

Hein Vrolijk\*

# Overheidsondernemingen

## Misverstanden en mogelijkheden

In deze tijd van deregulering en privatisering worden in tal van West-europese landen ook overheidsondernemingen in een kwaad daglicht gesteld. Ze zijn volgens de heersende politiek-ekonomische stroming inefficiënt, belemmeren de werking van het 'vrije marktmechanisme' en leiden tot een te grote overheidsbureaucratie. In West-Europa is Frankrijk het enige land waar in de laatste jaren de sektor overheids-ondernemingen sterk is uitgebreid.

De discussie over overheidsondernemingen en hun rol in de ekonomische ontwikkeling en in de ekonomische politiek heeft in het algemeen een sterk ideologisch karakter. (Felle) voor- en tegenstanders van overheidsbedrijven zijn er in ruime mate, mensen die het fenomeen overheidsbedrijven daadwerkelijk onderzoeken zijn er maar weinig. Dat laatste geldt in het bijzonder voor Nederland.<sup>1</sup> Nu is dat niet zo verwonderlijk want overheidsondernemingen hebben tot dusver nauwelijks een rol gespeeld in de ekonomische politiek van de Nederlandse overheid. Recente uitzonderingen zijn de oprichting van de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) en de Postbank.<sup>2</sup> Alleen na de tweede wereldoorlog was er in dit opzicht een actief optreden van de overheid (Breedband, DSM, Fokker, Heidemij, Soda Delfzijl).

Over staats- of overheidsondernemingen heersen nogal wat misverstanden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat vaak ongenueanceerd wordt gedacht over de mogelijkheden om overheidsondernemingen in te schakelen bij het realiseren van bepaalde sociaal-ekonomische doelstellingen.

In dit artikel wil ik enkele van die misverstanden uit de wereld

91

---

\*Dit op persoonlijke titel geschreven artikel is gebaseerd op enkele interne notities die de auteur schreef toen hij werkzaam was bij het Wetenschappelijk Bureau van de PSP.  
1. In feite zijn voor Nederland alleen de juridische relaties tussen de overheid en de overheids-ondernemingen onderzocht, zie De Ru (1981) en Dorresteyn (1977).  
2. De MIP heeft ten doel "op

commerciële basis de totstand-koming te bevorderen van projecten die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de industriële bedrijvigheid en de commerciële dienstverlening in Nederland" (Ontwerp van wet d.d. 22-1-'82). Volgens het laatste en inmiddels definitieve wetsontwerp krijgt de Postbank in het geheel geen overheidstaak.

helpen. De eerste vraag die dan beantwoord moet worden, is: wat zijn nu eigenlijk overheidsondernemingen? Daarna wil ik (in paragraaf 2) een aantal gangbare misverstanden over het economisch functioneren van overheidsondernemingen ophelderen. Ook komt aan de orde (paragraaf 3) welke voor- of nadelen verbonden zijn aan het inschakelen van overheidsondernemingen bij de realisatie van bepaalde sociaal-economische doelstellingen; als voorbeeld worden de inflatiebestrijding en de werkgelegenheidspolitiek genomen. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de informatie die ik in dit artikel gebruik, vooral betrekking heeft op overheidsondernemingen in Engeland, Frankrijk, Italië en Oostenrijk en slechts in zeer beperkte mate op de Nederlandse situatie.

### **1 Wat zijn overheidsondernemingen?**

---

Een overheids- of staatsonderneming is een bedrijf in eigendom van de overheid. Een definitie die zich hiertoe beperkt schiet echter te kort. Een definitie heeft immers de functie enerzijds het begrip (in dit geval de staatsonderneming) af te grenzen van andere begrippen, anderzijds de meest wezenlijke kenmerken van het begrip tot uitdrukking te brengen. De bovenstaande definitie is hiervoor ontoereikend. In de eerste plaats moet het begrip 'eigendom' onderscheiden worden van het begrip 'zeggenschap' (*control*). De overheid heeft zeggenschap over sommige *partikuliere* ondernemingen, bijvoorbeeld omdat deze zich slechts staande kunnen houden met behulp van overheidssubsidies of door overheidsopdrachten. Daarentegen zijn er vele *overheids*ondernemingen waar de overheid feitelijk geen zeggenschap heeft.

Als de overheid geen zeggenschap uitoefent over de ondernemingen die zij in eigendom heeft, wil dat nog niet zeggen dat zij daartoe niet de *mogelijkheid* heeft. Zeggenschap is het doelbewust uitoefenen van macht. Onder *macht* wordt verstaan: het vermogen van een aktor (de overheid) om een reeks van gedragalternatieven of keuzealternatieven voor andere aktoren (de overheidsondernemingen) vast te leggen of te veranderen.<sup>3</sup> Macht kan berusten op diverse machtsmiddelen. Eigendom is hiervan wellicht de belangrijkste, in ieder geval de meest zichtbare. De overheid heeft dus meestal wel macht over overheidsondernemingen, ook al oefent ze geen zeggenschap over hen uit (maakt ze geen gebruik van haar machtsmiddelen). Terwille van de definitie wil ik het begrip overheidsondernemingen beperken tot de *meerderheidsdeelnemingen*: de ondernemingen waar de overheid tenminste de helft van het aantal aandelen bezit. Opgemerkt moet worden dat door statutaire bepalingen de macht van de overheid als

---

3. De terminologie is ontleend aan Fennema (1982, 49 e.v.) en Wijers

(1981, 285 e.v.).

meederheidsaandeelhouder danig beperkt kan zijn of worden (Dorresteijn, 1977; De Ru, 1981).

Een nadere afbakening is nodig om meer duidelijkheid te krijgen over het begrip overheidsonderneming. In de eerste plaats is het zaak de overheidsonderneming af te grenzen van de *totale* overheidssector. Overheidsondernemingen in de door mij gehanteerde definitie *produceren voor een markt* waarop individuele goederen worden aangeboden en gevraagd.<sup>4</sup> Overigens houdt het marktkriterium niet in, dat de produktie geheel door marktopbrengsten wordt bekostigd en dus kostendekkend is (zie bijvoorbeeld de NS, die van de overheid grote bedragen ontvangt ter financiering van het exploitatietekort). Een tweede kenmerk van een overheidsonderneming is dat zij een *zelfstandige entiteit* is. Dit houdt in dat zij een afzonderlijke boekhouding heeft, afgescheiden van de Rijksbegroting. Dit hoeft niet te betekenen dat zij een aparte rechtspersoon is. Een bedrijf als de PTT is geen aparte rechtspersoon maar heeft wel een afzonderlijke boekhouding (die als aparte post op de Rijksbegroting verschijnt). Men spreekt hier meestal van *staatsbedrijven*; ze zijn opgericht krachtens de Bedrijvenwet.<sup>5</sup> Voor een overzicht van de verschillende juridische vormen, zie De Ru (1981) en Dorresteijn (1977).

