

**Was
Privatisering van het Publieke Domein
wel
in het Publieke Belang?**

**Een kritische beschouwing over het
Nederlandse privatiseringsbeleid van de afgelopen
decennia**

Frans van Waarden

Universiteit Utrecht

April 2012

University College Utrecht,
P.O.Box 80145,
3508 TC Utrecht

F.vanwaarden@uu.nl

Geschreven i.o.v. de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en
Verzelfstandiging van Overheidsdiensten', Eerste Kamer der Staten-Generaal

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Privatisering. Wat is dat eigenlijk? Dimensies en vormen	5
3. Wie definieert eigenlijk wat een publieke taak is of hoort te zijn? De economen, de politiek, of onze collectieve geschiedenis?	9
3.1. Ontwerp of ontwikkeling?	9
3.2. Markt of staat? Bedoeld is: academie of polis, technocratie of democratie	12
4. Waarom is iets ooit een publieke taak geworden?	15
4.1. Lessen uit de geschiedenis	15
4.2. Samenvattend: Publieke belangen en taken zoals gedefinieerd in en door de geschiedenis	18
4.3. Essentiële voorzieningen: Ook ‘gratis’ elektriciteit in Georgië?	19
5. Motieven voor privatisering. Criteria voor publieke dan wel private taak	20
5.1. Het neoliberale gedachtegoed	20
5.2. De rol van de Europese Unie	23
5.3. Eigen belangen van politici en bestuurders	24
5.4. Publiek ervaren als (be)last, privaat als baat	25
6. De risico's van commodificering: eigendom, markt en macht	26
6.1. In vreemde handen	26
6.2. In verkeerde handen	28
6.3. Faillissement	29
6.4. Verlies aan werkgelegenheid	30
6.5. Concentratie	31
6.6. Fragmentatie van eigendomsrechten	32
7. Nieuwe maatschappelijke coördinatie: De ‘transactiemaatschappij’ en haar gevolgen	35
7.1. Coördinatie: Van ‘hiërarchie’ en ‘netwerk’ naar ‘transactie’ en ‘contract’	35
7.2. De zorgsector als voorbeeld	36
7.3. Van harmonie- naar controle- naar conflictmodel	36
7.4. Publieke en private regulering en bureaucratisering	38
7.5. Een nieuw ‘maatschappelijk middenveld’	39
7.6. De moraal van het verhaal: ‘Eigen ik eerst’	39
8. Gevolgen voor publieke controle en verantwoording: Naar een Post-democratie?	42
8.1. Langere principal-agent ketens, minder flexibiliteit	42
8.2. Motieven	43
8.3. Consequenties	45
8.4. Van ‘voice’ naar ‘exit’: De burger verengd tot consument	46
8.5. Een alternatieve ‘voice-optie’: de gang naar de rechter	48
8.6. Juridisering en formalisering van maatschappelijke verhoudingen	50

8.7. Juristocratie? Alle macht aan de rechters?	51
8.8. Post-democratie	52
8.9 Minder macht van, maar meer kritiek op onze volksvertegenwoordigers	53
8.10. Ook 'pantouflage' in Nederland?	54
9. Conclusie	55
Gebruikte literatuur	57
Tabellen 2 en 3	62

1. Inleiding

Men mag van onze volksvertegenwoordigers verwachten dat ze wijze, weloverwogen keuzes maken, gemaakt hebben en nog zullen maken. Hoe is dat bij het privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia gegaan? Is daar wijs geoordeeld? Is voldoende overwogen wat de baten maar ook de mogelijk kosten van de beslissingen zouden kunnen zijn, gezien ook de kennis die men zou kunnen hebben gehad op basis van eerdere ervaringen met soortgelijke keuzes in ons land alsook daarbuiten?

Wat voor vragen zou een verstandige parlementariër zichzelf gesteld kunnen hebben - en ook gesteld behoren te hebben? In dit essay wil ik de volgende redelijk vanzelfsprekende vragen bespreken zo niet beantwoorden:

1. Wat is privatisering eigenlijk?
- 2- Daarvan afgeleid: wat is eigenlijk publiek en wat privaat?
- 3- Wat zijn indertijd de redenen geweest - zowel logische als historische - om iets tot een publieke taak dan wel verantwoordelijkheid te maken?
- 4- Wat zijn omgekeerd redenen en motieven geweest om iets te privatiseren dat eerder bewust in publiek handen is genomen?
- 5- Welke verschillende vormen van privatisering zijn er te onderscheiden?
- 6- Wat zijn de reeds opgetreden dan wel nog denkbare of mogelijke gevolgen van privatisering? Daarbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen verwachte en bedoelde gevolgen en onbedoelde en onverwachte.
- 7- Is bij de besluitvorming over privatisering voldoende rekening met deze laatste vraag en mogelijke antwoorden daarop gehouden? Is daarover nagedacht? Hebben dergelijke afwegingen een rol gespeeld in de politieke besluitvorming?
- 8- Zo nee, mag men dan concluderen dat 'de politiek' weinig doordacht gehandeld heeft, weinig rationeel en meer door ideologische overtuigingen gedreven is geweest?
- 9- Diverse gevolgen die hier geanalyseerd zullen worden liggen minder voor de hand en waren waarschijnlijk niet zo voorspelbaar. Het zou daarom de beleidsmakers uit het verleden niet aangerekend kunnen worden dat ze er indertijd geen rekening mee hebben gehouden. Achteraf praten is gemakkelijk. Maar zou het daarom geen aanbeveling verdienen om dergelijke verder liggende gevolgen te betrekken in een evaluatie achteraf?

Enkele van deze vragen zijn al eens eerder aan de orde gesteld in diverse evaluaties van het marktwerkingsbeleid. Al in 2002 bracht de Wiardi Beckman Stichting ('Commissie Van Thijn') het rapport 'Privatisering en de hervorming van de publieke sector' uit, waarin de socialisten - onder Paars fervente dragers van het neoliberalisme - zich begonnen af te vragen: 'Privatiseren: ophouden of doorgaan?' De vragen die zij, 20 jaar geleden inmiddels, opwierpen, en de stellingen die ze poneerden, gelden nog steeds:

“Het gevoerde beleid roept vragen op die beleidsmakers en beleidsadviseurs indertijd vergaten te stellen.... Welke normen en waarden dienen voormalige overheidsbedrijven te hanteren in hun bedrijfsvoering? ... In dat licht bezien is het privatiseringsprogramma zoals dat de afgelopen jaren op nationaal en lokaal niveau is uitgevoerd, niet zozeer een vergissing geweest, als wel een hervormingsproject dat: a) te snel en vaak ook nonchalant is uitgevoerd; b) dat onvoldoende doordacht is op negatieve bijwerkingen en op strijdigheid met andere, in integrale beleidskaders vastgelegde doelstellingen op lange termijn; c) dat te weinig gedifferentieerd en onvoldoende op specifieke situaties toegesneden is uitgevoerd; en d) veel te sterk

gefixeerd is op één einddoel, nl. op hoog rendement gerichte exploitatie door particuliere ondernemingen – met voorbijgaan aan andere vormen van verzelfstandiging (waaronder overheids-N.V.'s; non-profit-organisaties) ... Privatisering, een beperkt maar nuttig beleidsinstrument, is tot ideologie verheven.” (2002: 1)

Die aarzeling groeide verder na nog een aantal jaren ervaring met privatisering en bracht de FNV ertoe om in 2007 de studie ‘Marktwerving: Timeout!’ te publiceren. Haar liberale sociale partner, het VNO/NCW, reageerde met het rapport ‘Een Europa dat werkt’. Vervolgens liet ook de inmiddels gegroeide SP van zich horen met de driedelige studie van haar wetenschappelijk bureau (van Raak, Sas en Schouten) uit 2002 getiteld ‘De Uitverkoop van de Energie’, ‘De Uitverkoop van het Openbaar Vervoer’ en ‘De Uitverkoop van Publieke Diensten’.

Naar aanleiding van dergelijke rapporten zijn er herhaaldelijk kritische Kamervragen gesteld, en is ook de regering om een evaluatie van het marktwerkingsbeleid verzocht. Dat onderzoek heeft het Ministerie van Economische Zaken vervolgens in eigen beheer uitgevoerd, zogenaamd omdat dat sneller zou gaan. Het rapport is in Februari 2008 aan de Kamer aangeboden. Het behelst, volgens de begeleidende brief van de Minister ‘een feitelijke en systematische analyse van de ontwikkeling in elf sectoren sinds de introductie van marktwerking’. Die sectoren waren de luchtvaart, telecom, post, energie, spoorgoedervervoer, het decentrale OV, de curatieve zorg, re-integratiediensten, de kinderopvang, het taxivervoer en het notariaat. Niet geheel onverwacht kwam dat rapport uiteindelijk tot een positieve balans.

Aan die laatste studie kleven twee bezwaren. Ten eerste: In plaats van een onafhankelijke instelling met die evaluatie te belasten heeft het Ministerie dat decennia lang verantwoordelijk was voor dit privatiseringsbeleid besloten om de evaluatie zelf ter hand te nemen. Men heeft heel veel willen privatiseren, maar opmerkelijk genoeg was men niet bereid dan wel moedig genoeg om de evaluatie van het eigen handelen eveneens te ‘privatiseren’. Toch wel opmerkelijk voor een organisatie die zo hoog opgeeft van privatisering. Temeer omdat dit een klassiek geval is van een ‘slager die zijn eigen vlees keurt’. Als er nou iets is dat bij uitstek geprivatiseerd zou moeten worden dan is het wel de evaluatie van het beleid van de overheid zelf.

Een tweede bezwaar is dat deze beleidsevaluatie uitgevoerd is door vrijwel uitsluitend economen en die zijn daarbij gehandicapt door het veel te beperkte perspectief van economen op markt, staat en samenleving. Finaal criterium voor waardering was de centrale positie van het principe van consumentensoevereiniteit. Kortom: wat waren de gevolgen van de privatisering van een specifieke dienst voor de kosten en baten van de consument van die dienst. En dat opgevat in meest directe zin van het woord: hebben ze meer en betere kwaliteit van die specifieke goederen en diensten verkregen tegen lagere kosten.

Dat de beleidskeuzes ook wel eens gevolgen zouden kunnen hebben voor verder weg liggende kosten en baten in de samenleving en daarbij niet alleen voor de burger in zijn rol als consument, maar ook in zijn bredere rol als maatschappelijke en politieke actor, is bij die evaluatie geheel buiten beeld gebleven. Niet alleen zijn economische rechten, maar ook zijn bredere maatschappelijke, sociale, juridische en politieke rechten zouden wel eens geraakt kunnen zijn door dat privatiseringsbeleid. Het is de bedoeling van dit essay om eens te proberen ‘verder te kijken dan de neus lang is’ en op zoek te gaan naar een aantal indirectere gevolgen van marktwerking voor de markten, staat en samenleving en daarbij in het bijzonder voor de relatie tussen de burger en de politiek.

2. Privatisering, wat is dat eigenlijk? Dimensies en Vormen

Om te beginnen wil ik even wat langer stil staan bij enkele centrale begrippen. De term privatisering impliceert natuurlijk dat iets dat eerder niet privaat was nu wel privaat wordt. En wel iets dat aanvankelijk het tegenovergestelde daarvan was: publiek. Maar wat wordt er dan geprivatiseerd? De term 'publiek' is met diverse zelfstandige naamwoorden verbonden: publiek belang, publieke opinie, publiek goed, publieke taak, publieke verantwoordelijkheid, publieke aanbesteding, publieke rechten, publieke plichten, publieke steun, publiekrecht, publieke productie, publieke middelen, publieke financiering, publieke uitvoering, publieke organisatie, publieke diensten, publieke dienst ('service publique'), publiek domein, publieke ruimte, publiek eigendom(srecht), publieke zeggenschap, iets publiekelijk maken, publiek geheim, publieke toegankelijkheid, publiek figuur, publieke vrouw, etc. Doorgaans verwijst de term publiek - ook wel openbaar - naar onbeperkte toegang of deelname voor 'iedereen'.

Die begrippen zijn vaak onderling verbonden. Zo kan er een publiek belang zijn bij de verschaffing van publieke goederen die er toe noopt dat het een publieke taak is om er voor te zorgen dat die goederen er komen. Dat kan door die met publieke middelen publiek te financieren. En die financiële middelen kunnen aan een publieke organisatie - d.w.z. die publiek eigendom is - te geven zodat die publieke taak publiekelijk uitgevoerd kan worden.

Ze kunnen echter ook op heel verschillende wijzen onderling van elkaar losgekoppeld worden, waarbij op diverse plekken de term publiek door de term privaat vervangen wordt. Er kan ook een publiek belang bij private goederen of diensten zijn, zoals gezondheidszorg, of gewoon groei van de private economie en private werkgelegenheid. Al was het maar omdat meer private werkgelegenheid, omzet en inkomen de basis vormen om via belastingen meer publieke middelen te verwerven. Het publieke belang bij een zaak kan publieke financiering rechtvaardigen, maar die middelen kunnen ook aan private organisaties gegeven worden opdat die middels private uitvoering bijdragen aan het publieke belang. Bijvoorbeeld de private organisatie ANWB die momenteel dankzij publieke fondsen publieke goederen verzorgt: de wegwijzers. Een publiek goed dat overigens oorspronkelijk door diezelfde private organisatie met private middelen werd gefinancierd. En kunnen private organisaties zijn waar toch heel wat publieke zeggenschap over is - via regulering volgens het privaat- dan wel het publiekrecht. Ook kunnen er publieke organisaties zijn waar heel wat private zeggenschap over is: zoals wanneer de financiële markten nationale overheden de duim Schroeven aandraaien.

Elk van die loskoppelingen kan als een vorm van privatisering beschouwd worden: privatisering van taken, financiering, uitvoering, organisatie, eigendom. Zelfs publieke goederen - gedefinieerd doordat ze niet-uitsluitbaar zijn en consumptie ervan niet-rivaliserend is - kunnen vaak wel in private goederen omgezet worden. Dat kan door er een hek omheen te bouwen - bij nationale parken en tolwegen of door kunst in publiek bezit in musea te hangen - en slechts toegang of gebruik toe te staan aan diegenen die er eerst een prijs voor betaald hebben. Zodra er een prijs gevraagd kan worden kan het goed of de dienst via markten en private partijen geproduceerd worden. Zo is er een heel scala aan varianten van privatisering denkbaar.

Naarmate er meer termen 'publiek' door 'privaat' in deze reeks verbanden vervangen worden zou men van verdergaande privatisering kunnen spreken. Privatiseren kan zo vervolgens drastisch en volledig gebeuren, van het ene publieke uiterste naar het andere private uiterste. Er zijn er de loop der tijd echter ook heel wat tussenstappen ontwikkeld. Zo kan een publieke taak uitbesteedt worden aan een organisatie die wel een privaatrechtelijke status heeft (staatsonderneming, ZBO) en private financieringsmogelijkheden heeft (heffingen (= prijzen) voor verleende diensten), maar die toch volledig publiek eigendom is.

Of bv. een organisatie die een publiekrechtelijke status heeft, maar in zekere zin private belangen en taken behartigt (zoals een PBO-schap). Verder zijn er ook diverse juridische tussenvormen tussen publieke en private organisaties (Productschap, ZBO, NV “publicly traded”, BV) alsook diverse tussenvormen tussen publiek en privaat eigendom (staatsonderneming, private bedrijf voor 100% staatseigendom, voor 70% of voor 30%, of staat heeft slechts ‘golden share’ waarmee besluiten te blokkeren zijn).

Een volgende logische vraag is ‘wie en wat eigenlijk dat publiek vormt’. Iedereen? Maar waar trekken we een grens? Al de ingezetenen van een gemeenschap of ‘natie’? Hoe die gemeenschap dan te definiëren? Aan de hand van een afgebakend grondgebied - lokaal, regionaal, nationaal, mondiaal - zoals nu gebruikelijk is met burgerschap? Of zijn er ook andere criteria om ‘publieken’ te definiëren? Functionele criteria misschien? Niet waar iemand woont of geboren is, maar wat hij of zij doet - of ‘is’: mannen of vrouwen, jongeren of ouderen, religieuzen en ongelovigen, gehandicapten, etnische minderheden, of wellicht het ‘winkelend publiek’? Dient het ‘publiek’ haar voorgangers, het ‘publiek uit het verleden’ te omvatten? Bv. bij het overwegen van onze plicht om zorg te dragen voor onze collectieve erfenis en ervaringen, de prestaties uit het verleden, de instituties die met vallen en opstaan door onze voorouders ontwikkeld zijn? En wat te denken van ons ‘toekomstige publiek’? Bijvoorbeeld in de wetenschap dat wat wij nu aan collectieve keuzes maken - bv. m.b.t. duurzaamheid - van grote invloed kan zijn op hun belangen, hun toekomstige levenskansen.

Die differentiatie van publieken brengt verscheidenheid aan in publieke belangen, publieke rechten en het publiek domein: het publieke belang van alle Nederlanders, van de Tilburgers, of van de tuinders. Die hebben elk hun eigen publiek(rechtelijke) organisaties (de Nederlandse staat, de gemeente, een productschap) die publieke taken voor die ‘inwoners’ verrichten en die elk geprivatiseerd zouden kunnen worden. Wat in het publiek belang van de engere categorie (tuinders bv.) is hoeft nog niet het publiek belang van alle Nederlanders te zijn. Vanuit het perspectief van die laatsten hebben die tuinders particularistische of zelfs particuliere belangen. Het omgekeerde kan overigens ook waar zijn. Het particularistische belang van de tuinders (meer afzet, groei, werkgelegenheid, inkomen) is immers toch ook een algemeen belang van het hele brede Nederlandse ‘publiek’.

Waar houdt het private op en begint het publieke? Hoe groot moet een groep zijn voor we van een groepsbelang kunnen spreken, laat staan van een publiek belang? En wanneer is het slechts een ‘particularistisch’ belang, een term met een negatieve klank. Wanneer kunnen we spreken van misbruik van publieke macht of gezag voor private belangen - doorgaans corruptie genoemd. Is het private belang van een president of koning niet ook een publiek belang? Wanneer worden private personen publieke figuren? En wat is de relevantie van al dit voor ‘publiek’ privatiseringsbeleid?

Privatiseren is nauw verbonden met, in economische zin, liberaliseren. D.w.z. met ‘markt maken’ - en niet te vergeten ook met ‘markt onderhouden!’. Want van een publiek monopolie een privaat monopolie maken heeft, op zijn zachtst uitgedrukt, toch wel enige nadelen. Misbruik van die economische machtspositie ligt voor de hand (zoals de geschiedenis, o.a. in de VS, leert). Daarom dient - en is - privatisering ook gevolgd door het toelaten van andere/nieuwe aanbieders van die goederen of diensten tot een markt. D.w.z. privatisering veronderstelt marktwerking. En een evaluatie van privatisering is daarmee ook een evaluatie van het succes van het creëren en functioneren van een markt.

Het omgekeerde is eveneens het geval. Markten liberaliseren waar de overheid vanouds zelf een grote leverancier van goederen of diensten is vereist doorgaans enige mate van privatisering. Functionele privatisering - de liberalisering van een voorheen door de staat beheerste bedrijfstak zoals de telecom of postdiensten - vereist vroeg of laat ook structurele privatisering, omdat een overheidsbedrijf beschouwd kan worden concurrentievoordelen te

hebben (makkelijker en goedkoper toegang tot financiering, andere privileges). In het belang van gelijke concurrentievoorwaarden ('level playing field') vooral ook benadrukt door de Europese Unie, is er druk om dat overheidsbedrijf op afstand van de overheid te plaatsen zo niet zelfs geheel in privaat eigendom over te brengen. Daarmee veranderen ook publieke doelstellingen - zoals publieke dienstverlening ('service publique') geleidelijk aan in private - winstbejag - als legitieme organisatiedoelstelling.

Net als privatisering kan ook de mate van marktliberalisering verschillen. Dit naarmate meer of minder zaken gereguleerd worden: toegang tot de markt (bv. noodzaak van vergunningen), (minimum) kwaliteitsnormen, informatieve etikettering, reclame, leveringsvoorwaarden, prijsaanduiding, garantie, arbeidsbescherming, afvalverwerking, etc., etc.

Ook in geheel geprivatiseerde markten blijven tegenwoordig ondernemingen door een groot scala aan publiek- en privaatrechtelijke regelingen gebonden. Om maar niet te spreken van allerlei geheel private regelingen, van brancheorganisaties, afnemers en toeleveranciers, vrije beroepen zoals de accountants, of commerciële kwaliteitscertificeerders. (zie voor een gedetailleerde typologie van private bronnen van marktregulering Van Waarden 2011).

In tabel 1 zijn diverse typen organisaties die direct of indirect een rol spelen bij de verzorging van publieke taken onderscheiden naar een aantal kenmerken ontleend aan wat hier eerder o.a. met publiek is aangeduid: publiek gezag, publiek eigendom, publiekrecht, publieke financiering, publiek goed en niet commercieel. Bovenaan staan de organisaties die de meeste publieke kenmerken hebben. Naarmate men verder naar onderen gaat neemt het private karakter op diverse variabelen toe. Privatisering als proces impliceert dat een taak of organisatie van een hogere naar een lagere plaats in de tabel verschuift.

