



De verwarde onderneming

De maatschappelijke onderneming is recentelijk gepresenteerd als een oplossing voor allerlei problemen met marktwerking. Als marktwerking een probleem is dan heeft de overheid al een scala aan oplossingen tot haar beschikking. De maatschappelijke onderneming voegt daar niets aan toe, behalve verwarring.

Marktwerking lijkt definitief te hebben afgedaan in de Haagse politiek. Dit blijkt wel uit het debat over marktwerking in de Tweede Kamer dat op 30 mei 2007 plaats had. Tijdens dat debat werd bijvoorbeeld een motie ingediend over het opschorten van nieuwe initiatieven voor meer marktwerking in de publieke sector. Steeds meer politici willen breken met het privatiseringsdenken van vorige kabinetten. "Als er geen dwingende redenen zijn, privatiseren we niet", zei PvdA-minister Bos niet lang na zijn aantreden (Financieele Dagblad, 2007). Ook maatschappelijke organisaties, zoals de vakbonden, voeren actie tegen marktwerking en willen dat programma's om marktwerking te introduceren worden stilgelegd. De vakbeweging wil bovendien voor een aantal sectoren, zoals het busvervoer en de thuiszorg, het

huidige systeem van marktwerking terugdraaien. Marktwerking krijgt in deze discussies de schuld van ongerechtvaardigde verrijking, overdreven bureaucratisering, ondeugdelijke dienstverlening en ongunstige arbeidsvoorwaarden. Het niet uitgesproken argument achter deze emotionele uitspraken is dat de markt tot maatschappelijk ongewenste resultaten kan leiden. Dat argument wordt niet alleen gebruikt om het marktwerkings- en dereguleringsbeleid te vertragen of zelfs stop te zetten. Het is ook aanleiding om te pleiten voor het inrichten van sociale vennootschappen of hybride organisaties die niet winst, maar een breder spectrum aan maatschappelijk aanvaardbare doelen voor ogen staat. De maatschappelijke onderneming is echter overbodig en het is onduidelijk voor welk probleem deze nieuwe institutie een oplossing biedt.

Privaat, publiek en daartussen

Marktwerking is een neutraal begrip, namelijk het inzetten van de markt als coördinatie- en motivatiemechanisme voor productie, consumptie, sparen en investeren. De markt is een economische organisatievorm met de marktprijs in een centrale rol om vragers en aanbieders te motiveren en hun econo-

**BARBARA BAARSMA EN
JULES THEEUWES**
Adjunct directeur en directeur van SEO Economisch Onderzoek

mische beslissingen te coördineren. In de publieke discussie wordt de term marktwerking onterecht ook gebruikt om te verwijzen naar bedrijfseconomische processen van bezuiniging, kostenbesparing en prestatiecontrole binnen een bedrijf of een organisatie. Strakkere interne bedrijfsprocessen kunnen weliswaar het gevolg zijn van scherpere concurrentie op de markt, maar moeten daar wel van worden onderscheiden.

Als markten niet goed werken (dus falen) kan de overheid, mits die zelf niet meer faalt, soelaas bieden. Er zijn twee basisvormen van economische ordening: de markt en de overheid. De essentie van de markt is dat het product of de dienst tot stand komt en wordt verdeeld (verhandeld) als gevolg van individuele beslissingen van huishoudens en bedrijven die decentraal reageren op de marktprijs of daarover onderhandelen. De essentie van de overheid is dat er centraal (via het democratische politieke proces) wordt vastgesteld wat nodig is en wie dat mag hebben. Allerlei mengvormen tussen markt en overheid zijn mogelijk en komen in de praktijk voor. Een mogelijke indeling in verschillende soorten van bedrijven is: het private bedrijf, de publieke instelling, het gereglementeerde bedrijf en de maatschappelijke onderneming (de sociale vennootschap, de hybride organisatie).

Centrale instrumenten voor de overheid om beslissingen van actoren centraal te sturen zijn regulering en toezicht, uitbesteding, verzelfstandiging en overheidsproductie. Dit is weergegeven in figuur 1.

