

# De economie van het steunbeleid

De verwikkelingen rond ADM, de Bijenkorf en RSV demonstrenen hoe moeilijk het voor de overheid is afzijdig te blijven wanneer belangrijke bedrijven in financiële moeilijkheden raken. Al sinds de Economische Structuurnota van 1976 wordt verkondigd dat het afgelopen moet zijn met de steunverlening aan individuele bedrijven in nood, maar als puntje bij paaltje komt en de volgende Raad van Bestuur op de Haagse stoep staat, blijkt het toch niet zo eenvoudig te zijn om van het oude beleid af te komen. Telkens zijn er weer andere argumenten en overwegingen die twijfel zaaien in de harten van bewindslieden; bovendien is er in de meeste gevallen een aanzienlijke politieke druk om van de harde lijn af te wijken. Niettemin lijkt het rijk steeds meer voet bij stuk en hand op de knip te houden. Maar het bloed kruipt waar het niet gaan kan: reeds hebben zich in enkele gevallen gemeentelijke overheden aangediend om de rol van geldschieter-in-uiteerste-nood over te nemen.

Er zijn vele redenen om grote terughoudendheid te betrachten bij de financiële steunverlening aan individuele bedrijven. Er treedt al snel concurrentievervalsing op en de steunverlening pleegt eerder te leiden tot economische verstarring dan tot aanpassing aan gewijzigde concurrentieverhoudingen. De effectiviteit van het steunbeleid — of die nu gemeten wordt in (behouden) arbeidsplaatsen of toegevoegde waarde — lijkt, voor zover daarover gegevens bekend zijn, vrij twijfelachtig. Het risico is groot dat goed geld naar kwaad geld wordt gegooid, waarmee uiteindelijk het bedrijfsleven noch de economie als geheel gebaat zijn. Toch kunnen er wel degelijk motieven zijn op grond waarvan staatssteun aan bedrijven is te verdienen. En het hoeft ook niet altijd een verliesgevende zaak te zijn. In het verleden zijn er voorbeelden geweest van financiële deelnemingen van de overheid in bedrijven, die achteraf een succes bleken (Breedband, KLM, DSM, Fokker). Daartegenover staan natuurlijk ook aperte mislukkingen, zoals Okto, ROS, Nederhorst en Tealtronic.

Voor deelneming door de overheid in bedrijven worden zeer uiteenlopende argumenten aangevoerd. Het is interessant de verschillende motieven eens na te lopen. Heel gebruikelijk is dat de overheid als ondernemer optreedt op gebieden waar schaalvoordelen bij de productie of afzet tot z.g. *natuurlijke monopolies* leiden. Posterijen en spoorwegen zijn vrijwel overal staatsbedrijven. Ook de elektriciteitsvoorziening is in de meeste landen geheel of grotendeels in handen van de overheid. Bijna niemand verbaast zich erover dat de staat zich in die gevallen op het ondernemerspad begeeft. Veel meer omstreden is dat de staat bepaalde *seutelsectoren*, die voor de economie van strategisch belang zijn, nationaliseert, zoals in Frankrijk is gebeurd, geheel contrair overigens aan de pogingen die Mrs. Thatcher in het Verenigd Koninkrijk in het werk stelt om ondernemingen in deze sectoren weer in particuliere handen te brengen. Dit wijst er al op dat hier eerder politieke (ideologische) motieven in het spel zijn dan economische. Een derde mogelijkheid is dat de staat om redenen van *interne of externe veiligheid* de zeggenschap over bepaalde producties in eigen hand wenst te houden. Dit kan b.v. in de wapenindustrie het geval zijn. Hierbij sluit ook de opvatting aan dat de staat er zorg voor dient te dragen dat in belangrijke sectoren een minimumproductieniveau gehandhaafd blijft, het *strategisch minimum*, om in tijden van militaire of handelsconflicten in elk geval over de meest essentiële goederen te kunnen beschikken.

