

WINST IN EEN „NON-PROFIT” ORGANISATIE

door Drs. A. J. Kasteelen

De Nederlandse elektriciteitswereld heeft sedert de oliecrisis niet over belangstelling te klagen gehad. Decennia lang, eigenlijk wel van haar ontstaan af, heeft zij haar taak in alle rust en geleidelijkheid kunnen verrichten zonder in gezapigheid te vervallen. Daarbij werd zij gesteund door een economisch-maatschappelijke ontwikkeling die een voortdurende en constante groei met zich bracht. Tot aan de oliecrisis gold als vuistregel dat het elektriciteitsverbruik elke tien jaar verdubbelde. De elektriciteitsbedrijven hebben altijd aan deze groeiende vraag kunnen voldoen; een wachtlijst zoals bijvoorbeeld voor telefoonaansluitingen heeft nimmer bestaan. Zowel particulieren als bedrijven zijn altijd op hun wenken bediend en tegen redelijke tarieven. Hoewel regionaal opererend op provinciaal of gemeentelijk niveau, heeft samenwerking zowel in nationaal als internationaal verband steeds hoog in het vaandel gestaan. De uitbouw van de zogenaamde „Arnhemse” instellingen KEMA, SEP, etc., onder meer tot uiting komend in het landelijke en internationale koppelnets ter verzekering van een betrouwbare elektriciteitsvoorziening, is daar een voorbeeld van.

De voortdurende groei en de grote kapitaalintensiteit van zowel productie als distributie stelde aan de financiering van de elektriciteitsvoorziening hoge eisen. Geconstateerd mag worden dat deze financiering nimmer een bottleneck is geweest waaraan het feit dat deze voor een belangrijk deel met eigen middelen heeft plaats gehad niet vreemd is. Desondanks is, ook in elektriciteitskringen, herhaaldelijk de vraag opgeworpen of een elektriciteitsbedrijf als openbaar nutsbedrijf „winst” mag maken. In het hiernavolgende zal deze vraagstelling nader worden bezien waarbij dan zal worden uitgegaan van de gedachtevorming die hieromtrent enkele jaren geleden heeft plaatsgevonden bij de nv Provinciale Gelderse Elektriciteits-Maatschappij te Arnhem (PGEM).

Als bekend mag worden verondersteld dat de elektriciteitsvoorziening in Nederland, afgezien van eigen opwekking door een beperkt aantal industriële bedrijven, geheel in handen is van de provinciale en gemeentelijke overheid. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen opwekking en distributie van elektriciteit. Over het algemeen vinden opwekking en distributie gecombineerd plaats, en wel in negen provinciale en vijf gemeentelijke bedrijven. Daarnaast zijn ook nog een aantal gemeentelijke distributiebedrijven aanwezig, die de stroom en gros inkopen en voor eigen rekening en detail verkopen. De gemeentelijke distributiebedrijven, die overigens jaarlijks in aantal afnemen als gevolg van geleidelijke overname door provinciale bedrijven, blijven hier verder buiten beschouwing. Zij hebben een eigen problematiek wat de financiering betreft omdat zij een zuiver gemeentelijke status hebben en voor de financiering afhankelijk zijn van de gemeentefinanciën, waaraan zij overigens zelf bijdragen door jaarlijkse winstuitkeringen. Van de provinciale bedrijven zijn de meeste gestructureerd als naamloze vennootschap en beschikken uit dien hoofde derhalve over een eigen aandelenkapitaal dat van bescheiden omvang is en geheel in handen van provincie en/of gemeente.

Zo bedraagt het aandelenkapitaal van de nv PGEM f 1 miljoen, waarvan f 4.000,— verstrekt door vier gemeenten en f 996.000,— door de provincie Gelderland.

Sedert de oprichting van de PGEM in 1915 is het altijd het streven van de vennootschap geweest de exploitatie van het bedrijf zonder verlies te doen plaatsvinden en de (eventuele) batige saldi aan te wenden ten gunste van de elektriciteitsvoorziening van de provincie Gelderland. In feite voerde de vennootschap met deze handelingen de taak uit als omschreven in haar statuten. In de loop der jaren is aldus een betrouwbare elektriciteitsvoorziening opgebouwd, met een elektrificatiegraad van nagenoeg honderd procent.