Het private bedrijf

Bij de basisvorm markt hoort de private onderneming die mede door wet- en regelgeving wordt gestuurd. In een markteconomie wordt verondersteld dat het private bedrijf in een concurrerende omgeving zijn winsten maximaliseert. Dit in tegenstelling tot de gereglementeerde onderneming die onderweg is naar de markt en tot de maatschappelijke onderneming die eeuwig tussen markt en overheid blijft hangen. Winstmaximalisatie is een essentiële veronderstelling in het bewijs dat marktwerking (onder ideale omstandigheden) leidt tot maximalisatie van het maatschappelijke belang.

Winstmaximalisatie van een bedrijf correspondeert met de maximalisatie van de aandeelhoudersbelangen in een bedrijf. Dit uitgangspunt staat nu vaak ter discussie. Niet de aandeelhouderswaarde zou moeten worden gemaximaliseerd maar de waarde voor alle belanghebbenden. Niet alleen de kapitaalverschaffers, maar ook de werknemers, de toeleveranciers en klanten, en de samenleving als geheel. Kan en wil een privaat bedrijf al deze verschillende belangen tegelijk dienen?

Voor een deel lopen de belangen van de verschillende partijen die tot een bedrijf behoren parallel. Bijvoorbeeld, het betrekken van werknemers bij hun bedrijf kan leiden tot hogere productiviteit van die werknemers. Hogere productiviteit vertaalt zich in hogere lonen en winsten en lagere prijzen. Bedrijven

die inspelen op de duurzame, biologische, milieuvriendelijke, energiebesparende producten die de consumenten willen hebben, zullen in een concurrerende omgeving meer winsten maken en het dienen van die belangen loopt dan parallel met de belangen van de aandeelhouders.

Daar waar de belangen van de aandeelhouders niet parallel lopen met het publieke belang maakt de overheid gebruik van wet- en regelgeving, convenanten en heffingen om bij te sturen in de richting van wat maatschappelijk wenselijk is.

De publieke instelling

Bij de basisvorm overheid hoort de publieke instelling. Een voor de hand liggend voorbeeld is de productie van publieke goederen (politie, leger) en semi-publieke goederen (onderwijs). Een ander voorbeeld is een natuurlijk monopolie, zoals bij transport van elektriciteit (TenneT) en aanleg en onderhoud van het spoor (ProRail). In het geval van een monopolie wordt vaak een overheidsbedrijf opgezet.

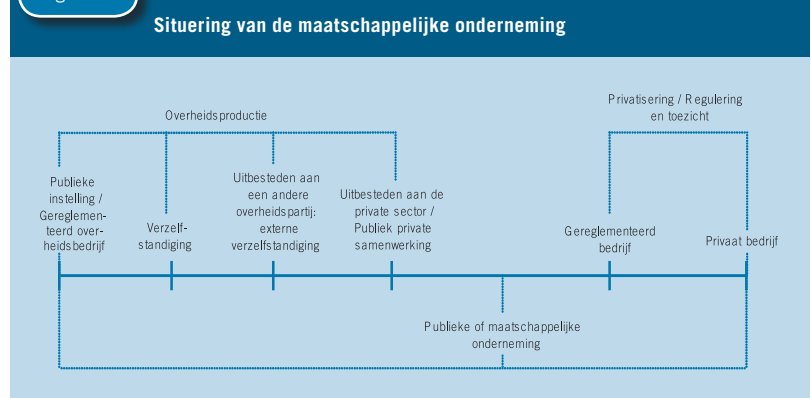
In de publieke instelling wordt het coördinatie- en motivatiemechanisme niet meer gestuurd door (de verandering in) de prijs. De publieke instelling wordt aangestuurd door het budget van een ministerie of heeft haar eigen inkomsten (of een combinatie van de twee). In het geval een overheidsbedrijf eigen inkomsten genereert, wordt het tarief meestal vastgesteld door de overheid (of een toezichthouder). Economisch gezien is het belangrijkste verschil dat binnen de overheid het prijsmechanisme geheel of gedeeltelijk vervangen wordt door bureaucratische regels en budgetmechanismen.

