nederlandse energiemarkt afgesloten. Na de liberalisering is de splitsing van geïntegreerde energiebedrijven in een netwerkbedrijf en een leveranciersbedrijf in 2007 wettelijk afgedwongen via de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON). Onder invloed van de regulator (de DTe, thans onderdeel van de ACM), is in de energiesector een efficiëncyslag gemaakt. Er zijn ook veel nieuwe commerciële aanbieders toegetreden, voornamelijk prijsvechters. In 2009 zijn de twee grootste commerciële energiebedrijven, Nuon en Essent, verkocht aan grote buitenlandse spelers: Nuon aan Vattenfall uit Zweden en Essent aan RWE uit Duitsland. Tot 2009 vond er slechts op geringe schaal innovatie plaats in de Nederlandse energiesector. Sindsdien is dit explosief gestegen, met name met als doel de transitie naar een volledig duurzame energiesysteem tot stand te brengen.

De transitie naar een duurzame energiehuishouding wordt gedreven door enerzijds de beperkte beschikbaarheid van fossiele brandstoffen en het daarmee samenhangend effect op het klimaat en de biodiversiteit als gevolg van de CO₂-uitstoot en anderzijds de wens er minder afhankelijk van te zijn vanwege geopolitieke oorzaken. De toevoer van fossiele brandstoffen komt namelijk voornamelijk uit politiek onstabiele regio's. Deze ambitie vereist een majeure transformatie van het conventionele energiesysteem. Dit laatste wordt gekenmerkt door het gebruik van voornamelijk fossiele brandstoffen in centrale, kapitaalintensieve, grootschalige productie-eenheden, waar elektriciteit wordt geproduceerd en vervolgens via hoog- en laagspanningskabels wordt getransporteerd van de energiecentrale naar de afnemers. Aldus wordt bereikt dat energie betaalbaar, betrouwbaar en beschikbaar is en relatief schoon wordt opgewekt. De transformatie vindt plaats langs twee routes, en wel grootschalige toepassing van energiebesparende maatregelen en overstappen op hernieuwbare energiebronnen, voornamelijk wind- en zonne-energie.

De overschakeling op hernieuwbare energiebronnen geschiedt in drie stappen. De eerste stap betreft het opstellen en bouwen van windparken en het gebruik van biomassa in plaats van kolen. Deze stap is in de midden negentiger jaren van de vorige eeuw al in gang gezet, maar gaat nog steeds uit van centrale stroomopwekking. In de tweede stap gaan huishoudens en bedrijven hun eigen stroom opwekken met zonnepanelen, windmolens en biogaseenheden. Dit heet lokale of decentrale energieopwekking. Het vindt in toenemende mate plaats en hiervoor moet het energiesysteem geschikt gemaakt worden voor transport in twee richtingen. Als de consument te veel stroom produceert moet die kunnen worden teruggeleverd aan

het elektriciteitsnet. Consumenten worden dus “prosumenten”. In de derde en laatste stap zal het huidige energiesysteem moeten worden aangepast. Het systeem zal zich vermoedelijk ontwikkelen naar een duaal flexibel systeem, waarin elektriciteit zowel centraal als decentraal wordt opgewekt, zie figuur 3. Flexibiliteit van het systeem is uiterst belangrijk, omdat niet meer naar believen elektriciteit geproduceerd kan worden. Immers, er zullen momenten zijn dat noch de zon schijnt noch de wind waait, terwijl er wel behoefte is aan elektriciteit. Via vraagsturing en elektriciteitsopslag kan dit worden opgevangen.

Figuur 3: Duaal en flexibel energiesysteem



De energietransitie vereist een verandering van paradigma (“*paradigm shift*”) en komt met een aantal belangrijke uitdagingen. Zo moet de wijze van hernieuwbare energieopwekking qua kosten kunnen concurreren met de klassieke vormen van energieopwekking. Technologie en innovatie zijn daarom van doorslaggevende betekenis, substitutie eveneens. De consument zal overtuigd moeten worden van de noodzaak van het nieuwe energiesysteem. Zijn invloed is dus doorslaggevend. Er zullen technische oplossingen gevonden moeten worden voor de toegenomen complexiteit van het systeem. Veel zal gevraagd worden van de netwerkbedrijven en commerciële energiebedrijven, want in alle segmenten van de energiewaardeketen zullen nieuwe toetreders verschijnen als gevolg van verticale desintegratie. In de nieuwe energiewereld zal de consument een centrale plaats innemen en de klassieke energieleverancier zal zijn machtpositie sterk zien eroderen, mits hij in staat is adequaat te reageren. De belangrijkste actoren in de nieuwe wereld zijn de overheid, de kennisinstituten, de energiebedrijven, de netwerkbedrijven en financiers. Maar ook bedrijven als NEST, Google, Apple, Samsung en Honeywell/GE zullen zich laten gelden, want hun specialiteit, connectiviteit, zal ook het consumentenraakvlak met het netwerkbedrijf en de energieleverancier fundamenteel wijzigen. Alle actoren zullen gezamenlijk door **samenwerking** de transitie tot

