

# Eigendomsrecht en eigendomsopvattingen in ontwikkeling (I)

## Eigendom in een liberaal-democratische context

PROF. MR. S. W. COUWENBERG\*

**Onder invloed van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen is het eigendomsbegrip in de loop van de tijd aan belangrijke veranderingen onderhevig geweest. Thans wordt het eigendomsrecht in veel gevallen in de schaduw gesteld door contractueel gefundeerde gebruiks- en beheersrechten. In twee artikelen wordt de ontwikkeling van het eigendomsbegrip sinds de vorige eeuw geschetst. Deel I gaat in op eigendomsopvattingen in de gemengde economieën van West-Europa die worden gekenmerkt door het naast elkaar bestaan van particuliere en publieke eigendom.**

**Volgende week wordt in deel II gezien hoe het eigendomsbegrip zich in communistische landen heeft ontwikkeld.**

### Vrije contra gebonden eigendomsopvattingen

In de loop van de vorige eeuw zien we ten aanzien van de (particuliere) eigendom twee tegengestelde tendenties. Onder invloed van het economisch liberalisme is er in het juridische en economische denken een krachtige neiging het eigendomsrecht te concipiëren als volledig vrije individuele beschikkingsmacht over goederen, m.a.w. als het hoogste (alomvattende en exclusieve) recht over een zaak (plenitudo potestatis), waar alle andere private rechten van afgeleid zijn 1). Het werd daarmee de privaatrechtelijke pendant van het moderne soevereiniteitsbegrip in de publiekrechtelijke sfeer, de hoogste (alomvattende en exclusieve) politieke macht, waar alle andere gezagsrechten van zijn afgeleid en die sinds de Franse Revolutie geconcipieerd wordt als toebehorend aan (het eigendom van) het volk.

Die verabsolutering van het eigendomsbegrip was enerzijds een reactie tegen alle knellende eigendomsbeperkingen en willekeur van het feodale en monarchale verleden, anderzijds gold zij als een noodzakelijke waarborg voor de volle ontplooiing van de burgerlijke vrijheid. Losgemaakt uit zijn politieke en maatschappelijke context, kreeg de eigendom een zuiver economische oriëntatie. Die verabsolutering voltrok zich overigens op basis van een juridisch-technisch eigendomsbegrip dat in principe uitging van een in meerdere opzichten beperkt eigendomsrecht (zie ten onzent art. 625 BW 1838, dat tweërlei eigendomsbeperkingen kent: die uit de wet en die krachtens rechten van anderen).

Hiertegenover treedt steeds meer een principiële socialistische oppositie op de voorgrond die de emancipatorische kwaliteit van de liberale eigendomsopvatting en -praktijk niet langer erkent en de politieke en maatschappelijke dimensie opnieuw accentueert. Naast deze socialistische oppositie ontwikkelt zich een conservatieve en christelijk-sociale kritiek die — op andere gronden — evenzeer in verzet komt tegen het individualistische en puur economische karakter van de liberale eigendomsconceptie en het herstel van een sociaal gebonden eigendomsopvatting bepleit.

### Relativering van de eigendom als rechtsinstituut

Deze tweede tendentie, de reactie op de liberale eigendomsconceptie, heeft in de twintigste eeuw steeds meer de

overhand gekregen en heeft geleid tot een belangrijke relativering van de maatschappelijke betekenis van de particuliere eigendom van produktiemiddelen. Die relativering wordt bovendien versterkt door de feitelijke ontwikkeling van het kapitalistische stelsel. Die leidt nl. enerzijds tot een groeiende sociale interdependentie en dienovereenkomstig een toenemend beroep op overheidsinterventie ter regeling van de daaruit voortvloeiende sociale problemen en spanningen, anderzijds tot een toenemende groei, rationalisering en bureaucratisering van de onderneming, waardoor de eigenaar als ondernemer en zijn specifieke eigendomsbelang steeds meer uit het beeld verdwijnen. Wat resteert is een abstract wordend eigendomsrecht, uitgeoefend door niet-aanwezige eigenaren, wier invloed steeds geringer wordt.

Die relativering weerspiegelt zich duidelijk in de rechtsontwikkeling 2). In het hedendaagse privaatrecht ligt het zwaartepunt niet meer bij de regeling van eigendom en andere zakelijke rechten, maar bij de regeling van een grote verscheidenheid van overeenkomsten die als bron van economische macht veel belangrijker worden dan de juridische eigendom. Het eigendomsrecht wordt steeds meer in de schaduw gesteld door allerlei contractueel gefundeerde gebruiks- en beheersrechten. De rechtspositie van gebruikers/beheerders van goederen wint hierdoor aan betekenis ten koste van die der juridische eigenaars. We zien een nieuwe spreiding van eigenaarsbevoegdheden (vruchttrekking, gebruik, verbruik, beschikking) over verschillende personen. Behalve de beschikkingsbevoegdheid kunnen alle andere eigendomsbevoegdheden door niet-eigenaars uitgeoefend worden (de z.g. economische eigendom). In dit verband is de vraag gerezen of het geen aanbeveling verdient opnieuw — zoals in de middeleeuwen — een gedifferentieerd eigendomsbegrip te intro-

\* De auteur is hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie o.a. R. Derine, *Grenzen van het eigendomsrecht in de negentiende eeuw*, 1955; G. C. J. J. van den Bergh, *Eigendom - Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*, 1979.

2) Zie o.a. W. J. Slagter, *Juridische en economische eigendom*, 1968; idem, *Eigendom en privaatrecht R. M. Themis*, 1976, nr. 3/4; W. Friedman, *Law in a changing society*, 1972, blz. 91-191; en J. W. van Zundert, *Overheidsbestuur en grondeigendom*, 1980, blz. 39-66.

duceren, m.n. een gebruikseigendom naast een beschikkings-eigendom te erkennen. Hoe dit zij, het klassieke zakenrechtelijke eigendomsbegrip, betrekking hebbend op een relatie tussen subject en object, maakt in ieder geval steeds meer plaats voor een verbintenisrechtelijke eigendomsopvatting, waarin de relaties tussen personen (eigenaar en niet-eigenaars) centraal staan.

Voor zover mij bekend is deze ontwikkeling in de juridische literatuur voor het eerst theoretisch geanalyseerd door de socialistische rechtstheoreticus en latere Oostenrijkse bonds-president Karl Renner in zijn klassieke studie *Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion* (1929). Renner duidt dit proces aan als een overwoekering van het eigendomsrecht door privaatrechtelijke „Konnexinstitute” en het verloren gaan van alle functies van de particuliere eigendom in het maatschappelijke productieproces behoudens de accumulatiefunctie (toeïgening van de meerwaarde), maar ook die functie is de laatste decennia steeds meer in verdrukking gekomen. Het aandeel van het inkomen uit kapitaal in het nationale inkomen is, zoals bekend, sterk teruggelopen ten gunste van de inkomensvorming op basis van arbeid.

De maatschappelijke betekenis van het traditionele eigendomsbegrip wordt voorts ondermijnd door de ontwikkeling van nieuwe vermogensrechten die ontleend worden aan de sociale wetgeving of het verzekeringswezen en een soortgelijke functie vervullen als in de liberale rechtsstaat en economie aan de particuliere eigendom van goederen werd toegekend, t.w. het garanderen van persoonlijke vrijheid en bestaanszekerheid. Men spreekt in dit verband wel van „new property” of surrogaat eigendom.

