

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Zonnebloemkapitalisme plaatst overheid in verkeerde rol

De rol van de overheid in het economische proces is te groot. Zonnebloemkapitalisme drukt de verantwoordelijkheden van de private sector weg en belemmert de innovatie. Een publiek-private investeringsbank kan onderdeel van de oplossing zijn, als die maar niet het zoveelste speeltje van politici wordt.

door Arnoud W.A. Boot De auteur is hoogleraar in ondernemingsfinanciering en financiële markten aan de Universiteit van Amsterdam.

De rol van de overheid staat ter discussie. Met verwijzingen naar het ‘toegeslagen neoliberalisme’ wordt vaak verwezen naar een kaalslag in het overheidsapparaat over de afgelopen decennia, waarbij van de burger zelfredzaamheid werd verwacht. De troonrede van zo’n tien jaar geleden sprak over de participatiesamenleving, die zou moeten staan voor zo’n zelfredzame rol van de burger. Meer recentelijk, met verwijzing naar de toeslagenaffaire, wordt gepleit voor een nieuwe overheid die zichzelf weer manifesteert als hoeder van de zwakkeren in de samenleving en nadrukkelijk verantwoordelijkheid neemt voor publieke voorzieningen. En dat niet alleen: de overheid zou ook in het marktproces actiever moeten zijn, en moeten sturen. Zie bijvoorbeeld de rol die de overheid zich toekent bij de energietransitie, waarvoor publieke financieringsmiddelen zijn gereserveerd, onder andere in het regeerakkoord.

Tegelijkertijd is er een discussie over uitvoeringsproblemen bij de overheid, met de Belastingdienst als meest genoemde voorbeeld. Er wordt ook gesproken over verminderde kennis bij de overheid, onder meer veroorzaakt door topambtenaren die te snel zouden rouleren. Dit zou mogelijk de eerdergenoemde uitvoeringsproblemen in de hand werken.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat er meer van de overheid wordt verwacht, maar dat diezelfde overheid hier niet gemakkelijk invulling aan kan geven. Dit is een soort paradox die alleen maar tot teleurstellingen kan leiden. Wat in deze discussie onvoldoende wordt onderkend, is hoe de overheid zich verhoudt tot private partijen, en welke invloed haar veronderstelde actievere opstelling heeft op die partijen. De overheid dreigt verantwoordelijkheden weg te halen bij private partijen en daarmee initiatieven in de kiem te smoren, en mogelijk zelfs verkeerd gedrag uit te lokken.

De oplossing van de paradox van teleurstellingen kan dan in deze diagnose gevonden worden. De maatschappij is complex, en uiteindelijk zal de overheid private

partijen nodig hebben om tot oplossingen te komen. De overheid kan het niet alleen.

Hoe hiermee om te gaan is vervolgens de grote vraag. Op vraagstukken zoals de energietransitie zal ongetwijfeld sturing (en soms ook financiering) van de overheid nodig zijn. Maar hoe zodanig vorm te geven dat private partijen ook hun verantwoordelijkheid nemen? Ik zal twee zaken benadrukken. Ten eerste: kennis bij de overheid is cruciaal om te kunnen samenwerken, en om tegenwicht te kunnen bieden tegen private partijen. Ten tweede is het de vraag of specifieke structuren nodig zijn voor het vormgeven van zo'n samenwerking. Een discussie die al eerder is gevoerd, is of een publiek-private investeringsbank kan helpen.¹ In principe is het antwoord ja, maar de vormgeving zal cruciaal zijn voor de uiteindelijke meerwaarde. Zo'n bank kan evenzeer falen als het zoveelste 'speeltje' van bestuurders en politici.

Zonnebloemkapitalisme

Het gaat mij hier om wat ik 'zonnebloemkapitalisme' genoemd heb: een praktijk waarbij grote bedrijven en banken zich als een zonnebloem richten op bescherming door de overheid en monetaire autoriteiten (de zon).² Dit is geen nieuw fenomeen. Al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw poetste de voorzitter van de Amerikaanse Federal Reserve, Alan Greenspan, elke rimpeling in de economie weg met renteverlagingen. Het meest in het oog springend was de impliciete steun aan banken voorafgaand aan de financiële crisis van 2008-2009. Banken hadden

nauwelijks eigen vermogen om risico's op te vangen, omdat zij konden rekenen op steun van de overheid – ze waren immers onmisbaar. Maar de steun van overheden richting bedrijven ging verder; zo werd

Het zonnebloemkapitalisme beschermt het bestaande en houdt vernieuwing tegen

het mededingingsbeleid verzwakt, waardoor de winstgevendheid van bedrijven ongekende vormen aannam.