Een van de bronnen voor de financiering is, naast het aantrekken van vreemd vermogen in de vorm van onderhandse en in beperkte mate ook obligatieleningen, het in bedrijf houden van de batige saldi. Dit laatste conform de statuten waarin is vermeld dat - behoudens een dividend van maximaal zes procent over het geplaatste aandelenkapitaal - de overige winst „wordt aangewend ten behoeve van het doel der vennootschap” dat kortweg kan worden omschreven als het opwekken en distribueren van elektrische energie.

Omtrent de juridische rechtvaardigheid van het winst maken door de PGEM kan aldus geen twijfel bestaan, doch daarmee is de vraag naar de economische noodzaak nog allerminst beantwoord. Het komt ons nuttig voor daarbij de vraagstelling uit te breiden tot wat er met een eventuele behaalde winst moet gebeuren. Op beide aspecten zullen wij in het hiernavolgende nader in gaan.

Hoewel elektriciteit ongetwijfeld een onmisbaar goed is, mag daaruit niet worden afgeleid dat dit de reden is waarom de produktie en aflevering daarvan in ons land in (semi-)overheidshanden is gelegd. Ware dit zo, dan zou dit ook met betrekking tot andere eerste levensbehoeften als voeding, kleding, huisvesting, etc. zijn gebeurd. De reden om de elektriciteitsopwekking en -distributie per regio in één hand te concentreren is gelegen in de specifieke aard van het produktie- en distributieproces, namelijk gepaard gaande met zulke hoge en ondeelbare investeringen dat per voorzieningsgebied geen efficiënte produktie en distributie door meerdere bedrijven tegelijk mogelijk is. Door middel van concessievoorwaarden verzekerde de overheid zich dan ook van een corrigerende invloed op het noodzakelijk monopolistische karakter van de daardoor ontstane voortbrengings- en verdelingswijze. Dat naast de concessievoorwaarden ook nog onderbrenging van het geheel in de vorm van (semi-)overheidsbedrijven geschiedde is daarbij niet meer essentieel doch veel meer historisch bepaald. Het ware denkbaar geweest dat de elektriciteitsvoorziening in ons land, evenals in sommige andere landen, door middel van concessies aan het particuliere bedrijfsleven zou zijn overgelaten. Ook een tussenvorm zou mogelijk geweest zijn, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot de exploitatie van aardgas. Waar de voorziening met eerste levensbehoeften in handen van particuliere bedrijven is en derhalve onderhevig aan het winststreven, zij het dat dit laatste getemperd wordt geacht door het concurrentiebeginsel, moet ook voor overheidsexploitatie, met als corrigerende factor het concessiestelsel, een winstgevende exploitatie niet bij voorbaat worden uitgesloten. Het is niet in te zien waarom (semi-)overheidsbedrijven, opererende

in een economische orde die gekenmerkt wordt door ondernemingsgewijze produktie, geen vergoeding voor alle door haar aangewende produktiefactoren zouden mogen ontvangen. Daarbij onderscheid te maken tussen een vergoeding voor die produktiefactoren die met vreemd vermogen zijn gefinancierd en waarvoor dus rente moet worden betaald en die produktiefactoren die met eigen vermogen zijn gefinancierd en daardoor „gratis” ter beschikking zouden staan achten wij onjuist.

Wij onderschrijven de opvatting van Van der Schroeff in zijn boek „Bedrijfseconomische grondslagen van de winstbepaling” waar hij op bladzijde 234 uitdrukkelijk stelt dat rente over eigen vermogen als kostenfactor moet worden gezien. Dat de rente over het eigen vermogen zich boekhoudkundig als winst manifesteert, doet hieraan niets toe of af, maar is wellicht de verklaring voor het misverstand ter zake. Achterwege laten van het calculeren van rente over het eigen vermogen werkt - via het prijsmechanisme - concurrentievervalsend op alternatieve aanwendingsmogelijkheden (eigen opwekking door bedrijven) c.q. produkten (kolen, olie, gas) die veelal wèl in particuliere handen zijn. De vraag naar elektriciteit bijvoorbeeld zou daardoor onevenredig worden gestimuleerd ten koste van andere energievormen (bijvoorbeeld een overtrokken toepassing van elektrische ruimteverwarming) hetgeen tot een scheeftrekking van de produktiestructuur leidt. In 1951 heeft de toenmalige minister van economische zaken, dr. J. R. M. van den Brink, in zijn Elektriciteitsnota op dit aspect gewezen.

