

De overheid als ondernemer

Minister Ruding stelde onlangs in het blad *Euromoney* dat hij er naar streeft de deelnemingen van de overheid in particuliere bedrijven af te stoten. „In principle we support the sale to the public of companies owned by the government, either in part or as a whole” (1). Een soortgelijke uitspraak is al eerder gedaan (tijdens de algemene beschouwingen bij de Miljoenennota in 1984), en het lijkt slechts een bevestiging te zijn van het aloude privatiseringsvoornemen van het kabinet. Toch is Rudings uitspraak van belang. In de eerste plaats omdat de overheid als ondernemer een vooraanstaande plaats in de Nederlandse economie inneemt. In ongeveer 40 bedrijven neemt de staat direct deel: het bezit aan aandelenkapitaal uit hoofde van deelnemingen bedroeg eind 1983 nominaal bijna f. 2,9 mrd. Daarbij komen nog de vele indirecte deelnemingen via participaties van overheidsbedrijven en via de Nationale Investeringsbank en de ontwikkelingsmaatschappijen. In de tweede plaats verdient Rudings uitspraak aandacht omdat er bij nadere beschouwing iets anders aan de hand is dan het privatiseren van overheidsdiensten of -taken. Overheidsdiensten betreffen immers activiteiten die uit algemene middelen worden bekostigd en in eigen beheer worden uitgevoerd. Overheidsdeelnemingen daarentegen hebben betrekking op de voortbrenging van goederen en diensten die, in principe, uit marktopbrengsten worden bekostigd. Van privatisering – het overbrengen van activiteiten van de collectieve sector naar de markt – is dus geen sprake.

Dit verschil tussen privatiseren en het terugtrekken van deelnemingen uit bedrijven, is meer dan een kwestie van definiëren; het leidt tot geheel andere beleidsaanbevelingen. De reden om een overheidsdienst te privatiseren is immers dat de efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd als zij aan prikkels van de markt wordt onderworpen. De situatie is anders voor bedrijven waarin de overheid als aandeelhouder participeert: zij zijn al blootgesteld aan marktkrachten. De overheidsbedrijven hebben doorgaans de juridische vorm van een (structuur-)NV, zoals bij DSM, KLM, Hoogovens en de Luchthavens het geval is. Dit betekent dat de directe invloed van ambtenaren en politici gering is: de directie is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en niet de top van een ministerie, tekorten worden niet automatisch afgedekt en verschijnen ook niet op de rijksbegroting, en de financiering geschiedt door winstinhouding of het aantrekken van gelden op de kapitaalmarkt en niet door kapitaaloverdrachten van de overheid zoals bij overheidsdiensten het geval is. Het is mogelijk dat de staat, als belangrijkste aandeelhouder, via de aandeelhoudersvergadering of de statuten toch een doorslaggevende en dus, althans volgens de gangbare opvatting, een verlamende invloed op het bedrijfsgebeuren heeft. Maar in structuur-NV's is deze invloed formeel aanzienlijk beperkt. En ook als de juridische vorm van de onderneming wel invloed van de staat toelaat en/of de statuten de overheid speciale bevoegdheden toekennen, blijkt nauwelijks van de geboden mogelijkheden gebruik te worden gemaakt. De invloed en het toezicht van de staat op de bedrijfsvoering van overheidsondernemingen zijn zwak en op een afstand (2).

Privatisering van deze bedrijven zal dan ook niet tot efficiency- en doelmatigheidswinsten leiden, omdat de aanwezigheid van marktprikkels en concurrentie al verzekerd is. Er kan natuurlijk sprake zijn van een monopolie. Maar in dat geval betekent privatisering dat een overheids- in een particulier monopolie wordt omgezet. De concurrentie neemt niet toe, en de verwachte efficiencywinst blijft uit. Waarom dan toch deelnemingen afstoten? Minister Ruding geeft in zijn omschrijving van de werkzaamheden van een interdepartementale werkgroep op dit terrein, zelf het antwoord: „Its task is to state why we should not sell. If the group cannot do that, we should go ahead and dispose of the company”. Er is dus sprake van een ideologische keuze, waarbij de privatiseringsdoelstelling voor de economische motivatie moet zorgen die er in feite niet is. De bewijslast wordt omgedraaid: zijn er zwaarwegende argumenten aanwezig om *niet* te privatiseren.

Een belangrijke categorie van overwegingen om in bedrijven te participeren is defensief van aard: het gaat om steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden. Deze deelnemingen zijn doorgaans indirect (via de Nationale Investeringsbank of de ontwikkelingsmaatschappijen), en vinden plaats op sociaal-economische en politieke gronden. Veel aanknopingspunten om op dit terrein deelnemingen af te stoten zijn er niet. De particuliere sector zal er weinig voor voelen om deze „kneusjes” over te nemen, en – vooropgezet dat de steun tijdelijk is – kan niet op het tijdschema worden voortgelopen als daardoor de bedrijven in kwestie in moeilijkheden komen.