De feitelijke relativering van het eigendomsrecht werkt uiteraard ook door in de heersende politieke cultuur. Op dit punt is er wel een duidelijk verschil tussen de Verenigde Staten van Amerika en West-Europa. In de Amerikaanse politieke cultuur („American creed”) heeft die relativering veel minder accent gekregen dan in West-Europa. De laatste jaren is in de VS zelfs weer sprake van een liberaal-kapitalistisch réveil. Het beleid van de huidige president R. Reagan is hiervan een duidelijk teken. Volgens M. Cunliffe, hoogleraar in „American studies”, is het Amerikaanse geloof in het onlosmakelijke verband tussen vrijheid en particuliere eigendom nog altijd bijzonder krachtig 3). In West-Europa wordt aan het eigendomsrecht als burgerlijk grondrecht nog wel een zeker emancipatorische waarde gehecht (het is als zodanig erkend in art. 1 Eerste Protocol van de Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950), maar dan wel als een combinatie van rechten en verplichtingen.

### Sociale functie van het eigendomsrecht

Ik beperk mij hier verder tot de ontwikkeling van het eigendomsrecht en de eigendomsopvattingen in West-Europa. Wat ik in de vorige paragraaf kort heb aangeduid, zal ik nu wat nader uitwerken. Onder invloed van de eerder genoemde principiële kritiek op de liberale theorie en praktijk van het eigendomsrecht, de toenemende sociale interdependentie en de invloed van het democratiseringsproces waardoor het bezitloze deel van de bevolking grote invloed krijgt op het staatsbestuur, voltrekt zich meer en meer een proces van socialisatie m.b.t. het gebruik van en de beschikking over de productiemiddelen die in particuliere eigendom zijn. Dank zij een uitgebreid netwerk van voorschriften die in en op grond van een snel groeiende wetgeving 4) over de samenleving is uitgespreid, krijgt de overheid een reële invloed op het beheer van en de beschikking over die productiemiddelen. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot de grond. De traditionele rechten van de grondeigenaar worden steeds meer aan banden gelegd door een lawine van beperkende overheidsvoorschriften 5). De sociale functie van de eigen-

dom wordt daardoor van toenemende betekenis. In verscheidene liberaal-democratische grondwetten is die sociale functie expliciet geformuleerd 6). In alle lidstaten van de Europese Gemeenschap zien we een tendens het gebruik en beheer van de particuliere eigendom meer en meer te reglementeren overeenkomstig de eisen van het algemeen belang en zien we — in wisselende mate — een neiging de rechtspositie van de gebruikers te versterken ten koste van die van de eigenaars 7). Naast toenemende publiekrechtelijke eigendomsbeperkingen die met of zonder schadevergoeding plaatsvinden 8), zien we ook een verruiming van de onteigeningsmogelijkheden ten algemene nutte. Al naar de politieke instelling spreekt men in dit verband of wel van een uitholling of van een vermaatschappelijking van de eigendom. In feite zien we — zij het in een heel andere politiek-culturele en maatschappelijke context — een terugkeer naar het sociaal gebonden eigendomsbegrip van vóór de Franse Revolutie.

Deze ontwikkeling gaat gepaard met een belangrijke beperking van de contractsvrijheid — met de particuliere eigendom behorend tot het institutionele kader van het kapitalistische stelsel — op allerlei terreinen. In steeds meer gevallen maakt de contractsvrijheid plaats voor een nieuw type contractuele relaties — het z.g. geleide contract — waarvan de inhoud en/of de duur, ja zelfs het ontstaan door de overheid wordt bepaald. De arbeids-, pacht- en huurovereenkomst zijn bekende voorbeelden van dit nieuwe contractstypen.

### Scheiding van eigendom en beheer

Zoals gezegd, is de scheiding van eigendom en beheer een spontaan gevolg van de ontwikkeling van het kapitalistische stelsel. In de economische literatuur is die scheiding voor het eerst theoretisch verwerkt door A.A. Berle en G.C. Means in hun bekende werk *The modern corporation and private property* (1932). Aan die scheiding is sindsdien een bredere ideologische en sociologische interpretatie gegeven door J. Burnham en J.A. Schumpeter. Burnham 9) zag hierin de opkomst van een nieuwe klasse — de managers; Schumpeter het institutionele verval van het kapitalisme, dat z.i. een aspect is van het algemene verval van het kapitalisme onder de druk van zijn eigen succes. De grote gebureaucratiseerde ondernemingen onteigenen niet alleen de eigenaars ervan, maar zij verjagen uiteindelijk ook de ondernemer en onteigenen de bourgeoisie als klasse die in dit proces zowel haar inkomen als haar functie verliest, aldus Schumpeter 10). In aansluiting hierop is door Galbraith en D. Bell de opkomst van een nieuwe professionele, wetenschappelijk-georiënteerde elite (technostructuur) gesignaleerd als belangrijkste exponent van economische machtsuitoefening 11).

3) Het Amerikaanse geloof in de emancipatorische betekenis van particulier eigendom vat hij samen in het begrip „propertarianism”. Zie M. Cunliffe, Property, liberty and the state, *Dialogue*, jg. 2, 1978, nr. 4.

4) Ten onzent de economische en sociale wetgeving: de pachtwet, de huurwetgeving, de woningwet, de wet ruimtelijke ordening, de wet vervreemding landbouwgronden, de belemmeringenwetten, de ruilverkavelingswet, de milieuwetgeving, de wetgeving inzake natuurbehoud en monumentenzorg enz.

5) Zie ten onzent J. W. van Zundert, t.a.p.

6) Zie o.a. art. 43.2 Ierse grondwet, art. 14.2 grondwet BRD, artt. 42.2 en 44 Italiaanse grondwet, art. 17.1 Griekse grondwet 1975 en art. 33.2 Spaanse grondwet 1978.

7) Zie Christel Offermans-Clas, *Eigentum in den Europäischen Gemeinschaften*, 1974.

8) Zie o.a. Van Zundert, a.w., blz. 117 e.v. en blz. 137 e.v.

9) J. Burnham, *The managerial revolution*, 1941.

10) J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, 1954.

11) J. K. Galbraith, *The new industrial state*, 1967; en D. Bell, *The coming of post-industrial society*, 1973.

Zoals bekend, voltrekt de scheiding tussen eigendom en de functies van beheer en beschikking zich in het bijzonder in en door de ontwikkeling van de naamloze vennootschap (NV). He zwaartepunt van de economische beslissingsmacht is via juridische constructies (oligarchische regelingen) en/of feitelijke factoren steeds meer in handen gekomen van de ondernemingsleiding. De rol van de aandeelhouders in de grote ondernemingen is gereduceerd tot die van geldbeleggers (beleggingseigendom), wier positie als eigenaars van de onderneming steeds meer illusoir wordt (12). (Strikt genomen is de aandeelhouder in een NV of BV eigenlijk geen juridisch eigenaar. De onderneming is immers formeel gezien eigendom van de NV of BV als rechtspersoon).