Met het voorgaande is tevens de vraag beantwoord naar de toelaatbare hoogte van de winst. In het „Rapport van de Commissie van Advies inzake de rechtspositie van het Staatsbedrijf der PTT” (1963) merkt de commissie in paragraaf 3 ondermeer op dat:

„de tarieven in beginsel vastgesteld dienen te worden op commerciële basis, derhalve in het algemeen los van overwegingen van bijvoorbeeld sociale aard. Dit betekent in concreto, dat het streven van de PTT gericht moet zijn op een rendement, dat - op wat langere termijn gezien - min of meer gelijk is aan dat van expanderende particuliere bedrijven. Een zodanig beleid heeft macro-economisch gezien een gunstig effect, in zoverre namelijk dat het een juiste verdeling der produktiefactoren over de verschillende bestedingen bevordert. Bij haar overwegingen hieromtrent heeft de commissie gedacht aan een rendement van 7 à 9% (na aftrek van eventuele belastingen op de winst) van het geïnvesteerde kapitaal. Het is haar bekend, dat de tarievenpolitiek van de Engelse PTT gericht is op een rendement van overeenkomstige orde. Bedoeld rendement zou bereikt dienen te worden nadat de nodige afschrijvingen op basis van vervangingswaarde zijn berekend. Het is van zodanig niveau, dat het mede ruimte laat voor een redelijke bijdrage in de financiering van de uitbreiding van het bedrijf.”

Ten aanzien van de opmerking van de commissie over de Engelse PTT zij hier opgemerkt dat de toenmalige Labourregering voor alle genationaliseerde bedrijven rentabiliteitseisen heeft gesteld die ook door de daarop volgende conservatieve regering onverkort werden gehandhaafd. Uit het jaarverslag van de Engelse Electricity Council over de periode 1969-1970 blijkt dat ook voor de elektriciteitsvoorziening een percentage van 7% als doel voor de

komende vijf jaren is gesteld.

Volledigheidshalve verwijzen wij ook nog naar een brief d.d. 31 juli 1970 van de minister van binnenlandse zaken (in overleg met de minister van economische zaken) aan de gemeentebesturen, waarin over de vaststelling van tarieven in de bedrijfsector de volgende passage voor komt:

„een rendement van maximaal 7% van het totale werkzame vermogen, berekend op een basis van vervangingswaarde - indien op deze grondslag daadwerkelijk wordt afgeschreven - zal in plaats van de betaalde rente in beginsel kunnen worden ingecalculleerd.”

Hoewel de PGEM zich aan het bovenstaande heeft geconformeerd en genoemde percentages als richtsnoer hanteert, waarbij men zich kan afvragen of deze, gezien de ontwikkeling van de rentestand, niet aan de lage kant zijn, heeft het bedrijf deze percentages sedert 1960 niet meer kunnen bereiken en leed, via een percentage van circa 5% over een aantal jaren, in 1974 zelfs een verlies. Overigens gaat men er van uit dat de beoordeling van de rentabiliteit niet zozeer aan de afzonderlijke jaren dan wel aan het gemiddelde over bijvoorbeeld vijf jaar moet worden afgemeten. Resumerend zouden wij dit onderdeel van het betoog af willen sluiten met de conclusie dat ook bij (semi-)overheidsexploitatie van een onmisbaar goed als elektriciteit niet dient te worden afgeweken van een normale rentabiliteitseis en derhalve de vraag of winst mag worden gemaakt, bevestigend moet worden beantwoord.

Wij komen thans tot het tweede deel van de vraagstelling, namelijk wat bij de onderhavige exploitatievorm de winstbestemming moet zijn. Wij hebben het gevoel dat voor de beantwoording van deze vraag de wetenschap van de bedrijfseconomie ons onvoldoende van dienst kan zijn en meer subjectieve oordelen een rol gaan spelen.

Het is duidelijk dat calculatie van rente over het eigen vermogen, indien niet geheel uitgekeerd aan bijvoorbeeld aandeelhouders, op zich tot vorming van eigen vermogen leidt. Zo is bij de PGEM, conform de statuten, het eigen vermogen van de vennootschap door het in bedrijf houden van de batige saldi - afgezien van het uitgekeerde dividend van 6% - geleidelijk gegroeid van f 1 miljoen aandelenkapitaal bij de oprichting tot een totaal van f 386 miljoen per ultimo 1975, opgebouwd als volgt:

Eigen vermogen

Aandelenkapitaal	f 1.000.000
Statutaire reserve	f 9.028.000
Herwaarderingsreserve	f 275.562.000
Reserve voor vernieuwing en uitbreiding	<u>f 100.957.000</u>
	f 386.547.000

