

Verwacht niet te veel van

De staatsdeelneming is een overheidsinstrument dat lastig te begrijpen is. De overheid is er de baas, maar de minister kan niet afdwingen dat de treinen op tijd rijden, dat het midden- en kleinbedrijf goedkope financiering krijgt of dat de geluidsoverlast rondom Schiphol ophoudt.

Private en publieke productie

De reden voor dit onbegrip is een wijdverbreid misverstand. Velen zien de staatsdeelneming als een tussenform tussen de 'gewone' onderneming en overheidsproductie. Maar dat is ze niet.

De 'gewone' onderneming produceert goederen en diensten en biedt deze aan op een markt. Als de producten in de smaak vallen, dan worden ze verkocht – zoniet, dan gebeurt dat niet. En door de druk die van deze concurrentie uitgaat, ontstaan er, in combinatie met het winststreven van de ondernemingsleiding, efficiënte productieprocessen – en ook wat innovatie.

Daarbij is de overheid voorwaardenscheppend. Door via wet- en regelgeving publieke belangen te borgen, bepaalt ze onder welke voorwaarden er geproduceerd mag worden. Die voorwaarden kunnen van alles en nog wat behelzen: van voorschriften over de werkomstandigheden van medewerkers, tot ketenbedingen en zelfs de verplichtingen om tegen een bepaalde prijs te leveren – u kunt de verplichting zo gek niet bedenken of er is wel een markt waar deze van kracht is. Maar de kerngedachte is steeds dat het winststreven tot een zo efficiënt mogelijk productieproces leidt, volgens voorwaarden die via de overheid worden gesteld.

Pas als de publieke belangen bij de productie te ingewikkeld zijn om goed in de wet- en regelgeving geborgd te worden komt de overheidsproductie in beeld. Dan is het efficiënter als de overheid de productie zelf ter hand neemt en daarover aan de kiezer verantwoording aflegt. Dat geldt voor politiek, voor het beleid en het bestuur zelf, om zo de werking van markten te kunnen garanderen. Maar ook voor veel sociaal beleid – voor veiligheid, onderwijs, zorg en ga zo maar door. Kern daarbij is dat ook de publieke verantwoording ervoor moet zorgen dat de maatschappelijke doelen zijn geborgd. De activiteiten hoeven niet winstgevend te worden uitgevoerd en efficiëntie is hierbij slechts een van de overwegingen.

Staatsdeelneming als gewone onderneming

De staatsdeelneming heeft echter veel meer weg van een 'gewone' onderneming dan van een overheidsdienst. Niet alleen hebben de Nederlandse staatsdeelnemingen dezelfde rechtsvorm als de 'gewone' onderneming, en dus dezelfde verplichtingen jegens hun stakeholders. Ze brengen veelal ook eenzelfde winststreven in de praktijk: Rick van der Voort laat zien dat de staatsdeelnemingen (met een waarde van 27 miljard euro) het de afgelopen jaren in financiële zin prima hebben gedaan.

Daarbij zijn er allerlei waarborgen die ervoor moeten zorgen dat staatsdeelnemingen niet oneigenlijk met marktpartijen concurreren. In Nederland heeft de overheid als aandeelhouder nauwelijks een speciale positie. In een internationale vergelijking leert Hala Naoum Néhme de lezer dat de governance van de Nederlandse

Winst staatsdeelnemingen relatief robuust ondanks pandemie en energiecrisis

RICK VAN DER VOORT

360

Wat Nederland van andere landen kan leren qua deelnemingenbeleid

HALA NAOUM NEHME

364

Het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid laat te veel ruimte voor interpretatie

BASTIAAN OVERVEST, FIEN VAN SOLINGE, SANDER LAMMERS

368

Drie aanbevelingen om staatsdeelnemingen bij te laten dragen aan 'Parijs'

DANIËLLE HIRSCH

371

De staatsdeelneming past bij een neoliberale agenda

MARCEL BOUMANS

374

Staatsdeelneming in banken is economisch logisch

KEES COOLS

377

n staatsdeelnemingen

staatsdeelnemingen doorgaans redelijk strak geborgd is. Direct sturen op publieke belangen is er dan ook nauwelijks bij en volgens Marcel Boumans is dat ook de reden dat staatsdeelnemingen 'staatsdeelnemingen' heten.

De 21 staatsdeelnemingen

Het gaat bij staatsdeelnemingen dan ook om activiteiten die qua aard inderdaad beter bedrijfsmatig kunnen worden uitgevoerd: BNG Bank en de Waterschapsbank leveren bijvoorbeeld gewoon bankdiensten, maar dan voor overheden, en Invest NL, Invest Internationaal en FMO bieden financiering voor projecten. Maar wel om activiteiten waarvan via regelgeving onvoldoende afgedwongen kan worden dat ze dat op een voor de Nederlandse economie waardevolle manier doen. Zonder de overheid als aandeelhouder was KLM misschien allang uit Nederland gevlogen, hadden TenneT en Gasunie nu ettelijke miljarden in het verbeteren van de Duitse energie-infrastructuur gestopt en was er wellicht minder grip op de militaire of militair te gebruiken technologie van Urenco, Covra en Thales geweest.

De staatsdeelnemingen dienen dus een publiek belang dat in theorie niet goed via regelgeving te borgen is. Daar is overigens ook altijd discussie over. Veel landen hebben hun havens geprivatiseerd, in Nederland zijn het Havenbedrijf Rotterdam en de luchthaven Schiphol een staatsdeelneming. Een discussie die steeds weer opvlamt. Sinds de liberalisering van het online gokken en de daarbij horende stortvloed aan gokreclames is de bijzondere verantwoordelijkheid die Nederlandse Loterij en Holland Casino hebben in het tegengaan van verslaving minder duidelijk. En moet Nederland zijn belang in ABN Amro en De Volksbank wel willen afbouwen? Volgens de column van Kees Cools in dit themanummer is zo'n belang juist heel logisch.

Ongemak bij instrumentalisering

Dit inzicht – wel een publiek belang om te borgen, maar geen belangenafweging bij de productie zelf – heeft implicaties.

Ten eerste zijn goedbedoelde initiatieven, zoals het opleggen van extra duurzaamheidseisen, niet op zijn plaats. De bedrijfsmatige wijze van opereren van een staatsdeelneming gaat nou eenmaal slecht samen met de belangenafweging die bij overheidsproductie plaatsvindt. Daarom lees ik overigens de aanbevelingen van Daniëlle Hirsch voor staatsdeelnemingen om de 'Parijs-doelen' te halen niet als aanbevelingen voor staatsdeelnemingen, maar voor het hele bedrijfsleven. Het zij zo.

Ten tweede begrijp ik de zorgen over ondoelmatigheid dan Bastiaan Overvest, Fien van Solinge en Sander Lammers in deze ESB goed, maar vraag ik me af hoe relevant die zijn. De activiteiten van Nederlandse staatsdeelnemingen worden bedrijfsmatig geleid en hun governance is volgens Naoum Néhmé internationaal goed. Dat betekent dat de maatschappelijke kosten van meer staatsdeelnemingen, de afname in allocatieve efficiëntie, beperkt zijn. De keerzijde daarvan is natuurlijk dat hun bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen daarmee noodzakelijkerwijs ook niet zo groot is.

Terug naar het begin. Wat de voorstanders van ingrijpen door de minister daarom eigenlijk willen, is niet een staatsdeelneming, maar de productie organiseren via de overheid. En bij de overheid is ondoelmatigheid wel degelijk een reden tot zorg.

JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
lukkezen@economie.nl

