

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](http://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 gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

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

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Wantrouwen in de markt misplaatst

*In de afgelopen decennia is bij veel privatiseringen voor een soort tussenvariant gekozen: gereguleerde marktwerking, oftewel marktwerking zonder overheidscontrole uit handen te geven. Veel van die privatiseringsoperaties hebben juist vanwege de keuze voor zo'n tussenvariant tot teleurstellingen geleid. Een morele herwaardering van de markt is nodig.*

.....  
door *Frans de Graaf*  
.....

Wetenschappelijk medewerker van de Prof. mr. B.M. Teldersstichting en secretaris van het rapport *Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid*.

OP EEN RECENT PARTIJCONGRES VAN HET CDA betoogde fractievoorzitter Pieter van Geel dat een belangrijk verschil tussen het CDA en de VVD eruit bestond dat de eerstgenoemde de burger beschermde tegen 'gure marktwinden' (en de VVD dat klaarblijkelijk niet deed).<sup>1</sup> Van Geel kenschetst de markt onmiskenbaar als immoreel. Hij staat daarin bepaald niet alleen. De markt wordt vaak gerelateerd aan egoïsme, winstbejag en kwade trouw. Politici die meer ruimte voor de markt bepleiten, wordt verweten een hard economisch beleid voor te staan. Linkse partijen leggen het terugdringen van de markt vaak uit als een terugkeer naar de menselijke maat. Blijkbaar is de markt dus onmenselijk.

Critici hebben de afgelopen decennia dit immorele karakter echter op de koop toe genomen. Dit komt door de (aanvankelijk) goede ervaringen met marktwerking. Overal waar zij de ruimte kreeg — binnen een adequaat juridisch kader (ik kom daar nog op terug) — waren de effecten positief. Uit de laatste rapportage van de Verenigde Naties over de armoede in de wereld blijkt bijvoorbeeld dat de forse afname van 'extreme armoede' in de wereld sinds 1990 vrijwel volledig is toe te schrijven aan de gestegen wel-

vaart in Oost-Azië, precies de regio waar de afgelopen decennia op grote schaal marktwerking is geïntroduceerd.<sup>2</sup>

Recent lijkt het denken over marktwerking echter een nieuwe fase in te zijn gegaan. Het morele, afkeurende oordeel staat nog fier overeind (zie de uitspraak van Van Geel), van de goede werking zijn steeds minder mensen overtuigd. In het publieke debat wordt marktwerking tegenwoordig niet alleen meer aan egoïsme en dergelijke gerelateerd, maar ook aan ‘hogere prijzen’ en ‘slechtere service’. In een peiling uit 2006 oordeelde slechts 10 procent van de bevolking positief over het concept ‘privatisering en liberalisering’.<sup>3</sup>

In deze bijdrage zal ik eerst nagaan of het oordeel dat de markt immoreel is correspondeert met de werkelijkheid, om vervolgens te verklaren hoe het komt dat de werking van de markt nu zo negatief wordt beoordeeld.

\* \* \*

De markt is het proces waar burgers, door onderlinge samenwerking, in staat worden gesteld hun zelfgekozen doelen na te streven. Omdat mensen van elkaar verschillen heeft het marktproces (in Nederland) geleid tot een pluriforme samenleving, waarin tal van instituties en organisaties hun plaats hebben: bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden, enz.

Het is lastig over dit abstracte instituut een moreel oordeel te vellen.

Het gaat immers om de mensen op die markt: zij zijn vrij er zich moreel of immoreel te gedragen. Het is van belang te beseffen dat dit voor de overheid niet anders is. Ook daar kunnen zowel morele als immorele besluiten worden genomen, afhankelijk van de politicus of de ambtenaar die het besluit neemt.<sup>4</sup>

*Markt en overheid zijn beide moreel neutraal. Het zijn de in de instituties opererende mensen die moreel of immoreel handelen*

Het zijn de in de instituties opererende mensen die moreel of immoreel handelen.

Toch wordt de markt gekenmerkt door een moreel aspect dat de overheid niet kent. Een belangrijke spelregel op de markt is namelijk dat het individu zijn (weliswaar zelfgekozen) doelen dient af te stemmen op de doelen van een ander. Ruilen op de markt kan immers alleen als de betrokken partijen er allebei mee instemmen. Dit is het principe van wederzijds vrijwillige en voordelige ruil. Dit principe geldt niet als de staat partij is bij een ruil. Een transactie tussen staat en burger wordt immers vrijwel altijd dwingend opgelegd door de eerstgenoemde.

