

Het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid laat te veel ruimte voor interpretatie

Via deelnemingen in bedrijven als Holland Casino, ABN Amro en ProRail grijpt de overheid in op markten. Voor deze vorm van overheidsingrijpen kunnen er goede redenen zijn, maar in de Nota Staatsdeelnemingen zijn deze niet te vinden. De afwezigheid van een duidelijk beleidskader vergroot het risico op verkeerd deelnemingenbeleid.

IN HET KORT

- De nieuwe Nota Staatsdeelnemingen is summier en onduidelijk over waarom en wanneer publieke deelnemingen wenselijk zijn.
- De mogelijkheden voor het aangaan van nieuwe deelnemingen zijn erg ruim.
- Het uiteindelijke gevolg is een vergroot risico op ondoelmatig deelnemingenbeleid.

BASTIAAN OVERVEST

Econoom bij het
Centraal Planbureau
(CPB)

FIEN VAN SOLINGE

Econoom bij het CPB

SANDER LAMMERS

Econoom bij het CPB

W ie vanuit Nederland naar een voetbalwedstrijd in Schotland reist, kan een flinke duit in de schatkist van de staat doen. Koffie, een broodje, nog even werken op het station, en per trein naar Schiphol zullen de NS bevallen. Met de KLM naar Glasgow, en de Thesaurie is dankbaar. Vanaf Glasgow reisde men tot voor kort met NS-dochteronderneming Abellio UK richting de wedstrijd, en misschien heeft men zich intussen door de kekke reclame van ‘Koning Toto’ tot een gokje laten verleiden. Vergeet aldaar ook geen Britse ponden op te nemen met uw betaalpas van ABN Amro of SNS. De gemeenschappelijke deler: het zijn Nederlandse staatsdeelnemingen. Dus alles in het publieke belang, toch?

In juli 2022 is er een nieuwe Nota Staatsdeelnemingen uitgebracht, waarmee het kabinet het beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen wil aanscherpen. Deze nieuwe Nota schetst grote maatschappelijke uitdagingen, zoals het vormgeven van de energietransitie, waarin een rol voor de overheid en deelnemingen is weggelegd. De prominentste veranderingen ten opzichte van de vorige Nota gaan over hoe de overheid vorm wil geven aan haar aandeelhouderschap. De nadruk van de Nota ligt daarmee sterk op het beheer van de bestaande of toekomstige deelnemingen.

Onduidelijk en summier is echter, – net als in de voorgaande Nota overigens – de passage die het deelnemingen-

instrument legitimeert. Het argument voor een deelneming is volgens de Nota dat “[er] niet-contracteerbare publieke belangen zijn die zo veelzijdig en dynamisch zijn dat ze niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden” (Nota Deelnemingenbeleid, 2022, p. 19). Wat deze begrippen – *niet-contracteerbaar*, *publiek belang*, *veelzijdig* en *dynamisch* – precies inhouden maakt de Nota verder niet duidelijk. Bovendien ontbreken er afgebakende criteria waarop het deelnemingenbeleid getoetst kan worden.

Het probleem dat hiermee in stand blijft, is een onnodig risico op ondoelmatig beleid. Omdat een helder beleidskader in de Nota ontbreekt, is het makkelijker voor het kabinet om deelnemingen aan te gaan waarvan de doelmatigheid onduidelijk is. Bovendien kan een goed kader bijdragen aan het structureren van discussies over deelnemingen. Sectoren als loterijen, vervoer of energie verschillen op veel vlakken natuurlijk van elkaar, maar de vragen die beantwoord moeten worden om over overheidsingrijpen een onderbouwd besluit te nemen zijn veelal dezelfde.

Het denken over staatsdeelnemingen is nu relevant, aangezien vraagstukken over bijvoorbeeld groene innovatie en grote schokken, zoals in energieprijzen, de rol van de overheid opnieuw ter discussie stellen (kader 1). In recente discussies over deze onderwerpen is het debat echter vaak ideologisch van aard (chargerend: ‘doorgeschoten neoliberaal marktfundamentalisme’ vs. ‘luie ambtenaren en peperdure maar technologisch verouderde systemen’). Hierdoor blijven de welvaartseconomische argumenten onderbelicht.

In dit artikel leggen we de focus op deze welvaartseconomische argumenten, en bieden we beleidsmakers handvatten uit de literatuur die kunnen helpen om het staatsdeelnemingenbeleid aan te scherpen.