Niet alleen van de overheidsdiensten maar ook van *partikuliere* ondernemingen dienen overheidsondernemingen onderscheiden te worden. Het is bij dit onderscheid onvoldoende om te blijven staan bij de konstatering dat overheidsondernemingen (voor – zie terug – ten minste 50 procent) eigendom van de overheid zijn en de overheid dientengevolge in beslissende mate zeggenschap over deze onderneming kan uitoefenen. De vraag werpt zich op: wat *betekent* het als de overheid eigenaar van een onderneming is? Het beantwoorden van deze vraag biedt ons tevens de mogelijkheid de specifieke kenmerken van overheidsondernemingen te behandelen. Deze kenmerken dienen vooral als *potentiële* kenmerken gezien te worden. Vele overheids-ondernemingen gedragen zich immers niet anders dan partikuliere bedrijven. Dat ze dat doen sluit echter niet uit, dat de overheid ervoor kan zorgen dat ze zich wel op een andere manier gaan gedragen.

93

---

4. *Individuele* goederen zijn goederen waarvan het nut, in tegenstelling tot kollektieve goederen als defensie, politie, rechtspraak, kinderscherming en dijkaanleg aan bepaalde personen, gezinnen of bedrijven toe te rekenen valt. Daarom kunnen ze in principe op de markt worden aangeboden. In werkelijkheid zijn er vele tussenvormen, waarbij men bijvoorbeeld spreekt van quasi-kollektieve goederen

of van 'merit-goods' (individuele goederen waarvan de overheid het gebruik wenst te stimuleren).

5. Tot dusver ben ik er impliciet van uitgegaan dat overheids-ondernemingen eigendom zijn van de *centrale* overheid. Bedacht moet worden dat er ook gemeentelijke en provinciale overheidsbedrijven zijn, met name in de sektor van de openbare nutsbedrijven.

Het is vruchtbaar om het onderscheid tussen partikuliere en overheids-ondernemingen te relateren aan de *doelkonceptie* van de onderneming.<sup>6</sup> Iedere onderneming heeft te maken zowel met produktiedoelstellingen als met doelstellingen aangaande de verhouding kosten-opbrengsten (resultaatdoelstellingen). Enerzijds kan een onderneming diverse doelstellingen nastreven op het gebied van de produktie en de afzet van haar produkten, zoals: behoud van het bestaande marktaandeel, het opbouwen van een sterke positie in een bepaalde submarkt, het leveren van een gespecialiseerd pakket van produkten of juist van een breed scala van produkten. Anderzijds heeft zij doelstellingen met betrekking tot het financiële resultaat dat via deze activiteiten wordt bereikt, zoals: maximale winst, een 'redelijke' winst, kostendekking. Deze twee soorten doelstellingen zijn natuurlijk onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als een bedrijf bijvoorbeeld werkt aan de ontwikkeling van een nieuw produkt zal dat gevolgen hebben voor de resultaatdoelstelling (aanloopverliezen). Een wezenlijk onderscheid tussen partikuliere bedrijven en overheids-bedrijven zien vele auteurs ten eerste in een verschillende *onderlinge relatie* tussen produktie- en resultaatdoelstellingen, ten tweede in een verschil in de wijze waarop deze twee soorten doelstellingen (ook in onderlinge verhouding) worden vastgesteld. Bij een partikuliere onderneming is noodgedwongen de resultaatdoelstelling dominant: zij kan slechts de produktiedoelstellingen nastreven die een bepaalde minimale winst op lange termijn garanderen. Bij een overheids-onderneming kunnen *beide* doelstellingen dominant zijn. In principe kan de overheid nationalisatie doorvoeren of overheidsbedrijven oprichten teneinde zoveel mogelijk winst naar de schatkist te laten toevloeien. In sommige landen is om deze reden de produktie van zout, tabak, sterke drank en lucifers in staatshanden. Maar in het algemeen worden overheidsondernemingen door de politiek gedwongen de produktiedoelstellingen voorrang te geven (bijvoorbeeld het in stand houden van onrendabele spoorlijnen door de NS); dit is mogelijk omdat de schatkist de eventuele verliezen kan financieren. Daarmee is niet uitgesloten dat de overheidsonderneming naar maximale winst streeft; zij kan dat alleen doen onder de restriktie dat haar produktiedoelstellingen daardoor niet worden verwaarloosd of in het gedrang komen. Kenmerkend voor overheidsondernemingen is vooral dat de overheid in principe zelf kan bepalen hoe de resultaatdoelstellingen zich verhouden tot de produktiedoelstellingen. Bij overheids-ondernemingen wordt deze onderlinge verhouding niet noodzakelijkerwijs door het marktmechanisme bepaald (zoals bij partikuliere bedrijven), maar kan ze in principe door politieke beslissingen vastgesteld worden. Dit betekent dat de doelstellingen van overheids-

---

6. De analyse in deze alinea is groten-deels ontleend aan Van der Bellen (1977, 11-18).

ondernemingen niet door de onderneming zelf, maar door de overheid, dus van buitenaf, vastgesteld worden. Overheids-ondernemingen kunnen derhalve in principe als *instrumenten voor het realiseren van bepaalde sociaal-ekonomische of maatschappelijke doelstellingen* gebruikt kunnen worden, doelstellingen die uitgaan boven de bedrijfsekonomische rentabiliteitsdoelstelling.

Als overheidsondernemingen (al of niet door de politiek daartoe gedwongen) voorrang geven aan maatschappelijke doelstellingen, in hoeverre komen dan hun resultaatdoelstellingen in het gedrang? Anders gezegd: als overheidsondernemingen verliezen lijden, zijn ze dan inefficiënt, of hebben ze (teveel) voorrang gegeven respectievelijk moeten gevan aan hun productie- of maatschappelijke doelstellingen?

## **2** Zijn overheidsondernemingen inefficiënt?

De efficiency of ekonomische doelmatigheid van een onderneming wordt vaak afgelezen aan haar financiële resultaten: een efficiënt bedrijf maakt winst, een verliesgevend bedrijf is inefficiënt. Maar zijn winst- en verliescijfers wel een geschikte graadmeter van efficiency? Niet als er sprake is van een monopolistische of oligopolistische markt: zelfs inefficiënte bedrijven kunnen dan (meestal tijdelijk) winsten boeken omdat hun marktmacht hen in staat stelt hogere prijzen te vragen dan in geval van voldoende konkurrentie mogelijk was geweest. Winstcijfers kunnen ook een vertekend beeld geven als allerlei kosten niet door het bedrijf maar door derden worden gedragen (externe kosten).

Nog moeilijker wordt het om met behulp van verlies- en winstcijfers de resultaten van *overheids*ondernemingen te meten. Ten *eerste* moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds overheidsbedrijven op het terrein van het openbaar vervoer, de telekommunikatie en andere infrastrukturele sectoren en anderzijds overheidsbedrijven die op een konkurrentiemarkt opereren. Winst- en verliescijfers zijn bij de eerste groep niet bepaald een adequate graadmeter: hun activiteiten leveren positieve externe effecten op voor de gehele ekonomie die in de praktijk niet in hun financiële resultaten tot uitdrukking (kunnen) komen.