Maatschappelijk belang van zonnebloemkapitalisme

Het maatschappelijk belang van het zonnebloemkapitalisme is tweërlei. Aangezien het zich vooral manifesteert richting bedrijven en banken, en nauwelijks richting burgers, geeft het voeding aan maatschappelijke onrust. Even gechargeerd: aandeelhouders, vermogenden en het grootkapitaal worden bevoordeeld, en Jan met de pet moet het maar uitzoeken. Dit is het equivalent van 'Main Street versus Wall Street'-framing in de VS. (Hoewel de COVID-19- en zeker de energiekostenondersteuning ook nadrukkelijk richting burgers gaan; zie verderop.)

Daarentegen is er ook een puur economisch probleem: zonnebloemkapitalisme beschermt het bestaande. Steun gaat altijd naar bestaande spelers, en daarmee worden potentiële nieuwe toetreders ontmoedigd. En deze laatste zorgen juist vaak voor innovatie en vernieuwing. Tegelijkertijd zorgt de beschermde positie van bestaande spelers ervoor dat ook zij minder vernieuwen: bescherming vermindert prikkels tot innovatie. Voor een land als Nederland zijn deze effecten extra schadelijk, omdat innovatie vaak gepaard gaat met productiviteitsstijgingen, en die hebben we nodig in een land waar er aan arbeidskrachten een permanent gebrek is.

COVID-19 en energiecrisis

Sinds COVID-19 heeft het zonnebloemkapitalisme zich verbreed. De grote compensatiepakketten tijdens de COVID-19-pandemie zijn een voorbeeld, maar die compensatie was grotendeels onvermijdelijk. Als je de maatschappij letterlijk sluit, is een overheid nodig om te zorgen dat de economische structuur overeind blijft. Wel kenmerkend is dat de steun (te) lang doorliep – een ander kenmerk van zonnebloemkapitalisme: het bestendigt zichzelf vaak, en houdt daarmee vernieuwing tegen.

Voor de stijgende energiekosten is steun veel moeilijker te verdedigen: bedrijven kunnen zich immers aanpassen, energie besparen en innoveren in duurzamere productiemethoden, en de prikkels daartoe wil je niet wegnemen. Als we daarentegen naar energiesteun voor burgers kijken, dan is het evident dat de overheid naar kwetsbaren een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, hoewel zij wel een prikkel moeten behouden om zuinig met energie om te gaan en te verduurzamen waar mogelijk.

De eerdergenoemde participatiesamenleving met de nadruk op de zelfredzame burger lijkt teruggedrongen. Kwetsbaren zijn weer nadrukkelijker in beeld.

Overheidsfinanciën en kracht van Nederland

Het denken in termen van steun van de overheid, een schatkist die altijd weer open kan, heeft zich inmiddels verankerd in het collectieve denken. Kortom, zonnebloemkapitalisme is

alive-and-kicking. Maar we kunnen tegen een stootje.

Engelse toestanden zoals onder (kortstondig) *prime minister* Liz Truss zijn niet te verwachten.

Nederland heeft een sterke uitgangspositie en een beperkte staatsschuld. Onze rente zal door mismanagement van het

kabinet niet snel omhoogschieten. En bovendien: het Engelse pond kon instorten, iets wat in Nederland met de euro – gezien de beperkte invloed van het Nederlandse beleid op de eurokoers – niet aan de orde is. Dus we kunnen lang aanrommelen voordat de wal het schip keert. Dit is een feit, maar geen geruststelling.

Het probleem van de vele door de overheid gecreëerde fondsen is dat die niet bepaald een op basis van expertise ingerichte besteding van gelden garanderen

Gebruik de kracht van private partijen

Het zonnebloemkapitalisme geeft aan waar het verkeerd kan gaan. Private partijen worden niet in hun kracht gezet. Integendeel: zij komen terecht in een verkeerde positie die schade toebrengt. De schatkist die openstaat of de notie dat geld ‘gratis’ is, heeft hieraan zeker bijgedragen. Het nodigt uit tot zonnebloemkapitalisme en het ophouden van de hand.

Het reserveren van sommen geld (zoals in het regeerakkoord) kan dit effect in de hand werken. Als er bijvoorbeeld een noodzaak is voor een waterstof-infrastructuur, dan is het mogelijk dat bedrijven ervoor kiezen om af te wachten: vroeg of laat komt de overheid wel over de brug (bijvoorbeeld omdat een dergelijke investering cruciaal kan zijn om de klimaatdoelen van Parijs te halen, waaraan de overheid zich heeft gecommitteerd). De vraag is dus: hoe zorg je ervoor dat het bedrijfsleven wel actief

wordt, en ook meebetaalt? Op zijn minst vergt dit kennis bij de overheid om het bedrijfsleven hier op de goede wijze bij te betrekken.