Aanvankelijk is bij de juridische constructie van de NV alle nadruk gelegd op de soevereiniteit van de algemene vergadering van de aandeelhouders, die geconcipieerd werd als de hoogste macht in de NV. De bestuurders werden gereduceerd tot lasthebbers van de vennoten (art. 55 jo, art. 54 oud WvK). Deze radicale democratische constructie heeft allang plaats gemaakt voor de erkenning van het oligarchische karakter dat de NV als economisch-juridische samenwerkingsvorm gekregen heeft (13). Het beleid berust volledig bij het bestuur van de onderneming die een eigen, direct op de wet of de statuten gebaseerde taak en verantwoordelijkheid heeft, m.a.w. een autonome economische machtspositie heeft, en voor de uitoefening van haar taak verantwoording verschuldigd is aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Door haar veel grotere kennis en kunde kan het bestuur die vergadering echter in vergaande mate manipuleren. Dat er in de praktijk van die mogelijkheid veelvuldig gebruik gemaakt wordt, ligt voor de hand.

Formeel heeft de aandeelhoudersvergadering lange tijd het benoemings- en ontslagrecht gehad m.b.t. de raad van commissarissen, maar ook op dit punt is de economische machtspositie van de aandeelhouders sterk uitgehold. In de praktijk heeft dit recht ten onzent plaatsgemaakt voor een stelsel van coöptatie dat voor de grote vennootschappen formeel bekrachtigd is in de Structuurwet van 1971. Wel is dit stelsel in zoverre enigszins beperkt dat aan de ondernemingsraad en de aandeelhoudersvergadering bepaalde rechten (van aanbeveling en bezwaar) zijn toegekend, waardoor zij de samenstelling van de raad kunnen beïnvloeden. Opmerkelijk is dat de ondernemingsraden tot dusverre in ruimere mate van die beïnvloedingsmogelijkheid gebruik gemaakt hebben dan de aandeelhoudersvergadering (14). Dit systeem van gecontroleerde coöptatie is in juni 1978 door de regering ter discussie gesteld in de SER. Ook in de Europese Gemeenschap is de samenstelling van de raad van commissarissen al jarenlang een punt van discussie in verband met de Vijfde Richtlijn van de Europese Commissie inzake de structuur van naamloze vennootschappen. Bij de vakbeweging en vele politici leeft de wens over te stappen op een systeem van direct gekozen vertegenwoordigers, zoals de Bondsrepubliek Duitsland dat reeds kent. Tegen een stelsel van directe verkiezing door belangengroepen (m.n. aandeelhouders en werknemers) worden de volgende bezwaren geopperd (15):

- het belang van de onderneming als geheel dreigt te worden achtergesteld bij de belangen van groeperingen die commissarissen als belangenbehartigers benoemen;
- ook de belangen van andere groeperingen zullen gemakkelijker in de verdrukking komen;
- binnen de raad van commissarissen zal de neiging ontstaan om te gaan polariseren, vooral wanneer de onderneming in moeilijkheden verkeert. Polarisatie bemoeilijkt en vertraagt de besluitvorming en belemmert de onderneming in haar ontwikkeling.

Ook de andere pijler waarop de aandeelhouderssoevereiniteit is opgebouwd, t.w. het principe dat de bestuurder lasthebber is van de aandeelhouders, is volledig bezweken voor de eisen van de bestuurspraktijk. De sterke uitholling van de economische machtspositie van de gemiddelde kapitaalver-

schaffer/aandeelhouder komt ook duidelijk tot uiting in het steeds meer afbrokkelen van het rendement van het kapitaalbezit. De honorering van risicodragend kapitaal is in veel gevallen een sluitpost geworden. Het winstaandeel is de laatste jaren zelfs zo gedaald dat er een nijpend tekort is aan risicodragend kapitaal. De verhouding tussen eigen en vreemd (geleend) vermogen, in 1965 nog 1 op 1, is in 1980 1 op 3½ geworden.

In links-socialistische (i.h.b. neomarxistische) kringen wordt de juist gesignaleerde scheiding tussen eigendom en beheer niet geheel ontkend. Men blijft echter van mening dat die scheiding geen wezenlijke verandering in het economische machtspatroon van het kapitalistische stelsel teweeggebracht heeft. Het hele politieke en economische stelsel draait in deze visie nog steeds om de particuliere eigendom der produktiemiddelen en vandaar dat de huidige staat nog onveranderd een burgerlijke klassestaat is (16). Men sluit hierbij gemakshalve de ogen voor het feit dat de economische machtspositie van de ondernemingsleiding niet meer primair berust op eigendom, het bezit van aandelen, maar op de beheersrechten die zij bezit uit hoofde van wet en statuten, op de relaties waarover zij beschikt en de voorsprong die zij heeft in kennis en kunde. Een ontwikkeling die door A. A. Berle kernachtig is samengevat in de titel van zijn boek *Power without property* (1959). Het beschikken over eigendom is daardoor geen noodzakelijke voorwaarde meer voor het verwerven van een leidinggevende positie in het produktieproces. In de praktijk worden de leidinggevende figuren in het bedrijfsleven echter nog wel in overwegende mate gerecruteerd uit de hogere sociale milieus en blijken bestuurders van grote ondernemingen meestal ook over aanzienlijke vermogens te beschikken (17). Ook kan niet worden ontkend dat bij een grote spreiding van het aandelenbezit de kans bestaat dat een gering aantal grote aandeelhouders — b.v. beleggingsmaatschappijen en institutionele beleggers — een onevenredig grote invloed in een onderneming kunnen verwerven. Men moet er zich dan ook voor hoeden de scheiding van eigendom en beheer in min of meer absolute termen te stellen.

In het kader van de toenemende institutionele verzelfstandiging van de grotere ondernemingen verandert ook de eigendom van de industriële produktiemiddelen van karakter. In de liberale rechtsstaat en economie van de vorige eeuw geschiedde de voor expansie van de produktie noodzakelijke vermogensvorming voornamelijk door de individuele ondernemer-eigenaar. Door die verzelfstandiging is deze functie grotendeels overgenomen door de vermogensvorming binnen de onderneming via winstinhouding. Niet het winstmotief staat hierbij voorop, maar het streven naar continue ondernemingsgroei als bron van economische macht. De eigendom van de produktiemiddelen wordt steeds meer geïnstitutionaliseerd tot orgaan-eigendom. In juridisch opzicht komt deze ontwikkeling tot uiting in de dominerende rol die de rechtspersoon (NV, BV, coöperatie, stichtingen, verenigingen e.d.) steeds meer vervult in de eigendomsstructuur. Men duidt dit verschijnsel wel aan als een collectivering van de eigendom in die zin dat de produktiemiddelen niet meer in dienst staan van individuele, maar van collectieve (groeps)-

12) Zie o.a. W. J. Slagter, a.w., 1976, blz. 292 e.v.

13) Zie o.a. P. W. Kamphuisen, Het oligarchisch karakter der

Naamloze Vennootschap, in : *Verzameld werk*, 1963, blz. 560-567.

14) Zie H. J. M. N. Honée, *De benoeming van commissarissen bij grote vennootschappen*, 1979.

15) Zie *De raad van commissarissen in de onderneming van morgen*, Rapport Prof. Mr. B. M. Teldersstichting, 1981

16) Zie o.a. Siep Stuurman, *Kapitalisme en burgerlijke staat - een inleiding in de marxistische politieke theorie*, 1978, blz. 53-55.

17) Zie T. B. Bottomore, *De elite in de maatschappij*, 1965, blz. 61-62; en Nico Wilterdink, *Collectivisatie van de vermogens in Nederland in plaats van socialisatie der produktiemiddelen*, in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het tweede jaarboek voor het democratisch socialisme*, 1980, blz. 33.

belangen. Het kapitalisme krijgt daarmee een corporatistisch karakter. Het wordt in zijn verdere ontwikkeling bepaald door grote economische corporaties die een dominerende economische machtspositie opbouwen, en een daarvan economisch afhankelijke sector van kleine(re) ondernemingen (18).