Bij de tweede groep kunnen winst- en verliescijfers *in principe* wel een geschikte graadmeter zijn. Dit geldt echter alleen — dat is het *tweede* onderscheid dat moet worden aangebracht — als zij geen maatschappelijke taken hoeven te vervullen. Alleen in dat geval is er geen wezenlijk verschil tussen partikuliere bedrijven en overheidsbedrijven. Indien het vervullen van maatschappelijke taken kosten met zich meebrengt, wat meestal het geval is, geven winstcijfers te weinig uitsluitsel over de mate van efficiency. In de *derde* plaats moet

worden bedacht dat overheidsbedrijven vaak onder strenge prijs-kontrolle van de overheid staan. Vaak worden zij gedwongen onder de kostprijs te verkopen. Op die manier probeert de overheid de inflatie in de hand te houden, bepaalde voorzieningen ook voor de lage inkomens betaalbaar te houden (bijvoorbeeld het openbaar vervoer in Nederland) of het partikuliere kapitaal te ondersteunen. Vooral dat laatste, subsidiëring van het partikuliere bedrijfsleven via (te) lage prijzen voor inputs die door overheidsbedrijven worden geleverd, is een veel voorkomend verschijnsel. In het algemeen moeten vooral de overheidsbedrijven die in basisindustrieën en infrastrukturele sectoren opereren, hun produkten onder de kostprijs verkopen. Dit gold met name in de industrialisatieperiode na de tweede wereldoorlog (zie onder andere Sheahan, 1976, 156; O'Connor, 1973, 185 e.v.; OECD, 1971, 69). In het kader van de inflatiebestrijding zijn vooral in het begin van de jaren zeventig de prijzen van overheidsbedrijven aan banden gelegd (overigens geldt dat niet voor Nederland). Vele kwamen hierdoor in de rode cijfers (Shepherd, 1981, 300-301). In de volgende paragraaf wordt hierop uitgebreider ingegaan.

In de vierde plaats zijn sommige overheidsbedrijven (nog) verliesgevend omdat zij zijn *ontstaan door nationalisatie van bedrijven die in moeilijkheden waren*. Vooral in Nederland en Engeland is de groei van het aantal overheidsbedrijven in het laatste decennium bijna uitsluitend het gevolg van dergelijke reddingsoperaties.<sup>7</sup> Dat wordt nog versterkt door het feit dat meestal alleen de verliesgevende onderdelen van noodlijdende concerns worden genationaliseerd. Omgekeerd worden bij *denationalisatie* vaak alleen de winstgevende onderdelen verkocht. Soms zijn ook hele *sectoren* in overheids handen overgegaan omdat sprake was van zodanige kosten- en vraagverhoudingen dat winstgevende activiteiten niet (langer) mogelijk waren en bijgevolg het partikuliere kapitaal deze activiteiten graag aan de overheid overliet. Blair konstateert dat genationaliseerde sectoren die in Frankrijk en Engeland verliesgevend zijn, ook in de VS, waar ze in partikuliere handen zijn, met grote verliezen kampen (Blair, 1972, 679); ontwikkelingen die specifiek zijn voor de betreffende bedrijfstakken liggen hieraan ten grondslag — of ze in partikuliere of in overheidshanden zijn, maakt in het algemeen weinig verschil (zie ook Pryke, 1981, 265).

Ten vijfde dient men zich te realiseren, dat overheidsbedrijven veelal aan allerlei beperkingen zijn onderworpen. Hun concurrentiepositie is dan ongunstiger dan die van partikuliere bedrijven. Zo hebben sommige overheidsbedrijven geen of onvoldoende mogelijkheden om

---

7. Hiermee is overigens niet gezegd dat reddingsoperaties *meestal* gepaard zijn gegaan met nationalisatie. Integendeel, de overheid heeft in de

meeste gevallen geprobeerd iedere vorm van verdergaand overheidsingrijpen te vermijden. Zie onder meer Spierenburg, 1982.

te diversificeren, met name om activiteiten in groeiende en winstgevende sectoren te ontwikkelen. Dat geldt vooral voor landen waar met betrekking tot overheidsbedrijven een ondersteunende of kompenenserende strategie wordt gevoerd. In Engeland was het de overheidsbedrijven tot 1965 niet toegestaan om te diversificeren, zelfs als zij in stagnerende sectoren opereerden (Shepherd, 1976c, 111). Ook de overheidsbedrijven in Oostenrijk hebben pas recentelijk wat meer diversifikatieruimte gekregen (OECD, 1971, 80). Zelfs in Italië en Frankrijk, waar men minder huiverig is voor concurrentie tussen particuliere en overheidsbedrijven, zijn aan de laatste soms restrikties opgelegd (Shonfield, 1965, 191). Dergelijke beperkingen zijn soms wettelijk vastgelegd (bijvoorbeeld ten aanzien van de postgiro in Nederland), in andere gevallen is dat 'politiek' geregeld: de overheid stelt geen geld beschikbaar om diversifikatie te financieren (zie onder andere Van der Bellen, 1977, 13-14). Samenvattend kan worden gekonkludeerd dat winst- en verliescijfers weinig betrouwbaar zijn om de efficiëncy van een overheidsbedrijf te meten.

Een andere maatstaf is de *arbeidsproductiviteit*. Ook daaraan kleven enkele bezwaren. Zo kan een hoge arbeidsproductiviteit worden bereikt door een hoge kapitaalintensiteit. Aangezien overheidsbedrijven grotendeels in kapitaalintensieve sectoren opereren zal men ook naar de kapitaalproductiviteit moeten kijken. Verder is de arbeidsproductiviteit in stagnerende sectoren meestal lager dan in groei-sektoren; zoals al is aangegeven zijn overheidsbedrijven overwegend in stagnerende sectoren te vinden.

Om bovengenoemde bezwaren te ondervangen wordt bij voorkeur gekeken naar de *totale* produktiviteit, waarin verschillende indicatoren tot uitdrukking worden gebracht. In het algemeen gaat het dan om de verhouding tussen de hoeveelheid eindprodukt en de daarvoor benodigde produktiefactoren (arbeid, kapitaal, grondstoffen en dergelijke). In het algemeen blijkt die verhouding bij overheidsbedrijven in ieder geval niet ongunstiger te liggen dan bij particuliere bedrijven (voor Frankrijk: Sheahan, 1976, 135; voor Engeland en de VS: Shepherd, 1976c, 118; voor Italië: Marsan, 1980, 156). Eveneens komt uit de literatuur naar voren, dat de resultaten van genationaliseerde ondernemingen in het algemeen beter zijn dan in de periode vóór nationalisatie of dan ze waarschijnlijk zouden zijn geweest als nationalisatie achterwege was gelaten (zie Sheahan, 1976, 135; Shepherd, 1976c, 110; Robson, 1962, 446).