Voor veel ondernemers is het streven naar winst inderdaad een belangrijk (zo niet het belangrijkste) doel. Maar zij kunnen slechts winst behalen door hun product tegen een prijs-kwaliteit verhouding aan te bieden die consumenten dusdanig waarderen dat zij dat product besluiten te kopen.

\* \* \*

Terug naar het debat over marktwerking. Veel politici stonden de afgelopen decennia bij de privatiseringsvraag dus voor een dilemma. Enerzijds waren zij (toen nog) overtuigd van de potentiële voordelen van de markt. Anderzijds was het morele oordeel erover negatief. Bovendien betekent privatisering voor politici verlies aan invloed. Vóór de eigendomsoverdracht hebben zij nog invloed de betreffende organisatie aan te sturen, daarna zijn zij die controlerende en sturende functie goeddeels kwijt.

Daarom is bij veel privatiseringen voor een soort tussenvariant gekozen: gereguleerde marktwerking, oftewel marktwerking zonder de controle uit handen te geven. Zo hebben politici minder onzekerheid en kunnen zij optreden tegen de immorele aspecten van de markt. Deze gecontroleerde marktwerking is getracht vorm te geven door het reguleren van tarieven, het instellen van wettelijke monopolies en het optuigen van onafhankelijke toezichthouders.

De precieze doelen van deze reguleringen worden bepaald door na te gaan welke publieke belangen er door de privatisering gevaar lopen. Er is sprake van een publiek belang 'indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang (een belang waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is) aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'.<sup>5</sup> Een probleem met deze definitie is natuurlijk dat zij voor veel interpretaties vatbaar is (er staat immers niet vast wat precies voor de samenleving als geheel is 'gewenst'). In het publieke en politieke debat wordt het publieke belang in ieder geval ruimer opgevat dan de uitleg die veel economen aan het begrip geven. Die luidt dat er slechts van zo'n belang kan worden gesproken indien er 'complexe externe effecten [zijn] die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties'.<sup>6</sup>

Het fundamentele probleem met deze benadering is echter haar uitgangspunt: het belang dat voor de maatschappij als geheel is gewenst (of: in het maatschappelijk belang is). Het is zeker zo dat de markt als instituut de maatschappij als geheel ten goede komt. Maar binnen de markt gaat het niet om het maatschappelijk belang maar om deelbelangen, die verwezenlijkt kunnen worden door ze af te stemmen op andere deelbelangen. Het is onzinnig en zelfs schadelijk deelmarkten of afzonderlijke markttransacties te toetsen aan een gedefinieerd maatschappelijk belang, simpelweg

omdat het daar geen rol speelt. Als het streven naar eigen doelen en belangen de ruimte krijgt wordt het abstracte publieke belang ‘vanzelf’ geëdiend, dat is de ‘onzichtbare hand’ van de Schotse verlichtingsfilosoof en econoom Adam Smith (1723-1790). Bij de privatiseringvraag zouden in het vervolg beter de belangen van individuele burgers centraal kunnen staan en niet die van de maatschappij als geheel.<sup>7</sup>

\* \* \*

De angst voor onzekerheid en de vermeende immoraliteit van de markt heeft er dus toe geleid dat het principe van gecontroleerde marktwerking bij (vrijwel) alle privatiseringsoperaties is toegepast. Zo worden de tarieven in de telecomsector in bepaalde gevallen gereguleerd en is er een toetredingsverbod op het spoor (op ieder traject is slechts één door de overheid aangewezen aanbieder actief, op de drukste lijnen (het zogenoemde hoofd-railnet) is dat de Nederlandse Spoorwegen, waarvan de staat de enige aandeelhouder is, de NS is dus niet geprivatiseerd). Ook voor een belangrijk deel van de postmarkt geldt (tot 2009) een wettelijk monopolie.

Verskillende privatiseringsoperaties hebben niet het gewenste effect gesorteerd, waardoor tegenstanders van marktwerking hun gelijk zagen

*Veel teleurstellingen zijn  
namelijk niet toe te schrijven  
aan een teveel aan markt-  
werking, eerder aan een tekort*

bevestigd: de harde, kille markt is niet geschikt voor de betreffende sectoren. De oplossing lijkt eenvoudig: nóg meer regulering en controle of zelfs het volledig terugdraaien van privatiseringen.