Hiertegenover stond per ultimo 1975 aan vreemd vermogen een bedrag van f 850 miljoen, namelijk:

Vreemd vermogen

Schulden op lange termijn	f 674.294.000
Schulden op korte termijn	<u>f 175.999.000</u>
	f 850.293.000

De verhouding eigen vermogen : vreemd vermogen bedroeg per 31 december 1975 derhalve ruim 1 : 2. Het totale vermogen van de vennootschap, mede omvattend een bedrag van f 23 miljoen aan „Voorzieningen” en f 90 miljoen aan „Bijdragen en subsidies” (van verbruikers) bedroeg per genoemde datum f 1.350 miljoen waarvan het eigen vermogen derhalve ruim 28% vormde. Over de gewenste verhouding eigen : vreemd vermogen heerst in de financiële literatuur bepaald niet de grootst mogelijke overeenstemming. Er worden in feite geen concrete verhoudingsgetallen genoemd aangezien men een antwoord op deze vraag min of meer laat afhangen van het soort bedrijf dat wordt uitgeoefend, de mate waarin het bedrijf groeit, de conjuncturele situatie, de toestand op de kapitaalmarkt, etc.

In de praktijk komt men dan ook meestal niet verder dan het noemen van een vuistregel, zoals een verhouding van 2 : 1 voor kapitaalintensieve bedrijven van riskante en wisselvallige aard, 1 : 1 voor kapitaalintensieve bedrijven met een stabiele omzet en 1 : 2 voor handelsbedrijven met weinig langlopende investeringen en een hoge omzetsnelheid. De mate van eigen vermogensvorming is dus, zoals reeds opgemerkt, minder een vraagstuk van wetenschap dan wel een vraagstuk van beleid, onder verdiscontering van de invloed van de omstandigheden waarin het bedrijf verkeert. Het noemen van een percentage is dan ook een arbitraire zaak die geen absolute waarde heeft en voor modificatie vatbaar is.

Zo zou men kunnen stellen dat het voor een bedrijf als de PGEM, dat volgens de verleende concessie onder alle omstandigheden een leveringsplicht heeft, een ideale toestand zou zijn als het gehele vermogen, derhalve 100%, in eigen handen zou zijn. Immers, dan zou de zekerheid zijn verkregen dat men op financieel gebied onafhankelijk van derden het bedrijf kan laten functioneren.

Geheel tegenovergesteld is de opvatting dat het voor een elektriciteitsbedrijf in ons land altijd wel mogelijk is om aan kapitaal te komen en desnoods op de overheid terug te vallen bij moeilijkheden in de financiering. Dit laatste nu achten wij bepaald ongewenst - en zelfs onmogelijk - aangezien ook de overheid voor haar behoeften met betrekking tot de gemeenschap reeds met financieringsmoeilijkheden kampt. Wij zouden dan ook de opvatting willen huldigen dat de huidige verhouding tussen eigen en vreemd vermogen voor een bedrijf als de PGEM op zijn minst gehandhaafd dient te worden en zelfs nog wel voor enige verbetering vatbaar is. Dat het eigen vermogen verder dient te worden versterkt en mee dient te groeien met de omvang van de bedrijfsactiviteiten, is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- 1 Naar de aard van het bedrijf kan de PGEM gerangschikt worden in de rij van kapitaalintensieve bedrijven met een redelijk stabiele omzet.
- 2 De vraag naar elektriciteit kenmerkt zich door een regelmatige groei op hoog niveau (5 à 10% per jaar).
- 3 Het bedrijf heeft in de voorwaarden waaronder de concessie is verleend de plicht opgelegd gekregen aan de vraag naar elektriciteit onverkort te voldoen.
- 4 Als gevolg van de kapitaalintensiteit en hoge groei zijn jaarlijks belangrijke bedragen voor investering nodig die verhoudingsgewijs nog zullen toe-

nemen bij het in gebruik nemen van kernenergiecentrales.

- 5 In zijn reeds genoemde elektriciteitsnota heeft minister Van den Brink er op gewezen dat de kapitaalmarkt zoveel mogelijk open moest blijven voor de behoeften van de private ondernemingen, gezien de noodzakelijke industrialisatie van ons land.
- 6 In het „Structuurschema elektriciteitsvoorziening” in 1975 uitgebracht door de ministers van economische zaken en van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening wordt er op gewezen dat het niet is uitgesloten „dat de financiering van de elektriciteitsvoorziening meer problemen zal ontmoeten dan tot nu toe in het algemeen het geval was. Er zal dan in de praktijk niet aan te ontkomen zijn een, althans gedeeltelijke, oplossing te zoeken in het versterken van de interne financiering ten einde het beroep op middelen van derden te beperken.”