De bovengeschetste ontwikkeling leidt ertoe dat aan de kwestie van de eigendomsstructuur in niet-marxistische kringen niet meer zo'n groot belang wordt gehecht. De eigendom speelt nog slechts een beperkte rol als bron van economische macht. Er zijn daarnaast veel belangrijker bronnen van economische macht ontstaan (18a). Ook de door velen gevreesde economische macht van multinationals is niet primair gebaseerd op de eigendom die hun ter beschikking staat. Die macht ontlent zij veel meer aan hun multinationale organisatie en „know-how” en de grotere economische bewegings- en manoeuvreerruimte die zij daardoor krijgen. Belangrijker dan het nationaliseren van de eigendom der produktiemiddelen is het vraagstuk van de hervorming van de ondernemingsstructuur geworden, m.n. het waarborgen van een reële verantwoordingsplicht van de leiding der particuliere ondernemingen en van een reële invloed van het werknemerselement in de ondernemingsstructuur. Binnen de Europese Gemeenschap zijn er krachtige tendenties in die richting waar te nemen. Wel is hierbij, m.n. in de Bondsrepubliek Duitsland, een principiële discussie gevoerd over de vraag of de realisering van het recht van medezeggenschap der werknemers niet een ontoelaatbare inbreuk betekent op het grondwettelijk gewaarborgde eigendomsrecht (19).

Daarnaast maakt de kapitalistische maatschappij zich meer en meer de oude wijsheid van Francis Bacon ten nutte: „Eigendom is als mest: op een hoop gegooid stinkt het, maar wijd gespreid brengt het rijke zegen”. Mede onder invloed van een actieve overheidspolitiek voltrekt zich daardoor een socialisatie van de eigendom in deze zin dat zij over brede lagen van de bevolking gespreid wordt. Die bezitsspreiding heeft, zoals ik al opmerkte, mede bijgedragen tot de „managerial revolution” die in het voorgaande is geschetst. Op de ideologische achtergrond van het overheidsbeleid te dien aanzien, dat soms steunt op een expliciete grondwettelijke bepaling (zie art. 45 lid twee Ierse grondwet en art. 42 lid twee en 47 Italiaanse grondwet), kom ik in de volgende paragraaf terug.

### Convergentie van socialistische en liberale eigendomsopvattingen

De relativering van de eigendom als maatschappelijk en rechtsinstituut gaat gepaard met een zekere convergentie tussen liberale en democratisch-socialistische opvattingen m.b.t. de eigendom der produktiemiddelen en de exploitatie ervan in ondernemingen. Wat dit laatste betreft, groeit er een zekere overeenstemming over het doel van die exploitatie, t.w. het verrichten van een economisch- en sociaal-verantwoorde prestatie ten behoeve van de gemeenschap met inachtneming van de eisen van rentabiliteit en continuïteit. Ook is men het er min of meer over eens geworden dat de verschillende componenten in de onderneming een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor het ondernemingsgebeuren. Alleen over de juridische vormgeving van die gemeenschappelijke verantwoordelijkheid lopen de meningen nog uiteen, zoals we hebben gezien.

De convergentie inzake de eigendomsopvattingen (20) is een moeizaam proces geweest dat in socialistische veel meer dan in liberale kring met veel ideologische strijd en discussie gepaard is gegaan. Merkwaardigerwijze heeft de overgang van een dogmatische naar een meer pragmatische eigendomsopvatting vooral in de Britse Labour party — oorspronkelijk de minst dogmatische partij — de meeste strijd en spanning veroorzaakt. Zoals bekend, is de gemeenschapseigendom van de voornaamste produktiemiddelen in democratisch-socialistische kringen lange tijd een onaantastbare dogma geweest,

zij het met een wisselende doelstelling. Achtereenvolgens werd hierbij de nadruk gelegd op de realisering van een rechtvaardige inkomensverdeling, het bevorderen van een doelmatige produktie, de breideling van economische machtsposities en het garanderen van volledige werkgelegenheid (21). Na 1945 is er echter in verschillende socialistische partijen in West-Europa een ideologische heroriëntatie op gang gekomen, resulterend in nieuwe beginselprogramma's waarin gebroken werd met het traditionele socialisatie- of nationalisatie-dogma. Socialisatie werd van een politiek dogma tot een zaak van doelmatigheid, die van geval tot geval beoordeeld dient te worden. Men vindt deze ontideologisering van de eigendomsproblematiek b.v. duidelijk weerspiegeld in de ontwikkeling van het Nederlandse socialisme, dat na 1945 gestalte heeft gekregen in de PvdA.

In het socialistische beginselprogramma van 1946 is het socialistische socialisatiestreven in principe beperkt tot de gebieden van industrie, bankwezen en transport. In het socialistische rapport *De weg naar vrijheid* van 1951, waarin het socialisatiestreven nader werd gepreciseerd, werd op basis hiervan overigens nog een lange lijst van te socialiseren bedrijven genoemd. In het beginselprogramma van 1959 wordt het socialisatiestreven echter expliciet gereduceerd tot een punt waarvan de verwezenlijking door doelmatigheidsoverwegingen wordt bepaald. Vooropgesteld wordt dat de eigendom van de produktiemiddelen ondergeschikt behoort te zijn aan het welzijn van de gehele gemeenschap en dienstbaar aan een doelmatige behoeftenvoorziening (art. 29), maar dit impliceert niet dat de gehele eigendom in gemeenschapshanden zou moeten zijn. „Zowel uit een oogpunt van doelmatigheid als van spreiding van macht, is het gewenst, dat verschillende vormen van gemeenschaps- en particuliere produktie naast elkaar bestaan”. Wel „dient de particuliere beschikkingsmacht te worden beperkt voorzover het gemeenschapsbelang dit nodig maakt” (art. 29). Socialisatie is slechts „noodzakelijk, wanneer dit het doeltreffende middel is voor de instandhouding van de werkgelegenheid, de breideling van economische machtsposities en de verkrijging van een doelmatige taakvervulling van bepaalde takken van produktie en dienstverlening” (art. 29).

Aldus is de socialisatie-idee geworden tot een correctief op het particuliere produktiestelsel. Dit betekent m.a.w. dat het gemengde economische stelsel, dat in socialistische kring aanvankelijk als een overgangsstelsel werd beschouwd, in het programma van 1959 voor het eerst in beginsel is aanvaard. In de toelichting van Banning op het program (22) wordt opgemerkt dat het socialisme in een lang ontwikkelingsproces tot het inzicht gekomen is, dat niet de eigendom zelf, maar het beheer van de produktiemiddelen beslissend is voor het welzijn van de gemeenschap. Maatschappijen met staats- of gesocialiseerd bezit (zoals Rusland) kunnen een tiranniek karakter hebben, maatschappijen met overwegend particulier bezit (zoals de Verenigde Staten van Amerika) kunnen een grote welvaartsontwikkeling vertonen, ook voor de arbeiders.

Uit deze toelichting blijkt tevens dat de socialisatie-idee een opmerkelijke verruiming heeft ondergaan. Behalve overdracht van eigendom worden hieronder nu ook begrepen de gemengde bedrijfspvorm (samenwerking van particulier en overheidskapitaal), de inschakeling van overheid en werk-

18) Zie J. K. Galbraith, *Economics and the public purpose*, 1974.  
18a) Zie H. Arendt, *Wirtschaftliche Macht*, 1979.