Het staat buiten kijf dat enkele operaties onder de noemer ‘pri-

vatisering en liberalisering’ zijn mislukt. De taxisector bijvoorbeeld, en delen van het openbaar vervoer. Het is echter wel van belang de werkelijke oorzaken daarvan aan te wijzen en niet te snel van marktfalen te spreken. Veel teleurstellingen zijn namelijk niet toe te schrijven aan een teveel aan marktwerking, eerder aan een tekort. In een onder meer door mij verricht onderzoek naar privatisering blijkt steeds weer dat geldt: hoe meer overheidsbemoeyenis na privatisering, hoe slechter het resultaat.<sup>8</sup>

Dat komt door het hierboven beschreven principe van gecontroleerde marktwerking. Onder het mom van het borgen van publieke belangen werden deelmarkten dusdanig aan banden gelegd, dat de resultaten wel móesten tegenvallen. Dit heeft twee oorzaken.

Ten eerste worden, door de reguleringen, mechanismen uitgeschakeld die essentieel zijn voor een goed functionerende markt. De vrije prijsvorming bijvoorbeeld. Het prijsmechanisme is het enige instrument dat ervoor zorgt dat de productie van goederen en diensten zodanig is dat de

wensen van consumenten er het meest mee gediend zijn. Daarom is in socialistische samenlevingen — waar niet het prijsmechanisme, maar een centrale planner de productie stuurt — slechts een zeer laag welvaartsniveau mogelijk. Veel marktwerkingoperaties in Nederland gingen echter gepaard met tariefsregulering. De overheid (vaak in de vorm van een onafhankelijke toezichthouder) probeert dan een eerlijke of objectieve prijs vast te stellen. Dit is echter onmogelijk, omdat een prijs per definitie subjectief is. Een prijs drukt namelijk slechts de waardering uit van de persoon die bereid is het product te (ver)kopen. Dat geldt voor de afzonderlijke consument, maar net zo goed voor een ambtenaar of politicus.<sup>9</sup> Als de overheid echter die subjectieve waardering voor haar burgers maakt, verliezen de prijzen hun nuttige coördinerende functie.

Een andere vereiste voor goede marktwerking is vrije toetreding. Door ruimte te geven aan nieuwe initiatieven, wordt maximaal gebruik gemaakt van de kennis die zich in de samenleving bevindt. De diverse toetredingsverboden (bijvoorbeeld in de postsector en het openbaar vervoer) onthouden burgers goedkopere en/of betere alternatieven.

Het tweede nadeel van regulering is dat die haast onvermijdelijk grillig en onvoorspelbaar is. Aanbieders die in geprivatiseerde of geliberaliseerde markten actief zijn, moeten voortdurend nieuwe vormen van overheidsbemoeienis vrezen. Toen bijvoorbeeld postbezorger TNT erin slaagde om, binnen het door de overheid vastgestelde reguleringskader, een behoorlijke winst te boeken, gingen er direct (politieke) stemmen op om aanvullende eisen aan het postbedrijf te stellen. Als dergelijke maatregelen voortdurend — letterlijk — boven de markt hangen, is dat zeer schadelijk. De betreffende aanbieders zullen het daardoor namelijk wel uit hun hoofd laten efficiënt te gaan werken, in de wetenschap dat zij mogelijke toekomstige winsten niet zelf mogen houden. Hierdoor worden de overheidsdoelen van privatisering (hogere efficiëntie, lagere kosten, betere producten, enz.) niet bereikt. Dit verschijnsel noemen economen de interventieparadox: de overheid kan haar doelstellingen slechts bereiken door niet te interveniëren.<sup>10</sup>

De markt werkt pas echt op plaatsen waar zij de ruimte krijgt. Alleen door essentiële marktelementen in tact te laten, zal het marktproces een optimale verdeling van schaarse goederen bewerkstelligen. Daarnaast moet de overheid zich bij een privatisering ook geloofwaardig terugtrekken, zodat zij niet als een zwaard van Damocles boven de markt hangt, waardoor die wordt verlamd.