In het politieke bedrijf en bij uitvoerders in de publieke sector gaat het niet om winst, maar om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de dienstverlening, en dat is een notie met veel facetten waarbij verschillende groepen van belanghebbenden betrokken zijn. Andrei Shleifer (1998) concludeert in zijn artikel *State versus private ownership* dat een publieke instelling in vier gevallen te prefereren is boven een privaat bedrijf: *“These considerations point to a rather narrow set of circumstances in which government ownership is likely to be superior. These are the situations in which: (1) opportunities for cost reductions that lead to (...) deteriorations of quality are significant; (2) innovation is relatively unimportant; (3) competition is weak and consumer choice is ineffective; and (4) reputational mechanism are also weak.”*

Het gereglementeerde bedrijf

In het recente verleden heeft de overheid besloten om een andere economische organisatie in te voeren in de sectoren die beheerst werden door publieke instellingen (zoals PTT en nutsbedrijven). Onderdelen van die sector of van de oorspronkelijke publieke instelling zijn als natuurlijk monopolie ondergebracht in een gereguleerd overheidsbedrijf (zoals TenneT en ProRail). Andere onderdelen zijn omgevormd tot een gereguleerd privaat bedrijf (bijvoorbeeld KPN en TNT) en neergezet in een concurrerende omgeving. Beide worden aangestuurd door een toezichthouder, waarbij het voor het private bedrijf de bedoeling is dat het na een transitieperiode alleen maar onder algemeen toezicht (o.a. de NMa) valt. Om het te kunnen onderscheiden van het gewone private bedrijf dat ook aan

figuur 1



wet- en regelgeving moet voldoen, worden hier de termen het gereglemeenteerde overheidsbedrijf respectievelijk het gereglemeenteerde private bedrijf gebruikt. De recente politieke discussie waaraan in het begin van het artikel werd gerefereerd, richt zich vooral op de prestaties van deze gereglemeenteerde bedrijven.

Gereglemeenteerde bedrijfsvormen kennen structurele zwaktes. De toezichthouder die een bedrijf (privaat of publiek) op afstand aanstuurt, heeft altijd een informatieachterstand ten opzichte van de bedrijfsleiding. Het asymmetrische informatieprobleem neemt twee vormen aan. Allereerst, de toezichthouder weet niet of het management voldoende inspanning levert om de doelstelling te halen die gesteld wordt. Het is moeilijk voor de toezichthouder om te beoordelen of het management onder- of juist bovenmaats heeft gepresteerd. Dit informatieprobleem staat bekend als het probleem van verborgen actie of moreel risico. Een tweede soort informatieprobleem ontstaat omdat de toezichthouder minder weet dan het management van de veranderingen in de productietechnologie of de productieprocessen, of van de veranderingen bij toeleveranciers of in afzetmarkten. De toezichthouder weet minder van de sector dan het bedrijf waarop toezicht wordt gehouden. Het is voor de toezichthouder minder duidelijk of er zich in een bepaalde periode in de sector fortuinlijke gebeurtenissen hebben voorgedaan die het halen van de doelstelling gunstig beïnvloeden of dat er juist pechsituaties zijn geweest. Dit informatieprobleem staat bekend als het probleem van verborgen informatie of averechtse selectie.

Bekend uit de reguleringstheorie is dat het niet mogelijk is om gelijktijdig beide informatieproblemen op te lossen. Een toezichtpraktijk die goed werkt om het probleem van de morele selectie te verzachten, maakt het probleem van adverse selectie weer groter. Toezicht is daarom altijd onvolmaakt (Laffont en Tirole, 1993).