Verdergaande algemene konklusies zijn moeilijk te trekken. Zo kunnen zich bijvoorbeeld in de tijd gezien grote verschuivingen voordoen. De ontwikkelingen in Engeland zijn in dit verband illustratief, zij het tamelijk uitzonderlijk. Waren vóór 1958 de resultaten van de

Engelse overheidsbedrijven nogal teleurstellend, in de periode 1958-1968 zijn hun produktiviteitsstijgingen aanzienlijk hoger dan de gemiddelde produktiviteitsstijgingen in de Engelse industrie (zie Pryke, 1981). Na 1968 (vooral na 1973) is de produktiviteitsontwikkeling werkelijk bedroevend; in sommige is zelfs sprake van een (aanzienlijke) daling van de arbeidsproduktiviteit (Pryke, 1981). In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan een van de factoren die deze verslechtingen verklaren.

Ook tussen overheidsbedrijven binnen één land zijn grote verschillen aanwijsbaar. Dat valt onder meer af te lezen uit een inventarisatie van Shepherd waarin de resultaten van enkele grote staatsbedrijven in Frankrijk, Italië, Nederland, Engeland en West-Duitsland worden vergeleken (Shepherd, 1981, 303-305). Shepherd maakt een onderscheid tussen commerciële resultaten en speciale maatschappelijke bijdragen die door overheidsbedrijven worden geleverd. Commerciële resultaten kunnen natuurlijk slechts bij benadering worden gemeten, als men afziet van de eenduidige doch onbetrouwbare maatstaf winst. Drie elementen zijn volgens Shepherd van belang: de operationele efficiency, de prijspolitiek en het investeringsgedrag. Nog moeilijker is het om te meten in hoeverre overheidsbedrijven hebben bijgedragen aan de realisatie van bepaalde maatschappelijke doelstellingen. Die doelstellingen zijn vaak nogal onduidelijk en de bijdrage die valt toe te schrijven aan het gedrag van overheidsondernemingen is meestal nauwelijks te meten. Shepherd komt op basis van zijn inventarisatie tot de volgende conclusies:

- in het algemeen doen overheidsbedrijven het zeker niet slecht. Integendeel, de meeste doen het goed en sommige zelfs uitstekend;
- de ondernemingen die in een monopoliepositie verkeren (PTT, spoorwegen) vertonen grotere onderlinge verschillen dan overheidsbedrijven die met particuliere bedrijven moeten concurreren. Dat is te verwachten, zegt Shepherd, want in het laatste geval worden slechte resultaten snel zichtbaar en afgestraft (verlies van marktaandeel);
- de maatschappelijke resultaten vallen nogal tegen, vergeleken met de kosten die ermee gemoeid zijn. Nogmaals: beide zaken zijn moeilijk te meten;
- bedrijven met goede commerciële resultaten doen het vaak ook goed op maatschappelijk terrein. Het een sluit het ander niet altijd uit, zou je kunnen stellen.

Waarom doen sommige overheidsbedrijven het slechter dan andere, commercieel en/of maatschappelijk gezien? Shepherd constateert: "In de meeste gevallen (...) schuilt het probleem in het *beleid* van de onderneming, niet in het simpele feit dat het om een *overheids*-onderneming gaat" (Shepherd, 1976b, 40). Sheahan gaat een stapje verder en stelt dat het primair "afhangt van de mate waarin en de



manier waarop de overheid hun doen en laten beïnvloedt" (Sheahan, 1976, 176). Als overheidsbedrijven het niet goed doen kan dat volgens hem alleen door de overheid of de (semi)overheidsorganen die het toezicht uitoefenen op die overheidsbedrijven uitoefenen worden gekorrigeerd.

### **3 Overheidsbedrijven als instrument van economische politiek**

---

Overheidsbedrijven kunnen in principe twee soorten doelstellingen nastreven: enerzijds het efficiënt produceren van goederen en/of diensten (kommerciële of bedrijfseconomische doelstellingen), anderszijds het leveren van een bijdrage aan de realisatie van bepaalde sociaal-economische doelstellingen (externe of maatschappelijke doelstellingen). In hoeverre is het mogelijk dat binnen één organisatie beide doelstellingen worden gerealiseerd? En gaat het ene niet ten koste van het andere? Anders gezegd: als je een overheidsbedrijf opzadelt met allerlei maatschappelijke functies, zal dat niet tot gevolg hebben dat zijn bedrijfseconomische doelstellingen in het gedrang komen?

Men is vaak geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden. Door Shepherd is echter gekonstateerd dat *in het algemeen* een dergelijk negatief verband niet aanwezig is. Maar voor iedere maatschappelijke functie kan dat natuurlijk verschillend liggen.

Een andere vraag is of juist overheidsbedrijven het meest geschikte middel zijn om bepaalde maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Zijn andere instrumenten niet effectiever? Een systematische vergelijking op dit punt is echter nogal lastig, al is het alleen maar omdat het weinig zinvol is elk *instrument* afzonderlijk te bekijken: in de literatuur wordt er herhaaldelijk op gewezen dat, wil men overheidsbedrijven inschakelen in het economisch beleid, dit altijd met andere instrumenten gekombineerd moet worden. Wèl kan worden aangegeven welke voor- of nadelen verbonden zijn aan het inzetten van overheidsbedrijven bij de realisatie van bepaalde sociaal-economische *doelstellingen*.

Dit laatste zal hier worden gedaan aan de hand van twee voorbeelden: de inflatiebestrijding en de werkgelegenheidspolitiek.

#### ***Inflatiebestrijding***

In perioden van grote prijsstijgingen komt links al snel met de eis dat de regering een prijsstop afkondigt. Vaak wordt erop aangedrongen dat de overheid een extra steentje bijdraagt aan de inflatiebestrijding, door de prijzen van overheidsvoorzieningen te bevriezen. Ook wordt gevraagd om de prijspolitiek van overheidsbedrijven aan strenge controles te onderwerpen, zij het dat dat in Nederland in mindere mate gebeurt dan in andere Westeuropese landen.

Wat links wil wordt ironisch genoeg vaak door rechts in praktijk

gebracht. Een treffend voorbeeld is de politiek van de conservatieve regering in *Engeland* in het begin van de jaren zeventig (Foster, 1972). Toen in de eerste regeringsjaren van de conservatieven de inflatie de kop opstak werden de overheidsbedrijven als 'stoottroepen' gebruikt om de prijsstijgingen in de hand te houden. Enerzijds mochten de overheidsbedrijven hun kostenverhoging slechts in geringe mate in de prijs doorberekenen, anderzijds werd op hen druk uitgeoefend om niet toe te geven aan looneisen. Leidde het laatste ertoe dat bij de meeste overheidsbedrijven de arbeidsverhoudingen voor langere tijd ernstig verstoord bleven, de prijsstop had tot gevolg dat de overheidsbedrijven binnen de kortste keren in de rode cijfers terechtkwamen (ook omdat hun inputs, afkomstig uit het particuliere bedrijfsleven, wèl in prijs stegen). Toen al spoedig de werkloosheid sterk toenam en de Engelse economie te weinig profiteerde van de opleving in de internationale conjunctuur, werden de bakens verzet en overheidsbedrijven ertoe overgehaald ondanks alles weer meer te gaan investeren. Bij een gelijkblijvend prijsniveau leidde dat echter toch nog meer verliezen. Daar bovendien een stijging van de produktie in de particuliere sektor achterwege bleef en er dus niet méér inputs uit de staatssektor nodig waren, werden door de resulterende overcapaciteit de verliezen nog groter.<sup>8</sup>