De Nota Deelnemingenbeleid

De Nota Deelnemingenbeleid (2022) geeft geen richtinggevend antwoord op de vraag waarom er deelnemingen zijn. In plaats daarvan schetst de Nota vooral hoe de staat het aandeelhouderschap in deelnemingen wil invullen. Het gaat bijvoorbeeld over een maatschappelijk verantwoord ondernemen, over beloningen en benoemingen. Hoewel deze zaken relevant zijn wanneer een bedrijf eenmaal een staatsdeelneming is, gaat de Nota grotendeels voorbij aan de vraag wanneer het aangaan van een staatsdeelneming het meest doelmatige instrument is om een bepaald publiek belang te borgen.

In de Nota is het uitgangspunt voor overheidsingrijpen, dat er sprake moet zijn van een publiek belang. Volgens de Nota zijn dat maatschappelijke belangen, waarbij de markt of de samenleving er niet in slaagt om deze te borgen. Maatschappelijke belangen worden gedefinieerd als “zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd” (p. 7). Deze definitie eechoot eerdere discussies na van onder andere de WRR (2000), Teulings et al. (2003) en Baarsma en Theeuwes (2009). Tot zover geen probleem. De Nota expliciteert echter onvoldoende wannéér men het aangaan (of aanhouden) van een staatsdeelneming de meest efficiënte manier acht om het publieke belang te borgen.

De Nota stelt: “Er spelen drie factoren een rol bij de keuze voor een deelneming in plaats van een ander instrument: (1) de mate waarin er behoefte is aan meer dan wel andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen; (2) de mate waarin de activiteiten zich lenen voor het onderbrengen in een vennootschap, en (3) in hoeverre aandeelhouderschap in een onderneming onder andere doeltreffend en doelmatig is.” (p. 19).

Punt (1) is volgens de Nota aan de orde als er sprake is van “niet-contracteerbare publieke belangen” of “sterke afhankelijkheid van één bedrijf”. Niet-contracteerbare publieke belangen worden gedefinieerd als belangen die “veelzijdig en dynamisch” zijn, waarbij er vaak sprake is van “grote, strategische belangen voor de Nederlandse economie, bijvoorbeeld in het geval van vitale infrastructuur”. Het zou dan lastig zijn om “afspraken over de borging daarvan toekomstbestendig vast te leggen”.

Zonder verdere uitwerking zijn deze begrippen te onduidelijk om het deelnemingenbeleid te onderbouwen en er richting aan te geven. Zelfs een aankoop van een aandelenpakket in Meta (moederbedrijf van Facebook) zou met deze criteria nog te legitimeren zijn. En wel hierom: het niet-contracteerbare publieke belang van deelname in Meta zit bijvoorbeeld in de betrouwbaarheid van digitale communicatie tussen burgers, bedrijven en overheid, of anders wel in de sterke afhankelijkheid van Meta bij sociale contacten tussen burgers (behalve dat Meta het concern is van Facebook is, is het ook eigenaar van WhatsApp en Instagram). Regulering van dit publieke belang is complex, zoals discussies over data, privacy en mededinging al laten zien (punt 1). Duidelijk is ook dat de activiteiten van Meta in een vennootschap ondergebracht kunnen worden (punt 2). In dit Meta-voorbeeld blijft de vraag open of deelname doelmatig is (punt 3), maar omdat de Nota hiervoor geen criteria biedt, kan de doelmatigheid simpelweg aangenomen worden.

Gevolgen onduidelijke criteria

Het gevolg van de onduidelijke criteria is dat het kabinet zichzelf een carte blanche geeft voor het aangaan of uitbreiden van het belang in allerhande deelnemingen. Zoals er geen eenduidig beleid was om de inkoop van KLM-aandelen aan te toetsen, zo biedt deze Nota geen kader om een toekomstige nationalisatie van, zeg, ASML, Tata Steel of de energiemaatschappijen mee te beoordelen.

Een tweede gevolg van het niet-opnemen van een helder afwegingskader is dat er geen eenduidige exit-strategie

is voor deelnemingen. Dit gemis aan een exit-strategie is relevant in minstens twee gevallen, namelijk de in de Grote Recessie genationaliseerde financiële instellingen en de kansspeldeelnemingen. Al sinds de vorige Nota (van 2013) was er het voornemen om deze deelnemingen te privatiseren. In de tussentijd is ASR volledig geprivatiseerd, en is een groot minderheidsaandeel in ABN Amro verkocht. Tot op heden echter is de staat nog steeds 100 procent eigenaar van De Volksbank en Holland Casino, en ook meerderheidsaandeelhouder van ABN Amro. Het is onduidelijk onder welke voorwaarden deze deelnemingen volledig afgestoten kunnen worden.