Tabel 1. Organisaties die op één of andere wijze publieke taken verrichten. Naar mate van overgang van publiek naar privaat; en daarmee afname van politieke invloed. Privatisering houdt doorgaans een verschuiving van boven naar beneden in

Fase	Direct Publiek/ Politiek Gezag	Publiek Eigendom	Juridische Vorm	Publieke Financiering	Publiek Goed	Commercieel	Voorbeeld
1	++	++	Publiekrechtelijk	Ja	++	--	Ministerie
2	+	++	Publiekrechtelijk	Ja	++	--	NMa, andere ZBOs in Min. Hierarchie
3	+	++	Publiekrechtelijk	Deels	+/-	-/+ ?	NWO, KNAW, Universiteiten
4	-	++	Publiekrechtelijk	Deels	++	--	Centrale Bank, andere op afstand geplaatste ZBOs
5	++	++	Publiekrechtelijk	Deels	+/-	+/-	Staatsbedrijf. Direct in handen overheid. Geen NV Voormalige PTT
6	+	++	Privaatrecht NV	Deels	+/-	+/-	Meerderheids-deelneming staat in NV. NS altijd
7	+	Publiek en privaat	Publiek/Privaat: Stichting/Verenig.	Ja	+/-	--	Scholen
8	--	Publiek en privaat	Privaat: stichting/ Vereniging/NV	Deels	--	In toenemende mate	Woningbouwcorporatie
9	--	Doorgaans privaat		Alleen Indirect. Via Verzekeringsdwang	--	In toenemende mate	Zorginstelling
10	+ (als aandeel- houder)	+/-	Privaat NV BV	Deels	+/-	++	Onderneming met minder- heidsdeelneming van staat
11	-- (alleen als klant)	--	Privaat NV BV	Ja, tijdelijk	--	++	Aannemer die voor overheid bouwt. Kortlopend contract
12	Alleen via voorwaarden aanbesteding	--	Privaat NV BV	Deels, via subsidie in aanbestedingscontract	+/-	++	Busmaatschappij die langlopend contract voor dienstverlening heeft

3. Wie definieert eigenlijk wat een publieke taak is of hoort te zijn? De economen, de politiek, of onze collectieve geschiedenis?

3.1. Ontwerp of ontwikkeling?

Wat is of wat hoort een publieke taak te zijn? Wat is de juiste taakverdeling tussen markt, staat, en samenleving? Wie is er gemachtigd om dat te bepalen? En is dat eigenlijk wel een kwestie van opzet, bewuste keuze en ontwerp of van een geleidelijke historische ontwikkeling eventueel op basis van een ‘natuurlijke’ selectie of zelfs ‘survival of the fittest’?

Veel economen pretenderen te weten wat de juiste combinatie hoort te zijn. Dat geldt in het bijzonder voor diegenen die tot de dominante neoklassieke ‘mainstream’ benadering gerekend kunnen worden¹. Zij geloven bovendien in ‘ontwerp’, geïnspireerd, zo niet gedicteerd, door hun theorieën, modellen en criteria. Hieruit leiden ze het ‘enig beste ontwerp’ af. Hun aannames zijn simpel en vaak wat wereldvreemd, evenals hun criteria voor dat ‘beste design’: consumentensoevereiniteit, maximalisering van efficiëntie, welvaart gemeten in GDP, werkgelegenheid, groei. Allen alleszins respectabele doelstellingen maar wel wat eenzijdig. Andere relevante maatschappelijke doelen en normen zoals legitimiteit, rechtstaat en democratie worden hierbij over het hoofd gezien. Terwijl die eveneens door economische structuurkeuzes beïnvloed worden. De recente ‘verdediging van marktwerking’ door de Nederlandse economenvereniging KVS kan als representatief voor deze benadering beschouwd worden (Van Damme en Schinkel 2009; zie ook Teulings, Bovenberg, Van Daalen 2003; en voor een kritische reactie Stam, Stellinga en De Vries 2010).

De geschiedenis heeft zulke economen met hun fouten geconfronteerd. De mislukkingen van hun voorspellingen en adviezen zijn inmiddels gemeengoed. Menige poging om de rol van markten door liberalisering te vergroten heeft averechts gewerkt (Mackenzie et al 2007): ze leidden tot zoveel onbedoelde en onverwachte gevolgen, dat ze vaak juist het tegenovergestelde van de verwachte positieve prestaties realiseerden. De voorbeelden liggen voor het oprapen. Liberalisering van financiële markten veroorzaakte een ineenstorting van de financiële infrastructuur. De gedeeltelijke privatisering van het openbaar vervoer leidde tot onvoldoende investeringen in fysieke infrastructuur. Pogingen om vrije markten te introduceren in de gezondheidszorg lijken een averechtse uitwerking te hebben, want de invoering van prestatienormen (DBC’s) lijkt de bureaucratie te hebben vergroot, innovaties ontmoedigd, consumentenkeuzes gereduceerd en de kritische vraag naar kwaliteit te hebben verminderd omdat zij die betalen – de verzekeraars – er niet om vragen (Aarden et al 2011). De liberalisering van taximarkten heeft niet de voorspelde lagere prijzen en betere kwaliteit opgeleverd maar, integendeel, hogere prijzen en lagere kwaliteit, tot en met fraude en doodslag toe, wat potentiële klanten zoveel angst inboezemt dat ze de taxi liever laten staan. Dat is letterlijk een geval van marktfalen; iets dat deze auteur vetrekkende vanuit het model van de homo sociologicus in plaats van de homo economicus, al twaalf jaar geleden - nog voordat de taximarkt geliberaliseerd werd - voorspelde (Van Waarden 1998b).

De geschiedenis heeft de (veronder)stellingen van zulke economen ook anderszins weerlegd: sociale instituties zijn zelden het resultaat van bewust ontwerp, ook al is dat vaak geprobeerd. Neoliberales economen mogen hun ideale wereld hebben. De geschiedenis heeft echter geleerd dat de realiteit anders is. De juiste – in de zin van wat mensen juist vinden – balans en complementariteit tussen markten, staat en samenleving is het gevolg van de loop der geschiedenis. Het is minder bepaald door de orakels van economen, maar het product van historische ervaring, van problemen die zich presenteerden en oplossingen die uitgetoet zijn. Het is de uitkomst van onderhandelingen tussen verschillende maatschappelijke en

¹ En niet of in mindere mate voor de meer heterodoxe benaderingen in de economie, zoals de institutionele, neo-Keynesiaanse, historische, of evolutionaire benaderingen.

politieke actoren in de ‘polis’, actoren met verschillende percepties en analyses van problemen en voorkeuren voor verschillende oplossingen. Voorkeuren die inderdaad ontleend mogen zijn aan hun particularistische belangen, zoals economen graag benadrukken. Maar het is meer dan dat. Zulke actoren oriënteren zich ook aan wat ze geloven, aan waarden en principes. Wat ‘zou moeten’ wordt niet alleen beslist aan de hand van het criterium van efficiëntie. De bestaande combinaties van markten, staat en samenleving zijn doorgaans niet het resultaat van grootschalige opzet en ontwerp, maar van geleidelijke beleidsaanpassingen volgens padafhankelijke processen. Zeker de Nederlandse gemengde privaat-publieke economisch-politieke structuur is eerder het resultaat geweest van evolutie dan van (economische) revolutie.

De ontwikkeling van de balans tussen markten, staat en samenleving, zowel door doelbewuste politieke reguleringskeuzes als door ontwikkelingen op markten en in de samenleving, is vergelijkbaar met de ontwikkeling van het recht, zoals de Amerikaanse rechter Oliver Wendel Holmes zo mooi onder woorden bracht in zijn beroemde verhandeling uit 1881 over de ‘common law’ (2009 (orig. 1881) p.1): ‘The life of law has not been logic; it has been experience. The felt necessities of the time, the prevalent moral and political theories, intuitions of public policy, avowed or unconscious, even the prejudices which judges share with their fellowmen, have had a good deal more to do than the syllogism in determining the rules by which men should be governed. The law embodies the story of a nation's development through many centuries, and it cannot be dealt with as if it contained only the axioms and corollaries of a book of mathematics. In order to know what it is, we must know what it has been and what it tends to become. We must alternately consult history and existing theories of legislation. But the most difficult labor will be to understand the combination of the two into new products at every stage. The substance of the law at any given time pretty nearly corresponds, so far as it goes, with what is then understood to be convenient; but the form and machinery, and the degree to which it is able to work out desired results, depend very much upon its past.’ Wat voor de ontwikkeling van het recht geldt, geldt ook voor de ontwikkeling van regulering, en dus voor de taakverdeling tussen markt, staat en samenleving op elk moment in tijd. In dit opzicht zouden economen van juristen kunnen leren, inclusief van hun respect voor de geschiedenis.

Nieuwe configuraties van markt, staat en samenleving ontwikkelen zich voortdurend, in reactie op nieuwe behoeften en nieuwe behoeften in reactie op nieuwe problemen zoals crises en schandalen, inclusief de onbedoelde en onverwachte gevolgen van eerder gemaakte keuzes. Het ordenen en reguleren van economische activiteit is een proces van voortmodderen geweest, volgens padafhankelijke processen geconditioneerd door reeds bestaande configuraties, hun resultaten, de ervaringen en percepties die mensen daarvan hadden, en de invloed daarvan op maatschappelijke belangen, culturele waarden en de verwachte kosten en baten van verandering. We maken dat nu op wereldschaal weer mee met de pogingen van natiestaten om de crises in financiële markten te bedwingen. Opeens zijn er nu oplossingen denkbaar die een jaar geleden nog volstrekt ondenkbaar waren geweest, zoals Europees toezicht op alle banken in Europa, Europese garanties voor rekeninghouders bij die banken en zelfs een Europese minister van financiën. Zoals zo vaak al in de geschiedenis veranderen crises de balans tussen markten, staten en samenleving.

De kern van het probleem is dat economische wetenschap in wezen een tamelijk normatieve wetenschap is, of economen dat nu realiseren of willen toegeven of niet. Ze pretenderen strikt empirisch te zijn, maar zijn ook normatief, evenveel zo niet meer dan de ideaaltypische normatieve disciplines recht en theologie. De ‘dismal science’ schildert niet alleen graag sombere beelden; zij wijst ook de verlossende weg uit de misère. En dat is doorgaans meer ruimte voor de veronderstelde spontane orde van vrije markten. Al kan in tijden van economische crises, zoals nu het recept ook wel tijdelijk even anders zijn. Veel

economen schijnen er heilig van overtuigd te zijn dat hun theorieën en modellen ons de weg wijzen. Hoe het zou moeten zijn, hoe het moet zijn, wat het beste is voor iedereen. Ze leiden hun beleidsvoorschriften van hun aannames, criteria, theorieën en modellen af en communiceren hun boodschap in een voor velen mysterieuze taal – wiskunde – die - opzettelijk of niet - de legitimiteit van de boodschap moet versterken. Vergelijkbaar met de rol van het Latijn in de katholieke kerk. En evenals priesters en pausen is een zekere arrogantie hen niet vreemd, zoals opnieuw bewezen door de KVS studie.

Het feit dat hun analyses, voorspellingen en aanbevelingen vaak het karakter van een ‘self-fulfilling prophesy’ hebben, versterkt hen in de overtuiging van de juistheid van hun inzichten en recepten. Klassiek voorbeeld is de voorspelling dat volgens een theoretisch model vanwege de aanwezigheid van die en die voorwaarden het consumentenvertrouwen achteruit zal gaan. Als die voorspelling in de krant komt en consumenten lezen dat worden ze kopschuw en stellen ze alleen al daarom consumptie uit. Idem dito op de aandelenmarkt: als daar voorspeld wordt dat de waarden van investeringen in een land, sector of bedrijf omlaag zullen gaan en de handelaren lezen dat, dan gaan ze verkopen en dalen die waarden daadwerkelijk. Kritische wetenschappers hebben dat wel de ‘performativity of economics’ genoemd: de wetenschap der economie en de economen zijn niet alleen en zozeer afstandelijke waarnemers, maar ‘performen’ ook in diezelfde markten die ze bestuderen. Hun voorspellingen en adviezen hebben direct effect op de wereld die ze bestuderen en creëren soms de eigen veronderstelde werkelijkheid (MacKenzie 2006, MacKenzie, Muniesa and Siu 2007).

Een alternatief voor het afleiden van de ‘juiste’ balans tussen markt, staat en samenleving vanuit aannames, theorieën en modellen, zou zijn om proberen te begrijpen waarom de geschiedenis ons heeft ‘opgezadeld’ met de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen markt, staat en maatschappij. Waarom en hoe zijn we daarbij aanbeland? Welke organisaties hebben welke taken wanneer, hoe en waarom gekregen? Waarom en wanneer is iets een publieke taak geworden? Wat waren de argumenten daarvoor? Waarom hebben verschillende landen andere keuzes gemaakt? En welke configuraties hebben de historische ‘natuurlijke’ dan wel politieke selectie overleefd? Wat waren de drijvende krachten achter deze processen? Wat was het belang van functionele vereisten dan wel van bestaande structuren en culturele waarden? En wat van toenmalige machtsverhoudingen, belangen en hun institutionele inbedding? Wat valt er tenslotte te leren van deze historische ervaringen? Net zoals juristen geprobeerd hebben om de ontwikkeling van het gewoonterecht te begrijpen, zo kunnen wij ook proberen om de ontwikkeling van verschillende vormen van marktregulering en de rol van de publieke dan wel de private sector daarbij te begrijpen uit hun verleden. Hetgeen natuurlijk niet wil zeggen dat die redenen uit het verleden in de huidige tijd nog altijd relevant hoeven te zijn. Maar kennisname daarvan en afweging of er relevante omstandigheden veranderd zijn zou van wijsheid getuigen.

In de loop der tijd hebben markt, staat en samenleving een grote verscheidenheid aan private, semipublieke en publieke goederen en diensten geproduceerd, waaronder in het laatste geval allerlei vormen van marktregulering. Ze ontwikkelden zich ook in onderlinge afhankelijkheid. De geschiedenis van het staatsvormingsproces is nauw verbonden met het toenemend belang van markten en dat weer met de opkomst van maatschappelijke organisaties zoals gilden en liefdadigheidsinstellingen. Marktsteden ontstonden in de schaduw van kastelen en hun heren, die voor bescherming en sociale orde zorgden, in ruil voor belastinginkomsten. Markten hadden ook behoefte aan een algemeen ruilmiddel, waarin ook voorzien werd door de adellijke heer. Het groeiende belang van een geldeconomie bevorderde vervolgens het staatsvormingsproces weer. Betaling in geld in plaats van in leengoederen vergrootte de afhankelijkheid van soldaten en ridders van hun heer, waardoor

de macht van de laatste en daarmee de centralisatie van staatsgezag toe kon nemen (Elias 1977).

Zo hebben markten, maatschappelijke organisaties en (lokale en regionale) staatsautoriteiten ook hybride combinaties en vormen van onderlinge steun voortgebracht. Met name in Nederland ontstonden veel organisationele innovaties tussen markt, staat en samenleving, zoals de (publiek verhandelbare) aandelen uitgevende VOC en andere partenrederijen, de aandelenmarkt, gilden, burgerwachten, onderlinge verzekeringen, hofjes en andere liefdadigheidsinstellingen, etc. Deze diversiteit maakt duidelijk dat het categorale onderscheid tussen markt, staat en samenleving een simplificatie van de empirische werkelijkheid is. Als abstracte principes van allocatie en regulering kunnen het nuttige conceptuele instrumenten zijn, die een vergelijking van hun respectievelijke sterktes en zwaktes mogelijk maken. Maar de categorische simplificeringen moeten ons niet het zicht benemen op de vele combinaties en hybride vormen die naties hebben voortgebracht in de loop van hun geschiedenissen.

Deze dragen bij aan de rijkdom van economische instituties, en reduceren de zwart-wit onderscheidingen tussen markt en staat en dus ook de ideologische conflicten over markt versus staat. Veel economen, gewend als ze zijn aan abstracties, hebben de neiging om de historisch-empirische rijkdom van hybride vormen over het hoofd te zien, en lijken nog steeds in de greep van de simplistische categorische oppositie tussen markt en staat, waarin deze worden voorgesteld als alternatieven of zelfs als tegenover elkaar staande ‘concurrenten’. In werkelijkheid zijn ze vaak onderling afhankelijk en complementair en hebben zich in onderlinge samenhang ontwikkeld sinds het ontstaan van zowel de staat als de markt. Vaak is het geen kwestie geweest van of de één of de ander. Minder staat betekent niet automatisch meer markt, evenmin als meer markt minder staat betekent. De boodschap van Steven Vogel’s Harvard dissertatie uit 1996, ‘Freer Markets, More Rules’, mag toentertijd voor velen een verrassing zijn geweest, inmiddels is het gemeengoed geworden. Ook neoliberalen zijn inmiddels tot de ontdekking gekomen dat markten vaak behoefte hebben aan een ‘marktmeester’ – bij ons nu ‘autoriteit’ genoemd – en dat het prijsmechanisme alleen onvoldoende sturing biedt. Enig publiek gezag is nodig om voor ‘marktfalen’ te corrigeren. Maar voor de diehards is dat de enige rechtvaardiging voor publieke interventie in markten. Voor hen heeft de markt prioriteit; de staat heeft slechts een afgeleide rol.

3.2. Markt of staat? Bedoeld is academie of polis, technocratie of democratie

Economen worden erg normatief als het aankomt op de vraag welk institutie de hoogste legitimiteit heeft, en dus welke prioriteit zou moeten hebben: de markt (economie) of de staat (politiek). Het feit dat ze deze kwestie op tafel leggen is, overigens, een uitdrukking van hun categorische oppositie van deze ordeningsprincipes.

Voor veel economen heeft de markt de hoogste legitimiteit, dan de samenleving, en alleen in uiterste noodzaak, als de ‘markt faalt’, de staat. Niet verwonderlijk overigens dat economen prioriteit geven aan *hun* onderwerp van studie: de economie, de markt. Zoals Baarsma en Teeuwes (2009) in de KVS studie duidelijk stellen: ‘eerst de markt, dan de staat’ (2009: 47). Ze houden vol dat deze keuze op wetenschappelijke bevindingen is gebaseerd en niet op een ideologisch vooroordeel: ‘Is de keuze voor de markt als beginpunt een ideologische stap als economen vaak wordt verweten? Nee, helemaal niet. Er zijn objectieve redenen om bij de markt te beginnen’ (2009: 46). En ze citeren veel studies die hiervoor bewijs zouden moeten leveren. (Inclusief de al genoemde evaluatie van marktwerkingsbeleid door haar eigen schepper, het Ministerie van Economische Zaken.) Deze zijn echter op zijn minst betwistbaar. Er zijn zeker evenveel studies die wijzen op de ineffectiviteit dan wel de

negatieve consequenties van markten, inclusief de standaard vormen van marktfalen. Beide posities, voor en tegen, zouden juist kunnen zijn, en beide zullen zeker wel argumenten en bewijzen hebben.

Het punt is dat het een politieke keuze blijft. Een keuze die gemaakt hoort te worden door politieke actoren in politieke arena's - zeker in een democratische staat - en niet door economische experts, die superioriteit voor hun positie in dat debat claimen omdat ze zouden beschikken over 'objectief wetenschappelijk bewijs'. Wel kunnen die politieke actoren natuurlijk de argumenten van zulke economen in hun afwegingen betrekken, maar dat naast veel andere relevante argumenten van anderen, waaronder niet in de laatste plaats de preferenties van hun kiezers..

De vraag over welk instituut verantwoordelijk zou moeten zijn voor de verschaffing, financiering, of verdeling van bepaalde goederen en diensten (privaat of publiek gemaakt, betaald of gereguleerd) dient onderscheiden te worden van de vraag waar we de identiteit van het publiek belang van af kunnen of moeten leiden en wie die identificatie tot taak of bevoegdheid heeft.

De WRR studie 'Het borgen van publiek belang' (2000) gaf een democratisch antwoord: politieke deelnemers dienen dat te doen via beraad in de 'polis'. (Zie meer over de 'polis' als de locatie voor de bepaling van beleid Stone's bekende boek over de 'policy paradox' (2002)). Het moderne woord voor 'polis' is de 'staat'. Aangezien de staat de plaats is waar deze democratische politieke keuzes gemaakt worden, komt de staat eerst. Niet als de verschaffer van goederen en diensten, maar als de plaats waar keuzes over de verdeling van taken tussen de markt, de staat en samenleving gemaakt horen te worden. Elke andere positie zou in een democratische rechtstaat in strijd met de wet, de grondwet, zijn. Dat is ook wat de WRR bedoelde in haar studie: 'de staat definieert het publieke belang'. Niet dat de staat prioriteit zou moeten hebben in het bevredigen van de behoeften van burgers. Maar dat het de plaats is waar gedefinieerd wordt wat private en wat publieke belangen en verantwoordelijkheden zijn. Voorrang voor de markt, of in ieder geval hoge prioriteit, zou vereisen dat dat principe in de grondwet zou zijn opgenomen, naast of eigenlijk zelfs boven die van de democratie en de rechtstaat. Dat is tot op zekere hoogte gebeurd in het Europese Verdrag van Lissabon, de Europese grondwet die geen grondwet genoemd mag worden. Maar het is afwezig in bijna elke andere grondwet, misschien met de uitzondering van Chili, waar de 'Chicago boys' erin slaagden om de vrije markt opgenomen te krijgen als fundamenteel mensenrecht en organisatorisch principe van de Chileense samenleving.