Ook in *Italië* heeft men in het begin van de jaren zeventig de prijsstijgingen van overheidsbedrijven ingeperkt teneinde de inflatiecijfers niet te hoog te laten oplopen. De financiële zelfstandigheid van de overheidsbedrijven — die in Italië altijd voorop heeft gestaan — kwam daardoor in het gedrang. Overigens was niet alleen de anti-inflatiepolitiek hier debet aan; in dezelfde tijd werden ook allerlei subsidies beschikbaar gesteld om de werkgelegenheid in stand te houden, noodlijdende bedrijven over te nemen, activiteiten in zwakke regio's te ontwikkelen en dergelijke meer.

Streefden de Italiaanse overheidsbedrijven vóór die tijd financiële autonomie na (om zich te vrijwaren van politieke interventies), toen ze eenmaal in de verliezen kwamen en voor alles en nog wat subsidies kregen waren vele ervan geneigd hun beroep op de staatskas drastisch op te voeren (Sheahan, 1976, 172).

Al met al lijken overheidsbedrijven niet bijster geschikt als instrument

---

8. De indirecte gevolgen van deze handelwijze van de conservatieve regering zijn desastreus, zo voorspelde Foster in 1972. Overheidsbedrijven worden een speelbal van de kortetermijnoverwegingen van de regering, vooral omdat zij bij zware verliezen een beroep moeten doen op de staatskas. Hun lange-termijnstrategie dreigt in de knel te komen. Er ontstaat onduidelijkheid over de rol van de

overheidsbedrijven, over de doelstellingen die zij moeten nastreven en over haar verantwoordelijkheden. De financiële discipline verslapt (Foster, 1972, 5 e.v.). De voorspellingen van Foster bleken niet te somber. Pryke constateert dat vooral na 1973 de efficiency van de Engelse overheidsbedrijven drastisch is verslechterd (Pryke, 1981, 237 e.v.).

voor een anti-inflatiepolitiek. Dat komt vooral omdat door deze kortetermijnpolitiek de lange-termijndoelstellingen van de bedrijven worden doorkruist. Anders gezegd: door de nadruk (zij het in negatieve zin) op de resultaatdoelstellingen worden de overheidsbedrijven beperkt op het terrein van hun produktiedoelstellingen.<sup>9</sup> Ten tweede is een dergelijke vorm van inflatiebestrijding niet erg effectief. Evenals bij een prijsstop worden op deze manier niet de *oorzaken* van de prijsstijgingen aangepakt. Als bovendien overheidsbedrijven hun kostenstijgingen niet mogen doorberekenen maar de partikuliere bedrijven wel, wordt in feite de partikuliere sektor gesubsidieerd: partikuliere bedrijven krijgen hun 'inputs' van de staatsbedrijven relatief goedkoop.

### *Werkgelegenheidspolitik*

Kunnen overheidsbedrijven een belangrijke bijdrage leveren bij het realiseren van het behoud van werkgelegenheid? Die bijdrage kan op twee manieren gestalte krijgen: ten eerste kunnen de overheidsbedrijven meewerken aan een anticyclische politiek, ten tweede kan de overheid (of kunnen bestaande overheidsondernemingen) noodlijdende bedrijven overnemen of anderszins ondersteunen.

Volgens de keynesiaanse conceptie heeft de overheid in een recessie, waarin vooral de partikuliere investeringen snel dalen, de taak haar uitgaven op te voeren of de belastingen te verlagen, teneinde de totale bestedingen zoveel mogelijk op peil te houden en zodoende een scherpe daling van de werkgelegenheid te voorkomen. Deze anticyclische politiek van de overheid heeft des te meer effect als ook de overheidsbedrijven daaraan een bijdrage leveren. Hoe zoiets in zijn werk gaat en wat daarvan de resultaten zijn, kan worden geïllustreerd aan de hand van de ervaringen in *Oostenrijk* (Keppelinger, 1980; Nowotny, 1979; Van der Bellen, 1977, 60-61).

---

9. Veel is echter afhankelijk van de positie die overheidsbedrijven tegenover de overheid innemen (de institutionele constructie). Zowel in Engeland als in Italië gaat men ervan uit dat overheidsbedrijven financieel zelfstandig zijn en dus kostendekkend moeten opereren. Investeringsbronnen worden in principe gefinancierd uit eigen middelen en/of door leningen op de kapitaalmarkt. Verliezen hebben tot gevolg dat beide financieringsbronnen grotendeels wegvallen zodat investeringen achterwege blijven. Geheel anders ligt het als geen financiële zelfstandigheid wordt nagestreefd. De investeringspolitiek is dan niet gekoppeld aan de financieringsmogelijkheden. Dat is

bijvoorbeeld het geval bij de Franse overheidsmonopolies (en in Nederland bij de NS). Dat ze bijna permanent in de rode cijfers zitten heeft geen invloed op hun interne functioneren (Sheahan, 1976, 156). Hoeveel en in welke richting wordt geïnvesteerd is afhankelijk van de doelstellingen die de (Franse) overheid voor de betreffende sectoren wenst te realiseren, niet van de beschikbare financiën die het bedrijf zelf kan aanboren. Bij een dergelijk institutionele constructie zullen beperkte prijsstijgingen, in het kader van inflatiebestrijding of andere maatschappelijke doelstellingen, weinig invloed hebben op het economisch functioneren van die overheidsbedrijven.

Tijdens de recessie in 1974/'75 was er in geheel West-Europa sprake van sterk dalende investeringen en massale ontslagen. Dat gold in Oostenrijk ook voor de particuliere ondernemingen. De overheidsbedrijven daarentegen reageerden geheel anders, op aandrang van de sociaal-demokratische regering. Hoewel hun produktie met ongeveer 10 procent terugliep, steeg in deze bedrijven de werkgelegenheid met circa 1 procent. Pas toen in 1976 de conjunctuur weer aantrok nam de werkgelegenheid bij de overheidsbedrijven af. In de periode 1974-1978 daalde de werkgelegenheid in de particuliere sektor met ongeveer 10 procent, in de sektor overheidsbedrijven met 1,5 procent. Dat van alle Westeuropese landen Oostenrijk de recessie het beste heeft doorstaan is mede te danken aan deze anticyclische politiek. Het bruto nationaal produkt nam in 1975 met 1,5 procent af, het werkloosheidspercentage steeg slechts van 1,4 procent in 1974 naar 1,7 procent in 1975 (in Nederland van 3,5 naar 4,9 procent) en bleef daarna op dat peil. Samen met Japan heeft Oostenrijk het laagste werkloosheidspercentage in het OECD-gebied, gekombineerd met een relatief sterke groei van het BNP en de produktiviteit.<sup>10</sup>