Echter, deze problematiek lost zich gedeeltelijk op in de loop van de tijd. Ten eerste doordat de gereglemeenteerde bedrijven zich voor een belangrijk deel bevinden in een transitieperiode. Aan het eind van de periode is het de bedoeling dat het toezicht op de gereglemeenteerde private bedrijven wordt losgelaten en dat het normale private bedrijven worden, die alleen nog onder het algemene toezicht vallen dat veel minder intensief is en daardoor veel minder informatieproblemen kent. De toezichtproblematiek is in dat geval dus tijdelijk, hoewel algemeen toezicht altijd wel nodig zal blijven (denk aan de arboregels voor de bakker om de hoek). Ten tweede vermindert de mate van het principal-agentprobleem ook doordat het uitoefenen van toezicht een leerproces is, zowel voor de toezichthouder als voor gereglemeenteerde bedrijven. De informatieproblemen worden juist vanwege dit leereffect in de loop van de tijd vaak minder. Er is inmiddels veel (inter)nationale ervaring met toezichtmodellen waaruit lessen kunnen worden getrokken. In de woorden van Joskow (2006): *“During the last fifteen years the theoretical foundations for incentive regulation of legal monopolies has developed considerably and now provides a reasonably mature theoretical framework for designing incentive regulatory mechanisms for practical application.”*

De maatschappelijke onderneming

Er gaan stemmen op om de gereglemeenteerde private bedrijven niet langer te zien als een bedrijf in transitie naar het normale private bedrijf maar om een nieuwe permanente vennootschapsvorm op te leggen. Dit zou dan de sociale vennootschap of de maatschappelijke onderneming worden. Aldus ontstaat een hybride onderneming die permanent blijft hangen tussen het publieke en het private bedrijf. “Het gaat om zo'n veertig overheidsbedrijven, waaronder bekende bedrijven als Schiphol, de NS, Gasunie, DNB, de Bank Nederlandse Gemeenten, Connexion en het Havenbedrijf Rotterdam”, aldus Ferd Crone (2007), die het idee als eerste publiceerde.

Het doel is om te zorgen dat de maatschappelijke ondernemingen meer verschillende doelen (winst, milieu, werkgelegenheid) nastreven. Tegelijk zijn de winsten die de maatschappelijke ondernemingen voortbrengen een financieringsmiddel voor de overheid die daar allerlei publieke doelen mee kan bekostigen. Het zou volgens Crone (2007) gaan om tientallen miljarden slapende euro's. Overigens zou juist privatisering deze miljarden vrij kunnen maken, omdat de kapitaalmarkt bij uitstek een meer rationele solvabiliteit afdwingt en

tuchtigend werkt wat betreft het verstandig omgaan met kapitaal.

De minister van Financiën ziet de maatschappelijke onderneming als een oplossing voor wat hij noemt de “verdwindriehoek van de zeggenschap”. Er is geen tucht van de markt, geen echte politieke sturing en er is ook nog geen of slechts een zwakke toezichthouder. Het gaat daarbij naast gereglemeenteerde overheidsbedrijven om enkele publieke instellingen, zoals de woningcorporaties, het onderwijs en de zorginstellingen.

Verwarring

Uit de reacties van krantenlezers, wetenschappers en anderen op deze tussenvorm tussen markt en overheid spreekt verwarring: wat is nu precies een maatschappelijke onderneming? Om welk soort bedrijven gaat het eigenlijk? Gaat het erom de vele particuliere stichtingen in het onderwijs, de gezondheidszorg en de sociale woningbouw een betere rechtsvorm te bieden voor hun sociale ondernemerschap? In dat geval is de nieuwe organisatievorm zeker niet bedoeld voor grote vennootschappen als Schiphol, de vervoer- en de energiebedrijven. Onduidelijk is ook hoe dit alles vorm moet krijgen. Een Raad van Commissarissen die in dienst van het publiek belang handelt en een Raad van Bestuur die periodiek de strategie ter toetsing aan het kabinet en parlement voorlegt? Als het daadwerkelijk de bedoeling zou zijn om meer politieke sturing in het beleid van de gereglemeenteerde overheidsbedrijven te krijgen, ligt het meer voor de hand deze overheidsbedrijven om te zetten in ambtelijke agentschappen onder rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid (De Ru, 2007).