Economen a la Baarsma c.s. beweren dat 'de markt' het publieke belang zou moeten definiëren. En gezien de prioriteit die ze geven aan de markt, zou de markt eerst moeten proberen om belangen zoals de behoefte aan goederen en diensten, welvaart, werkgelegenheid, economische groei en sociale orde te bevredigen. Alleen als de markt dat niet kan, als er sprake van marktfalen is, is er een taak voor de staat weggelegd.

Maar helaas, de markt zelf spreekt niet. Daarom moet zij vertegenwoordigd worden door haar priesters of orakels, de economen. Zeggen dat 'de markt' het publieke belang dient te definiëren, waar de staat verantwoordelijk voor zou moeten zijn, is zeggen dat economen dat zouden moeten doen, na het raadplegen van hun moderne versies van kristallen ballen en wichelroedes. D.w.z. het is niet zozeer de markt versus de staat, als wel de 'academie' versus de 'polis', of technocratie versus democratie.

Men zou dus ook publiek belang van publieke taak moeten onderscheiden. Het is een publiek belang om een welvarende economie te hebben dankzij goed functionerende markten. Het is een publiek belang om particuliere belangen te bevredigen, inclusief het toestaan dat markten dit doen. Omgekeerd is er een particulier belang bij een stabiele en effectieve staat. Markten behoeven sturing.

Zulke economen zijn op een bepaalde manier inconsistent. Als ware liberalen benadrukken ze het individu in de marktplaats en laten het helemaal vrij om zijn voorkeuren en belangen te definiëren. ‘De gustibus non es disputandum’ (over smaak valt niet te twisten), aldus het beroemde gezegde (zie ook Stigler en Becker 1977). Waarom dat zelfde individu die vrijheid ook niet laten in de ‘polis’? Laat hem ook daar zijn belangen definiëren, individueel en collectief, volgens de regels van de politieke besluitvorming. Is het niet een beetje arrogant van economische geleerden om te beweren dat ze in staat zijn om de ‘doelen’ van *en voor* de burgers af te leiden en te definiëren vanuit hun aannames, theorieën en modellen? Om te doen alsof ‘we weten wat het beste voor je is, wat je zou horen te willen, wat je belang zou moeten zijn’? Om te beweren dat ze burgers tegen hun eigen gebrek aan inzicht zo niet domheid moeten beschermen? Een soort welwillend technocratisch despotisme? Is het publiek belang echt alleen maar ‘voor de mensen’ en niet ‘door de mensen’?

Deze pretentie wordt gelogenstraft door de geschiedenis. Het waren geen economenelites die het publiek belang gedefinieerd hebben in het verleden. Het publiek heeft dat zelf gedaan, door politieke actie, variërend van gaan stemmen tot protesteren en rebelleren. Zoals Stam, Stellinga en De Vries (2009: 60) schrijven, ‘publieke belangen zijn niet gegeven, ze moeten ontdekt worden’. Ze hoeven niet alleen ‘ontdekt te worden’; sterker nog, ze zijn ontdekt en ze worden steeds weer opnieuw ontdekt. En dat is gedaan door politieke deelnemers in de polis. De revolutie van 1848 bracht ons onze constitutionele staat; de sociale onrust op het einde van de eerste wereldoorlog legde de basis voor ons arbeidsrecht en kopers’ stakingen door bedrogen klanten in exportlanden rond 1900 dwongen de handelsnatie Nederland uiteindelijk tot publieke interventie in de voedselproductie: de voorlopers van de landbouwkwaliteitswet. Veel andere marktinterventies door de staat zijn teweeg gebracht door klachten, schandalen, crises en zelfs opstanden: de regulering van farmaceutische producten (na het Softenon schandaal van 1963), regels over colportage, misleidende reclame, enz., enz. Veel van de publieke belangen en daaropvolgende reguleringen betroffen ‘secundaire schade’ veroorzaakt door de markt: exploitatie van arbeiders (de ‘sociale quaestie’ van eind negentiende, begin twintigste eeuw), consumenten bedrogen met versneden voedsel of woekerpolissen, milieuvervuiling, uitbuiting van kinderen in de derde wereld, etc. Vreemd eigenlijk om dat ‘marktfalen’ te noemen. De markten werkten goed; ze waren echter ook destructief en produceerden risico’s en slachtoffers.

Vernietiging en overleving van de sterksten mogen dan een vorm van ‘creatieve destructie’ (Schumpeter 1994) zijn, goed voor overleving en welvaart van de samenleving als geheel. Maar net als we in de samenleving onze ‘nutteloze ouderen’ niet laten sterven (zoals de Eskimo’s ze vermoedelijk op het ijs achterlieten), maar welvaartsstaat- en gezondheidszorgprogramma’s hebben die voor ze zorgen, zo doen we dat ook met de slachtoffers van de creatieve vernietiging in de marktplaats. Dat is niet meer dan een teken van beschaving. Vaak ook zijn de slachtoffers zelf in opstand gekomen, toen en nu. Burgers in de polis zijn steeds minder bereid om vernietiging, risico’s en slachtoffers te accepteren. ‘Pech moet weg’ schreven Mertens et al (2003). En vele deelnemers in de polis menen dat de staat daar voor moet zorgen. Ze vragen om steeds meer ‘risicoregulering’. Er is een ware revolutie van toenemende verwachtingen ten aanzien van de staat. Dat zijn allemaal nieuwe invullingen die politiek en samenleving aan het begrip publiek belang hebben gegeven.

Onze huidige reguleringsbehoeften zijn ontdekt noch voorspeld door economen, maar door de slachtoffers van de financiële en voedselcrisissen, en zijn gearticuleerd in opstanden door en rechtsgedingen van de kleine aandeelhouders en bankklanten. Net als nu in deze financiële crisis onze ‘wereldse filosofen’ (Heilbroner 1953) overvallen zijn door gebeurtenissen en nerveus proberen om hun theorieën, modellen en voorspellingen bij te

stellen om nog wat van hun pontificale legitimiteit te redden. Zo is veel recht - zowel wetgeving als jurisprudentie - ontstaan uit de geschiedenis en politieke actie van burgers, zoals Oliver Wendell Holmes dat boven beschreef. Die historische logica geldt eveneens voor de zich wijzigende definities van wat publieke belangen en publieke taken geacht worden te zijn, inclusief de verdeling van taken tussen markt, staat en samenleving. Oliver Wendel beschreef hierboven.

De hier gesignaleerde tegenstelling tussen een economisch-technocratische definitie van publieke belangen en een politiek-democratische definitie daarvan is eerder ook door de Raad van State, i.c. de vice-voorzitter Tjeenk Willink, in haar jaarverslag over 2008 aangestipt. De raad gebruikte de term 'utilitaristische' opvatting voor de economisch-technocratische, daarmee verwijzend naar de theoretische benadering en intellectuele traditie (teruggaand op John Stuart Mill) op basis waarvan economen publieke belangen definiëren: het moet nuttig zijn voor allen. Maar ze ging daarbij voorbij aan politieke dimensie ervan, namelijk dat een bepaald type 'schriftgeleerden' zich het recht aanmeet om dat voor ons allen te doen. De politiek-democratische noemde de Raad de voluntaristische benadering, een neutralere aanduiding die wel aangeeft dat het een keuze is, maar niet wie die keuzes maakt of mag maken.

4. Waarom is iets ooit een publieke taak geworden?

4.1. Lessen uit de geschiedenis

Wat betreft de voorziening met goederen en diensten was en is er in de geschiedenis meestal wel een primaat van de markt. Er ontstond een nieuwe behoefte en in eerste instantie boden ondernemende individuen aan om die te bevredigen in ruil voor geld of een andere compensatie. Ook het omgekeerde gebeurde natuurlijk vaak. Een landbouwer had een overschot bij eigen autarkische productie en probeerde dat surplus te ruilen tegen andere benodigde goederen of 'geld'. Ondernemender personen ontwikkelden een nieuw product of dienst en probeerden daar klanten voor te vinden. Succes leidde tot navolging. Er kwamen concurrenten en zo ontstond al snel een markt. Maar vroeg of laat ontstonden de bekende problemen op deze nieuwe markt: monopolievorming, informatie-asymmetrieën, averechtse selectie, bedrog, resulterend in een neerwaartse spiraal van kwaliteit en prijzen, maar ook samenspanning van concurrenten. Dergelijke problemen vroegen om reguleringsinterventie, die vroeg of laat verschaft werd door een partij met enig gezag en macht om dat te doen. Transactiepartners op nieuw opkomende markten hebben uiteindelijk vaak gevraagd om interventie door een religieuze of wereldse autoriteit, in casu een staat. En waar er nog geen staat was, werd zo'n autoriteit uiteindelijk gevormd, nadat andere reguleringsmogelijkheden (reputatie-effect, zelfregulering) onvoldoende effectief bleken omdat de betrokkenen daartoe de macht of middelen misten.

Vaak was de eerste economische functie van de staat die van verschaffer van veiligheid, orde en daartoe regulering. De zorg voor recht en orde in de samenleving was en is de meest basale taak van de staat en haar belangrijkste legitimatie. Juist omdat daarvoor het monopolie op legitieme geweldsuitoefening nodig is. Niet alleen vermindert dat de noodzaak voor burgers om elkaar onderling te bedreigen, resulterende in een eindeloze tit-for-tat - zoals nu nog wel gebeurd met eerwraak in landen waar dat burgers zich niet op een staat kunnen verlaten of een staat het recht op straffen naar zich toe heeft getrokken. Maar dat monopolie stelt een overheid ook in staat om de sancties op te leggen die onwelkom en daarom verboden gedrag moeten ontmoedigen.

Door maatschappelijke veiligheid te verschaffen werd en wordt ook de economie natuurlijk bevorderd. Dat gold al voor de kasteelheer, roofridders en vorsten die de handel en handelswegen beschermden. Die fysieke bescherming van producenten en kooplieden en hun activiteiten en goederen was natuurlijk ook van belang was voor de materiële en financiële belangen van de vorst zelf. Belasting kon slechts worden geheven over goederen en inkomsten.

Om de handel en het daarvoor bevorderlijke vertrouwen te stimuleren werden transacties geleidelijk aan steeds meer gereguleerd en daaruit ontstond het handels-, contract- en aansprakelijkheidsrecht ('onrechtmatige daad' recht). Om bedrog tegen te gaan en de reputatie van de lokale producenten en handelaren te bevorderen werden normen voor kwantiteit en kwaliteit ontwikkeld. Ook werden door overheden diensten verleend in het kader daarvan: standaardisering van maten en gewichten, de creatie van een stedelijke waag waar goederen gewogen konden worden, verlening van keuren aan handelsgoederen na goed bevonden kwaliteit, later kwaliteitscertificering geworden. Waarbij de laatsten vaak werden verricht door een gilde, maar gesanctioneerd door stedelijk publiek gezag.

Naast de juridische infrastructuur werd ook de fysieke infrastructuur van (water)wegen, straten en pleinen, die eveneens essentieel voor de handel waren, maar daarnaast ook andere belangen dienden, al vroeg een publieke verantwoordelijkheid. Beide hebben gemeen dat het ook in economische zin 'publieke goederen' zijn: ze zijn veelal niet (makkelijk) uitsluitbaar, zodat het niet zo makkelijk is om er een prijs aan individuele burgers voor te vragen. Zo kwam het voor de hand te liggen dat een publieke actor - die overigens in het begin een private actor was, de feodale heer - die taak wist te verwerven.

Tot op zekere hoogte is dat ook met de monetaire en financiële infrastructuur het geval geweest. Staten zijn zich op een gegeven moment het monopolie op productie en uitgifte van geld gaan toe-eigenen, al was maar omdat daar ook direct financieel gewin voor de heersers uit te halen viel. Tot op de dag van vandaag ontleend de Nederlandse staat nog altijd behoorlijke inkomsten aan het seigneurage van de Nederlandse Bank. Het bankwezen is in Nederland doorgaans in private handen geweest. Zelfs de Nederlandse Handels-Maatschappij NHM (voorloper van de ABN in ABN-Amro), in 1824 opgericht door koning Willem I in een streven een opvolger van de VOC te creëren, was net als die VOC een particuliere onderneming, zij het dat de koning er een fors belang in had en dat die NHM in het bijzonder geacht werd een publiek belang te dienen. Zelfs de Nederlandse Bank was oorspronkelijk een particuliere organisatie.

Dat dat niet altijd zo hoeft te zijn laat het geval van Liechtenstein zien. Daar is de vorst zelf grootondernemer in financiële zaken. Zijn familie is eigenaar van die grote geheimzinnige bank waar de hele economie van het kleine lilliput-staatje op draait. Al kan men zich afvragen of de bankier daar niet de staat is in plaats van de staat de bankier.

Deze activiteiten van juridische, fysieke en monetaire infrastructuur zijn nog altijd een publiek belang (en soms ook een publiek goed), en bij de juridische en fysieke infrastructuur staat ook de publieke financiering en uitvoering ervan niet of nauwelijks ter discussie. Al was het maar omdat de staat noch zijn burgers er erg happig op zullen zijn om het monopolie op legitieme geweldsuitoefening en belastingheffing geheel aan private partijen te delegeren/af te staan. Je weet maar nooit of je die wel met die machtsmiddelen kunt vertrouwen en of we dan niet terugvallen in een soort feodalisme. Per slot van rekening zijn de garantie van orde, veiligheid en de rechtstaat de 'core business' van de staat en haar belangrijkste legitimering.

Toch zijn ook wel delen van deze grotendeels publieke taak aan private partijen overgelaten dan wel gedelegeerd, zij het dat die doorgaans wel onder enig publiek toezicht gesteld zijn en/of met publieke middelen - bv. wetgeving - ondersteund werden. Regulering van markten en certificering is in Nederland vanouds veel in private handen geweest. Vroeger gebeurde dat door gilden; tegenwoordig gebeurt dat nog door allerlei brancheorganisaties en

private keurmerken en certificeringsinstellingen. Al is zulke economische zelfregulering in de decennia tussen 1870 en 1980 wel groter geweest dan dat het tegenwoordig nog is. Waar elders vanaf rond 1980 veel geprivatiseerd is, is bij marktregulering in de laatste decennia sprake van een tegengestelde ‘nationaliseringstrend’. Dat is deels afgedwongen door de Europese Unie, voor wie zulke marktordeningactiviteiten vaak wat teveel op concurrentiebeperking leken. Bovendien bestaat er een omgekeerd evenredig verband tussen economische productie en economische regulering door de staat. Naarmate er meer productie van goederen en diensten geprivatiseerd werd en markten geliberaliseerd werden moest de staat die vrijere of deels nieuw gecreëerde markten gaan reguleren.

Waar private marktregulering relatief minder belangrijk lijkt te zijn geworden is private controle, toezicht en handhaving toegenomen, zij het vaak in opdracht van publieke autoriteiten. Naast de politie hebben we steeds meer en grotere particuliere bewakingsdiensten. Inmiddels telt ons land al meer particuliere bewakers dan politieagenten. Niet alleen de handhaving, ook een deel van de rechtspraak is in private handen. Nederland telt relatief veel alternatieve geschillencommissies waar consumenten, huurders, werknemers of ambtenaren terecht kunnen voor goedkope snelle informele geschillenbeslechting (Van Waarden 2010). Op dat gebied, private informele conflictbeslechting, heeft Nederland evenals op het gebied van private marktregulering, een lange historische traditie. Gevolg van die aanwezigheid van alternatieve geschilbeslechtingsinstanties, ontstaan en doorgaans bemenst vanuit de samenleving in plaats van de staat, is dat Nederland eeuwenlang een relatief - in vergelijking met andere landen - zeer laag percentage civiele gedingen voor staatsrechtbanken had (zie tabel 2, appendix). Anders dan in bijvoorbeeld de VS (o.a. Singer 2003) hebben we daarentegen in de meer recente eeuwen geen private legers en gevangenen. (Al maakten in een verder verleden zowel de Prinsen van Oranje als de VS wel gebruik van huurlingenlegers. De traditie was er dus wel.)

Behalve de genoemde fysieke infrastructuur van wegen, straten en pleinen, die het karakter van een publiek goed hebben, zijn er ook elementen van de fysieke infrastructuur waarvan de diensten in principe wel uitsluitbaar zijn, en waar consumenten dus een prijs voor gevraagd kan worden, zodat ze in principe ook door particuliere commerciële organisaties verschaft zouden kunnen worden. Dat is de fysieke infrastructuur die voorzieningen van en naar de woningen van burgers sluis: gas-, licht- en waterleidingen, telefoonverbindingen, postbezorging, trein- en busdiensten, wel samengevat onder de term transport en communicatie. Ook havens en luchthavens kunnen daartoe gerekend worden. Dat zijn allen diensten die van publiek belang werden geacht, en, alhoewel niet publiekelijk gefinancierd (de gebruiker moest ervoor betalen) wel publiekelijk verschaft zijn, door wat wij ‘openbare nutsbedrijven’ noemden. In zekere zin is dat de vertaling van het Franse begrip ‘service publique’, al heeft dat in Frankrijk een nog sterkere normatieve lading in de zin van dat het toegang ertoe praktisch als een basaal burgerrecht werd beschouwd.

Drie redenen liggen ten grondslag aan de publieke verschaffing van die publieke voorzieningen. Ten eerste werden deze als essentieel voor iedereen beschouwd en moesten ze in principe voor iedereen toegankelijk zijn. Al ging dat niet zover dat ze ook ‘gratis’ ter beschikking werden gesteld, d.w.z. gefinancierd uit de algemene middelen. Nee, de gebruikers moesten ervoor betalen naar rato van hun gebruik. Ten tweede waren het deels grote geïntegreerde technische systemen die in zijn geheel door een producent/leverancier verschaft moesten worden. Ten derde, en deels samenhangend met het tweede karakteristiek, hadden deze voorzieningen het karakter van een natuurlijk monopolie. Bij de toenmalige beschikbare techniek was het niet mogelijk om diverse met elkaar concurrerende leveranciers aan al de woningen te verbinden. Dat zou investeringen in meerdere naast elkaar bestaande kabel- en buizensystemen naar alle woningen vergen, hetgeen duidelijk zeer oneconomisch zou zijn.

In het geval van een natuurlijk monopolie zijn er twee opties. Ten eerste levering door publieke organisaties die geen misbruik van hun monopoliemacht kunnen maken doordat ze a) niet geacht worden winstgevend te zijn maar ‘het publiek een dienst te doen’ (analoog aan bescherming door politie, justitie en leger, paspoortverschaffing, openbare bibliotheken, parken en natuurgebieden, etc.) en b) doordat ze direct door de politiek gecontroleerd worden. De tweede optie is levering door private bedrijven met winstoogmerk, die onder strenge controle van een publieke toezichthouder staan.

In de VS is bij de opkomst van de elektriciteit, telegrafie en telefoon en spoorwegen voor optie twee gekozen: commerciële voorzieningen door veelal een (lokaal) monopolie, dat onder streng toezicht stond van ‘independent regulatory agencies’. De eerste daarvan op federaal niveau was de Interstate Commerce Commission (ICC), met de taak toezicht te houden op, vooral de prijzen, van de private spoorwegen, die op plaatselijke lijnen vaak een monopolie hadden. Hun behoorde ook de rails. In de behoefte aan gas en elektriciteit werd voorzien door lokale ‘nutsbedrijven’ die onder toezicht stonden van plaatselijke *regulatory agencies*.

In Europa werd doorgaans voor de eerste optie gekozen: publieke verschaffing van deze openbare nutsdiensten door een in principe publiekelijk gecontroleerd staatsmonopolie. Met de sinds de 1980s ingezette privatisering hebben Europese landen hun keuze voor optie één door dat voor optie twee vervangen. Althans voor die sectoren waar technische innovaties de basis van het natuurlijk monopolie weggenomen hebben: bij telecom en elektriciteit de afhankelijkheid van kabels. Bij watertoe- en afvoer (riool) van de woningen bestaat die afhankelijkheid van buizen naar en van de woningen voorlopig nog wel. Vandaar dat die doorgaans nog in publieke handen zijn. Hier en daar (UK) wordt wel met concurrentie bij de toevoer van water (de ‘waterleiding’) geëxperimenteerd. Maar voor zover ik weet gebeurt dat nog nergens met de rioolafvoer. Die is doorgaans in gemeentehanden.