Bij de anticyclische werkgelegenheidspolitiek van de Oostenrijkse overheidsbedrijven werd zowel een 'expansieve' als een 'defensieve' aanpak gehanteerd. De *expansieve* aanpak bestond eruit dat ondanks de sterk dalende prijzen de produktie zoveel mogelijk op peil werd gehouden, vooral door onder de kostprijs te verkopen, met name in het buitenland. De verliezen bleven beperkt omdat in kapitaal-intensieve sectoren, waarin overheidsbedrijven sterk vertegenwoordigd zijn, de vaste kosten relatief hoog zijn. Ook de investeringen bleven aardig op peil. De *defensieve* aanpak had betrekking op het personeelsbeleid: vervroegde pensionering, 'gedwongen' vakantiedagen, vakopleidingen voor schoolverlaters en het organiseren van speciale scholingskursussen voor het personeel (die voor 70 procent door de overheid werden betaald).

102

Interessant is het ook, te zien hoe dit bedrijfsbeleid werd gefinancierd. Want natuurlijk leidde het beleid bedrijfseconomisch gezien tot verliezen, die overigens relatief gering waren (zie hierboven) en ook optraden in vergelijkbare sectoren in het buitenland waar het personeelsbestand wél werd ingekrompen. De verliezen werden in hoofdzaak gedekt door een groter beroep op de kapitaalmarkt, het aanspreken van financiële reserves maar vooral door interne financiering binnen de overheidsholding Österreichischen Industrie-verwaltungsgesellschaft (ÖIAG) waarin vrijwel alle overheidsbedrijven zijn ondergebracht. De ÖIAG opereerde als een financieringsmaatschappij: de verliezen van de ene groep dochterbedrijven werden

---

10. Voor een recente analyse van de in Oostenrijk gevoerde economische en monetaire politiek, in vergelijking

met andere landen, zie onder andere DIW, 1983.

gefinancierd door dividendbetalingen en leningen van de winstgevende dochterbedrijven. De werkgelegenheidspolitiek leidde niet tot een extra beroep op de staatskas.

Welke konklusies zijn uit de ervaringen in Oostenrijk<sup>11</sup> te trekken? Het oordeel van deskundigen is in het algemeen zeer positief (zie de genoemde literatuur). Het werkgelegenheidsbeleid van de overheidsbedrijven is niet aantoonbaar ten koste gegaan van hun bedrijfs-economisch functioneren. Vanzelfsprekend is tijdens de recessie niet alleen de winstpositie maar ook de arbeidsproductiviteit gedaald (door daling van de productie bij licht stijgende werkgelegenheid) maar deze is vervolgens weer gestegen (Kepplinger, 1980, 44). Bovendien staat tegenover dit nadeel een groot aantal bedrijfs-economische, makro-economische zowel als maatschappelijke voordelen (zie Nowotny, 1979, 262):

- er waren relatief minder werkloosheidsuitkeringen nodig;
- door de opgevoerde verkoopinspanningen (onder de kostprijzen verkopen) zijn nieuwe markten veroverd;
- door het op peil houden van de investeringen beschikken de Oostenrijkse overheidsondernemingen over een relatief 'jong' productieapparaat;
- door de werkgelegenheidspolitiek is een sociaal klimaat bestendigd waarin weerstanden tegen herstrukturingsmaatregelen relatief gering zijn. Ook de relatief grote arbeidsrust en de soepele houding van de vakbonden waar het gaat om looneisen zijn volgens Nowotny slechts mogelijk door de voorrang die aan de doelstelling volledige werkgelegenheid wordt gegeven.

Twee kanttekeningen moeten hier worden gemaakt. Ten eerste heeft een werkgelegenheidspolitiek zoals die in Oostenrijk is gevoerd alleen kans van slagen, als het aandeel van de overheidsondernemingen in de totale economie groot genoeg is. In Oostenrijk is 20 procent van de beroepsbevolking in dienst van overheidsbedrijven. Het aandeel van deze ondernemingen in de totale investeringen is zelfs 42 procent. Behalve in Italië zijn deze cijfers voor de overige Westeuropese landen veel lager.

In de tweede plaats heeft een anticyclische politiek ook haar beperkingen. Men had in Oostenrijk het geluk dat de recessie van

---

11. Overigens hebben ook in de meeste EG-landen, inclusief Nederland, de overheids-ondernemingen in 1975 een anticyclische politiek gevoerd, in die zin dat zij de investeringen en de werkgelegenheid hebben verhoogd terwijl deze in de particuliere sektor sterk

daalden (Kroger, 1982, 24-28). Onduidelijk is of dit een doelbewuste politiek van de overheid (of van de overheidsondernemingen zelf) is geweest dan wel een uitvloeisel van reeds eerder genomen investeringsbeslissingen en capaciteitsuitbreidingen.

en de arbeidsproductiviteit te sterk gedaald als zij langer had geduurd. Bovendien is zo'n politiek niet voldoende als er naast conjuncturele ook structurele problemen in het geding zijn. In Oostenrijk (trouwens ook in andere landen, zoals Nederland) had men aanvankelijk het idee dat het louter een conjuncturele inzinking betrof. In feite traden tegelijkertijd structurele verschuivingen op. Op lange termijn had de anticyclische politiek een averechts effect, omdat zij beperkt bleef tot het in stand houden van de *bestaande* produktiestructuur.

Daarmee is echter niet gezegd dat de Oostenrijkse aanpak tot mislukken gedoemd is. Integendeel, als men tijdig de structurele verschuivingen had onderkend en de overheidsbedrijven meer hadden gediversificeerd of geïnnoveerd, dan zou de werkgelegenheidspolitiek ook bij een aanhoudende economische teruggang waarschijnlijk tot gunstige resultaten hebben geleid.

Een geheel andere methode om behoud van werkgelegenheid te realiseren is de *nationalisatie van noodlijdende bedrijven* waar een groot aantal arbeidsplaatsen op de tocht staat. Een dergelijk gebruik van overheidsondernemingen wordt in het algemeen niet erg positief beoordeeld. Vooral Shepherd (1976a, 39; 1981, 310) is uitgesproken negatief in zijn oordeel. Volgens hem heeft nationalisatie van een noodlijdende onderneming niet zoveel zin, omdat meestal de gehele bedrijfstak waarin deze opereert in moeilijkheden verkeert. Is sanering van zo'n bedrijfstak noodzakelijk, dan verdienen directe maatregelen (afvloeiingsregelingen, omscholingsprogramma's en regionale werkgelegenheidsprogramma's) de voorkeur. "Overheids-eigendom brengt vaak *maximale* subsidiëring door de overheid mee, wat vaak gepaard gaat met een *minimale* aandacht voor het rechtstreeks oplossen van de werkelijke sociale problemen" (Shepherd, 1981, 310; zijn kursivering).