stand moeten brengen. Het model van het ondernemingscluster (zie figuur 2) zal een mogelijke oplossing bieden, maar ook nieuwe vormen van netwerkorganisaties zullen er ontstaan. Dit zal weer nieuwe vormen van governance tot gevolg hebben. Met name de rol van de prosumenten en die van energiebedrijven en netwerkbedrijven als mogelijke integrator verdient extra aandacht.²⁰ Prosumenten verenigen zich in lokale energiecoöperaties (LEC's), waarvan er thans reeds ongeveer 300 bestaan. Een belangrijke vraag in dit verband is wie leidend zal zijn in de energietransitie: het netwerkbedrijf, het commerciële energiebedrijf, beide bedrijven of geen van beide.

In de energietransitie speelt de centrale overheid een cruciale rol, die nog niet definitief bepaald is. De overheid kan een faciliterende, kaderbepalende houding aannemen of juist de rol van regisseur en de energiemarkt dus geheel opnieuw ordenen. In het eerste geval zal de transitie op vrijwillige basis plaatsvinden en dus aan de markt worden overgelaten, eventueel via een strenge toezichthouder die aanwijzingen kan geven en bepaalde afspraken kan afdwingen. In het tweede geval zal de transitie door middel van wet- en regelgeving tot stand worden gebracht. Dit laatste zal dan veel kapitaalvernietiging tot gevolg hebben. Socialisering van deze kosten is een optie, maar zal politiek draagvlak vereisen. De energietransitie zal voor alle actoren disruptief zijn: overheid, energie- en netwerkbedrijven en financiers. Voor nieuwe toetreders en innovatieve, snelle beslissers zullen er ook nieuwe kansen worden gecreëerd.

Governance: In de energiesector zullen de komende jaren wezenlijke veranderingen plaatsvinden die alle huidige actoren zullen beïnvloeden. Extern is nog niet uitgekristalliseerd wat de rol van de centrale overheid zal zijn op de governance van de sector. Ook de interne governance zal in bepaalde gevallen aan verandering onderhevig zijn. Enerzijds wegens de toekomstige rol van lokale energiecoöperaties, anderzijds vanwege nieuwe samenwerkingsmodellen die de energietransitie mogelijk moeten maken.

5. Conclusie

Uit bovenstaande analyse kan het volgende worden geconcludeerd:

1. In de afvalsector is de belangrijkste vraag wat de rol zal worden van de overheid in de transitie naar een circulaire economie. Corporate governance staat niet echt onder druk, alhoewel samenwerking meer aandacht zal vragen. In de watersector worden eveneens geen structurele veranderingen verwacht op het gebied van corporate governance.
2. De spoorsector vraagt om een nieuwe ordening, die goed voorbereid, en door alle partijen gedragen zal moeten worden. De sector moet de gelegenheid en

²⁰ Lester, R.K. & D.M. Hart (2012), *Unlocking Energy Innovation. How America Can Build a Low-Cost, Low-Carbon Energy System*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

vooral de tijd krijgen te laten zien dat als gevolg daarvan de problemen onder controle komen.

3. De post- en telecomsector maken een ingrijpende transitie door. Met name in de telecomsector zullen nieuwe partnerships worden gevormd en zal de overheid “kaderstellend” optreden. Het effect van de exogene factoren op de governance van deze sectoren moet zich nog uitkristalliseren, doch is te overzien.
4. De energiesector staat aan de vooravond van een disruptieve transitie, die alle conventionele en nieuwe actoren ingrijpend zal beïnvloeden. De rol van de overheid hierbij staat nog niet eenduidig vast. Als gevolg hiervan zal de governance van deze sector fundamentele veranderingen en aanpassingen zien.