19) Zie o.a. Slagter, a.w., 1976, blz. 298 e.v.

20) Zie P. de Haan, *Eigendomsverhoudingen in driestromenland*, AR-Staatkunde, 1979.

21) Zie rapport plancommissie PvdA, *De weg naar vrijheid*, 1951, blz. 29-30.

22) Zie W. Banning, *Toelichting op het beginselprogramma 1959*, blz. 43.

nemers in de leiding en het toezicht op grote particuliere ondernemingen (het program bepleit in art. 30 een structuurherforming van de grote ondernemingen in deze richting), en de participatie van de werknemers in het door winsthouding zich ophopende vermogen van de ondernemingen. Dit laatste wordt in het program bepleit „mede ter wille van de spreiding van het bezit” (art. 33). De introductie van dit laatste punt betekent een opmerkelijke toenadering tot de politiek van bezitsvorming, zoals die in de jaren vijftig van de zijde van de christelijke partijen steeds meer is gepropageerd. Aanvankelijk heeft men zich in socialistische kring onder invloed van de oude socialisatiegedachte, waarbij in de eerste plaats werd gedacht aan gemeenschapsbezit (van staat, provincie, gemeente e.d.), tegen het bevorderen van de particuliere bezitsvorming in bredere kring afgezet. In *De weg naar vrijheid* (blz. 43) wordt een dergelijke politiek nog op de korrel genomen en geridiculiseerd op de volgende wijze: „... zij, die van een bezitsspreiding in de zin van een versnippering van het totale vermogen over een groot aantal particulieren een remedie tegen de massificatie van de mens verwachten, mogen, afgezien van de technische onmogelijkheid van een dergelijke spreiding, bedenken, dat de figuur van de huisjesmelker geen glanzend cultuurideaal vertegenwoordigt”.

Op dit punt leidt het beginselprogramma van 1959 duidelijk een nieuwe fase in het socialistische denken in. De verburgerlijking van de arbeiders, d.w.z. de middenstandsmentaliteit, die de steeds meer in welstand toenemende arbeiders in haar greep krijgt, noopte het socialisme ook in dit opzicht overstap te gaan, wilde het de greep op de arbeiders behouden. „Het socialisme is een instelling van deze maatschappij geworden. Het is verburgerlijkt en terecht”, zo werd door Den Uyl in die tijd ronduit verklaard (23).

Sinds de tweede helft van de jaren zestig heeft zich in de PvdA onder invloed van de maatschappijkritische stromingen van die jaren een zeker radicaliseringsproces voltrokken, dat zijn weerslag gevonden heeft in het nieuwe beginselprogramma van 1976. Die radicalisering heeft ertoe geleid dat in dat beginselprogramma de socialisatie-idee opnieuw als socialistisch principe wordt beleden. Het programma spreekt zich nl. uit voor het in gemeenschapsbezit brengen van basisindustrieën, banken, levensverzekeringsmaatschappijen en de farmaceutische industrie. Tevens wordt socialisatie noodzakelijk geacht van andere industrieën voor zover die bepaalde, tevoren geformuleerde doelstellingen — o.a. een samenhangend productie- en vestigingsbeleid en een democratische controle op productie en distributie — in de weg staan.

Op deze ideologische koerswijziging werd reeds geanticipeerd in het WBS-cahier *Op weg naar arbeiderszelfbestuur*, (1974), waarin de socialisatie der produktiemiddelen als socialistisch basisprincipe weer in ere wordt hersteld, gekoppeld aan de idee van het arbeiderszelfbestuur zoals dat in Joegoslavië in praktijk is gebracht. Op de juridische vormgeving van dit socialistische wensbeeld en de juridische en financiële consequenties ervan, m.a.w. op de operationalisering ervan wordt echter niet ingegaan. En die operationalisering is ook niet geschiedt m.b.t. de radicalisering van de eigendomsopvatting in het beginselprogramma. In het praktische beleid is er daarom van die radicalisering nog weinig te bespeuren. Men is niet verder gekomen dan het stipuleren van een staatsverzekeringsmaatschappij en een Postbank en een groter overheidsaandeel in de energievoorziening (24). Ook inzake de grondeigendom is er sprake van een pragmatische aanpak, die uiteindelijk wel dient uit te monden in het in gemeenschapshanden brengen van de grondeigendom. Als stappen op die weg worden o.a. aanbevolen een verruiming van onteigeningsmogelijkheden, een uitbreiding van het gemeentelijke voorkeursrecht bij vervreemding van particuliere grondeigendom tot andere bestuurslagen, het hanteren van de gebruikswaarde van de grond als maatstaf bij onteigening en uitoefening van voorkeursrecht, uitgifte van grond in erfpacht en fiscale afroaming van ongerechtvaardigde verrijking (25).

Wat de andere democratisch-socialistische partijen in Europa betreft, leeft het traditionele socialisatiestreven momenteel het sterkst in de kringen van Britse en Franse socialisten. Na de overwinning van de Franse socialisten bij de verkiezingen voor het presidentschap en de Nationale Vergadering in 1981 is door de nieuwe socialistische regering een grootscheeps nationalisatieprogramma gelanceerd, gericht op de nationalisatie van het grootste deel van het bank- en kredietwezen en van de elf belangrijkste industriële groeperingen (28% van de Franse industrie). Het verschil tussen een socialist en een sociaal-democraat is volgens de socialistische president Mitterand gelegen in het al dan niet aanvaarden van een grootscheeps nationalisatieprogramma zoals hij dit nu wil realiseren (26). Uitdrukkelijk wordt erbij vermeld dat de beoogde nationalisatie geen „étatisation” betekent. De autonomie van de genationaliseerde ondernemingen wordt gegarandeerd in het kader van de contracten die deze ondernemingen zullen sluiten met de staat. Die autonome beslissingsmacht zal echter wel moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het regeringsbeleid.

In liberale kring is de eigendomsopvatting binnen de zich ontwikkelende verzorgingsstaat zonder veel theoretische dis-

23) J. M. den Uyl, *Marxisme anno 1959, Socialisme en democratie*, juli/augustus 1959.

24) Zie PvdA, *Weerwerk*, nrs. 3, 8 en 10 (in I. Lipschits, *Verkiezingsprogramma's 1981*, 1981, blz. 309-311).

25) Zie discussienota *Grondpolitiek van de Wiardi Beckman Stichting*, 1976.

26) Mitterand gaat hierbij nog uit van de marxistische opvatting dat de macht daar is waar de eigendom is.

cussie aangepast aan de eisen van de maatschappelijke ontwikkeling die, zoals we gezien hebben, noopten tot een aanzienlijke relativering van de particuliere eigendom en de daaruit voortvloeiende rechten. Het particuliere eigendomsrecht, zo stelt het beginselprogramma van de VVD, is geen onveranderlijke grootheid. De wijze waarop het mag worden uitgeoefend behoort voortdurend te worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkeling (art. 15).

Convergentie tussen liberale en socialistische eigendomsopvattingen betekent niet dat er niet duidelijke accentverschillen tussen beide stromingen blijven bestaan die in het praktische beleid ook tot uiting komen. In liberale kring blijft men geneigd een sterker accent te leggen op de rechten van de particuliere eigendom, terwijl men in socialistische kring traditiegetrouw de sociale functie en verantwoordelijkheid ervan meer benadrukt. Die nadruk heeft, zoals we zo juist hebben gezien, in Frankrijk geleid tot een herleving van het socialisatie- of nationalisatiestreven.