104

Nationalisatie van noodlijdende bedrijven heeft verder het nadeel dat overheidsbedrijven in diskrediet kunnen geraken. De grote verliezen die onvermijdelijk optreden zullen door 'tegenstanders' worden aangegrepen om erop te wijzen dat overheidsondernemingen 'inefficiënt' zijn. Bovendien heeft de financiering van deze verliezen tot gevolg dat de overheid minder geld beschikbaar heeft voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. Tekenend is dat nieuwe overheidsorganisaties die tot taak hadden veelbelovende activiteiten van de grond te tillen, vaak zijn lamgelegd door ze met noodlijdende bedrijven op te zadelen. Dat gebeurde onder meer bij de *National Enterprise Board* in Engeland.

Bij deze problematiek moet gewaakt worden voor dogmatische standpunten. Ten eerste lijkt nationalisatie wèl zinnig als sowieso veel geld is gemoeid met een steun- of herstruktureringsoperatie. In Nederland is veel overheidsgeld in een bodemloze put beland omdat de overheid

heeft nagelaten invloed uit te oefenen op het herstrukturingsproces dat met dit geld op gang gebracht had moeten worden; het beruchte voorbeeld is natuurlijk RSV. Vaak neemt de overheid alleen de verliezen voor haar rekening (socialisatie van de verliezen) en krijgen particuliere geldschietters volop de gelegenheid zich zonder veel kleerscheuren terug te trekken.

In de tweede plaats is veel afhankelijk van de oorzaken die ervoor hebben gezorgd dat een bedrijf in de problemen is beland. Zijn de problemen veroorzaakt door slecht management, een verkeerde marktstrategie, verouderde produktiemethoden en dergelijke, dan kunnen ze door nationalisatie worden aangepakt. Als echter meer structurele oorzaken een rol spelen (stagnerende afzet voor de gehele sector, concurrentievoordelen voor andere landen) zal nationalisatie daar weinig aan kunnen veranderen.

Zelfs als dit laatste het geval is, kunnen er overwegingen zijn om toch tot nationalisatie over te gaan. Een daarvan is dat op die manier de sociale gevolgen die met het saneringsproces gepaard gaan, beter of rechtvaardiger opgevangen kunnen worden.

Een indirectere methode om noodlijdende bedrijven te ondersteunen is het aan hen verstrekken van *overheidsopdrachten* c.q. opdrachten van staatsbedrijven. Het is zeer de vraag of deze aanpak op langere termijn veel zoden aan de dijk zet, althans indien geen aanvullende maatregelen worden genomen.

In de jaren zestig hanteerde de conservatieve regering in Engeland de slogan '*Buy British*'. Met name bij overheidsbedrijven werd erop aangedrongen deze slogan in praktijk te brengen. Zo werd de luchtvaartmaatschappij BOAC ertoe overgehaald haar vliegtuigen te betrekken van de (inefficiënte) Engelse vliegtuigfabrikanten. Mede als gevolg hiervan kwam BOAC al spoedig in de rode cijfers (Barratt Brown, 1971, 10-11). Ook de PTT in Frankrijk kocht haar apparatuur uitsluitend op de Franse markt. De Franse fabrikanten van telekommunikatieapparatuur waren echter te weinig gekoncentreerd om efficiënt te kunnen produceren, hadden een grote achterstand op technologisch gebied en waren sterk geneigd om prijskartels te vormen. Door haar aankoopbeleid werd ook de Franse PTT inefficiënt (Sheahan, 1976, 152).

Worden overheidsbedrijven verplicht hun benodigde apparatuur en dergelijke van noodlijdende bedrijven te betrekken, dan leidt dat gemakkelijk tot aankopen voor teveel geld en van te geringe kwaliteit. Overheidsbedrijven worden op die manier opgescheept met de gevolgen van slecht bedrijfsbeleid in de particuliere sector. Bovendien bieden dergelijke overheids(bedrijven)aankopen op zich geen enkele garantie dat iets wordt gedaan aan de *oorzaken* van de problemen waarin de noodlijdende bedrijven verkeren.

## 4 Afsluiting

---

Nadat enkele misverstanden over overheidsbedrijven de revue zijn gepasseerd, heb ik in dit artikel aan de hand van de voorbeelden van inflatiebestrijding en werkgelegenheidspolitiek aandacht besteed aan de mogelijkheden om overheidsbedrijven in te schakelen bij het realiseren van bepaalde sociaal-ekonomische doelstellingen. Om te beoordelen of het inschakelen van overheidsondernemingen bij de realisering van deze conjunktuurpolitieke interventies wenselijk of doelmatig kan zijn, is het zinnig uit te gaan van de verhouding tussen produktie- en resultaatdoelstellingen. Bij de inflatiebestrijding en de werkgelegenheidspolitiek blijkt deze verhouding gemakkelijk uit balans te raken. In diverse landen heeft de regering (vaak van rechtse signatuur) de produktiedoelstellingen van overheidsondernemingen in gevaar gebracht door het ondernemingsbeleid ten aanzien van de resultaatdoelstellingen te onderwerpen aan korte-termijneisen vanuit de politiek. Voor alle duidelijkheid: dit betekent niet dat ik het inschakelen van overheidsbedrijven bij een conjunktuurbeleid bij voorbaat afwijs. De ervaringen in Oostenrijk laten zien dat dit middel zeer effectief kan zijn. Wel kan gesteld worden dat men zeer voorzichtig te werk zal moeten gaan bij de keuze of men overheidsbedrijven op dit terrein als instrument wil hanteren. De verhouding tussen produktie- en resultaatdoelstellingen kan bij deze keuze een belangrijke richtlijn zijn.

Niet behandeld in dit artikel zijn meer op de lange termijn gerichte doelstellingen en de rol die overheidsondernemingen bij de realisering daarvan kunnen spelen of hebben gespeeld; er valt hier bijvoorbeeld te denken aan de regionale politiek (zie onder andere Holland, 1972), de mededingingspolitiek, de groeipolitiek en de structuur- en technologiepolitiek. Hoewel de ervaringen in diverse landen sterk uiteenlopen, neigen de meeste deskundigen tot het standpunt dat bij deze lange-termijndoelstellingen de inzet van overheidsbedrijven effectiever is of kan zijn dan bij de conjunktuurpolitieke doelstellingen.

Een belangrijke reden is dat de meer structuurpolitiek gerichte doelstellingen van de overheid beter aansluiten bij de *produktie*-doelstellingen van de overheidsondernemingen; in het geval van de conjunktuurpolitiek worden die laatste vaak al te gemakkelijk ondergeschikt gemaakt aan de door de politiek bepaalde resultaatdoelstellingen. Het inschakelen van overheidsbedrijven lijkt het meest succesvol op die terreinen waar de sociaal-ekonomische of maatschappelijke doelstellingen van de overheid van ('de politiek') grotendeels samen (kunnen) vallen met de produktiedoelstellingen van de overheidsondernemingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan doelstellingen als het terugdringen van de buitenlandse concurrentie en het ontwikkelen van nieuwe innovatieve activiteiten.