Naast deze algemene argumenten kan ook de specifieke marktstructuur in een bepaalde sector aanleiding zijn tot overheidsbemoeienis met bedrijven. Zo kan een gebrek aan voldoende concurrentie op bepaalde markten de overheid ertoe brengen zelf als marktpartij te gaan opereren en zo te trachten kartelvormig tegen te gaan („*countervailing power*”). Dit argument speelde een rol bij de plannen tot op-

richting van de Postbank. Daarentegen kan het ook een teveel aan concurrentie zijn dat de overheid noopt tot financiële ondersteuning van bedrijven, b.v. in geval van *concurrentievervalsing* door buitenlandse overheden (vgl. de *subsidiewedloop* in de staalindustrie).

Een derde groep motieven voor staatsinmenging in bedrijven is van industriepolitieke aard. In de eerste plaats kan worden genoemd het „*infant-industry*”-argument: de overheidssteun is nodig om een nieuw, veelbelovend type bedrijvigheid van de grond te krijgen en door de eerste moeilijke jaren heen te helpen. Daarnaast kan overheidssteun ook onmisbaar zijn om bepaalde projecten te verwezenlijken die een zo lange pay-out-periode hebben of met zulke *grote commerciële risico's* gepaard gaan dat ze voor particuliere ondernemingen onaantrekkelijk zijn, terwijl ze voor de economie toch van bijzonder groot belang kunnen zijn. Ook kan overheidsdeelneming een middel zijn om te trachten een *reorganisatieproces* in een bepaalde sector door te voeren of *innoverende bedrijvigheid* te bevorderen. Bij de overwegingen van industriepolitieke aard duikt ook weer het in stand houden van een *minimumproductieniveau* op om het aangeboden pakket van goederen en diensten compleet te houden. Dit argument speelde b.v. een rol bij de steunaanvraag van de ADM: als de scheepsreparatie uit de Amsterdamse haven zou verdwijnen, zou de hele haven ten dode opgeschreven zijn. Ten slotte valt te noemen het *psychologisch effect* (goed voorbeeld doet goed volgen), dat ervan zou kunnen uitgaan als de overheid in tijden van laagconjunctuur en te geringe investeringsactiviteit industriële projecten entameert om de economische groei te bevorderen. Dit motief heeft b.v. de oprichters van de MIP voor ogen gestaan.

Daarnaast kunnen nog allerlei andere collectieve doelstellingen een rol spelen bij de beslissing van de overheid om financieel deel te nemen in bedrijven. De belangrijkste daarvan is uiteraard (behoud van) *werkgelegenheid*, maar ook valt te denken aan overwegingen op het gebied van het regionale beleid (de regionale ontwikkelingsmaatschappijen), het milieubeleid (AVR, VAM), het openbaar-vervoerbeleid (deelnemingen in streekvervoermaatschappijen) e.d. Bij de steunaanvraag voor de Bijenkorf werd gewezen op de *positieve externe effecten* van deze vestigingen voor de desbetreffende binnensteden. En de overheid kan de mening zijn toegedaan dat de productie van bepaalde goederen of diensten op een hoger niveau zou moeten liggen dan via de wet van vraag en aanbod wordt bereikt, omdat aan het desbetreffende goed een bijzonder belang wordt gehecht („*merit good*”). Dit is b.v. het geval bij onderwijs en kunst.

Uit bovenstaande opsomming van mogelijke motieven voor overheidssteun aan bedrijven blijkt al dat er aan argumenten voor steunverlening geen gebrek is. Voor elk individueel geval is wel een redelijk klinkende argumentatie te vinden. Maar de vraag waar het om gaat is of steunverlening in al die gevallen ook het meest efficiënte middel is om het beoogde doel te bereiken.

Die vraag is in de praktijk van het steunbeleid van de laatste tien jaar ver op de achtergrond geraakt. In plaats daarvan kwamen politieke druk en lobbyen als middelen om soms aanzienlijke bedragen te verkrijgen. Op deze manier zijn miljarden in bodemloze putten verdwenen en is het hele steunen en stimuleringsbeleid in een kwade reuk komen te staan. Daarom is het begrijpelijk en terecht dat het huidige kabinet zeer sceptisch staat tegenover mooie verhalen over positieve effecten die met overheidssteun zijn te behalen. Er is leergeld betaald; gezond wantrouwen is nu de boodschap. Dat kan geen kwaad, want scepsis is geen slecht uitgangspunt voor een economische benadering. Ook van het steun- en stimuleringsbeleid.

L. van der Geest