De christelijke democratie neemt overeenkomstig haar ideologische centrumpositie t.a.v. de eigendoms kwestie een middenstandpunt in, streeft m.a.w. naar een harmonisering van het individuele en sociale aspect van de eigendom. In de convergentie van liberale en socialistische opvattingen neemt de christelijke democratie derhalve een sleutelpositie in, waarbij zij, al naar gelang de omstandigheden dit wettigen, nu eens het liberale, dan weer het socialistische accentverschil steunt. In de katholieke sociale leer die lange tijd de belangrijkste ideologische inspiratiebron geweest is van de katholiek-georiënteerde christelijke democratie geldt het subsidiariteitsbeginsel hierbij als maatstaf. Vergroting van publieke eigendom is dienovereenkomstig slechts geoorloofd als het algemeen welzijn dat duidelijk eist, m.n. als het om goederen gaat die een zo grote economische macht vertegenwoordigen dat men ze niet in particuliere handen kan laten zonder gevaar voor het algemeen welzijn. Aldus de encyclieken *Quadragesimo Anno* van paus Pius XI en *Mater et Magistra*, (1961) van paus Johannes XXIII 27). Als alternatief van de socialistische socialisatie-idee is in het kader van deze sociale leer van stonde af aan de idee van de bezitsspreiding gesteld. „Transformer les proletaires en propriétaires”, dit is een van de hoofdgedachten van alle sociale encyclieken — en ook de huidige paus Johannes Paulus grijpt hierop terug in zijn encycliek *Laborem exercens* — en een voornaam programmapunt van alle christen-democratische partijen. Deze idee is primair bedoeld geweest als wezenlijke bijdrage tot deproletarisatie, bevrijding der arbeiders uit hun toestand van bezitloosheid en economische afhankelijkheid. De laatste decennia wordt echter meer het accent gelegd op het waarborgen van een zekere maatschappelijke zelfstandigheid. In plaats van de vroegere afhankelijkheid van de kapitalistische lasse is er nu nl. een nieuwe afhankelijkheid gekomen, t.w. die van de verzorgingsstaat. Tegenover de groeiende staatszorg biedt het particuliere bezit de basis voor een zekere maatschappelijke onafhankelijkheid.

De bezitsspreidingsidee is, zoals we gezien hebben, aanvankelijk gestuit op socialistisch verzet, maar de laatste twee decennia is zij min of meer gemeengoed geworden. Alleen over de praktische verwezenlijking van deze idee lopen de meningen soms nog uiteen. Dit is in ons land vooral gebleken in de jarenlange discussie over vermogensaanwasdeling als middel tot bezitsspreiding. Van werkgeverszijde (VNO en NCW) is tegen het wetsontwerp op de vermogensaanwasdeling (VAD) zelfs stelling genomen, omdat het in strijd zou zijn met de grondwettelijke bescherming van de particuliere eigendom. Het zou nl. leiden tot een wettelijke verplichting om zonder tegenprestatie vermogenstitels in eigendom af te dragen aan derden.

### Consensus over pluralistisch eigendomsstelsel

De ideologische convergentie die in het voorgaande kort is aangeduid, heeft geleid tot een zekere consensus inzake de

wenselijkheid van een pluralistisch patroon van eigendomsvormen, zoals persoonlijke eigendom, allerlei vormen van corporatieve eigendom (NV, coöperatie e.d.) en de eigendom van particuliere stichtingen; de gemengde bedrijfsvorm met meerdere of mindere mate van overheidsdeelneming; en de publieke eigendom van bedrijven en inrichtingen op verschillende bestuursniveaus. Deze consensus maakt deel uit van de consensus die na de oorlog is gegroeid inzake de wenselijkheid van een gemengde economie. Die berust zoals men weet op een combinatie van persoonlijke en gemeenschapsverantwoordelijkheid en, op basis hiervan, van particuliere en publieke eigendom en van ondernemingsvrijheid en overheidsleiding. De ontwikkeling van een pluralistisch eigendomsstelsel is een algemene tendens in West-Europa die soms uitdrukkelijk in de grondwet verankerd is (zie b.v. art. 42.1 Italiaanse grondwet). Een afwijking van die pluralistische tendentie vormt de Portugese grondwet van 1976, waarin het in gemeenschapseigendom brengen van de voornaamste produktiemiddelen en van de grond als een van de fundamentele staatsaken wordt aangemerkt (art. 9 sub c en 10.2 GW). Het socialiseren van de produktiemiddelen wordt gestipuleerd als een onontbeerlijke voorwaarde voor een effectieve verwezenlijking van de sociale grondrechten (art. 50 GW) en behoort als zodanig tot de constitutionele uitgangspunten die onttrokken worden aan een toekomstige grondwetsherziening (art. 290 GW). Op de revolutionaire ontwikkeling die in Portugal na de Anjerrevolutie van 1974 is ingezet en waarvan het socialisatiestreven een van de politieke vruchten is, is bij de parlementsverkiezingen van december 1979 een conservatieve reactie gevolgd die streeft naar het ongedaan maken van de omvangrijke nationalisaties die na de Anjerrevolutie hebben plaatsgehad. De centrum-rechtse regering die in Portugal sinds enige jaren aan de macht is, tracht dit streven te realiseren, maar stuit hierbij op de Revolutionaire Raad die wordt voorgezeten door president Eanes en overheerst wordt door linkse militairen. Die Raad, die is ingesteld om ervoor te zorgen dat Portugal bestuurd wordt in de geest van de Anjerrevolutie van 1974, heeft o.a. tot taak er op toe te zien dat de grondwet niet wordt geschonden. Door het parlement goedgekeurde wetsontwerpen die gericht zijn op denationalisatie en liberalisering van het bedrijfsleven als voorwaarde voor economisch herstel en voor de noodzakelijk geachte aanpassing van Portugal aan de eisen van het EG-lidmaatschap — Portugal hoopt in 1984 tot de EG te kunnen toetreden — zijn de laatste jaren door deze Raad telkens opnieuw ongrondwettig verklaard.

Bij het bepalen van de onderlinge verhouding tussen de verschillende vormen van eigendom die zich binnen het pluralistische eigendomsstelsel ontwikkeld hebben, geldt het algemeen belang als beslissend criterium. Bij de politieke interpretatie hiervan openbaren zich nog wel ideologische accentverschillen. In socialistische kring is men in het algemeen geneigd eerder de noodzaak van publieke eigendomsvormen te benadrukken en het eenmaal tot stand gekomen gemeenschapsbezit zoveel mogen ook meer open voor reprivatisering van gemeenschapsbezit als hiervoor gegronde redenen zijn aan te voeren en het algemeen belang zich hier tegen niet verzet. In liberale kring zien we veelal een nog sterkere voorkeur voor particuliere boven meer publieke eigendomsvormen. Inzake reprivatisering lopen het christen-democratische en het liberale standpunt praktisch parallel, zoals blijkt uit de regeringsnota inzake het staatsbezit die de minister van Financiën J. Zijlstra op 14 november 1960 namens het confessioneel-liberale kabinet-De Quay bij de Tweede Kamer heeft ingediend. Inzake reprivatisering wordt hierin o.a. het volgende opgemerkt:

27) Deze opvatting werkt ook duidelijk door in het CDA. Zie het rapport *Grondeigendom en grondbeheer*, 1975.