Een derde gevolg van de onduidelijke criteria is dat het deelnemingenbeleid zich niet goed laat evalueren. De doeltreffendheid van beleid kan moeilijk worden vastgesteld wanneer de beleidsdoelstellingen niet zijn ingevuld en de criteria niet zijn gespecificeerd. Het uiteindelijke gevolg is een vergroot risico op ondoelmatig beleid.

Aanknopingspunten in de literatuur

Hoe moet het dan wel? Staatsdeelnemingen kunnen onder bepaalde omstandigheden geschikte instrumenten zijn om publieke belangen te borgen. De economische literatuur geeft hiervoor een twee aanknopingspunten, te weten transactiekosten en efficiëntie.

Transactiekosten

Een eerste aanknopingspunt is de transactiekostenbenadering van Coase (1937) en Williamson (1973). Net zoals een bedrijf een taak zelf kan uitvoeren of kan uitbesteden aan een ander bedrijf, zo kan de overheid een publiek belang borgen met een deelneming of borgen met regulering. Naarmate de transactiekosten hoger zijn, zal een bedrijf eerder geneigd zijn om een taak zelf uit te voeren.

Nieuwe vragen deelnemingenbeleid

KADER 1

Het economische denken over staatsdeelnemingen is trendgevoelig. In de jaren dertig, veertig en vijftig stonden veel economen – onder wie latere Nobelprijswinnaars – in beginsel positief tegenover staatsondernemingen. Later boden economen als Friedrich Hayek en Milton Friedman de inspiratie voor het marktdenken en de privatiseringsgolf in de jaren tachtig en negentig (Shleifer, 1998). Nu lijkt het tij weer te keren, gezien de discussies over marktwerking op de energiemarkten, en de keuze voor een actiever industriebeleid (Couwenberg en De Horde, 2022). De recente verandering is te begrijpen. Het is een tijd van grote maatschappelijke opgaven, én van nieuwe of vernieuwde economische inzichten. Een greep hieruit is ten eerste de aanhoudende lage productiviteitsgroei, en de daarmee samenhangende vernieuwde aandacht voor de rol van de overheid in het aanjagen van innovatie, ten tweede grote opgaven zoals de energietransitie en kunstmatige intelligentie, en ten derde de weerbaarheid van een economie bij grote schokken

zoals financiële crises, pandemieën en/of oorlogen, waarbij de afhankelijkheid van autocratische staten een rol speelt. Veel beleidsgerichte economen, aan universiteiten maar ook bij instituten als het CPB, zullen zich de komende jaren ongetwijfeld hiermee bezig gaan houden. Zo is er bij het CPB een nieuwe onderzoekslijn ingezet over de rol van de overheid als investeerder.

Dat veranderende omstandigheden leiden tot nieuwe inzichten in de rol van de overheid, is van alle tijden. Mede door technologische ontwikkelingen zijn telefonie- en postbedrijven vaak niet meer in handen van de staat, en hebben geopolitieke argumenten tijdens en na de Tweede Wereldoorlog mede vorm gegeven aan het onderzoeksbeleid. Onze kritiek op de Nota Deelnemingenbeleid betreft dus niet de onwenselijkheid van een specifieke trend an sich. Het punt is dat er nu een helder en modern kader ontbreekt om consistent en doelmatig te besluiten over het aangaan of afstoten van staatsdeelnemingen.

In de context van overheidsingrijpen kunnen transactiekosten gezien worden als de directe en indirecte kosten van regulering (denk aan kosten voor uitvoering of naleving). Wanneer deze voldoende laag zijn, zou een publiek belang efficiënt aan de markt overgelaten kunnen worden.

Het wordt ingewikkelder als de borging van publieke belangen niet voldoende in een juridisch afdwingbaar contract omschreven kan worden. In dat geval zijn de contracten – en de regulering – incompleet (Hart et al., 1997). Lastig contracteerbaar zijn bijvoorbeeld toekomstige innovaties, of de gevolgen van onvoorzienbare gebeurtenissen. De plotselinge en destijds niet voorziene grote negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit waren in 2008 en 2009 reden voor de nationalisatie van banken en verzekeraars. Sindsdien is het inzicht in dit soort risico's vergroot, waardoor deze risico's via wet- en regelgeving (zoals kapitaalbuffers en gestructureerde plannen voor afwikkeling) beter gereguleerd kunnen worden.