Uit dit artikel blijkt dat het lastig is *in zijn algemeenheid* te beargumenteren dat de inschakeling van overheidsbedrijven of genationaliseerde ondernemingen economisch gezien de voorkeur verdient boven andere instrumenten om bepaalde sociaal-economische doelstellingen te realiseren. Meer perspectief biedt het om eerst, bijvoorbeeld voor één sektor, een bepaalde strategie uit te stippelen en vervolgens te analyseren in hoeverre en in welke vorm bestaande overheidsbedrijven of genationaliseerde bedrijven daarin een rol kunnen spelen. Dit vereist voor alles een pragmatische en niet een ideologische of theoretische benadering. Per onderdeel van het beleid zal geanalyseerd moeten worden in hoeverre buitenlandse ervaringen bruikbaar zijn, hoe de inschakeling van de bestaande overheidsbedrijven en te nationaliseren bedrijven zich verhoudt tot andere instrumenten, hoe de vakbeweging en andere sociale bewegingen hierbij betrokken kunnen worden en welke institutionele konstruktie het meest geëigend is voor de Nederlandse verhoudingen. Voorwaar geen hemelbestormende aanpak, maar wel een die de meeste kans van slagen heeft.

#### Literatuur

- Barratt Brown, N., 1971, *Public enterprise defended*, Nottingham
- Bellen, A. van der, 1977, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, Keulen
- Blair, J.M., 1972, *Economic Concentration. Structure, behavior & public policy*, New York
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1983, Österreichs Wirtschafts- und Finanzpolitik im internationalen Vergleich, *DIW-Wochenbericht* 14/83
- Dorresteijn, A., 1977, Deelneming en zeggenschap van de Staat der Nederlanden in ondernemingen, *Tijdschrift voor Vennootschappen, Vereenigingen en Stichtingen* nr 7/8
- Fennema, M., 1982, *International Networks of Banks and Industry*, Den Haag
- Foster, C., 1972, *Public enterprise*, Fabian Research series 300, Londen
- Holland, S. (red.), 1972, *The state as entrepreneur*, Londen
- Kepplinger, H., 1980, Verstaatlichte Industrie als Instrument des Staatsinterventionismus, *Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft*, 3 (12)
- Kroker, R., 1982, *Öffentliche Unternehmen in der EG: Bedeutung und Problematik*, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik nr 106, Keulen
- Marsan, V.A., 1980, The state holding system in Italian economic development, in W. Baumol (red.), *Public and private enterprise in a mixed economy*, Londen
- Nowotny, E., 1979, Verstaatlichte Unternehmen als Instrument der

- Beschäftigungspolitik in Österreich, *Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmungen*, 2 (3)
- O'Connor, J., 1973, *The fiscal crisis of the state*, New York
- OECD, 1971, *The industrial policy of Austria*, Parijs
- Pryke, R., 1981, *The nationalized industries. Policies and performance since 1968*, Oxford
- Robson, W.A., 1962, *Nationalized industry and public ownership*, Londen
- Ru, H.J. de, 1981, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen. Juridische aspecten en de gevolgen daarvan voor het economische beleid*, Herveld
- Sheahan, J.B., 1976, *Experience with public enterprise in France and Italy*, in Shepherd (red.)
- Shepherd, W.G. (red.), 1976, *Public enterprise. Economic analysis of theory and practice*, Lexington (Mass.)
- Shepherd, W.G., 1976a, Objectives, types and accountability, in Shepherd (red.), 1976
- Shepherd, W.G., 1976b, British and United States experience, in Shepherd (red.), 1976
- Shepherd, W.G., 1976c, Public enterprise in Western Europe and the United States, in H.W. de Jong (red.), *The structure of European industry*, Den Haag
- Shonfield, A., 1965, *Modern Capitalism: the changing balance of public and private power*, Londen /New York
- Spierenburg, R.J., 1982, Staatsinterventie en noodlijdende bedrijven, in H. Vrolijk en R. Hengeveld (red.), *Interventie en vrije markt*, Amsterdam.
- Wijers, G., 1982, *Industriepolitiek*, Leiden/Antwerpen

---

Over verwante vraagstukken publiceerde TPE eerder onder meer:  
 Kick van der Pol, *Privatisering: de lege dop van Columbus. Moet de overheid taken overdragen naar de marktsector?* TPE 6/1  
 Dick Kulsdom en Marius van de Westeringh, *Postbank en particuliere banken*. TPE 7/1  
 Quynh Delaunay, *Kind van Marx en Thatcher: de Franse nationalisaties*. TPE 7/2

Peter van den Besselaar/  
Aad Ruiter\*

# Arbeidstijdverkorting, economische groei en stijging van de arbeidsproduktiviteit

Verreweg de meeste auteurs over arbeidstijdverkorting (verder: ATV) gaan van de veronderstelling uit, dat ATV slechts mogelijk is bij een evenredige vermindering van de loonhoogte (De Beer, 1984; De Boer e.a. 1984; Van der Geest, 1984; Krijger, 1984; SCP, 1982). Tegelijkertijd lijkt dit laatste een belemmering te zijn voor het doorvoeren van een radikale ATV: evenredig inleveren is voor werknemers en hun organisaties een zó onaantrekkelijk perspectief, dat het maatschappelijk draagvlak voor die ATV erg smal wordt. De laatste tijd beginnen er echter ook andere geluiden door te dringen. Als men de economische groei en de produktiviteitsstijging in beschouwing neemt, dan zouden ATV met behoud van loon en volledige werkgelegenheid wel degelijk samen te realiseren zijn (Ritzen e.a., 1984; Ruiter en Van den Besselaar, 1984). In de vorige aflevering van dit tijdschrift beargumenteerde *Ferd Crone* dat die doeleinden in 1995 bereikt kunnen worden, indien de gemiddelde jaarlijkse economische groei 2% bedraagt en de stijging van de arbeidsproduktiviteit 3%. Komen de feitelijke groeivoeten hoger uit, dan zou een ander sneller kunnen worden gerealiseerd; liggen ze op een lager niveau, dan moeten er aanvullende financieringsbronnen (bijvoorbeeld de lonen) worden gevonden (Crone, 1984). Naar onze opvatting is de manier waarop Crone tot zijn konklusies komt onjuist. In paragraaf 1 van dit artikel zullen we een aantal van de meest in het oog lopende onnauwkeurigheden bespreken. Ondanks deze kritiek blijft de algemene konklusie van Crone overeind: ATV

109

---

\* Respektievelijk wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep Sociaal Wetenschappelijke Informatica van de Universiteit van Amsterdam en bij SISWO en onderzoeker bij de afdeling Sociale Zaken/Arbeid & Technologie van de Postgiro/Rijkspostspaarbank.

Dit artikel is tot stand gekomen in het kader van een meer omvattend samenwerkingsverband met de Dienstenbond FNV. We bedanken Hans Hofstee, Pierre Bruls en Ferd Crone voor hun commentaar op een eerdere versie.