„Algemeen en principieel moet het standpunt worden ingenomen dat de Staat zich niet verder begeeft op de weg van het verkrijgen van deelnemingen in het bezit van kapitaalgoederen, dan door het algemeen belang noodzakelijk wordt gemaakt, terwijl het behouden van deelnemingen eveneens afhankelijk behoort te zijn van het antwoord of het algemeen belang zulks vordert. Hieruit vloeit voort dat niet slechts het verwerven van nieuwe deelnemingen uitdrukkelijk vanuit het algemeen belang moet kunnen worden gemotiveerd, doch dat hetzelfde geldt met betrekking tot het aanhouden van eens verworven deelnemingen. Het spreekt vanzelf dat in dit kader terdege rekening dient te worden gehouden met financiële belangen van de Staat en de andere betrokkenen.

Zoals uit het voorgaande volgt, dient voor de vraag of een deelneming behoort te worden afgestoten, vooreerst te worden onderzocht, of het motief waarom indertijd tot deelneming is besloten nog steeds aanwezig is. Zo zulks het geval is zal moeten worden nagegaan of dit motief ook thans nog het behoud van de deelneming in het algemeen belang rechtvaardigt, terwijl, zo zulks niet het geval is, behoort te worden nagegaan, of thans niettemin het algemeen belang het behoud van de deelneming vordert. . .”

Wat de wijze van afstoten van deelnemingen betreft, merkt Zijlstra op dat de bedoelde transacties mede kunnen worden gebruikt voor de bezitsvorming.

Van CNV-zijde is in de jaren zestig gepleit voor reprivatisering van staatsbezit via de uitgifte van volksaandelen (in de vorm van participatiebewijzen van een op te richten beleggingsmaatschappij), zoals in die tijd door de christendemocratische regering van de Bondsrepubliek Duitsland in praktijk werd gebracht 28).

Als gevolg van de crisis waarin de verzorgingsstaat is geraakt, zien we de laatste tijd een herleving van de reprivati-

seringsgedachte. Die gedachte wordt nu vooral gelanceerd om de overbelasting van de staat tegen te gaan. Het gaat er hierbij vooral om allerlei overheidsdiensten en -taken die veel te duur geworden zijn, af te stoten naar goedkoper werkende particuliere bedrijven. Uit empirische onderzoeken naar de productiekosten van publieke organen en particuliere ondernemingen is gebleken dat de particuliere sector doorgaans goedkoper produceert dank zij een grotere efficiency. Vandaar dat reprivatisering van een hele serie overheidsbedrijven en -diensten wordt aanbevolen 29).

De particuliere eigendom is in het kader van het pluralistische eigendomsstelsel nog steeds een van de pijlers van de westerse maatschappelijke orde en als zodanig ook in grondwetten en in internationale verdragen inzake de klassieke grondrechten direct of indirect erkend, al is de maatschappelijke betekenis ervan, zoals we hebben gezien, wel afgenomen. De Nederlandse grondwet kent alleen een negatieve eigendomsгарantie in de vorm van een onteigeningswaarborg. Een positieve eigendomsгарantie waardoor de instandhouding van particuliere eigendom een expliciete constitutionele doelstelling is, ontbreekt. We missen daardoor een grondwettelijke garantie dat het belang van de particuliere eigendom als zelfstandige politiek-culturele waarde wordt afgewogen tegen het belang van publiekrechtelijke eigendomsbeperkingen of onteigening. In de praktijk van b.v. het ruimtelijke-ordeningsbeleid, waarin publiekrechtelijke eigendomsbeperkingen schering en inslag zijn, heeft dit ertoe geleid dat van een dergelijke afweging meestal geen sprake is 30). In een recente dissertatie wordt met het oog hierop gepleit voor de introductie van een positieve grondwettelijke eigendomsгарantie in de vorm van een sociaal grondrecht 31). Een positieve eigendomsгарantie kan echter zeer wel worden afgeleid van het eigendomsrecht als klassiek grondrecht. In het kader van de vermaatschappelijking van de grondrechtsconceptie wordt het eigendomsrecht n.l. niet langer louter in negatieve zin opgevat als een verbod tot aantasting van de eigendom zonder schadeloosstelling, maar krijgt het tevens ook een positieve betekenis in deze zin dat het tot de taak van de overheid behoort de particuliere eigendom als rechtsinstituut te waarborgen en de spreiding ervan over de bevolking te bevorderen 32).

De publieke gemeenschapseigendom vormt in het pluralistische eigendomsstelsel een sector van toenemende betekenis, zij het in verschillende gradaties. In landen als Frankrijk en Italië b.v. is deze eigendomsvorm veel omvangrijker dan in ons land. De grote marktbeheersende ondernemingen zijn echter in de meeste westerse landen nog in overwegende mate in particuliere handen. Intussen is er wel een groeiende bewustwording van het publieke karakter van deze ondernemingen. Men ziet een toenemende convergentie tussen het openbaar bestuur en het particulier ondernemingsbestuur, die zowel betrekking heeft op het bestuursdoel als op de beginselen en de praktijk van de bestuursinrichting. Steeds sterker groeit het besef dat de fundamentele doelstelling van de grote particuliere ondernemingen sterk betrokken is op het algemeen belang 33). Hieruit vloeit echter niet zonder meer

28) Zie *De Gids*, 24 april 1965.

29) Zie P. B. Boorsma, *Sanering in de collectieve sector*, TH Twente, Afd. bestuurskunde, 12 juni 1981; en deelrapport 3, Heroverweging profijtgedachte en privatisering, voorbereid door een ambtelijke werkgroep als onderdeel van de opdracht inzake heroverweging collectieve uitgaven en aangeboden aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 8.

30) Zie J. W. van Zundert, a.w., 1980, blz. XIV, 67 en 72 e.v.

31) Van Zundert, a.w., blz. 101 e.v.

32) Zie S. W. Couwenberg, *Liberale democratie als eerste emancipatiemodel*, 1981, blz. 69 e.v.

33) Zie J. K. Galbraith, a.w. 1967; idem, *The public purpose of economics* - An interview with G. K. Galbraith, *Dialogue*, jg. 6, 1973, blz. 104. Ten onzent o.a. R. H. Samsom, *Openbaar bestuur en privaat ondernemingsbestuur*, 1967, blz. 72-77; W. J. Slagter, a.w., 1976, blz. 292; P. de Haan, *De plaats van de eigendom in het hedendaagse bestuursrecht*, *R. M. Themis*, 1976, nr. 3/4, blz. 317; en J. W. van Zundert, a.w., blz. 70-71.

de noodzaak voort deze ondernemingen te nationaliseren. De juridische praktijk van de westerse verzorgingsstaten leert dat de overheid in veel gevallen over voldoende juridische beleidsinstrumenten beschikt om een ook in publiek opzicht verantwoord ondernemingsbeleid te garanderen (via steunverlening, staatsdeelneming, voorschriften, vergunningen, overeenkomsten, overlegprocedures e.d.). De publieke rol die het privaatrechtelijk-gefundeerde pluralistische partijwezen vervult in de functionering van het democratische staatsbestel, bewijst al sinds jaren dat publieke verantwoordelijkheden binnen een bepaald juridisch oriëntatiekader zeer wel aan particuliere organisaties kunnen worden toevertrouwd.