Nog een andere reden voor publieke verzorging van goederen of diensten is wel geweest dat het particuliere bedrijfsleven het liet afweten. Hetzij dat die laatste geen initiatieven nam om aanwezige grondstoffen te gaan ontginnen. Dat was in Nederland de reden waarom de staat het voortouw heeft genomen bij de exploitatie van kolenvoorraden nadat deze in Limburg ontdekt waren (vorming Staatsmijnen, na privatisering in 1965 doorgegaan als chemiebedrijf DSM) en ook bij de Twentse zoutvoorraden (Koninklijke Zout; al vroeg geprivatiseerd en opgegaan in AKZO). Ook nam de publieke sector (rijk, provincie Noord-Holland en gemeente Amsterdam) het initiatief tot de oprichting van Hoogovens en Schiphol. In andere gevallen meenden particuliere bedrijven het niet langer te kunnen bolwerken terwijl de natie behoud van die bedrijven van nationaal belang achtte. Zo werden in 1917 twee particuliere spoorwegmaatschappijen samengevoegd tot de NV Nederlandse Spoorwegen (NS), met de staat als enige aandeelhouder (Groenendijk 1998).

4.2. Samenvattend: Publieke belangen en taken zoals gedefinieerd in en door de geschiedenis

De meeste van deze in de historie ontwikkelde motieven en criteria om bepaalde activiteiten in staatshanden te brengen zijn nog steeds valide:

a- de behoefte aan collectieve goederen die de markt niet kan leveren, omdat er door de onmogelijkheid van uitsluitbaarheid geen prijs aan de ontvanger op een markt voor gevraagd kan worden, waardoor de kosten niet gedekt kunnen worden en er geen prikkel voor ondernemersinitiatief is. Dit is de klassieke en algemeen aanvaarde economische legitimering van staatsingrijpen in markt en samenleving

- b- in het bijzonder de verzorging van de fysieke, juridische, en monetair/financiële infrastructuur, die vaak het karakter van zo'n collectief goed heeft
- c- het om andere redenen uitblijven van particulier initiatief om gewenste goederen of diensten te leveren dan wel beschikbare grondstoffen te ontginnen en zo werk, welvaart en inkomen voor de bevolking te verschaffen
- d- bescherming bieden aan de waarden van 1) veiligheid en zekerheid, 2) gemeenschap, 3) vrijheid, en 4) gelijkheid van de burgers. En dat ook zo effectief en 5) efficiënt mogelijk, opdat de belastinggelden die de burgers afgedwongen worden zo goed mogelijk besteedt worden. De geschiedenis heeft deze klassieke waarden in de loop der tijd gedefinieerd als criteria waar publiek beleid en publieke taken aan af te meten zijn (zie voor verdere uitwerking o.a. het bekende en veelgeprezen boek van Deborah Stone, *The Policy Paradox*, (1997: 37 ff)
- e- veiligheid en zekerheid omvat daarbij niet alleen de klassieke bescherming tegen bedreigingen van gevaarlijke mensen - de oudste taak van de staat, verricht door het: leger (tegen de vijand van buiten) en de politie (tegen de vijand, crimineel, van binnen). Maar inmiddels omvat dit ook bescherming tegen gevaarlijke beesten, huisvesting, voedsel en medicijnen, chemische stoffen, enz., enz. tot en met het klimaat en het weer toe
- f- onderdeel van die veiligheid en zekerheid is niet alleen het houden van toezicht op de gedragingen van de medeburgers in de samenleving, maar in het bijzonder ook het toezicht op de gedragingen van anderen op *markten*, de (potentiële) transactiepartners.
- g- daaronder valt verder ook het corrigeren van machtsposities in markt en samenleving (en de staat zelve) en het compenseren daarvan met 'checks and balances', zoals voldoende concurrentie, transparantie, en controles op natuurlijke monopolies.
- h- als onderdeel van de waarde van gelijkheid (equity) toegankelijkheid voor iedereen tot in de polis essentieel geachte waarden, basisrechten en minimale voorzieningen.

4.3. Essentiële voorzieningen: Ook 'gratis' electriciteit?

Laat duidelijk zijn dat de globale waarden en criteria telkens weer opnieuw preciezer concrete invulling krijgen in politieke discussies in de polis. De geschiedenis is nog niet ten einde en zal dat waarschijnlijk ook nooit zijn. Bovendien kent elke natie of gemeenschap zijn eigen specifieke geschiedenis waarin ze verschillende definities en operationalisering voor publieke belangen en openbare voorzieningen ontwikkeld heeft. De ene gemeenschap gaat daarbij verder met het toegankelijk maken van voorzieningen voor iedereen dan de andere.

Zo vinden wij het in Nederland vanzelfsprekend dat bij ons de natuur, gezonde lucht, straten en wegen, pleinen, parken en groenvoorzieningen, meer in het algemeen de openbare ruimte, toegang tot publieke gebouwen, veiligheid op straat, juridische infrastructuur, bescherming door de politie en allerlei gespecialiseerde inspecties, toezichthouders en controleurs, het basisonderwijs, de jeugdzorg, de gevangenis, etc. openbaar en 'gratis' dienen te zijn, dwz gefinancierd horen te worden uit algemene belastingheffingen. We willen dit opdat een ieder daar in principe gelijke toegang toe heeft, onafhankelijk van zijn individuele levenskansen en welvaart. In andere gevallen betalen we zelf wel iets, maar is de voorziening relatief goedkoop omdat er ook subsidie uit de algemene middelen verstrekt wordt, zoals bezoek aan bibliotheken, musea, theaters, andere culturele instellingen, of doelsubsidies voor individuele burgers zoals huursubsidie, zorgtoeslag of 'studiefinanciering'.

Maar wij in Nederland vinden het wel 'normaal' dat iedere burger individueel voor zijn gas, licht, water, telefoongebruik en openbaar vervoer betaalt. Dat dat niet zo vanzelfsprekend is als het lijkt leert een voorbeeld uit Georgië toen dat nog communistisch was. Daar was elektrische stroom in de huizen toen gratis. Echt gratis was het natuurlijk niet,

het moest ergens uit betaald worden en wel uit de algemene belastingen. Maar omdat daar geen profijtbeginsel werd toegepast - de gebruiker betaalt naar gelang het gebruik - ging de burger zulke voorzieningen als zijnde 'gratis' beschouwen. Inbreuk maken op dat verworven 'gewoonterecht' was moeilijk. Het gratis stroomvoorzieningsstelsel was in de loop der tijd slecht onderhouden en verloederd. Met iets dat gratis was ging men ook niet zo zorgvuldig om. Toen het communisme daar verleden tijd was, wilde men het netwerk opkalefateren en moderniseren. Daartoe werd het aan een Canadees energiebedrijf verkocht, van wie verwacht werd dat ze dat zouden doen. Die moest daartoe het 'kapitalisme' invoeren: voor stroom moet voortaan betaald worden naar rato van het gebruik. Het viel echter niet mee om de Georgische burgers zo ver te krijgen dat ze wilden betalen voor iets dat altijd gratis geweest was en dat bovendien ook nog 'onzichtbaar was'. De vele wanbetalers werden afgesloten van het net. Maar even zo vrolijk en initiatiefrijk ontboden zij dat en legden illegale - en soms levensgevaarlijke - verbindingen om de meterkasten heen. Daarbij spontaan geholpen door de volksgemeenschap in de troosteloze flats. Voormalige partijbonzen en nu bazen van fabrieken die stroom behoeften slaagden er als vanouds in de politiek om te kopen, van waaruit het consigne aan de Canadezen kwam dat die-en-die fabriek ontzien diende te worden. Die strijd tussen de ex-communistische burgers en de 'kapitalistische' Canadezen over het echt letterlijke privatiseren van elektrische stroom is prachtig verbeeld in de documentairefilm 'Georgia Power'.

5. Motieven voor Privatisering. Criteria voor publieke dan wel private taak

5.1. Het neoliberalistische gedachtengoed

Deze Georgië geschiedenis geeft aan dat privatiseren nodig werd geacht om mensen tot zuinigheid te prikkelen. En natuurlijk ook om de modernisering te kunnen financieren, al had dat natuurlijk ook uit (hogere) belastingopbrengsten gekund. Er lagen echter veel meer motieven ten grondslag aan de golf van privatiseringen en marktliberaliseringen die sinds rond 1980 wereldwijd en ook in Nederland doorgevoerd zijn.

Zeker in de beginperiode van het neoliberalisme werd deze gekarakteriseerd door een tamelijk naïef optimisme: Privatiseer en dereguleer maar radicaal en markten zullen zich 'spontaan' ontwikkelen. En daar werden vervolgens een groot aantal voordelen van verwacht. Het kan geen kwaad die verwachtingen van 'minder overheid' hier nog eens op een rijtje te zetten. Per slot van rekening zijn dat voor de hand liggende criteria om het succes van het marktwerkingsbeleid aan af te meten:

- minder bureaucratie
- vrijere markten betekenen meer ruimte voor ondernemersinitiatief
- nieuwe toetreders tot de markt, meer concurrentie
- meer ruimte voor en prikkel tot innovatie
- meer dynamiek
- breder aanbod qua prijs en kwaliteit
- meer keuze voor gebruikers
- exit-optie voor gebruikers als sanctie voor dure of slechte kwaliteit producten
- prikkel tot effectievere en efficiëntere organisatie
- meer transacties, banen, inkomen, economische groei
- groter geluk voor ons allen

Wie kan daar tegen zijn?

Deze toch wat naïeve beleidstheorie lag zeker ten grondslag aan de eerste pogingen tot marktwerking, zoals de privatisering van het Rotterdamse loodswezen, de

telecommunicatie en TV-kabeldiensten, de energieproductie en distributie, het openbaar vervoer, de luchtvaart, de arbeidsbemiddeling en re-integratiediensten en de liberalisering van bestaande 'markten', zoals de taximarkten, het goederenvervoer over de weg, de binnenvaart, de vrije beroepen van notarissen, advocaten en makelaars en meest recentelijk de medische zorg en thuiszorg. En in een breder kader de zogenaamde MDW-operatie 'marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit') uit de 1990s.

Hetzelfde naïeve geloof lag internationaal ten grondslag aan de zogenaamde 'Washington consensus': de privatiserings-, deregulerings- en debureaucratiseringseisen die het IMF en de Wereldbank oplegden en opleggen aan derde wereld landen - en recentelijk ook aan een schuldenland als Griekenland - als voorwaarde voor de verschaffing van financiële steun. Toen het communisme in de tweede wereld ineens stortte haastten Amerikaanse neoklassieke 'wise guys' zich met eenzelfde boodschap naar het oosten om radicale privatisering en deregulering te adviseren en realiseren. Hun boodschap werd aanvankelijk gevolgd in Moskou, Praag, Sofia en Berlijn. De Duitse Treuhand Gesellschaft privatiseerde de hele Oost-Duitse industrie in de verwachting dat dat de enige weg naar echte volledige werkgelegenheid zou zijn. En deze historische gebeurtenissen bracht Fukuyama ertoe om het 'einde van de geschiedenis' te proclameren alsof nu de ideale wereld gerealiseerd was en er niets nieuws meer te leren en te verbeteren viel.

De ervaringen sindsdien hebben ons echter van onze onschuld en naïef enthousiasme verlost. We weten inmiddels beter: markten ontstaan niet zo makkelijk spontaan en zelfs als dat al het geval zou zijn, dan is het niet gezegd dat ze ook vanzelf blijven bestaan. Integendeel: Markten moeten net als tuinen gecreëerd, gevoed en onderhouden worden. Dreigend marktfalen moet gecorrigeerd worden en waar er bijzondere publieke belangen op het spel staan moeten daar speciale reguleringsvoorzieningen voor getroffen worden. Tuinen hebben een tuinman nodig, markten een marktmeester. Steven Vogel constateerde dat al in 1996 in zijn studie over de liberalisering van de telecom en financiële markten in Engeland en Japan, getiteld: 'Freer markets, more rules', waar hij diverse prijzen voor kreeg. Er bleek een nieuwe rol voor de staat weggelegd te zijn. In plaats van die van producent en dienstverlener die van reguleerder en toezichthouder op al die nieuw gecreëerde markten. Minder van het één noopt tot meer van het ander. Dat geldt overigens ook voor de relatie tussen private en publieke marktregulering: minder van de één (zoals overheidsregulering) kan tot meer van het ander leiden: private marktregulering, in allerlei vormen, variërende van commerciële informatievoorziening en een bloeiende keurmerkindustrie tot zelfregulering door brancheorganisaties. Men zou het kunnen omschrijven als een stelsel van communicerende vaten (van Waarden 2002; en zie voor een uitvoerige typologie van het hele scala aan private en publieke vormen van marktregulering Van Waarden 2011, 2012). Dat was één van de eerste onvoorziene gevolgen van privatisering, liberalisering en marktwerking. Er waren er meer en die komen hier verderop nog ter sprake.

De verwachtingen van economen waren gebaseerd op tamelijk onrealistische veronderstellingen maar inmiddels algemeen bekend als problematisch, zoals: perfecte informatie bij de transactiepartners; afwezigheid van informatie-assymetrieën; niet te hoge risico's en onzekerheid; de dienst is geen collectief goed zodat er een prijskaartje voor de consument aan gehangen kan worden; er zijn geen hoge markttoetredingsbarrières; geen kans op duurzame ruïneuze concurrentie, mogelijkheid tot reële productdifferentiatie; irrelevantie van enige ondernemingscultuur, etc. Deze mogen op enkele uitzonderlijke markten gelden, maar op de meesten niet. En veel van de nieuw gecreëerde markten voldoen inderdaad niet aan dit abstracte ideaal van de neoklassieke theorie.

De economische sociologie, die recentelijk internationaal een wederopleving doormaakt en concrete markten bestudeert, onderscheidt meer typen markten die in dit verband van nut kunnen zijn. Zo maakt ze een onderscheid tussen ruilmarkten – die eerdere

in de buurt van het neoklassieke ideaal komen) en rolmarkten. Aspers (2006: 429) definieert ruilmarkten als markten waar de transactiepartners ‘do not hold permanent roles as buyers or sellers, which means that economic actors may switch roles so that one first is a buyer and later a seller of the same, or another item’. Voorbeelden zijn o.a. de financiële markten. Deze markt ‘is the archetype of the neoclassical model, and probably the type of market for which neoclassical analysis is most suited’. De meeste markten zijn dat echter niet en zijn eerder wat in de literatuur bekend staat als ‘role markets’ (zie ook Harrison White 1981, Aspers 2011), waar ‘the market identity of an actor is tied to only one side of the market (producer/seller or consumer/buyer)’. Autofabrikanten zijn door doorgaans alleen verkopers en geen kopers van auto’s. Zulke markten zijn volgens White (1981) gekenmerkt door een handvol met elkaar concurrerende producenten. ‘These producers orient themselves, not as neoclassical theory suggests towards consumers, but towards each other.’ (Aspers 2006: 429). Hier spelen sociale en politieke factoren zoals identiteit, macht, informatie, roddel, spionage, contracten, juridische conflicten, etc. een veel grotere rol dan in de anonieme ruilmarkten. En ‘the consumers have in White’s model a less leading role; they are essentially restricted to saying “yes” or “no” to what producers offer’. D.w.z. ze hebben geen voice optie, hooguit een exit optie (niet kopen).

Inmiddels is de relevantie van informatieproblemen op markten ook onder economen wel gemeengoed geworden en zijn er aangepaste theorieën over beperkte rationaliteit van economische actoren ontwikkeld. Het streven blijft echter gericht op de abstracte ongedifferentieerde marktmodellen. Het zojuist genoemde onderscheid tussen ruil en rolmarkten komt men er niet tegen. Daarom werden zeker in de vroege praktijk van het neoliberalisme alle markten over één kam geschoren en werd overal min of meer hetzelfde recept toegepast.

Toch is de telecom markt een geheel andere dan de financiële markten en die weer heel anders dan die voor openbaar vervoer of voor taxidiensten. De telecom en energiemarkten zijn netwerksectoren, waar het nog steeds inefficiënt is om meerdere netwerken naast elkaar aan te leggen. Dat probleem, dat eerder de sector tot een natuurlijk monopolie maakte, is nog niet geheel weg. Nu moeten concurrenten toegang tot elkaars netwerken krijgen en daar kunnen aanzienlijke transactiekosten (inclusief die voor juridische conflicten, zie verder) mee gemoeid zijn. Elders (loodsdiensten, rail, energietransport) blijven er elementen van natuurlijk monopolies bestaan, dan wel tijdelijke of situationele monopolies (busvervoer, de laatste taxi bij het station), te verwachten oligopolies (fusies om de risico’s te beperken), of is er te weinig product differentiatie om zinvolle concurrentie op te baseren. Kunnen energiebedrijven eigenlijk wel met kwaliteit concurreren? Stroom is een homogeen product, en het belangrijkste kwaliteitscriterium, stabiele en betrouwbare leverantie, ligt deels buiten hun eigen invloedssfeer maar binnen dat van wie de laatste mijl controleert.

De taximarkt kampt met aanzienlijke informatie-asymmetrieën, daardoor relatief hoge risico’s en onzekerheden (in de eerste plaats voor de klant, maar ook voor de chauffeur (Gambetta and Hamill 2005), en daardoor ook een heel aparte bedrijfscultuur. Bijgevolg hebben vrijere markten daar niet de verwachte lagere prijzen en hogere kwaliteit opgeleverd maar precies het tegendeel: hogere prijzen en lagere kwaliteit. Dat komt door enkele heel bijzondere kenmerken van de taximarkt. Al voor die taximarkt geliberaliseerd werd voorspelde ik (Van Waarden 1998b) dat daarom die voorgenomen liberalisering tot grote problemen zou leiden, zo mogelijk zelfs tot moord en doodslag. Zelfs dat laatste is inmiddels daadwerkelijk is gebeurd.

Of de hooggespannen verwachtingen en voorspellingen uitgekomen zijn kan het beste in specifieke branchestudies onderzocht worden. Dat gebeurt door anderen voor de Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Daarom zal ik hier verder niet op ingaan. Eerder heb ik daartoe een aantal criteria genoemd: de verwachte baten van de

marktwerkingsoperatie: aanbod, prijzen, kwaliteit, innovatie, efficiëntie, toegankelijkheid en universele dienstverlening, klanttevredenheid. Verder zullen ontwikkelingen op deze indicatoren gerelateerd dienen te worden aan het marktwerkingsbeleid. Een aantal sectoren, in het bijzonder de netwerksectoren hebben aanzienlijke internationale technologische innovaties doorgemaakt, zoals in de telecom en energiediensten, die wereldwijd tot veel innovatie, betere kwaliteit en lagere prijzen hebben geleid en die dus niet herleid kunnen worden tot het Nederlandse marktwerkingsbeleid. Ik zal mij hier op minder voor de hand liggende en meer indirecte gevolgen concentreren, zoals afgesproken.

5.2. De rol van de Europese Unie

Een ander belangrijk motief en drijvende kracht achter privatisering en marktliberalisering is de EU geweest. Europese integratie is in wezen één groot liberaliseringsproject. Integratie vereist immers het afbreken van belemmeringen voor die integratie. Daartoe zijn enkele hoge waarden in de Europese verdragen en wetgeving vastgelegd en de strekking daarvan nog verder uitgebreid door uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Die hoogste waarden, waaraan alle andere maatregelen van zowel de Unie als al haar lidstaten getoetst worden zijn:

- 1- de zogenaamde ‘vier vrijheden’: vrije mobiliteit van producten, diensten, arbeid en kapitaal in de Europese ruimte
- 2- het ‘non-discriminatie’ principe: goederen en mensen uit andere lidstaten mogen niet gediscrimineerd worden, nadelig behandeld worden t.o.v. insiders
- 3- het principe van het ‘gelijke egale speelveld’ oftewel ‘eerlijke concurrentie’: gelijke kansen van alle Europese burgers, arbeiders, ondernemers (= kapitaal) op alle markten binnen Europa, zowel binnen als tussen de individuele lidstaten. Dat houdt ook in dat bedrijven uit eigen land, en in het bijzonder bedrijven die privileges hebben omdat het overheidsbedrijven zijn, niet geacht worden zulke privileges te hebben. Verder is daarom ook gewerkt aan de standaardisatie en harmonisatie van alle voorwaarden die de concurrentiepositie van bedrijven zouden kunnen beïnvloeden, zoals minimum kwaliteitsnormen voor producten, diensten en arbeid, arbeidsomstandigheden, vereiste professionele kwalificaties, stakingsrecht en wordt er zelfs druk uitgeoefend op sociale zekerheidsprogramma’s.

De recente financiële crisis en de noodzaak van landen in de Eurozone om elkaar financieel te ondersteunen heeft inmiddels tot nog een nieuwe belangrijke drijvende factor achter privatisering geleid: de druk op landen om hun begrotingstekort en schulden tot een maximaal aanvaardbaar niveau terug te brengen, onder andere door staatsbedrijven te verkopen.