Efficiëntie

Een private aanbieder heeft doorgaans een sterkere prikkel om kosten te besparen dan een staatsbedrijf. Dat private bedrijven doorgaans ook efficiënter werken dan vergelijkbare staatsbedrijven, kan empirisch worden vastgesteld. Zie bijvoorbeeld het literatuuroverzicht van Megginson en Netter (2001). De hogere efficiëntie geldt voornamelijk wanneer er geëvalueerd wordt op basis van meetbare criteria zoals winstgevendheid. Wanneer de prestaties qua 'softere' criteria worden vergeleken, doen publieke bedrijven het soms beter (Alonso en Andrews, 2016) en soms ook niet (Howell et al., 2022).

De sterkere prikkel van private aanbieders om kosten te besparen, kan afbreuk doen aan het publieke belang. Denk aan een busbedrijf dat niet in onrendabele dunbevolkte gebieden wil rijden, of een gokwebsite die zich niet druk maakt om gokverslaving. Hierin schuilt wel een beleidsuitdaging: als niet-contracteerbare publieke belangen niet goed omschreven en gekwantificeerd kunnen worden, dan is het lastig voor te stellen hoe de overheid als eigenaar van een deelneming kan toezien op de borging ervan.

Aanbevelingen

Wat betekent dit nu voor het deelnemingenbeleid? Het schetsen van een duidelijk en helder afwegingskader voor het aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen is, toegegeven, geen eenvoudige exercitie. Of een publiek belang wel of niet contracteerbaar is, hangt van vele factoren af, waardoor het inschatten hiervan soms meer een kunst dan een wetenschap is. Het is daarom ergens wel begrijpelijk dat de nieuwe Nota de niet-contracteerbare belangen verder onbesproken laat.

Desalniettemin had de Nota meer richting kunnen geven. Een manier om het kader te concretiseren is via het gebruik van duidelijke voorbeelden, waarin er niet of juist wel gekozen wordt voor een deelname. In de Nota had men ook kunnen vastleggen dat bij ieder toekomstig besluit over een deelname het publieke belang expliciet genoemd zal worden, samen met een inschatting van de doelmatigheid. Daarmee wordt ook het voorschrift uit de Comptabiliteitswet gevolgd, dat het kabinet verantwoor-

delijk is voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van het financieel beheer.

Ten slotte zou de Nota factoren kunnen noemen die het waarschijnlijker maken dat een private oplossing, dan wel staatsdeelneming de voorkeur heeft. Een private oplossing ligt meer voor de hand wanneer er bijvoorbeeld concurrentie mogelijk is, waarbij eindgebruikers kunnen overstappen, en reputatie-overwegingen disciplinerend kunnen werken. Let wel, een private oplossing impliceert niet dat het om bedrijven met een winstooitmerk gaat. Scholen concurreren onderling door zo goed en zo toegankelijk mogelijk onderwijs aan te bieden, en ziekenhuizen concurreren om de beste zorg.

Conclusie

De vernieuwde Nota voor deelnemingenbeleid komt op een goed moment, maar gaat voorbij aan de vraag waarom de overheid deelnemingen heeft. De onduidelijke uitgangspunten vergroten de kans op ad-hocbeleid. Het kabinet doet er goed aan om diepgaander te onderbouwen waarom het de huidige deelnemingen in portefeuille heeft, en hoe deze (nog) het publieke belang kunnen dienen. De wachtrijen op Schiphol bieden in elk geval voldoende tijd om dit vraagstuk eens goed te doordenken.

Literatuur

- Alonso, J.M. en R. Andrews (2016) How privatization affects public service quality: an empirical analysis of prisons in England and Wales, 1998–2012. *International Public Management Journal*, 19(2), 235–263.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2009) Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaarts-economische aanpak. In: E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Marktwerking en publieke belangen: Preadviezen 2009*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 23–51.
- Coase, R. (1937) The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
- Couwenberg, P. en C. de Horde (2022) Kabinet komt na halve eeuw met nieuw industriebeleid. *Het Financieele Dagblad*, 8 juli.
- Hart, O., A. Shleifer en R.W. Vishny (1997) The proper scope of government: theory and application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Howell, S.T., Y. Jang, H. Kim en M.S. Weisbach (2022) *All clear for takeoff: Evidence from airports on the effects of infrastructure privatization*. NBER Working Paper, 30544.
- Megginson, W.L. en J.M. Netter (2001) From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321–389.
- Nota Deelnemingenbeleid (2022) *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022*. Ministerie van Financiën, juli.
- Shleifer, A. (1998) State versus private ownership. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133–150.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. Te vinden op pure.uvt.nl.
- Williamson, O.E. (1973) Markets and hierarchies: some elementary considerations. *The American Economic Review*, 63(2), 316–325.
- WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de Regering, 56.