### Relativering onderscheid tussen publieke en particuliere eigendom

Het gemengde karakter van de economische orde komt ook duidelijk tot uiting in de ontwikkeling van het pluralistische eigendomsstelsel. Tussen de zuiver particuliere en publieke eigendom der produktiemiddelen zien we nl. een snel groeiende tussensector van ondernemingen wier kapitaal gedeeltelijk in overheidshanden is of die afhankelijk zijn geraakt van overheidssteun, en die tevens min of meer onder overheidscontrole staan (via aan financiële steun verbonden voorwaarden, door de staat benoemde bestuurder of commissarissen, regeringswaarnemer e.d.). De ontwikkeling van deze tussensector is veel meer door praktisch-economische en -politieke dan door ideologische overwegingen bepaald. In feite is er te dien aanzien sprake van een sterk casuïstisch beleid, waarbij herstel en behoud van werkgelegenheid en versterking van de economische structuur een grote rol spelen als beleidsmotieven. In de literatuur is er een neiging om ondernemingen wier kapitaal voor minstens 50% in overheidshanden is en/of waarin de overheid een overwegende invloed uitoefent tot de publieke ondernemingen te rekenen 34). Als men publieke ondernemingen in deze ruimere zin opvat, nemen zij in een aantal belangrijke bedrijfstakken in de Europese Gemeenschap al een overheersende positie in. In de VS spelen zij daarentegen nog steeds een ondergeschikte rol.

Wordt het traditionele onderscheid tussen particuliere en publieke eigendom en exploitatie van produktiemiddelen door de groeiende betekenis van juistgenoemde tussensector duidelijk gerelativeerd, anderzijds wordt dit onderscheid van minder belang doordat de publieke sector van het bedrijfsleven in de Europese Gemeenschap in beginsel geneigd is marktconform op te treden (commercieel bedrijfsbeheer), m.a.w. zich aan te passen aan de wetten van het marktmechanisme; een tendentie die versterkt wordt door het Europese Gemeenschapsrecht dat uitgaat van het primaat van coördinatie van economische beslissingen door het marktmechanisme. Collectieve investering of belegging in staatsbedrijven of via staatsdeelnemingen betekent derhalve niet zonder meer een bijdrage tot centralisatie van economische besluitvorming, zoals vaak beweerd wordt. Die besluitvorming geschiedt nl. in en door publieke ondernemingen die in toenemende mate geneigd zijn een eigen beleid te voeren dank zij een juridisch-organisatorische status (deconcentratie zoals bij staatsbedrijven of functionele decentralisatie zoals bij publieke ondernemingen met eigen rechtspersoonlijkheid of met een privaatrechtelijke status) die een zekere zelfstandigheid t.o.v. de centrale overheid garandeert en daarmee een marktorientatie mogelijk maakt. Wel is er in die ondernemingen een voortdurende spanning tussen die marktorientatie en het overheidsaspect. De intensiteit van die spanning hangt af van de economische marktpositie (concurrentie of monopolie), de juridische structuur en de financiële positie (winstgevend of steunontvangend). In het algemeen lijkt de marktorientatie echter sterker te zijn dan het overheidsaspect en de politieke invloed 35). De parlementaire controle op de publieke sector van het bedrijfsleven heeft meestal niet veel te betekenen 36). Vandaar dat men wel spreekt van een privati-

sering der publieke ondernemingen en in aansluiting hierop een lans breekt voor het gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen (i.h.b. de NV-voorn) voor publieke ondernemingen. Hiervoor is te meer reden omdat dit een ontlasting van het overbelast geraakte overheidsapparaat tot gevolg heeft. De staat, zo leert de praktijk, is in het algemeen geneigd zich hoofdzakelijk als aandeelhouder/belegger te gedragen en het ondernemen zoveel mogelijk aan de ondernemingsleiding over te laten 37).

Gegeven deze privatiseringstendentie m.b.t. publieke ondernemingen die ten onzent in de wetgeving nog onvoldoende is verwerkt 38), kan men van een versterking van de publieke sector van het bedrijfsleven op zich geen echte ingrijpende veranderingen in de economische orde verwachten. Die orde wordt nl. veel meer bepaald door de tegenstelling tussen persoonlijke en gemeenschapsverantwoordelijkheid voor het economische proces, die tot gelding komt in en door de keuze tussen marktbeginnel en budgetmechanisme, tussen besluitvorming via de markt en via het overheidsbudget. Het verschil is eigendomsstructuur — particuliere of publieke eigendom — is voor de aard van de economische orde van secundair belang.

In de marxistische optiek denkt men hierover geheel anders. In deze optiek is de kern van de kapitalistische problematiek, de maatschappelijke doodzonde van het kapitalisme, juist gelegen in de tegenstelling tussen het publieke karakter (de vermaatschappelijking) van de voornaamste produktiemiddelen en de particulier-kapitalistische grondslag ervan 39). Die leidt ertoe dat de staat ondergeschikt wordt gemaakt aan de belangen van het particuliere monopoliekapitaal. Hoezeer de eigendomsstructuur nog centraal staat in de communistische opvatting van menselijke emancipatie is opnieuw gebleken in de discussie over de convergentietheorie, het naar elkaar toegroeien van de economische stelsels van Oost en West, zoals die o.a. is ontwikkeld door Tinbergen e.a. 40). Die theorie is van communistische zijde met bestialiteit van de hand gewezen, omdat zij geen recht laat wedervaren aan het wezenlijke verschil in eigendomsstructuur tussen Oost en West. Die structuur acht men nog steeds van primair belang voor de opbouw van een samenleving waarin de mens zijn emancipatorische bestemming vindt. In een tweede artikel ga ik hierop nader in.

S.W. Couwenberg

34) Zie U. Rosenthal en A. Reinders, Publieke ondernemingen: De schizofrenie van successen en mislukkingen, *Beleid en Maatschappij*, maart/april 1981.

35) Zie H. J. de Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen*, 1981, blz. 302-303 en 304 e.v.

36) Zie o.a. Clive Jenkins, *Power at the top, a critical survey on the nationalised industries*, 1962.

37) Zie H. J. de Ru, a.w., blz. 313, 321 en 327.

38) Zie H. J. de Ru, a.w., blz. 326. De commercialisering en marktgerichtheid van de staatsbedrijven dienen in de wetgeving inzake die bedrijven te worden verwerkt. Vastgelegd moet worden dat prijsstelling en exploitatie primair door de markt worden bepaald, terwijl bedrijfsvreemde lasten die voortvloeien uit het openbaar belang in aparte overeenkomsten tussen overheid en ondernemingen moeten worden geregeld. Aldus De Ru, die hierbij verwijst naar de EG-regeling voor de spoorwegen: de onderneming is niet verplicht openbare diensten te verlenen, tenzij de overheid die expliciet opdraagt. In dat geval is de overheid jegens de betrokken onderneming verplicht tot compensatie van de daardoor ontstane bedrijfsvreemde lasten.

39) Zie o.a. Siep Stuurman, a.w., 1978, blz. 41

40) Zie o.a. J. Tinbergen, Do communist and free economics show a converging pattern?, *Soviet Studies*, jg. 12, april 1961, blz. 333-341; J. van den Doel, *Konvergentie en evolutie*, 1971. Voor een recente evaluatie van de convergentietheorie zie J. Tinbergen, De convergentietheorie - balans na 20 jaar, in: Oost-West verhoudingen anno 1980 (2), *Civis Mundi*, november 1980 (met literatuuroverzicht)