Gelijkheid is hier dus een middel om ‘vrijheid’ te bevorderen. Waar er anders doorgaans een spanningsveld geacht wordt te bestaan tussen idealen van de Franse Revolutie van vrijheid en gelijkheid in die zin dat gelijkheid grenzen stelt aan vrijheid, impliceert binnen de EU gelijkheid juist vrijheid. Maar let wel: het gaat hier louter en alleen om economische vrijheid, vrijheid op de markt. Daartoe wordt de politieke vrijheid, de vrijheid van nationale volken om hun eigen politieke keuzes te maken juist steeds verder ingeperkt.

In die privatiseringen onder druk van de EU zijn een aantal fasen te onderscheiden. De eerste fase betrof de privatisering van industriële staatsondernemingen waar de Europese integratie mee begonnen is: staal, wapens, en chemische industrie. Dit waren staatsbedrijven die al op (internationale) markten moesten concurreren. Nadat de Europese integratie zich ook tot de financiële dienstverlening is gaan uitstrekken kwamen daar ook staatsbanken en verzekeringsmaatschappijen bij.

De tweede fase betrof de privatisering van wat voorheen natuurlijke monopolies werden geacht te zijn: de netwerksectoren van de infrastructuur en nutsbedrijven: telecommunicatie, openbaar vervoer, postdiensten, luchtvaart, energie- en eventueel nog watervoorziening. Het zal wel niet toevallig zijn dat dat allen sectoren zijn die met mobiliteit te maken hebben.

De derde fase is pas net begonnen: de privatisering van verzorgingsstaat voorzieningen: gezondheidszorg en zorgverzekeringen, onderwijs, sociale diensten, arbeidsbemiddeling, re-integratiebedrijven, en nu dreigen zelfs de publieke pensioenfondsen en andere sociale zekerheidsvoorzieningen het 'slachtoffer' van de Europese gelijkschakelingsdrift te worden (zie Martin Sommer 'Handen af van ons rotpensioen', Volkskrant 7-4-2012).

Verder worden lidstaten gedwongen om staatsbedrijven - waarvan verwacht wordt dat die een geprivilegieerde toegang tot markten of andere voordelen zouden kunnen hebben - af te stoten en te privatiseren. Zo werd onlangs nog Kroatië in het belang van 'eerlijke concurrentie' gedwongen om de staatsscheepswerf in Rijeka te privatiseren (nieuws 6 dec. 2011). Ook al impliceerde dat banenverlies. Idem dito is de privatisering van het Nederlandse postbedrijf mede onder druk van de EU tot stand gekomen. De voordelen zijn vooralsnog voor de consument onduidelijk: hooguit dat de postzegel een cent goedkoper is geworden wordt (of minder dan anders in prijs is gestegen) en dat die consument verblijdt wordt met twee of drie postbodes op onvoorspelbare tijden aan zijn deur. De nadelen zijn echter wel duidelijk: verlies aan kwaliteit van de arbeid van de postbezorgers.

Niet alle lidstaten lopen daarbij even zozeer als Nederland voor de karavaan uit. De Duitsers en Oostenrijkers zijn bv. voorzichtiger met het vermarkten van hun postbedrijf, vooral in de meer bergachtige gebieden. Daar is de postbezorging verbonden is met de algemene bereikbaarheid van de bergachtige rurale gebieden. De getrouw volgens dienstregeling langskomende Postauto is een steun en zekerheid daar, en verzorgt niet alleen vervoer van post en pakketjes, maar ook van burgers, boeren, buitenlui en toeristen.

5.3. Eigen belangen van politici en bestuurders

Tenslotte lijkt het niet onwaarschijnlijk dat ook direct eigenbelang van politici en bestuurders mede een drijvende kracht achter de privatiseringen is geweest. Economen geloven heilig in de rationaliteit van de homo economicus. Maar dan past ook een gezond wantrouwen ten opzichte van eigenaren en bestuurders van publieke diensten die (plotseling) voorstander blijken te zijn van privatisering van het aan hun hoede toevertrouwde bedrijf.

Het mag dan zo zijn dat Nederland min of meer gedwongen werd om de in publieke handen zijnde energiebedrijven te privatiseren. Het zal de gemeenten en de laatste jaren de provincies, die de eigenaren van die energiebedrijven waren, niet onwelkom zijn geweest., Hier lag een prachtige mogelijkheid om de financiële resultaten op de kortere termijn behoorlijk op te kunnen poetsen. Een 'fast buck' verdienen zou een Amerikaan zeggen. Dat daar het tafelzilver voor verkwanseld moest worden was bijzaak. Zo waren de openbare nutsbedrijven wel erg 'nuttig' voor de betrokken bestuurders. Het was alleen wel erg veel geld tegelijk, dat verdiend werd aan de verkoop van de energiebedrijven. Zoveel en zo snel, dat sommigen niet zo goed wisten wat er mee te doen. Zuinig zijn dan maar, een goede Hollandse eigenschap. En dus op een veilige en veel opbrengende spaarrekening bij een IJslandse bank te stallen. Totdat die pleite ging.

Dat er op de lange termijn geen winsten van dergelijke bedrijven meer in de staats- en provinciale kassen zullen vloeien is een nadeel voor de langere termijn. Daar hebben de

huidige bestuurders geen boodschap aan. Voor hen tellen korte termijn resultaten, waarmee ze de burgers nu mee om de oren kunnen slaan.

Ook de bestuurders van de betrokken diensten zullen zo hun motieven hebben gehad om privatisering te ondersteunen of zelfs te bevorderen. Alleen om meer 'ondernemersvrijheid' te hebben? Minder inmenging van de politiek, meer vrijheid, slagvaardigheid? Zoals officieel vaak beleden wordt? Of was daar toch ook het wenkend perspectief van ondernemertje te worden met alle bijbehorende voordelen, waaronder ook de vrijheid om het eigen inkomen behoorlijk op te krikken, omdat men nu 'marktconforme' salarissen meende te mogen – nee moeten – toucheren.

5.4. Publiek ervaren als (be)last, privaat als baat

Toch zijn er ook goede redenen denkbaar voor privatisering: begrip bij de burger/klant voor wat alles kost. En omgekeerd: directe baat bij betalen, het zogenaamde profijtbeginsel ... De bijdragen van burgers aan de publieke sector zijn 'om niet'. De belastingcenten zouden dan wel nuttig besteed worden volgens de politici. De burger moet hen toch maar op hun blauwe ogen geloven. Hij/zij ziet geen direct individueel nut, want krijgt geen directe tegenprestatie zoals op een markt. De publieke middelen worden doorgaans aan 'gratis' publieke goederen besteed. Waarvan hij of zij ook kan genieten zonder te betalen. Daarom ligt bij publieke diensten de nadruk op de kostenkant. De baten blijven grotendeels onzichtbaar.

Dat kan tot curieuze paradoxen leiden: 'Kosten zorg groeien weer explosief'; en 'Historische groei omzet en winst Heineken'; aldus een greep uit de krantenkoppen van de week van 4 juni 2001 (maar het zou evengoed nu kunnen zijn). De eerste kop suggereert iets treurigs, de tweede lijkt een blijde boodschap te verkondigen. Vreemd. Waarom maken we ons grote zorgen over de groei van de medische zorgconsumptie - en probeert onze Minister van Volksgezondheid met alle macht om die consumptiegroei te beperken - maar verblijden we ons blijkbaar over een groei van de bierconsumptie? Even vreemd: onze trots op de Vaderlandse banenmachine, die in luttele jaren 2 miljoen extra banen heeft weten te creëren; en tegelijk onze zorg over de groei van de werkgelegenheid in de zorg. Dit terwijl Paul de Beer heeft laten zien dat die nieuwe werkenden voornamelijk hun tijd doden met 'vergaderen', 'managen' en 'overleggen'. Van de zorgwerkers kan tenminste veelal niet gezegd worden dat ze zinloos werk doen. Vreemd. Zou het omgekeerde niet meer op zijn plaats zijn? Dwz. koppen als 'Inkomen en werkgelegenheid in de gezondheidszorg fenomenaal gegroeid'; en 'Hogere kosten voor bierverbruik'. Hoe komt het toch dat we een groei van de sector gezondheidszorg vooral uit kosten oogpunt zien, en die van de bierbrouwerijen als een bijdrage aan inkomen en werkgelegenheid? Want ook de gezondheidszorg is een sector waar gewerkt wordt, waarde geschapen en geld verdiend wordt.

Die vooringenomenheid is niet toevallig. Het zal er wel mee te maken hebben dat de gezondheidszorg een collectief goed is, waar we in de vorm van premies en belastingen verplicht voor moeten betalen, die we individueel en collectief als kostenposten aantreffen: bij onze belastingaangifte; en op de rijksbegroting. Het bierverbruik daarentegen is een vrijwillig gekozen individuele consumptie, waarbij de nadruk meer op het genieten dan op de kosten ligt. Vanwege dat verschil in vrijwilligheid zien we blijkbaar een groei van de collectieve consumptie vooral als een last; de groei van de private consumptie daarentegen als een lust. Een standaard economisch argument om collectieve uitgaven als een last te zien is dat ze een vermeende natuurlijke economische orde zouden verstoren, o.a. door de ruimte voor particuliere consumptie te beperken. Met hetzelfde recht kan men echter een eventuele private rijkdom als oorzaak van publieke armoede zien.

De oplossing lijkt voor de hand te liggen en wordt ons door menig econoom ook daadwerkelijk aan de hand gedaan: privatiseren, die gezondheidszorg. Laat ieder voor zich maar zien hoeveel hij aan zijn gezondheidszorg wil uitgeven. Dan is het geen last meer, maar een zelfgekozen lust. Kortom: verminder de publieke armoede door deze over te hevelen naar de publieke rijkdom. Dat wil zeggen: privatiseer (zoveel mogelijk) dan worden de kosten directer aan de baten verbonden Al viel het de Georgiërs ook niet mee om voor vermeende ‘gratis’ elektriciteit te moeten betalen ...

6. De risico's van 'commodificering': eigendom, markt en macht

Privatisering wijzigt in veel gevallen de eigendomsverhoudingen in de maatschappij. Immer, zoals gesteld, privatisering kan inhouden dat, wat eerst publiek eigendom was, overgaat in private handen. Wat eenmaal particulier eigendom is kan vervolgens verder verhandeld worden, het wordt handelswaar, oftewel, het wordt gecommodificeerd. Dat kan gevolgen hebben voor de markt- en machtsverhoudingen in een samenleving.

6.1 In vreemde handen

Alles wat handelswaar (een 'commodity') wordt, kan verhandeld worden en je weet uiteindelijk niet in wiens handen het terecht komt en wat de bedoelingen van diegenen zijn. Het zou er louter om kunnen gaan om geld met de dienstverlening te verdienen. Maar kopers zouden ook wel eens andere bedoelingen, bijbedoelingen, minder goede, of zelfs slechte bedoelingen kunnen hebben. De vraag is of we dat risico willen en kunnen lopen bij bepaalde producten en diensten.

Verhandelbaar privaat eigendom kan ook in 'vreemde' - bijvoorbeeld buitenlandse - handen komen. Dat gebeurt dus ook. Britse en Franse vervoersbedrijven proberen de Nederlandse markt te penetreren door jonge private bedrijven met een concessie op te kopen; het Amerikaanse UPC koopt kabelbedrijven op; Vodafone lijft Libertel in; en een Spaans bedrijf verwerft de aandelen van het Utrechtse nutsbedrijf. Nu komt dat op veel markten voor en levert doorgaans weinig problemen op. Beperkingen daarvan zouden zelfs in strijd zijn met Europees recht.

Buitenlandse overname kan echter tot concentratie in het buitenland leiden. Concentratie en specialisatie zijn immers een belangrijk voordeel van fusies. Daarmee vermindert echter onze invloed op onze behoeftevoorziening. Zelfvoorzieningscapaciteit was een van de belangrijkste motieven voor het interventionistische landbouwbeleid van na de oorlog. Nu vinden we het niet erg meer dat de druiven uit Italië komen, de textieltjes uit Thailand en zelfs de computers uit Taiwan. Want we verwachten dat ze wel zullen blijven komen. Maar anders is het gesteld met niet zo gemakkelijk transporteerbare 'goederen', d.w.z. diensten.

De sectoren die geprivatiseerd worden zijn niet toevallig bijzondere sectoren. Het betreft veelal vormen van dienstverlening die niet over grote afstanden geëxporteerd kunnen worden, maar die ter plaatse gefabriceerd of geleverd moeten worden. Dat geldt allereerst voor de zogenaamde 'human services', waarbij de klant zelf beschikbaar moet zijn, omdat er iets met hem gebeurt (ziekenzorg, gevangeniswezen, onderwijs). Verder ook onze materiële en immateriële infrastructuur, die nauw aan ons grondgebied gebonden is en zonder welke ons land niet goed kan functioneren. Denk aan onze waterstaat, wegen, zee- en luchthavens, telecom en kabel, water en elektriciteitsvoorziening. en niet te niet te vergeten onze juridische

infrastructuur, zoals taken van informatievoorziening, voorbereiding, uitvoering en handhaving van wetgeving door politie, justitie en gevangeniswezen.

Dat geldt ook voor onze bancaire infrastructuur, essentieel voor de economie, maar helaas vrijwel geheel in private handen, althans in Nederland (waar dat vanouds zo is geweest) en in een groot deel van de wereld. Sommige andere Europese landen zoals Duitsland en Oostenrijk hebben nog wel in publieke handen zijnde Landesbanken dan wel in coöperatieve handen (van de klanten) zijnde Sparkassen.

Markten gaan ook over machtsposities. Economie is ook politiek. Die fysieke infrastructuur heeft veel kenmerken van een natuurlijk monopolie: er is slechts behoefte aan één netwerk van snelwegen, aan één grote luchthaven en Rotterdamse haven, aan één rechtsstelsel. De eigenaar daarvan bezit monopolie. Zo dat al onvermijdbaar is, willen we dan het risico lopen dat dat in buitenlandse handen zou kunnen komen?

In deze sectoren heeft onze samenleving bijzondere publieke belangen. Vervreemding van deze dienstverleners kan echter de mogelijkheid van gemeenschapsinvloed op de uitoefening van eigendomsrechten beperken. Hebben we nog wel voldoende greep op onze voorzieningen als de ziekenhuizen in Amerikaanse handen komen en Fransen bepalen wanneer hier de bussen en treinen rijden? Want dat is het risico van privatisering en beursgang.

Stel, het Nederlandse gevangeniswezen wordt geprivatiseerd. Een buitenlands bedrijf dat actief wordt op deze markt besluit om kosten te besparen, schaalvoordelen te realiseren en eventueel ontsappingsrisico te beperken de gevangenen onder haar hoede op een makkelijk te beschermen locatie in een lage lonen land te concentreren: Een herleving van de gevangenenkolonies op duivelseiland voor de kust van Frans Guyana of in de Australische woestijn. Denkbaar is dat zo'n private onderneming bepaalde landen wijst op haar comparatieve voordelen op de markt voor opslag van gevangenen, zoals nu ook al landen zich aanbieden voor opslag van afval. Behalve aan de zorg voor criminelen valt ook aan de 'zorg' voor illegalen te denken. Zouden we zoiets acceptabel vinden? Hoe vrij willen we in buitenlandse handen geraakte geprivatiseerde bedrijven laten?

Wat zijn de voordelen van een beursgang van Schiphol? Dat die laatste onderneming in het buitenland uitbreiden kan en bv. de luchthaven van Hong Kong op kan kopen? Maar wat als Schiphol zelf opgekocht wordt door bv. de luchthaven Düsseldorf? En deze laatste besluit om specialisatievoordelen te behalen door het personenvervoer in Düsseldorf te concentreren en het vrachtvervoer op Schiphol? Willen we die beslissing aan het Düsseldorfse bedrijf overlaten, zoals nu ook Hoechst kan beslissen wat ze in Duitsland en wat in Nederland produceert? Het management van Schiphol mag vanuit een zekere groothedswaan menen belang te hebben bij privatisering. Het is echter nog maar de vraag of een eventueel managementbelang (groot bedrijf, forse salarissen voor de CEOs) voldoende parallel loopt aan het Nederlandse publieke belang bij een nationale luchthaven.

Ook politieke redenen kunnen motieven tot opkoping zijn. Want let wel, wat verhandelbaar is kan niet alleen object van aankoop van commerciële bedrijven zijn, maar ook van politieke instanties, die al of niet achter formeel commerciële façades schuil gaan. Hoe zou Nederland het gevonden hebben als Rusland onze pijplijnen, havens, luchthavens en energienetwerken op zou kopen? Bezit daarvan kan als druk- of zelfs chantagemiddel gebruikt worden in politieke conflicten. De Amerikaanse autoriteiten schrokken zich een broertje de dood toen Arabische organisaties zich als koper meldden voor de te koop staande haven van New York. Subiet werd daarop de verhandelbaarheid van die haven ongedaan gemaakt (Volkskrant 22-02-2006)

Een buitenlandse overname kan ook tot culturele problemen leiden. Nederland kent een zekere traditie (voortkomend uit de sociaal christelijke hoek) dat aan eigendom niet alleen rechten verbonden zijn, maar ook plichten - o.a. vertaald als de rechten van andere

belanghebbenden, de werknemers, gebruikers, omwonenden, het ‘publiek’. Er is een zekere traditie om publieke belangen mee te laten tellen bij de uitoefening van eigendomsrechten, die haar neerslag bv. gevonden heeft in een wet op de ondernemingsraden. Ook over ongegeneerde zelfverrijking en corporate raiders wordt afkeurend gedaan, hetgeen periodiek verwoord wordt door de minister-president. Andere landen hebben andere culturen en tradities. In de Angelsaksische wereld is het eigendomsrecht minder door dergelijke uit de sociaal-christelijke leer afkomstige gedachten beperkt. En potentiële buitenlandse eigenaars voelen zich dan ook minder gehinderd en beperkt door overwegingen van Nederlands publiek belang. Een voorbeeld: De met afvalverwerking rijk geworden Amerikaanse eigenaar van de Arriva busonderneming wist concessies voor busvervoer in het zuiden en noorden van het land te verwerven door enigszins naïeve provinciale bestuurders in te pakken met mooie praatjes over zijn ‘liberale missie’ in Nederland. Tot ontzetting van bestuurders en publiek bleek spoedig dat dat wat goedkope praatjes voor de vaak waren geweest. Al na enkele maanden verkocht de Amerikaan zijn bedrijf en concessies door aan het Britse Stagecoach - met vele miljoenen winst, indirect gefinancierd door de Nederlandse subsidiegelden, die de concessie begeleidden. Ofschoon volstrekt legaal miste deze handelwijze in Nederlandse ogen legitimiteit. Wij beschouwden deze opzichtige private benutting van publieke middelen toch als corruptie. In de meer liberale cultuur waar hij vandaan kwam wordt een dergelijke handelwijze bewonderd als handig en succesvol ondernemerschap.

6.2. In verkeerde handen

Opkopen kan wel eens met niet al te goede bedoelingen gebeuren. In het bedrijfsleven is het niet ongebruikelijk om concurrenten op te kopen en die vervolgens te sluiten om zo een concurrent minder te hebben. Als de privatisering van Schiphol zou zijn doorgezet, zou het in principe mogelijk zijn geweest, dat een rivaliserende nabijgelegen grote luchthaven onze luchthaven vroeg of laat gekocht zou hebben, om hem vervolgens uit te kleden of zelfs af te bouwen. Ook is het in het bedrijfsleven niet ongebruikelijk om concurrenten op te kopen en vervolgens te ontmantelen (zoals bij ons met de oude eerbiedswaardige onderneming Stork is gebeurd), door de hulpmiddelen van die concurrent - deskundigheid, arbeid, ideeën, patenten - te absorberen en over te hevelen naar het moederbedrijf in het buitenland dan wel de onderneming uit elkaar te halen en de delen met winst te verkopen, zoals ‘corporate raiders’ plachten te doen.

Alleen al dreiging daarmee zou de eigenaar in staat stellen om de Nederlandse staat in gijzeling te nemen en bv. hogere subsidie, lagere belastingen of andere privileges en steun te eisen. De schaalvergroting van bedrijven, die mede door dergelijke privatiseringsacties bevorderd zou kunnen worden, vergroot hun individuele onmisbaarheid en daarmee hun gijzelingscapaciteit nog meer. Kleinere bedrijven te midden van anderen kan men rustig failliet laten gaan. Anders is het gesteld met groot geworden ondernemingen waarvan de samenleving erg afhankelijk is geworden.