De bedoeling zal zijn om de als permanent bedoelde deelnemingen van de hand te doen. Het gaat hierbij vooral om overheidspar-

ticipaties in natuurlijke monopolies. Achtergrond hiervan is dat misbruik van macht moet worden voorkomen of dat het gewenst is dat de omvang van de dienstverlening omvangrijker is dan uit bedrijfseconomische criteria zou voortvloeien. Voorbeelden zijn de Spoorwegen, de PTT en de elektriciteitsbedrijven. Maar ook hier zijn de mogelijkheden om te privatiseren beperkt omdat het maatschappelijk gezien bij voorbeeld niet wenselijk is dat regio's op infrastructuureel gebied worden geïsoleerd. Privatisering zou alleen mogelijk zijn in combinatie met een omvangrijke regulering die er op gericht is de bedrijfseconomische overwegingen van de ondernemingen in de gewenste richting bij te sturen. De afslanking van het overheidsapparaat door te privatiseren zou in dat geval alleen maar optisch zijn, en het optimaal functioneren van het bedrijf zou worden bemoeilijkt.

De meeste afstotingen van deelnemingen zouden te vinden zijn bij grote bedrijven waarin de overheid participeert, doch die hun bedrijfseconomische taak niet hoeven te mengen met een maatschappelijke neventaak (zoals de vervoersplicht op rendabele en niet rendabele lijnen die de Spoorwegen heeft, en de aansluitingsplicht van de PTT). Gedacht kan worden aan bij voorbeeld de KLM en DSM. Bij de KLM is de ruimte echter klein: in 1983 is al voor nominaal f. 50 mln. aan aandelen afgestoten, en in verband met internationale onderhandelingen over landingsrechten moet de overheid een vinger in de pap houden. Dan blijft DSM als potentiële kandidaat over.

Ook de minister realiseert zich dat de lijst met kandidaten klein is, maar DSM lijkt ook hem geschikt. Het chemische concern, waarin de overheid voor 100% deelneemt, is voortgekomen uit de Staatsmijnen, die indertijd (1901) zijn opgericht om de energievoorziening (kolen) in eigen hand te houden. De mijnen zijn inmiddels gesloten, en daarmee lijkt het strategische motief voor de participatie van de overheid te zijn vervallen. Maar er is een soortgelijk motief voor in de plaats gekomen: het belang van DSM in de gasector. DSM participeert namelijk voor 40% in de NV Nederlandse Gasunie, die monopolist is op het gebied van inkoop, verkoop en transport van gas. Privatisering van DSM zou de staatsinvloed hierop beperken tot 10% (de omvang van de directe participatie van de staat in de Gasunie), en de NAM (een „joint venture” van Shell en ESSO) zou een doorslaggevende invloed verwerven. Ook bij de winning van het gas heeft de staat via DSM een belangrijke invloed: de DSM Aardgas BV neemt 40% van de totale winning voor haar rekening. Is het wenselijk dat de staat door DSM te privatiseren haar (sluimerende) invloed op de gaswinning en -exploitatie opgeeft? Een alternatief is natuurlijk om de regelgeving met betrekking tot de winningsconcessies, dividendafdrachten, winstverdeling, prijs- en afzetpolitiek enz. uit te breiden, maar regulering past niet in de geest van de tijd en zou weleens omslachtiger, en dus duurder, kunnen zijn dan directe overheidsparticipatie. Ten slotte wordt privatisering van DSM bemoeilijkt door de vele kruisverbanden die tussen dit bedrijf en vele andere bestaan: DSM neemt deel in meer dan 60 (werk-)maatschappijen, waaronder bij voorbeeld Volvo Car BV en Van Doorne's Bedrijfswagenfabriek DAF BV. Het is de vraag of al deze bedrijven zich ook lenen voor vermindering van overheidsinvloed.

Het heeft er de schijn van dat minister Ruding zich in een opwelling heeft laten meeslepen door mevrouw Thatcher, die al jaren bezig is met een grootscheepse privatiseringscampagne van overheidsbedrijven. Maar Engeland is Nederland niet. In het Verenigd Koninkrijk heeft het in het verleden ontbroken aan een economische fundering van de nationalisaties. De reden is doorgaans van politieke aard geweest. De klok is in zo'n situatie, eveneens op ideologische gronden, gemakkelijk terug te draaien. In Nederland ligt dat anders, en hebben economische motieven wel degelijk een rol bij het deelnemen van de overheid in bedrijven gespeeld. Bij de privatiseringsbeslissing zullen die motieven opnieuw in de beschouwing moeten worden betrokken. Maar ook als het economische motief wat op de achtergrond blijkt te zijn geraakt, hoeft privatisering niet voor de hand te liggen: efficiency-winsten kunnen zelden worden behaald en bestaande kruisverbanden tussen ondernemingen kunnen tot complicaties leiden die niet zo snel zijn te overzien. Waarom dan toch al die moeite om te privatiseren?

H. Kamps

1) *Euromoney*, supplement, mei 1985, blz. 12 e.v.

2) J. de Boer, *De overheid als ondernemer*, *ESB*, 15 augustus 1979.