Zou een publiek-private bank kunnen helpen?

Het probleem van de vele door de overheid gecreëerde fondsen (inclusief het Nationaal Groeifonds, het zogenoemde Wopke-Wiebesfonds) is dat die niet bepaald een op basis van expertise ingerichte besteding van gelden garanderen, terwijl er wel degelijk uitdagingen zijn waar overheidsregie en ook financiering noodzakelijk zijn. De genoemde waterstof-infrastructuur is daar mogelijk een voorbeeld van.

Een publiek-private investeringsbank moet een duidelijke en afgebakende missie hebben

Slagvaardigheid vereist dat er niet allerlei initiatieven naast elkaar blijven bestaan. De veelheid aan nieuwe fondsen (inclusief het Nationaal Groeifonds) en ook het recentelijk gecreëerde

Invest-NL (een zeer kleine publieke bank) zouden gezamenlijk de basis kunnen zijn van een publiek-private bank. Hiermee wordt enige massa gecreëerd, en kennis geconcentreerd, en door het publiek-privaat te maken wordt de private sector gedwongen mee te doen: deze kan niet afwachtend langs de lijn blijven staan.

Bovendien wordt door de private inbreng en het op afstand plaatsen van de politiek zakelijkheid afgedwongen. Dit kan bijdragen aan discipline en beleidsconsistentie over de tijd. Die consistentie en de daarmee gepaard gaande voorspelbaarheid zijn van groot belang voor private investeringen, want onvoorspelbaar overheidsbeleid is daarvoor een belangrijke barrière.

De zakelijkheid en de afstand van de politiek helpen ook om het zonnebloemkapitalisme buiten de deur te houden. De vijftig procent private aandeelhouders zijn hiervoor ook een slot op de deur: zij willen een fatsoenlijk rendement. Zakelijkheid vraagt ook dat de private aandeelhouders niet op andere manieren afhankelijk zijn van de overheid. Dit betekent bijvoorbeeld dat, hoe logisch het ook mag lijken om pensioenfondsen te zien als mogelijke private aandeelhouders,



Bron: Pixabay

zij niet de enige mogen zijn: ook andere private aandeelhouders zijn nodig. Ik benadruk dit omdat pensioenfondsen nauwe overheidsbanden hebben, zodat het niet uitgesloten is dat er een vermenging met andere beleidsdossiers optreedt.

En dan zijn we er nog niet. Een dergelijke publiek-private bank moet een duidelijke en afgebakende missie hebben. Hoe zinvol zo'n organisatie ook mag zijn, zonder duidelijke afbakening zal ze vermoedelijk een 'eigen' leven gaan leiden, waardoor ze losgezongen raakt van waar ze voor zou moeten staan. Kortom: geen nieuw speeltje zonder dat een evidente meerwaarde is gegarandeerd.

Slot

Dit brengt mij terug naar de paradox van teleurstellingen: de neiging om veel bij de overheid neer te leggen en ook veel van de overheid te verwachten, met tegelijkertijd maar beperkte mogelijkheden bij die overheid om daar goede invulling aan te geven. Een geopende schatkist en het zonnebloemkapitalisme leiden tot het meer en meer afschuiven van private verantwoordelijkheden op de overheid. Een recept voor teleurstellingen. Dit moet worden voorkomen.

Artikel in het kort:

- * De te hoge verwachtingen van de overheid en de beperkte mogelijkheden om daar invulling aan te geven, leiden tot teleurstellingen
- * Verontrustend daarbij is dat de wijze waarop de overheid zich in het economische verkeer mengt, private verantwoordelijkheden verdringt, teleurstellingen in de overheid garandeert en ons niet goed voorbereidt op de toekomst
- * Om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijkheden evenwichtiger worden verdeeld en dat het creatieve potentieel van private partijen optimaal wordt benut, moeten zakelijke vormen van publiek-private samenwerking vorm krijgen
- * Versterking van expertise in het publieke domein is hiervoor essentieel

1 Zie: Arnoud Boot, 'De dominantie van de overheid in het economisch proces moet stoppen', *ESB* 106 (2021), nr. 4799 (15 juli), pp. 314-317.

2 Boukje Verheij, 'Zonnebloemkapitalisme. Voor niets gaat de zon op', website Instituut voor de Nederlandse Taal, 9 november 2020. Zie <https://ivdnt.org/actueel/woorden-van-de-week/nieuw-woord-van-de-week/zonnebloemkapitalisme/>