Nog recentelijk hebben we kunnen beleven dat een samenleving het zich niet kan permitteren om wat we noemen ‘systeembanken’ (essentieel voor het betalingsverkeer tussen burgers en bedrijven en voor de omzetting van besparingen in investeringen) failliet te laten gaan. Natiestaten zijn in gijzeling genomen door de internationale kapitaalmarkten en individuele grote financiële ondernemingen. De Nederlandse staat heeft zich daarom gedwongen gezien om in grote nood verkerende banken te steunen dan wel uiteindelijk zelfs over te nemen. Van die noodzakelijke grootschalige interventies merken we nu nog de financiële consequenties, namelijk noodzaak tot bezuiniging op publieke uitgaven. Dezelfde gijzelingsproblemen en afwenteling van risico’s op de publieke sector zou men ook kunnen

verwachten voor andere essentiële infrastructurele voorzieningen in private handen, zoals havens, luchthavens, spoor- en snelwegen, kabelnetwerken en energievoorzieningen. Ook die bedrijven kunnen we niet aan ‘creative destruction’ ten onder laten gaan.

Minder vergaand misbruik van verkregen private eigendomsrechten van essentiële infrastructuur is het uitbuiten van een lokaal monopolie. Een haven of luchthaven is immers een plaatselijk monopolie. Reizigers op de luchthaven, vooral degenen in transit, kunnen geen kant uit. Ze hebben weinig alternatieven voor consumpties of aankopen op die luchthaven. Ze kunnen weliswaar uit verschillende winkels of restaurants kiezen, maar die moeten allemaal dezelfde m² prijzen voor hun bedrijf aan de luchthaven betalen. De laatste kan de locatieprijzen opdrijven, die de bedrijven vervolgens in de prijs van hun goederen en diensten moeten en kunnen doorberekenen. Nergens kost dan ook een kop koffie zoveel als op Schiphol. Of het moet op andere lokale monopolie-terreinen zijn. Ook pretparken, tuinen, schouwburgen, saunabedrijven en andere instellingen, waar men na betaling een afgesloten gebied betreedt om daar een groot deel van de dag te verblijven, buiten hun tijdelijk monopolies uit. Het is eigenlijk onbegrijpelijk waarom de NMA niet ingrijpt bij zulke tijdelijke lokale monopolies. Temeer omdat er waarschijnlijk weinig economische machtsposities zijn waar de consument direct zo onder lijdt. Maar blijkbaar verschaft het eigendomsrecht op dat terrein de betreffende ondernemers het recht om de klanten een poot uit te draaien.

6.3. Faillissement

Waar de onverbiddelijke wetten van de markt gelden, kan faillissement het gevolg zijn. Door concurrentie op de product- of kapitaalmarkt, door te hoge kosten, of door verlies aan vertrouwen bij investeerders. Marktwerking betekent de aanvaarding van de kans op creatieve destructie (en minder creatieve, een nog grotere kans). Anders dan Schumpeter meende is echter niet alle destructie creatief. We zijn er inmiddels aan gewend dat scheepswerven, staalfabrieken of textielindustrieën failliet kunnen gaan. En ofschoon we dat eerst hebben geprobeerd te voorkomen, wordt dat nu wel geaccepteerd. Problematischer wordt het al waar een essentiële dienst door concentratie in handen is gekomen van een privaat bijna-monopolie, dat vervolgens aan een gigantische schuldenlast failliet dreigt te gaan. Californië heeft het geweten toen ze om die redenen enige tijd met een tekort aan elektriciteit kwam te zitten. In 2002 dreigde enige tijd het faillissement van Worldcom Inc. Dat bedrijf verzorgde bijna de helft van het internetverkeer in de wereld. Nog problematischer zou een faillissement van een geprivatiseerde luchtverkeersleiding (zoals in Engeland eveneens in 2002 dreigde te gebeuren), een geprivatiseerde spoorwegmaatschappij of een geprivatiseerde voedselinspectie zijn. Kan een land zich dat veroorloven?

Nee dus. De overheid zal wel gedwongen worden tot steun voor zulke noodlijdende bedrijven. Dat heeft ook de bank- en kredietcrisis weer eens onderstreept. Banken behoren tot onze essentiële financiële infrastructuur. Bij dreigend faillissement moet en heeft de staat ingegrepen. Dat wil zeggen, marktwerking is opzij geschoven en de betrokken bedrijven zijn de facto weer genationaliseerd. Hetgeen op dat moment zeer kostbaar zou kunnen zijn. Hoe zou het gegaan zijn bij een dreigend faillissement van een geprivatiseerde NS, Schiphol, Rotterdamse haven, onze energievoorziening, of Staatsbosbeheer?

In feite gebeurt een dergelijke ingreep nu vaak al vóór de privatisering. Bus en treinlijnen kunnen slechts geveild worden als er een zak geld meegegeven wordt. Maar is het aan de belastingbetaler te verkopen dat een bus of spoorbedrijf miljarden subsidies krijgt, wanneer managers en aandeelhouders zich verrijken aan deze dienstverlening? Met dat probleem worstelde kort geleden de Britse minister van vervoer. Kon hij het maken British

Rail miljarden subsidie te geven voor de instandhouding en renovatie van het spoorwegnet, net nadat die maatschappij haar couponnetjesknippers een bonus gegeven had? Nee, hij greep in. Met als gevolg dat de aandelen in waarde kelderden. En de minister aansprakelijkheidsclaims aan zijn broek kreeg, want waardeverlies was hier het directe gevolg van een politieke beslissing (Van Rijswijk in Elsevier 13-4-2002). Dat kan een regering niet maken nadat ze eerst haar burgers aangespoord had om aandelen in dit bedrijf te kopen.

Men zou zich daarom in de politiek af moeten vragen in hoeverre de staat het zich kan permitteren om essentiële infrastructuurfuncties te privatiseren. Als men de functies niet kan missen, kan men ook de betreffende bedrijven niet failliet laten gaan. Dat impliceert dat de staat in feite borg staat voor hun handelen. Hetgeen alle marktpartijen zich goed zullen realiseren en gebruiken, of juist, misbruiken. Men kan meer risico's lopen, in de wetenschap dat men, als puntje bij paaltje komt, door de staat gered zal moeten worden. Die wetenschap zou ondernemingen ertoe kunnen verleiden om op de korte termijn grotere risico's te nemen, zeker als de directe beloning van degenen die dergelijke besluiten nemen vooral afhangt van de korte termijn resultaten van de onderneming.

6.4. Verlies aan werkgelegenheid

Publiek ingrijpen is eveneens denkbaar bij dreigend verlies van omvangrijke werkgelegenheid. Wanneer een particulier bedrijf failliet dreigt te gaan of de buitenlandse eigenaar hier vestigingen wil sluiten, waardoor er duizenden werknemers op straat zouden komen te staan, staat de overheid eveneens onder grote politieke druk om in te grijpen. Zelfs in het liberale Amerika is president Obama met omvangrijke publieke financiële steun voor de auto-industrie in Detroit gekomen om de werkgelegenheid daar veilig te stellen. Ook de Duitse regering heeft moeten interveniëren en te onzent loopt onze regering het vuur uit de sloffen om onze enige autofabriek in Born te redden. Daarmee wordt dergelijke werkgelegenheid de facto toch weer publieke, althans voor enige tijd.

Over verlies van publieke werkgelegenheid gesproken: Economen claimen vaak dat privatisering noodzakelijk dan wel wenselijk is, omdat publieke organisaties inefficiënt zijn. Onder andere omdat, als ze in publiek bezit zouden zijn, de overheid geneigd is om ze te gebruiken voor 'oneigenlijke' publieke beleidsdoelstellingen zoals het creëren van 'kunstmatige' werkgelegenheid. Op die wijze slaagden de voormalige communistische regimes in Oost Europa er in om hun werkloosheidcijfer kunstmatig laag te houden. Iedereen werd wel ergens in een staatsbedrijf te werk gesteld, ook al was er niets of hooguit een uur werk voor hem of haar te doen. D.w.z. publieke organisaties waren 'oneigenlijke' instrumenten van kunstmatige werkverschaffing. Toch is het te kort door de bocht om dat te ridiculiseren. Het mag zeker inefficiënt zijn op organisatieniveau; of het dat ook op maatschappelijk niveau is, is een andere zaak. Het staat nog maar te bezien wat maatschappelijk efficiënter is: een wat opgeblazen publieke organisatie? Of slanke en efficiënte organisaties, met daarnaast vele werklozen - of juist, zonder werk zijnden, inactieven, die hun inkomen uit bijstand of publieke werkverschaffing moeten betrekken en zo eveneens een collectieve last zijn; maar tevens bijdragen aan de collectieve bestedingen. Als men de kosten van sociale zekerheid optelt bij die van bedrijven en dat met de kosten van die opgeblazen publieke organisaties vergelijkt, staat nog te bezien welke maatschappelijk efficiënter zijn. Nogmaals, wat efficiënt is op organisatieniveau hoeft dat nog niet op het bredere maatschappelijke niveau te zijn. Schreef niet al Keynes dat onzinnige arbeid maatschappelijk best nuttig kan zijn: Hij was er voorstander van om zinloze piramides bouwen of kuilen graven om die vervolgens weer dicht te gooien. Die werknemers hadden

inkomen en droegen bij aan werk en inkomen van anderen en zo aan economische groei. Men kan zich afvragen of veel producten en diensten die onze economie momenteel produceert en die opgenomen zijn in het BNP-groecijfer, zoals militair materieel, de kosten van ruzies en conflicten (o.a. tot uiting komend in advocatarieven), de vele controlewerkzaamheden (Van Waarden 2006) het eindeloze vergaderen (van Vree 1994, 1999) niet met die Keynesiaanse piramides te vergelijken zijn.

6.5. Concentratie

Eigendom kan van eigenaar verwisselen. Het kan verhandeld worden. Dat kenmerk heeft een aantal gevolgen voor de machtsverhoudingen in een samenleving.

Ten eerste: waar gehandeld kan worden kan alles uiteindelijk in dezelfde handen terecht komen. Bezit kan geaccumuleerd en geconcentreerd worden. Veel geliberaliseerde en geprivatiseerde sectoren vertonen een vast ontwikkelingspatroon, dat vergelijkbaar is met dat van vele industriële sectoren vóór hen. Een initiële fase van een toename van het aantal aanbieders op zulke markten wordt vroeger of later gevolgd door een fase van consolidatie, accumulatie en concentratie, niet zelden uiteindelijk uitmondend in een oligopolie of zelfs een monopolie.

Vele factoren bevorderen een dergelijke concentratietendens: schaalvoordelen, besparing op transactiekosten, behoefte om machtsposities op markten te verwerven. Die ontwikkeling is te zien in zulke uiteenlopende sectoren als de staal- en automobielenindustrie, de chemie, de vliegtuigbouw, het bankwezen, de bier- en de papierfabrikage (Chandler 1977). Ooit waren er in de VS duizenden kleine automobiefabrikjes, kort nadat de auto uitgevonden was en de markt nog jong en lokaal was. Zij waren veelal ontstaan uit plaatselijke smidsbedrijfjes. Die gingen een felle concurrentiestrijd met elkaar aan, en via markverdringing en overnames zijn groten ontstaan als 'General Motors'. De naam zegt het al. Een fusie van vele kleintjes, wier namen nog als handelsmerken behouden zijn (Chevrolet, Oldsmobile, Cadillac, etc). Alleen een wet, die verplicht dat er tenminste 4 onafhankelijke automobiefabrikanten zijn voorkomt een verdere consolidatie in de VS. Waarbij de 3 groten (GM, Ford, en Chrysler) de 4^e fabrikant, American Motors, kunstmatig in leven houden. In Nederland ontbrak zo'n wet en zijn de honderden zuivelfabrikjes die ons land ooit kende uiteindelijk tot één groot concern, Friesland-Campina, gefuseerd (naast nog enkele kleintjes als Leerdammer). Geliberaliseerde of geprivatiseerde sectoren vertonen een zelfde patroon. In het verleden het luchtverkeer en het busvervoer; momenteel de telecom, kabelbedrijven en de ziektekostenverzekering. Straks wellicht ook de energiesector of het taxiwezen.

Vooraf voormalige publieke taken lopen dat gevaar van concentratie. Het is immers veelal niet zonder reden dat die taken vroeger ooit een overheidsmonopolie geworden zijn. Doelmatigheid en doeltreffendheid vereisen vaak schaalvergroting en concentratie. Er is sprake van hoge initiële kosten, zoals bij een netwerk dat gebouwd en onderhouden moet worden. Om concurrentie aan te moedigen heeft Nederland vijf verschillende concessies voor een mobiel netwerk uitgegeven. Maar dat blijkt nu al inefficiënt te zijn en tot verdubbeling van kosten te leiden. Zoals we vroeger ooit een trekvaart, een tramlijn en een spoorweg vlak naast elkaar hadden liggen op de lijn tussen Amsterdam en Haarlem. De druk tot verdergaande concentratie is groot, om schaalvoordelen te realiseren, vooral nu de telecom maatschappijen zich door de waan van de dag hebben laten verleiden om zich diep in de schulden te steken om voor heel veel geld 'luchtrecht' van de staat te kopen. Concentratie kan ook nodig zijn, bij grote technische systemen, om het hele systeem effectief en efficiënt onderling op elkaar af te stemmen. Bv. om treinen en bussen op elkaar aan te laten sluiten; om in de telecom en energievoorziening uniforme standaards te hanteren. En in het systeem

van geldverschaffing was concentratie in het verleden nodig om tot een reductie van de onoverzichtelijke diversiteit aan munten te komen, en momenteel om een elektronisch betalingssysteem effectief en efficiënt te kunnen laten functioneren. In het geld- en verzekeringswezen is bovendien ‘vertrouwen’ een noodzakelijk kenmerk van het product. En daarvoor kan het nodig zijn dat bedrijven zo groot zijn dat ze tegen een stootje kunnen.

Technologische en sociale overwegingen kunnen zo tot concentratie leiden. Waarmee de oorspronkelijke doelstelling van de privatisering onderuit gehaald is: vergroting van concurrentie. Een voorheen publiek monopolie blijkt op de wat langere duur vervangen te zijn door een privaat monopolie. En voor we het weten zijn de geprivatiseerde bedrijven weer in publieke handen. Dat dreigt nu al te gaan gebeuren met de spoorwegen en de luchtverkeersleiding in Engeland. Waarmee de geschiedenis zich herhaalt. Laten we het er maar op houden dat het gebrek aan historisch inzicht in ieder geval beleidsmakers, hun economische, financiële en juridische adviseurs, consultants, en reorganisatiebegeleiders werk verschaft.

6.6. Fragmentatie

Privatisering houdt een verandering van eigendomsrechten in. En waar mogelijk van een monopolie naar een pluriformiteit. Daarom gaat privatisering veelal gepaard met fragmentatie van eigendomsrechten, omdat men concentratie - zoals in de vorige sectie als min of meer ‘natuurlijk’ proces besproken - wil voorkomen en een echte markt wil creëren. Privatisering ging daarom bewust samen met een actief marktliberaliseringsbeleid. Het voormalige staatsmonopolie mocht geen private grootmacht op de nieuw gecreëerde markt worden. Daartoe werden regels afgekondigd die het gevestigde bedrijf dwongen om nieuwe concurrenten tot haar markt toe te laten. Dat was vooral een kwestie waar nieuwkomers uit zichzelf niet zo makkelijk een plek op die nieuwe markt konden verwerven omdat ze toegang moesten hebben tot faciliteiten van de reeds gevestigde marktpartij, zoals bij netwerkdiensten als de elektriciteitsvoorziening, telecommunicatiediensten en het spoorwegvervoer. Daar moet een nieuwkomer toegang tot het bestaande netwerk zien te krijgen, dat vaak nog geheel of gedeeltelijk in handen van de voormalige publieke monopolist was.

In de telecom en elektriciteitsvoorziening is dat redelijk gelukt. De eerste nieuwkomers waren vaak nieuw opgerichte binnenlandse bedrijven, soms door al bestaande bedrijven in andere sectoren. Zo richtte de NS een telecom bedrijf op (Telfort) dat gebruik kon maken van het eigen netwerk dat de NS al langs zijn spoornetwerk had, als haar hoofdstructuur. In Italië gebeurde iets soortgelijks. Daar werd de exploitant van het tolhoofdwegensysteem aanbieder van mobiele telecomdiensten (Blu.) Vroeg of laat werden deze bedrijven verhandeld en overgenomen door de grote spelers in het buitenland - vaak de voormalige nu eveneens geprivatiseerde staatsbedrijven zoals T-Mobile (Duitsland) en Vodafone (UK).

Waar een monopolie gehandhaafd werd, werd geprobeerd om enige kunstmatige pluriformiteit en pseudomarktwerking te creëren via opsplitsing van dat monopolie in bedrijven met onderscheiden functies. Weliswaar waren dat geen concurrenten van elkaar die elkaar via het marktmechanisme zouden kunnen controleren, maar van hen werd verwacht dat ze contractafspraken met elkaar dienden te maken om elkaar via dat mechanisme bij de les te houden. In die contracten werden prestatienormen vastgelegd en het niet realiseren daarvan zou tot financiële sancties leiden. Zo diende men elkaar te controleren. Het beste voorbeeld is dan van de Nederlandse Spoorwegen, waarvan een aantal aparte taakspecifieke ondernemingen afgesplitst werden: ProRail, HiSpeed, NS Stations, Nedtrain, OV Fiets en de

Dienst Spoorwegpolitie die bij een andere overheidsdienst, het Korps Landelijke Politie diensten (KLPD), werd ondergebracht.

Weliswaar bleven die bedrijven nauw van elkaar afhankelijk, zeker in een netwerkindustrie waar zo precies op tijd gewerkt moet worden opdat alles goed gaat. Toch veronderstelden de bedenkers van deze eigendomsfragmentatie dat dit een superieure vorm van coördinatie zou bieden. Elders, bv. in de luchtvaart, kon dat toch ook?

Ook in andere sectoren worden taken over verschillende al of niet bestaande organisaties verdeeld. Een goed voorbeeld is de zorgsector, waar complexe netwerken van financiers/verzekeraars, dienstverleners (ziekenhuizen, artsen, paramedische beroepen), organisaties van dienstverleners waaronder professionals, private certificeerders en publieke toezichthouders aan het ontstaan zijn. Ik kom daar verderop nog op terug. Maar ook hier gaat het om taakverdeling verbonden aan fragmentatie van eigendomsrechten.

Het is nog maar de vraag of opdeling van netwerken en fragmentatie van eigendomsrechten wel zo efficiënt is, zeker in netwerksectoren (zie o.a. Kunneke, Groenewegen en Auger (2009)). Veel van de recente massale storingen op het Nederlandse spoorwegnet hebben niet alleen te maken met het feit dat ons spoorsysteem het dichtst bereiden systeem in de wereld schijnt te zijn. Ze zijn ook geweten aan een gebrek aan (bereidheid tot) coördinatie, zowel op het operationele vlak als in investeringen, tussen de delen van de voormalige NS en hun oriëntatie op hun specifieke (korte termijn) eigenbelang. (zie sectie 8.3).

Waar onderlinge netwerkafhankelijkheid eigenlijk tot samenwerking noopt, leidt concurrentie vaak tot conflicten die vaak voor de rechter uitgevochten worden (Hildebrand 2010) en draagt het bij tot de juridisering van onze samenleving (zie 8.7. e.v.). Daarom is ook besloten om in het trein- en busvervoer geen concurrentie *op de weg/spoor* na te streven, maar concurrentie *om de weg/spoor*, d.w.z. om het recht voor een bepaalde tijd het monopolie op bus- en/of treinvervoer in een bepaalde regio te hebben, te verkrijgen via inschrijving op een openbare aanbesteding. De eerdere ervaringen met concurrentie op de weg in Engeland waren niet bepaald bemoedigend en daarvan heeft men geleerd.

Fragmentatie vond ook binnen organisaties plaats. Zo gefascineerd was men toentertijd door de vermeende superioriteit van de markt, dat zelfs geprobeerd werd om intern een soort pseudomarktwerking in te voeren. Een goed voorbeeld biedt mijn eigen Utrechtse universiteit. Die meende enige tijd geleden - geheel volgens de toenmalige tijdgeest - dat de efficiency van de organisatie verbeterd zou kunnen worden door invoering van een pseudo intern markt waarbij de organisatie in losse delen opgesplitst zou worden die contracten met elkaar aan moesten gaan. Men had er snel een symbool voor: 'de Utrechtse ruit'. Bovenaan stond de decaan, links en rechts de facultaire onderwijs- en onderzoeksdirecteuren en onderaan de voorzitter van de capaciteitsgroep (eveneens een nieuwe term) met zijn groep. De onderwijs- en onderzoeksdirecteuren zouden de vragers op de interne markt moeten zijn. Zij maakten grootse plannen en zouden vervolgens in onderhandeling treden met de capaciteitsgroepsvoorzitters over de bemensing van die prachtige uit het niets getoverde plannen (alsof men de inhoud van onderwijs en onderzoek zou kunnen plannen los van de capaciteiten en expertise van de universitaire medewerkers, die in de capaciteitsgroepen waren opgedeeld). De directeuren waren personeelsinkopers, de capaciteitsgroepsvoorzitter moest zijn mensen 'verkopen'. Onderling dienden ze formele contracten af te sluiten en elkaar rekeningen te sturen. Niemand stond er in de verste verte maar bij stil wat te doen als die capaciteitsgroepsvoorzitter geen goede verkoper zou blijken te zijn. Wat dan te doen met die werknemers zonder werk? Hij kon zelf geen personeelsbeleid voeren en mensen die niet plaatsbaar of overbodig waren ontslaan. Zo iemand dat al kon met ambtenaren dan toch hooguit de decaan. Evenmin werd er gelet op een ander cruciaal punt: Of het voorstel zich wel verdroeg met een ander liberaal principe - de academische vrijheid van wetenschappers.