Wij zouden aan bovengenoemde overwegingen die in de afgelopen decennia hebben gegolden en waarvan naar wij menen ook in de toekomst zal moeten worden uitgegaan, nog een aantal nieuwe en actuele facetten willen toevoegen. Op het terrein van de elektriciteitsproductie moet er rekening mee worden gehouden dat in de loop van de komende decennia een verschuiving van conventionele naar alternatieve opwekmethoden zal plaatsvinden. Er zullen met de introductie daarvan investeringen zijn gemoeid die een veelvoud bedragen van die voor een conventionele met olie en/of kolen gestookte centrale. Voorkomen moet worden dat financieringsproblemen een beletsel zullen gaan vormen tot het kiezen van in technisch en economisch opzicht meest gewenste oplossingen. Of men hiervan om andere redenen wil afzien is natuurlijk een nationale zaak waarin de elektriciteitsbedrijven als zodanig slechts een adviserende rol spelen.

Een ander aspect waaraan niet kan worden voorbijgegaan is dat van de milieuhygiëne in haar meest uitgebreide betekenis. Afgezien van de extra investeringen die hieruit voortvloeien in de sector van de elektriciteitsproductie (wij noemen bijvoorbeeld de bouw van zeer hoge schoorstenen ter voorkoming van luchtverontreiniging op leefniveau en de in de toekomst op bepaalde plaatsen wellicht onontkoombare noodzaak tot opstelling van koeltorens) worden ook op het gebied van het transport en de distributie van elektriciteit steeds scherpere normen aangelegd om „visuele verontreiniging” tengevolge van de daartoe benodigde werken zo veel mogelijk te vermijden. Zal voor de zeer hoge spanningen (150 000 volt en hoger) de aanleg van volledig ondergrondse netten, nog afgezien van de technische problemen, binnen de afzienbare toekomst wel onmogelijk blijven in verband met de zeer hoge kosten, het voorheen praktisch geheel bovengronds uitgevoerde 50 000 voltnet wordt reeds thans, ondanks de hoge kosten, nog uitsluitend door middel van ondergrondse kabels uitgebreid. Hetzelfde geldt voor de laagspanningsnetten, waarbij het meer en meer noodzakelijk zal blijken bestaande bovengrondse netten, met name in enigszins stedelijke bebouwing, alsnog te verkabelen. Het is zeer wel denkbaar dat de kosten van een en ander niet volledig in de tarieven zullen kunnen worden doorberekend, zodat voor een deel uit reserves zal moeten worden geput. Dat reeds de huidige generatie van verbruikers hieraan gaat bijdragen achten wij een rechtvaardige zaak: ook wij profiteren

op vele gebieden van hetgeen onze voorouders hebben tot stand gebracht.

Het komt ons voor dat, naast de eerder genoemde zes punten, alleen het punt van de milieuhygiëne al een voldoende reden is de vorming van eigen vermogen verder voort te zetten, teneinde de financiering van een en ander te vergemakkelijken. Dit klemt te meer omdat uiteraard niet alleen aan de elektriciteitsbedrijven, doch aan het gehele bedrijfsleven te dien aanzien vergaande eisen zullen worden gesteld.

Tot slot zij hier nog opgemerkt dat de vorming van eigen vermogen, zijnde een bepaalde financieringsvorm, in wezen geheel los staat van de hoogte der elektriciteitstarieven. Immers, in de tarieven dient, ongeacht de wijze van financiering met eigen of vreemd vermogen (leningen), een vergoeding voor het gebruik van het vermogen te zijn opgenomen. Daarbij biedt de financiering met eigen vermogen het voordeel dat de vergoeding, i.c. de rente, in eigen bedrijf kan worden gehouden en aldus dienstbaar kan worden gemaakt aan het doel van de elektriciteitsvoorziening hetgeen bij de PGEM ook statutair is voorgeschreven. Een bijkomend voordeel van eigen financiering is daarbij dat eventueel - althans tijdelijk - genoegen kan worden genomen met een lagere rente op het eigen vermogen dan aan derden voor geleend geld moet worden betaald. Aldus wordt een zekere stabiliteit van de tarieven in de hand gewerkt omdat voorkomen wordt dat bij stijgende rentestand onmiddellijk de tarieven moeten worden aangepast.