Een ander probleem is dat de lijn tussen zeggenschap en politieke sturing dun en breekbaar is. Door de constructie van een maatschappelijke onderneming is het gevaar voor politieke conjunctuur in publieke doelen die met elk nieuw kabinet veranderen wel erg groot. Het afwijzen van het marktwerkingsbeleid van enkele jaren geleden door de huidige bewindspersonen en de beleidsplannen om gereglemeenteerde bedrijven om te vormen tot maatschappelijke ondernemingen zijn een perfecte illustratie van de inconsistentie van het overheidsbeleid.

Een oplossing voor een onduidelijk probleem

Welk probleem moet de maatschappelijke onderneming oplossen? Dat is niet duidelijk. In een wereld van perfecte informatie zou de toezichthouder complete contracten kunnen afsluiten met het gereglemeenteerde bedrijf waarin alles waterdicht geregeld is. In dat geval is de gedachte van de maatschappelijke onderneming overbodig (er is dan geen verdwindriehoek van zeggenschap). Omdat in de praktijk geen complete contracten kunnen worden gesloten, komt de vraag aan de orde wat de toegevoegde waarde van de maatschappelijke onderneming is.

Begin bij het gereguleerde private bedrijf. Daarvan is de bedoeling dat het na een transitiefase overgaat in een normaal bedrijf. Hierbij zijn twee soorten problemen mogelijk. Ten eerste, de transitiefase verloopt niet zoals de overheid zich dat oorspronkelijk had voorgesteld. In dat geval zijn maatregelen nodig om het transitieproces in betere banen te leiden zodat de overgang naar een normaal bedrijf in een concurrerende markt alsnog een succes wordt. De inrichting van een maatschappelijke onderneming is in dit geval een stap in de verkeerde richting. Ten tweede, de politiek wil niet meer wat eerdere kabinetten wel wilden. Haar vertrouwen in marktwerking als geschikte economische organisatievorm voor deze sector is weg. Echter, de geschiedenis is niet zomaar terug te draaien. Het is ook niet mogelijk om de transitie halverwege te stoppen, door hybride bedrijven neer te zetten die dan moeten concurreren met normale private bedrijven die ondertussen tot de sector zijn toegetreden. De overheid kan niet van Nuon een maatschappelijke onderneming maken en deze vervolgens laten concurreren met Oxxio in de elektriciteitssector. Dat creëert alleen maar ongelijkheid, onduidelijkheid en ondoelmatigheid.

Vervolgens de gereguleerde publieke bedrijven. Het betreft hier meestal netwerken. Het zijn natuurlijke monopolies (zoals TenneT en ProRail) die daarom onder een specifieke toezichthouder zijn geplaatst. Deze kijkt toe op de voorwaarden waaronder toegang tot het netwerk wordt verleend. Is het zinvol om deze bedrijven om te vormen tot maatschappelijke onderneming? Degenen die de slapende miljarden beschikbaar willen krijgen voor de overheid, zullen deze vraag met ja beantwoorden. Zoals gezegd is dit echter ook mogelijk bij de overgang van een publiek naar een privaat gereguleerd bedrijf. Bovendien betekent de overgang van publiek gereguleerd bedrijf naar maatschappelijke onderneming alleen dat deze bedrijven meer doelstellingen krijgen opgelegd zonder extra prikkel om die te halen, en dat het toezicht daardoor alleen maar gecompliceerder wordt.

Bij de voorstanders van de maatschappelijke onderneming lijkt het uitgangspunt te zijn dat wanneer de maatschappelijke doelstellingen worden vastgelegd in de statuten van de onderneming ze daarmee ook werkelijkheid worden. Maar ook het speciale statutenpapier van de notaris is geduldige. Er komt altijd een dag dat de bedrijfsleiding van de maatschappelijke onderneming zal uitleggen waarom de zeer nastrevenswaardige doelen toch niet zijn gehaald en daarvoor redenen zal noemen die de toezichthouder niet kan controleren. Er is ondanks de beste bedoelingen ook bij de maatschappelijke onderneming geen ontkomen aan de onvermijdelijke onvolmaaktheid van toezicht. De maatschappelijke onderneming maakt toezicht waarschijnlijk nog moeilijker.