Gelukkig realiseerde men zich al spoedig het onzinnige van dit onzalige idee en is het nooit tot een enigszins duurzame invoering gekomen. Het idee werd snel onder het tapijt geveegd en 2 jaar later konden de bestuurders zich zogenaamd al niets meer van dit frivole idee herinneren. Het werd uit de geschiedenis van de organisatie geschreven. De universiteit kwam gelukkig snel tot inkeer. Maar elders in Nederland was men niet zo snel van begrip.

Fragmentatie van eigendomsrechten zou ook consequenties kunnen hebben voor de daarmee verbonden eigendomslichten. Immers, naast eigendomsrechten zijn er ook plichten verbonden aan bezit. De in de geschiedenis van de Nederlandse samenleving, politiek en recht invloedrijke christelijk-sociale leer heeft daar voor gezorgd (Van Waarden 1980). In die leer wordt eigendom als iets tijdelijks in de eeuwigheid beschouwd. Eigendom houdt in dat men ergens het tijdelijke beheer over heeft en dat men daar een goede rentmeester van dient te zijn. Vroeger werd het in familiebedrijven ook wel zo gezien dat een bepaalde generatie geen eigen eigendom had, maar dat ze het eigendom van de familie over generaties heen tijdelijk beheerde en daar goed voor diende te zorgen. In de Twentse textielindustrie stond dat wel bekend als het 'familisme', ter onderscheiding van het individualisme (Van Waarden 1982). Tegenwoordig vertalen we dat in een zorgplicht: voor de klanten, de medewerkers/werknemers, de leveranciers, de omwonenden, het milieu. Deels is dat inmiddels in de wet verankerd, maar deels is het ook een kwestie van een normatieve vanzelfsprekendheid en fatsoen gebleven. Het is normaal in de moraal.

Publieke organisaties kenden dan wel geen particulier eigendom, daar gold het rentmeesterschap nog veel sterker. De leiding en medewerkers beheerden bezit van een nog veel grotere gemeenschap dan een familie. Met plichten rond de verlening van publieke en universele diensten, toegankelijk voor iedereen en het afleggen van publieke verantwoording. De privatisering van zulke bedrijven impliceerde de vervanging van die publieke door de private eigendomsmoraal. In de telecom en energiesector betekende dit dat eigendom o.a. de plicht met zich mee bracht om universele dienstverlening te verschaffen, universele toegang tot de netwerken, of de plicht om voor overcapaciteit te zorgen om elektriciteitscrises zoals in Californië te voorkomen. De vraag is of de fragmentatie van eigendom geen problemen oplevert voor de vervulling van de juridische en morele plichten verbonden aan dat eigendom? Wie is waar nog verantwoordelijk voor?

Actueel bij de verhandeling van bedrijven en taken als koopwaar is vooral de zorg die ondernemers hebben voor hun werknemers. Die worden met de privatisering en later met eventueel verdere verkoop van bedrijven in feite mee verkocht. Hun arbeidsplaatsen, de daarbij verworven rechten en de over vele jaren opgebouwde kennis, de vaardigheden en relaties waarover zij beschikken - doorgaans essentiële activa van de organisatie - gaan ook over naar de nieuwe eigenaar. Ten dele zijn zulke verantwoordelijkheden in contracten te regelen, maar die zijn zoals gezegd bureaucratisch en inflexibel. Dat is toch wat anders dan een moreel gevoelde zorgplicht. Niet alles is verhandelbaar of in contracten vast te leggen. Hoe zou men dat moeten doen met waarden en immateriële activa zoals vertrouwen, betrouwbaarheid, reputatie, eigenwaarde, trots, gevoel iets nuttigs te doen, bv. voor de 'publieke zaak'. Zijn die waarden in geld uit te drukken en in te brengen in transacties? Kan dat? En is het wel moreel acceptabel? Hoe de prijs van betrouwbaarheid, reputatie en trouw van de medewerkers in een prijs uit te drukken?

Wellicht biedt de zojuist nieuw gevormde 'maatschappelijke onderneming' hier uitkomst. Dit is een juridische tussenvorm tussen enerzijds private commerciële organisaties als NVs en BVs en anderzijds private non-profit organisaties zoals verenigingen en stichtingen. De nieuwe tussenvorm is gecreëerd voor allerlei organisaties, die met publiekelijke middelen gefinancierd worden, maar niet langer ingekaderd zijn in netwerken van zuilenorganisaties waardoor ze vroeger enigermate gecontroleerd werden, maar nog wel steeds op afstand van de overheid met publieke middelen publieke taken verrichten en vaak

ook de facto publiek eigendom beheren. Voorbeelden zijn woningbouwcorporaties, ziekenhuizen, gehandicapteninstellingen, scholen. Wellicht dat deze nieuwe juridische organisatievorm mogelijkheden biedt om dergelijke kwesties van eigendomsrecht en eigendomsplicht - waaronder het afleggen van verantwoording - juridisch te verankeren.

7. Nieuwe maatschappelijke coördinatie: De ‘transactiemaatschappij’ en haar gevolgen

7.1. Coördinatie: Van ‘hiërarchie’ en ‘netwerk’ naar ‘transactie’ en ‘contract’

Door de privatisering en fragmentatie van eigendomsrechten moet het handelen van een groter aantal en een grotere verscheidenheid aan actoren anders op elkaar afgestemd worden. Voorheen gebeurde dat voor die organisaties, die toen nog deel uitmaakten van de overheidsorganisatie, door het principe van de *hiërarchie*. Dat wil zeggen door besluiten en bevelen die vanuit een centrum genomen werden waar het gezag over alle hulpmiddelen geconcentreerd was. Die orders werden vanuit dat centrum doorgegeven via een stelsel van posities die hiërarchisch geordend waren. Daarnaast waren er voorheen particuliere organisaties bij betrokken, die *netwerkrelaties* met elkaar en met de overheid onderhielden. Dat wil zeggen dat ze deel uitmaakten van verschillende onderling verwoven dyadische en duurzame interactie-relaties tussen organisaties, gekenmerkt door een zekere wederkerigheid. Typisch voor deze netwerkcoördinatie (afkomstig uit de antropologie) was dat hier *solidariteit* het belangrijkste sociale bindmiddel was.

Door de privatisering en marktliberalisering zijn die hiërarchische en op solidariteit gebaseerde verbindingen opgebroken. Privatisering impliceerde dat bepaalde diensten uit de overheidshiërarchie gelicht werden. En marktliberalisering hield in dat organisaties beperkt werden in de aard van hun netwerkrelaties. Bepaalde typen samenwerking en wederkerigheid werden verboden, want die werden met samenspanning en kartelisering geassocieerd.

Hiërarchie en netwerk werden in belangrijke mate door de *markt* vervangen (zie over deze drie coördinatiemechanismen uitvoeriger Polanyi 1957, Granovetter 1985, Powell 1990, Aspers 2011). Voortaan werden organisaties geacht om in concurrentie met elkaar te staan en enige afstand tot elkaar te houden. Samenwerking diende zoveel mogelijk tijdelijk te zijn en volgens expliciet omschreven wederzijdse verplichtingen, die in formele *contracten* vastgelegd werden en zo voor controle toegankelijk waren, zowel door de transactie- en dus contractpartners als wel zo nodig door derden.

Waar we vroeger wel veel *hybride*, d.w.z. gemengd publiek-private *organisaties* in het corporatistische Nederland hadden - zoals de publiekrechtelijke productschappen, bedrijfsschappen en bedrijfsverenigingen, bestuurd door de private sociale partners of particuliere zorginstellingen en scholen gefinancierd uit publieke middelen - krijgen we nu meer en meer complexe *hybride stelsels van organisaties*, die men formele netwerken zou kunnen noemen, maar die vooral ook met elkaar *communiceren via in contracten en convenanten* vastgelegde formele afspraken. Afspraak is vervangen door contract, overleg door onderhandeling, informeel door formeel, ‘*gentlemen’s agreements*’ door regelgeving, en daarmee in zekere zin vertrouwen door wantrouwen. De contractualisering kan immers beschouwd worden als een vorm van geïnstitutionaliseerd wantrouwen.

7.2. De zorgsector als voorbeeld

Een mooi voorbeeld van een dergelijke complexe ‘mini-transactie maatschappij’ gebaseerd op gemengde publiek-private verantwoordelijkheden, biedt de huidige zorgsector. De verdere ontwikkeling daarvan valt voor onze ogen met de dag te volgen.

De publieke betrokkenheid zit allereerst in de wettelijke verplichting voor iedere burger om zich te verzekeren en in de verplichting voor verzekeringsmaatschappijen om iedereen te accepteren. Verder wordt ook de inhoud van de basisverzekering, het eigen risico etc. publiekelijk vastgesteld. De financiering van de voorziening gebeurt direct door de burgers via verplichte premies. In feite is dat een soort ‘doelbelasting’ die echter niet naar de staat gaat maar rechtstreeks naar particuliere organisaties. Verder wordt de precieze hoogte van die ‘belasting’ binnen zekere grenzen op een concurrerende markt vastgesteld.

De uitvoering gebeurt allereerst door particuliere verzekeringsmaatschappijen, waarvan er enkele een commerciële achtergrond hebben, maar anderen voortgekomen zijn uit vrijwillige vormen van zelforganisatie van de samenleving, zoals onderlinge niet-commerciële ziekenfondsen. Ook de uitvoering van de daadwerkelijke dienstverlening is in handen van veelal private organisaties - ziekenhuizen, consultatiebureaus, artsen, paramedische beroepen enz. - die evenals de verzekeraars een gemengde achtergrond hebben. Vele ziekenhuizen komen oorspronkelijk voort uit het maatschappelijk middenveld - katholieke stichtingen, protestantse verenigingen (diaconessenhuizen) - of uit de overheid, zoals gemeentelijke ziekenhuizen en universitaire medische centra. Daarnaast zijn er partijen die altijd commercieel geweest zijn (huisartsen, artsenmaatschappen in ziekenhuizen), maar die ook wel weer georganiseerd waren in - deels verplichte - beroepsverenigingen, zoals de artsen en fysiotherapeuten. Kortom, het stelsel was een ingewikkelde combinatie van markt, staat en samenleving en is dat nog steeds.

Alleen zijn de onderlinge verhoudingen getransformeerd tot transactierelaties en wordt er druk onderhandeld en contracten afgesloten. Allerlei grotere en kleinere organisaties - verzekeraars, ziekenhuizen, specialisten, maatschappen van specialisten, patiëntenverenigingen, kortingen onderhandelende grote verenigingen of werkgevers, van de ANWB of de Consumentenbond tot de Universiteit Utrecht - zijn druk in de weer om met elkaar te ‘onderhandelen’ en contracten af te sluiten, over prijzen, prestatienormen en zogenaamd ook over ‘kwaliteit’. Al is het probleem in deze sector nog wel dat er voor dat laatste nog niet zulke duidelijke criteria zijn en het ook nog wel even zal duren voordat daar normen voor uitgevonden zijn, waarover men het in die complexe ‘zorgtransactiematschappij’ eens is kunnen worden.

Bij dat alles staat de actor om wie het allemaal te doen is, de burger/consument, volledig buitenspel. Zijn keuzevrijheid wordt door dat alles alleen maar verder beperkt. Die kan straks zijn eigen arts of ziekenhuis niet meer kiezen, maar wordt door zijn verzekeraar gedwongen naar dat ziekenhuis te gaan waar die verzekeraar toevallig een contract mee heeft gesloten. Hij/zij is volledig afhankelijk van wat die wirwar van organisaties en hun managers met elkaar bekookstofd hebben.

7.3. Van harmonie- naar controle- en conflictmodel

In het bedrijfsleven bestond er al lang een dergelijke formalisering van afspraken om de wederzijdse verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden te verduidelijken, al of niet in de loop der tijd opgedrongen door de ontwikkeling van het aansprakelijkheidsrecht. Nu gaat de (voormalige) publieke sector geleidelijk aan op in deze formele structuur en cultuur van inter-organisationale relaties, die men wel als transactiematschappij zou kunnen duiden.

Parallel daaraan zijn ook de relaties tussen overheid en bedrijfsleven aan het veranderen. Vroeger, onder het corporatisme, werden die vooral gekenmerkt door samenwerking, onderlinge steun en harmonie. Bedrijven, werkgevers en werknemers troffen een overheid aan die hen ondersteunde: met publiekrechtelijke bevoegdheden voor eigen sectororganisaties zoals de beroeps-, product- en bedrijfsschappen, met algemeen verbindend verklaring van cao's, met subsidies voor allerlei sectorspecifieke doeleinden, enz. Nederland kreeg daarvoor de nodige lof toegezwaaid in de internationale sociaalwetenschappelijke literatuur (Schmitter and Lehmbruch 1979, Katzenstein 1985). En de SER - symbool van die samenwerking - kreeg nog in de 1990s daarvoor een prijs van de Duitse Bertelsmann Stiftung.

Marktwerking en het New Public Management denken hebben daar verandering in gebracht. Voor neoliberalen riekt 'samenwerking' naar 'samenzwering' - en wel tegen het publiek belang. Zo is het harmoniemodel door het controlemodel, zo niet zelfs door het conflictmodel, vervangen. Vrijere markten vergen publieke orbewoerders en toezichhouders. Die zijn er gekomen. Nadat eerst allerlei publieke diensten en bedrijven op afstand zijn gezet heeft de overheid zelf afstand van dat oude en nieuwe bedrijfsleven genomen. Om vanuit die afstandelijke positie allereerst regels af te kondigen die die markten moeten liberaliseren en 'samenwerking' moeten ontmoedigen. Vervolgens zijn de nodige nieuwe overheidsorganisaties gecreëerd met de taak strikt toezicht te houden of de markspelers zich wel aan die spelregels houden. De term 'autoriteit' vindt ingang. Of ze daarmee ook automatisch een echt moreel gezag vestigen blijft vooralsnog discutabel.

Zeker in hun beginjaren, toen de nieuwe toezichthouders hun gezag moesten vestigen door hun spierballen te laten zien, wilden die wel eens duidelijk laten blijken dat er met hen niet te spotten viel. Dus regende het waarschuwingen, boetes en andere straffen. Waartegen die bedrijven vervolgens in beroep gingen bij de rechter. Zo zijn die relaties niet alleen conflictueuzer geworden, maar ook formeler. Beide partijen moeten oppassen wat ze zeggen en schrijven en dat zoveel mogelijk expliciet en formeel vastleggen. Dat heeft de gang naar de rechter wel geleerd. De transactiemaatschappij bestrijkt zodoende geleidelijk aan ook de relaties tussen overheid en het (deels uit privatiseringen ontstane) bedrijfsleven. Dat geldt vanzelfsprekend al helemaal voor die sectoren waar de overheid voor kortere of langere duur prestatiecontracten met bedrijven afsluit, variërende van de zorg voor de gemeentelijke plantsoenen tot de uitvoering van trein- en busdiensten.

In veel gevallen zijn private contracten publieke regulering gaan vervangen. In plaats van dat de overheid bedrijven aan reguleringen onder het economisch publiekrecht bindt, komen daar contracten - ook wel convenanten genoemd - onder het civielrecht voor in de plaats. Dat impliceert onderlinge afhankelijkheid en samenwerking, maar het is geen nauwe en vriendelijke verstrengeling. Het zijn eerder afstandelijke zo niet conflictueuze relaties. Zoals die sinds jaar en dag al tussen de overheid en de voor haar bouwende aannemerswereld bestaan hebben. Weliswaar bestond ook vroeger al wel het ideaal wel enige afstand tussen publieke en private organisaties. Maar in de corporatieve werkelijkheid was er vaak sprake van nauwe publiek-private partnerships, zowel bij uitvoering als bij regelgeving.

Zelfs binnen de overheidsorganisatie is onder invloed van het New Public Management denken de transactiemaatschappij binnengedrongen. Zo sluit inmiddels de Minister van Binnenlandse Zaken formele prestatiecontracten af met de hoofden van politie en ook binnen veel andere grote overheidsorganisaties gebeurt dat. Zelfs binnen mijn eigen universiteit gebeurt dat wel.

Deze transactiesamenleving heeft zeker voordelen. Het heeft de transparantie binnen en tussen organisaties vergroot, althans als we ervan mogen uitgaan dat de op papier neergeslagen werkelijkheid een juiste afspiegeling van de reële intra- en inter-organisatiele werkelijkheid is. Het nadeel is echter een verdere formalisering en bureaucratisering van

sociale intra- en inter-organisatorische relaties en als gevolg daarvan wel een afname aan flexibiliteit. Want voor veranderingen moeten prestatiecontracten veranderd worden.

Ook een bekende financieel econoom als Arnoud Boot (2012) is daar kritisch over (zie ook de Volkskrant 23-02-2012, pp. 22). Hij spreekt van een 'ontwortelde transactiemaatschappij': 'Voor alles zijn markten gecreëerd. Alles is verhandelbaar en verkoopbaar'. Er is sprake van

'een ver doorgevoerde transactiegerichtheid ... Samenwerken wordt daarmee een transactie. ... We leven in een transactiemaatschappij waarin het begrip "binding" steeds minder van waarde is. In de periode van de verzuiling waren burgers geworteld in hun gemeenschap, in hun geloof, in hun zuil. Die worteling is grotendeels verdwenen in onze postmoderne, geïndividualiseerde samenleving. Wanneer individualisatie doorschiet, ontstaat berekenend gedrag. Individuen voelen zich dan niet meer in eerste instantie verbonden en geworteld in een bepaald sociaal-maatschappelijk verband, maar vragen zich bij wijze van spreken bij elk sociaal contact af: "What's in it for me?" Een sociaal contact wordt daarmee in eerste instantie een transactie, en is niet langer een relatie of een samenwerking. De "ziel" van de onderneming, de gezamenlijke bedrijfscultuur, is daardoor weg. Immers, 'een onderneming is een samenwerkingsverband tussen mensen en bedrijfsonderdelen.' (Boot 2012: 123-125).

Boot heeft het vooral over de gevolgen van de druk van transacties of financiële markten voor de interne organisatiestructuur van banken en grote beursgenoteerde ondernemingen. Maar ook elders treffen we die 'transactiemaatschappij' aan. In extreme vorm op de arbeidsmarkt waar individuen als zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) continue uit (moeten) zijn op transacties. Verder vinden we het dus ook aan de 'randen' van de overheid, bij de uitvoering, regelgeving en handhaving van overheidsbeleid.

7.4. Publieke en private regulering en bureaucrativering

Transacties op markten brengen risico's en onzekerheid voor de transactiepartners met zich mee. De sociale definitie van de situatie als 'transactie' - in plaats van bijvoorbeeld samenwerking, steun, collegialiteit - legitimeert het nastreven van individueel dan wel organisatorisch eigenbelang. Dat weten beide partijen. Daardoor verwachten ze geen altruïsme van de ander maar egoïsme. Het is immers de taak van ieder om de belangen van zijn organisatie zo goed mogelijk te behartigen. En op basis van die sociale definitie van de situatie gaan ze handelen. Omdat ze het van de ander verwachten wordt hun behoefte om tegen die 'dreiging' van de ander het eigenbelang te verdedigen sterker. Zo kan een soort 'race naar oplopend egoïsme' ontstaan en vandaar uit eveneens een 'race naar oplopend wederzijds wantrouwen'. De één vreest dat de ander zal proberen hem te slim af te zijn zo niet zelfs min of meer te bedriegen.

Uit die onzekerheid en dat wantrouwen ontstaat een behoefte om zulke onzekerheden te verminderen. Dat is ook de reden dat er contracten gesloten worden. Daarnaast bestaat ook om die reden bij het bedrijfsleven behoefte aan een neutrale toezichthouder. Zo die er al niet komt om het 'algemeen belang' te bewaken dan al wel om de relaties tussen transactiepartners en concurrenten te reguleren en toezicht te houden op de naleving daarvan. Mocht die er niet komen dan stappen bedrijven bij onderlinge conflicten naar de rechter en vervult die de rol van toezichthoudende buitenstaander en arbiter in conflicten. Behalve de publieke regels ontstaan er vaak naar aanleiding van de gevoelde risico's en onzekerheden

ook particuliere producenten van ‘regels’, zoals keurmerken en andere certificaten van kwaliteit van product, dienst of leverancier (van Waarden 2011, 2012). Die kunnen inderdaad de risico's en onzekerheden van de transactiepartners verminderen, zolang ze althans enige geloofwaardigheid hebben. Echter, die explosie aan publieke en private regels, reguleerders en toezichthouders vergroot de formalisering, bureaucratisering en daarmee de inflexibiliteit van de sector wel verder.