Concreet betekent dit het opheffen van wettelijke monopolies en tariefsreguleringen. In plaats daarvan kan de overheid zich beter concentreren op haar kerntaken met betrekking tot de markt, zoals het beschermen van

particulier eigendom, het tegengaan van kartels en het wegnemen van beperkingen ten aanzien van de vrije handel tussen burgers.

#### CONCLUSIE

Het morele oordeel over de markt enerzijds en de effecten van marktwerkingoperaties anderzijds, hangen dus met elkaar samen en hebben het denken over privatisering en liberalisering in een neerwaartse spiraal doen belanden. Om de immorele aspecten van de markt te corrigeren wordt de markt gereguleerd. Door die regulering zal de markt minder goed werken. Omdat daarin dan een bevestiging van de immoraliteit wordt gezien, zal de neiging tot reguleren nog groter worden waardoor de markt nóg slechter gaat werken.

De enige manier om hieruit te komen is een morele herwaardering van de markt. Daar zijn goede inhoudelijke redenen voor. Zoals hierboven betoogd is de markt immers geen autonoom (immoreel) subject met een eigen wil, maar slechts een metafoor voor individuen die door samenwerking vooruit proberen te komen. Bij iedere transactie moet een moreel oordeel worden geveld (hoe klein ook). Kiezen voor de markt betekent dat het morele oordeel niet vóór maar dóór de burgers wordt gemaakt. In samenlevingen waar burgers zelf die keuze maken is het over het algemeen aanzienlijk prettiger toeven dan die waarin dergelijke afwegingen vóór hen worden gemaakt. Dat komt door de bijzondere wisselwerking tussen de vrijheid in en het morele gehalte van een samenleving. Enerzijds kan een samenleving niet duurzaam vrij zijn zonder een moreel fundament bij de leden van die samenleving. Anderzijds is die vrijheid een voorwaarde voor het ontstaan en de ontwikkeling van zo'n moreel fundament.<sup>11</sup>

Als deze morele schets van de markt wordt aanvaard, zal zij meer ruimte krijgen (of: minder worden gereguleerd) waardoor zij beter gaat werken. De neerwaartse spiraal kan zo vervangen worden door een opwaartse. Een dergelijke benadering brengt een hoop onzekerheid met zich mee. De vrije markt – zoals in dit artikel omschreven – is een proces dat politici niet kunnen sturen en waarvan de richting evenmin is te voorspellen. Voor wie vertrouwen heeft in burgers en de instituties die zij door vrije keuze vormgeven, behoeft dat echter geen beletsel te zijn. Vertrouwen in de markt is immers allereerst vertrouwen in mensen.

#### Noten

1 Zie bijvoorbeeld: 'CDA gaat prat op stabiliteit', *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2007. In dit artikel wordt uit de

toespraak van Van Geel geciteerd.

2 United Nations, *The millennium development goals report*, 2007.

3 Zie voor het onderzoek [www.peil.nl](http://www.peil.nl)

4 Democratische legitimering van een

- besluit doet daar niets aan af; ook de meerderheid kan immers tot een immoreel besluit komen.
- 5 Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000, p. 20.
  - 6 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, Den Haag, 2003, p. 166. Een extern effect is een effect van een transactie dat iemand ondervindt die niet bij die transactie is betrokken. Een effect wordt geïnternaliseerd als die persoon wordt gecompenseerd voor (of moet bijdragen aan) dat effect. Een voorbeeld van zo'n internalisering is de vergoeding die omwonenden van een vliegveld ontvangen als gevolg van de geluidsoverlast die zij ondervinden.
  - 7 Voor een uitgebreide (liberale) toelichting op de betekenis van het publieke belang in de economie zie: F. de Graaf e.a., *Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid*, Geschrift 103 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 2007, pp. 35-45.
  - 8 Zie: *Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid*, Geschrift 103 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, 2007
  - 9 Zie voor een uitgebreidere verhandeling hierover: L. von Mises, *Human action*, Yale, 1963, pp. 394-397.
  - 10 L. Bovenberg, 'Privatisering en het publieke belang' in: T. van de Klundert en F.G. van den Heuvel (red), *Publiek versus privaat. Een studie van de werkgroep 'Economie en christelijke traditie'* (verbonden aan de Universiteit van Tilburg), Tilburg, 2006, p. 32.
  - 11 F.A. von Hayek, 'The moral element in free enterprise', *The freeman*, 1962, nr. 7.