Er zijn verschillende problemen met het nastreven van meerdere doelstellingen

De maatschappelijke onderneming krijgt in statuten meerdere doelstellingen opgelegd. Er zijn verschillende problemen met het nastreven van meerdere doelstellingen. Ten eerste kunnen de verschillende doelstellingen onderling conflicterend zijn. Bovendien is het wegen van de verschillende doelstellingen niet goed mogelijk, zodat niet kan worden bepaald of de maatschappelijke onderneming het goed of slecht heeft gedaan. Een derde probleem is dat niet alle doelstellingen even scherp (specifiek, meetbaar, en tijdgebonden) geformuleerd kunnen worden. Ook kan het stellen van doelstellingen perverse prikkels genereren (denk aan de prestatiecontracten met de politiek). Tot slot worden doelstellingen die niet worden genoemd meteen ook verwaarloosd.

Met de maatschappelijke onderneming wordt het probleem van de toezichthouder alleen maar groter, omdat de principaal dan nog meer doelstellingen op zijn lijstje heeft staan waartoe hij de agent moet motiveren. Dat geeft de agent nog meer discretionaire ruimte en maakt de kans op falen groter.

Indien de doelstellingen betreffende bijvoorbeeld inkomensverdeling, milieufacten, arbeidsmarktbeleid en emancipatiebeleid belangrijk zijn voor de beleidsmaker dan is het niet zinvol om die na te streven via de creatie van maatschappelijke ondernemingen, omdat diezelfde doelstellingen beter op een andere manier bereikt kunnen worden. Het is beter om het marktwerkingsbeleid alleen te gebruiken voor een efficiënte organisatie van de markt en de andere doelstellingen op een andere wijze na te streven.

Tot slot

In plaats van het bedenken van nog een tussenvorm is het belangrijker en nuttiger om eerst in kaart te brengen welk probleem precies moet worden opgelost. Het probleem van de discussie over de maatschappelijke onderneming is dat het voorbij gaat aan de inhoudelijke discussie over wat nu eigenlijk het publieke belang is waar het om gaat. Pas als je dat kent, kan bekeken worden wat de beste oplossing is. Is dat coördinatie en allocatie via de overheid of via de markt, eventueel aangevuld met regels, wetten en toezicht? De vraag blijft wat de maatschappelijke onderneming toevoegt aan dit rijtje. In plaats van voortdurend de slingerbeweging van overheid naar markt en weer terug te maken en vage constructies, zoals de maatschappelijke onderneming, te bedenken, is het maatschappelijke belang beter gediend met het leren van de fouten die in het verleden zijn gemaakt om op basis daarvan beter marktbeleid te formuleren.

Meer dan één doel

Een tweede probleem waarvoor de maatschappelijke onderneming een oplossing moet zijn, is de eendimensionale efficiëntiedoelstelling van de huidige gereguleerde bedrijven. De vraag is waarom en hoe een maatschappelijke onderneming het multidimensionale publieke belang beter kan borgen dan een gereguleerd bedrijf dat zich aan allerlei door de overheid opgestelde regels moet houden en onder toezicht staat. De overheid en toezichthouder dienen toch juist bij uitstek om de verschillende dimensies van het publieke belang te dienen?

LITERATUUR

- Crone, F. (2007) *Overheidsbedrijf vormt publieke goudmijn*. *De Volkskrant*, 14 maart.
- Financieele Dagblad* (2007) *Minister Bos kondigt gematigder privatiseringsbeleid aan*, 16 maart.
- Joskow, P.L. (2006) *Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission networks*. National Bureau of Economic Research conferentie, September 9–10.
- Laffont, J.J. en J. Tirole (1993) *A theory of incentives in procurement and regulation*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Ru, H.J. de (2007) *Geen gouden bergen voor het kabinet*. *De Volkskrant*, 25 april.
- Shleifer, A. (1998) *State versus private ownership*. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133–150.
- Vickers, J. en G. Yarrow (1991) *Economic perspectives on privatization*. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 11–132.