7.5. Een nieuw ‘maatschappelijk middenveld’

In deze transactiemaatschappij is een nieuw ‘maatschappelijk middenveld’ ontstaan. Historisch verwijst die term naar een netwerk of ‘bestel’ van (belangen)verenigingen, wier besturen in principe door de leden gecontroleerd konden worden of anders wel door andere nevenorganisaties in de zuilen. Bovendien hadden die nog een gevoel voor normen en waarden, voor fatsoen, inclusief ‘fatsoenlijke’ salarissen. Daarentegen bestaat het nieuwe ‘maatschappelijk middenveld’ uit uit zuilorganisaties ontstane commerciële bedrijven - ziekteverzekeringen, woningbouwcorporaties, etc. Typerend is dat de term ‘onderlinge’, die nog naar gemeenschap en onderlinge solidariteit en steun verwees, als zijnde ouderwets veelal uit de naam is geschrapt. Deze nieuwe ondernemers worden niet of nauwelijks gecontroleerd door leden of aandeelhouders en ook nauwelijks door concurrentie - de klassieke controle op de macht op markten. Zo er al sprake is van concurrentie, dan niet over het eigenlijke product of de dienstverlening met een druk om de kosten omlaag te krijgen, maar een zogenaamde concurrentie op de arbeidsmarkt van vermeend schaarse managers die de kosten eerder opdrijft - via steeds hogere managersalarissen.

Het ouderwetse middenveld werd veelal bemenst door mensen voor wie het een eer, burgerschapsplicht, of gewoon gewoonte was om onbezoldigd vrijwilligerswerk voor de eigen organisatie te doen. ‘Dat deed je gewoon’. Zo werden besturen en vergaderingen gevuld. Nu vinden we het door de commercialisering en commodificering ‘gewoon’ zo niet vanzelfsprekend dat men voor dat werk betaald krijgt. En niet zo'n klein beetje ook. Wat vroeger ‘gewoonteplicht’ was is tegenwoordige ‘gewoonterecht’ geworden. Die rechten schuiven besturen en toezichthouders/raden van commissarissen elkaar wederzijds welwillend en uit eigen belang toe.

7.6. De moraal van het verhaal: ‘Eigen ik eerst’

In de publieke sector hebben functionarissen lange tijd een publieke verantwoordelijkheid en eergevoel gehad, dat hen enig maatschappelijk aanzien verschafte. Er was een redelijk sterke identificatie met de publieke zaak, met de collectieve belangen van de nationale gemeenschap waar men deel van uit maakte en verantwoordelijkheid voor koesterde en trouw aan de politieke leiders, met name waar die ook een duurzame hoge status en/of charisma hadden zoals koningen en keizers. Dat eergevoel werd in het begin van de opbouw van een ambtelijk apparaat gekoesterd en bevorderd door een speciale ambtelijke en politieke status, met voorrechten, variërende van baanzekerheid voor het leven en gegarandeerde pensioen tot uniformen en eervolle titels (zie het klassieke werk van Max Weber over bureaucratie). Dit natuurlijk ook mede om de integriteit en onomkoopbaarheid van hen die in de staatsmacht delen en die macht buiten het oog van de heerser kunnen uitoefenen, te bevorderen. De ambtelijke status en goede arbeidsvoorwaarden waren belangrijke middelen om corruptie - misbruik van die publieke macht voor private doeleinden/belangen - tegen te gaan.

Complement van die zelfopvatting van de ambtenaar was dat de burger respect voor zulke ambtenaren had. Men zag ze wel als dienaren van de publieke zaak, of, zoals de Engelsen zeiden en nog steeds zeggen, ‘civil servants’ in plaats van ‘state servants’.

Een onvoorzien gevolg van privatisering zou wel eens kunnen zijn dat dat ondergraven is. Het mens- en maatschappijbeeld van de neoklassieke economen wantrouwt waarden als eergevoel, trouw, als zijnde niet meer dan dekmantels voor eigenbelang en eigen privileges en verwijst dergelijke ‘prietpraat’ naar de ideologische prullenbak. In hun wereldbeeld bestaat een samenleving slechts uit zelfzuchtige, inkomen maximaliserende individuen, primair gedreven door geld. Het neoliberalisme met zijn marktwerking, privatisering en liberalisering heeft van dat wereldbeeld meer dan een academische theorie gemaakt, maar heeft het tot fatsoen gebombardeerd. Het heeft het salonfähig gemaakt. Economen creëren wel vaker de wereld die ze theoretisch veronderstellen. Hun werk heeft sterke kenmerken van ‘self-fulfilling prophesies’, zoals al eerder aangegeven. Iets dergelijks lijkt zich voor te hebben gedaan met marktwerking en de daaraan ten grondslag liggende veronderstelling dat het nastreven van eigen belang in het algemeen belang is.

De werking van die theorie is versterkt doordat er met de invoering van marktwerking ook een sterkere nadruk op gescheiden verantwoordelijkheden is komen te liggen.

De overheid levert zelf geen diensten en goederen meer en is niet meer direct aanspreekbaar op de kwaliteit en prijs daarvan. Ze kan en dient dat hooguit indirect te doen: door als klant of opdrachtgever over prijs voor en kwaliteit van aan haar te leveren en geleverde producten en diensten te onderhandelen en die eisen contractueel vast te leggen. Anderzijds doet ze dat nog door algemene regelgeving die minimum veiligheids- en kwaliteitseisen aan bepaalde goederen en diensten stelt en verder via het privaatrecht waarmee ze de ‘eerlijkheid van de handel’ en de rechten en plichten van beide transactiepartijen regelt. Verder past voor de overheid het ‘afstand houden’, vermijden van elke vorm van samenwerking die in de ogen van concurrenten al gauw op voortrekken, vriendjespolitiek of zelfs ‘corruptie’ zou kunnen duiden². Alle grotere opdrachten moeten om die reden via openbare aanbesteding uitgegeven worden, hetgeen de rol van de overheid als tegenspeler nog meer benadrukt. Hulp en steunverlening is meer en meer verdacht geworden. Ook al omdat Europa dat niet zo leuk vindt, want dat is vriendjespolitiek tussen nationale overheden en bedrijven in samenzwering tegen andere clusters van nationale overheden en *hun* nationale bedrijven.

De geprivatiseerde bedrijven hebben tot doel gekregen om net als reeds bestaande private bedrijven, goederen dan wel diensten te leveren en dat mogen ze doen vanuit het motief van eigen belang. Immers, het neoliberalisme hanteert het adagium van Adam Smith dat het belang van de klant het best gediend is als de leverancier zijn eigen belang nastreeft, want dan zal hij een goede reputatie willen opbouwen. Zo werd het voor de geprivatiseerde bedrijven legitiem om voor eigen belang op te komen (en dat doen hun leiders zeer goed voor hun eigen aller-individueelste belang, omdat dat zogenaamd ook in het belang van de aandeelhouders zou zijn).

Dat gold ook voor de transactiemaatschappij in het algemeen. Ik heb het ook wel als stelsel van netwerkstructuren aangeduid, maar netwerken zijn het niet in de eigenlijke zin van het woord. Immers, daar geldt als belangrijkste bindmiddel solidariteit. De netwerken zijn eigenlijk bundels van onderling verbonden markten. En op markten zijn transacties en eigenbelang het belangrijkste legitieme bindmiddel. De ‘markt kent geen moraal’, Karl Marx schreef het al. Ze maakt geen onderscheid tussen goed en kwaad. Voor de meest immorele

² Curieus in dit verband is dat de directeur van de NMa, Pieter Kalbfleisch, onlangs van corruptie beschuldigd is en daarvoor voor het gerecht gedaagd is. Al had dat overigens niets met zijn werkzaamheden bij de NMa van doen. Maar wel ivm zijn rol als voormalige rechter.

goederen en diensten kunnen markten bestaan. Op de markt is eigen belang het gemeenschappelijk belang dat beide partijen bij elkaar brengt.

Daarmee is er ook geen morele rem van sociale waarden meer op het al te exorbitant nastreven van dat eigen belang. Met marktwerking zijn vaak alle remmen los gegaan. Het meest in het oog springende voorbeeld zijn de exorbitante salarissen die bestuurders van nieuw geprivatiseerde organisaties zichzelf meenden toe te kunnen eigenen. Plotseling behoorden ze tot een andere sociale elite. Ze oriënteerden en vergeleken zichzelf met anderen in het bedrijfsleven. De juiste norm voor hun salarissen waren de bedragen die zogenaamd gangbaar waren op de internationale arbeidsmarkt voor managers. Hun toezichthouders, uit hetzelfde sociale milieu afkomstig, vonden dat alles heel vanzelfsprekend. Het begon al met de eerste privatisering, die van het loodswezen. Daarna volgden andere voormalige semi-publieke/publiekelijk gesubsidieerde instellingen: onderwijs, zorg, woningcorporaties. De bestuurders van die laatsten begonnen zich als onroerend goed handelaren te beschouwen en oriënteerden zich op de normen en waarden in die kringen.

Het eigen belang wordt zo meer en meer gelegitimeerd. Vroeger moest je zeker in Nederland voor je fatsoen dat eigen belang achter een 'algemeen klinkend belang' verstoppen, dan wel daarmee legitimeren (zorg om het vaderland etc.). Dat hoeft nu niet meer. We doen al minder geheimzinnig over salarissen. 'Exorbitante zelfverrijking' lijkt steeds minder iets waarvoor mensen zich horen te schamen dan wel schamen. Dat was in de VS al langer zo, waar een hoog salaris als blijk van maatschappelijk succes bewonderd werd en men er in het bedrijfsleven daarom nooit geheimzinnig over deed. Nu lijkt dat ook in Nederland steeds minder het geval.

Typerend lijkt het effect van publicaties van bv. De Volkskrant over 'wie het meeste verdient'. Het lijkt niet het bedoelde effect - schaamte - te hebben. Nee, de rijke lui op de ranglijst gebruiken die lijst om te zien hoeveel minder ze nog dan die anderen, waar ze zich mee menen te kunnen en moeten vergelijken, verdienen, om dat vervolgens als argument te gebruiken om een nog hoger salaris te bedingen, of, waar ze zelf over hun eigen salaris kunnen beschikken, om dat te legitimeren, in plaats van dat het een argument zou zijn om met wat minder genoegen te nemen. 'Naming and shaming' voor het ene publiek blijkt een 'naming en claiming' voor een ander publiek of referentiegroep te zijn. Welke zichzelf respecterende manager van een publiek gefinancierde organisatie houdt zich nu nog aan de zgn. Balkenende norm? Ws. Balkenende zelf nu ook allang niet meer.

Zo lijkt er een nieuwe klassentegenstelling te ontstaan. Vroeger was daar de oude tegenstelling tussen individuele eigenaar-kapitalisten als Van Heek in Twente of Regout in Maastricht enerzijds en de arbeidersklasse anderzijds. Daarna volgde de zgn. 'managerial revolution' (Chandler 1977), die een nieuwe klassentegenstelling opleverde tussen beheerders-kapitalisten (managers die het eigendom van anderen beheerden) en arbeiders. Momenteel lijkt er een 'tweede managerial revolution' aan de gang te zijn, met een nieuwe tegenstelling tussen beheerders van voorheen publieke instellingen als woningbouwcorporaties, vervoersbedrijven, postbedrijven, etc. enerzijds en alle overige burgers anderzijds. Terwijl die laatsten voorheen als burgers de indirecte eigenaren waren van die publieke instellingen - waaronder de oude arbeidersklasse. Waar de eerste managerial revolution een machtsverschuiving en zelfverrijking van managers ten opzichte van *private* financiers en eigenaars inhield, is er met de tweede managerial revolution sprake van een machtsverschuiving en zelfverrijking van managers ten opzichte van *publieke* financiers en eigenaars.

Inmiddels is er in ieder geval in de wetenschap geleidelijk aan een kritische reactie op de leer van marktwerking en het New Public Management. Onlangs pleitte de Noorse bestuurskundige Johan Olsen - één van de meest gerespecteerde bestuurswetenschappers ter wereld - voor een 'Rediscovery of Bureaucracy' (2006). Hij concludeerde dat inmiddels wel

gebleken is dat de idealen van het New Public Management, zoals ‘meer markt’, een ‘kleinere overheid’ en ‘minder bureaucratie’ niet dat gebracht hebben wat beloofd was: een slankere, goedkopere, efficiëntere en klant- en burgervriendelijker overheid. Het zal mij benieuwen wat een tweede paarse coalitie in dit opzicht zal opleveren. De eerste, onder Kok, heeft immers juist deze ontwikkeling van ‘eigen ik eerst’ in gang gezet.

8. Gevolgen voor publieke controle en verantwoording: Naar een Post-Democratie?

8.1. Langere principal-agent ketens: minder flexibiliteit

Door de privatisering zijn organisaties die met publieke middelen publieke belangen behartigen of bevredigen op afstand van de politiek geplaatst. Dat heeft langere ‘principal - agent’ of toezichhoudingsketens opgeleverd. Ook vroeger waren die delegatielijnen al redelijk lang in de democratie. De klassieke lijn is die van burger, die in een democratie de soeverein heet te zijn, via - parlement - regering - minister van justitie - hogere ministeriële ambtenaren - regionale korpschef politie - de hele hiërarchie van de politieorganisatie - naar de individuele politieman op straat. In die lange keten komt al weinig terecht van democratisch toezicht op de uitvoerende ambtenaren, de zgn. ‘street level bureaucrats’ (Lipsky 1980). De laatsten worden door de gemiddelde burger eerder als een vertegenwoordiger van een boven hem staande staatsmacht ervaren, dan als zijnde letterlijk *zijn* ‘agent’ in de dubbele betekenis van het woord. Maar door het op afstand plaatsen van uitvoering - en soms ook zelfs deels de regelgeving - is die afstand alleen nog maar langer en daardoor groter geworden. Nu loopt de keten van burger naar parlement - regering - minister - hogere ambtenaren - naar beneden langs de ambtelijke hiërarchie tot degene die publieke werken aanbesteed en de contracten opstelt - de leiding van het bedrijf dat het werk gegund is - daarbinnen de hiërarchie naar beneden - eventueel weer via onderaannemers - tot degenen die het eigenlijke werk verrichten, de treinmachinisten, postbodes, loodsen, of particuliere bewakers. Idem dito op regionaal niveau, van provinciale kiezer tot uiteindelijk de buschauffeurs. Daar zijn de ketens wel iets korter.

Niet alleen is de hiërarchie langer. Er wordt ook een ander mechanisme tussengevoegd, dat van de aanbesteding, transactie en contract, het mechanisme dat de afstand creëert, en de gescheiden verantwoordelijkheden. Aangezien beide transactiepartners bij het verlenen van concessies belang hebben bij enige voorspelbaarheid, worden zulke contracten doorgaans voor langere periodes afgesproken. Bovendien is de voorspelbaarheid gediend bij gedetailleerde taakomschrijvingen en lijsten van prestatie-indicatoren. Beiden, langere termijn en detaillering, verminderen op zich al de flexibiliteit. Zouden burgers en vervolgens hun politieke vertegenwoordigers nadere uitwerking of verandering in bv. routes van buslijnen van een particulier busbedrijf willen hebben, dan kan die wens niet eenvoudig via de hiërarchie doorgegeven worden, maar moeten contractspecificaties aangepast worden en moet daar eventueel opnieuw over onderhandeld worden als zijnde ‘meer of minder werk’. Een term die afkomstig uit die wereld waar al veel langer aanbestedingen tussen overheid en particuliere sector plaats vinden, de bouwnijverheid.

. Omdat dat niet alleen omslachtig is maar ook kostbaar zou kunnen zijn zal er de neiging bestaan om maar op basis van het oude contract voort te gaan. Ook al wordt op die wijze niet aan nieuwe wensen van burgers en politici voldaan.

Natuurlijk is een dergelijke vorm van uit- en aanbesteding door de overheid niet nieuw. Het gebeurt als sinds jaar en dag in de bouwnijverheid. De overheid heeft zelden zelf gebouwd, is hooguit indirect eigenaar van bouwbedrijven geweest, zoals ooit van Strukton via de NS en van Amstelland via DSM. Maar de overheid is wel vanouds een grote - zelfs de

grootste - klant en opdrachtgever van bouwwerken, variërende van dijken, havens, tunnels en wegen tot kantoren en volkswoningbouw. Ofschoon er in de loop der tijd wel vertrouwensrelaties ontstaan zijn tussen de particuliere bouwbedrijven en grote opdrachtgevende diensten als Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, heeft men er ook wel geleerd dat nauwkeurig toezicht geboden is en dat er vaak sprake is van aanvullende onderhandelingen over 'meer en minder werk'. Verschil is wel dat de contracten met bouwbedrijven doorgaans relatief kortlopend zijn, voor de duur van de bouw van de weg, de tunnel of het kantoorpand. Daarentegen worden de contracten die tegenwoordig met leveranciers van energie, transport en telecom-bedrijven afgesloten worden voor veel langere duur aangegaan.

8.2. Motieven

Ten dele is die verlenging van de principal-agent keten door op afstand plaatsing van uitvoerders of zelfs reguleerders bewust gebeurd. Allereerst omdat velen meenden dat marktwerking en uitvoering door private organisaties effectiever en efficiënter zou zijn. (Of het ook legitiemer was staat nog ter discussie, o.a. in het parlementair onderzoek waar dit essay een bijdrage aan is.) Eerder in de geschiedenis vonden we dat ook voor regulering en handhaving. Dat was vroeger deels aan private organisaties, zoals zelfregulerende brancheverenigingen, vakbonden en werkgeversorganisaties, overgelaten dan wel gedelegeerd. Soms werden die private organisaties daartoe zelfs met publiekrechtelijke bevoegdheden toegerust. Werkgevers en werknemersorganisaties bestuurden product- en bedrijfsschappen en hun afspraken, zoals cao's en kartels, konden door de wetgever algemeen verbindend verklaard worden. Curieus is wel dat we momenteel de levering van goederen en diensten privatiseren, maar marktregulering juist nationaliseren in allerlei nieuw opgerichte markt'autoriteiten' en toezichthouders en zelfregulering (zoals door de product- en bedrijfsschappen) af willen schaffen.

Daarnaast gold ook het motief dat achter het model van de (van de politiek) 'onafhankelijke Centrale Bank' gold: de vrees voor politieke beïnvloeding van keuzes die men het beste aan onafhankelijke deskundigen over kan laten. De Bank moest of afstand van de politiek geplaatst worden, zodat die niet beïnvloed zou kunnen worden door politieke lobbies, maar zich geheel en autonoom aan haar hoofdtaak zou kunnen wijden. Namelijk het bewaken van de waardevastheid van de munt, het tegengaan van inflatie, en het onder druk zetten van het vakbondslooneisen in het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Dat mag gelden voor een dergelijke taak, die onderhevig is aan tegenstrijdige belangen van enerzijds de waardevastheid van het geld (implicierend een strikt monetair regiem) en anderzijds groei en werkgelegenheid (via monetaire stimulering van de economie). Het is echter nog maar de vraag of dergelijke keuzedilemma's ook op andere beleidsterreinen zo dwingend zijn dat ze isolatie van democratische controle legitimeren.

Een ander veel gehoord argument voor het op afstand van enige democratische controle plaatsen van bepaalde publieke taken is de vrees voor bias in het beleid, als gevolg van invloed van lobbyisten met particularistische belangen, hetgeen ten koste zou gaan van het algemeen belang. Die these wordt vooral uitgedragen door aanhangers van diverse varianten van uit de VS afkomstige 'private interest theories of regulation.'. Zij hebben gemeen dat ze regulering een particularistische bias toeschrijven en daarom een fundamenteel wantrouwen tegenover de overheid - de adressant van lobbies - en overheidsregulering hebben. Machtige lobbies zouden marktordenende regels perverteren. 'Capture' theorie (Mitnick 1980) stelt dat de regulering van private natuurlijke monopolies (spoorwegen, energie, telecom) oorspronkelijk een algemeen belang kan dienen. Echter, op den duur

ontwikkelen zich afhankelijkheidsrelaties - capture - tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden, mede omdat de aanvankelijke publieke politieke steun voor de toezichthouder in de loop der tijd verwaterde en de toezichthouder zich daarom voor politieke steun tot de sector, die ze reguleerde, wendde. Een andere variant is de 'economic theory of regulation', waar de naam van Nobelprijswinnaar Stigler (1971) aan verbonden is. Deze benadering stelt dat regulering er uiteindelijk gekomen is om machtige particularistische belangen te dienen en daardoor een ingebouwde bias kent. Olson (1965) heeft daaraan toegevoegd dat die bias ook komt omdat sommige - wat hij noemt geprivilegieerde - belangengroepen (klein, homogeen, gespecialiseerde industrieën) om structurele redenen een hechtere lobbygroep kunnen vormen dan andere - doorgaans grotere en heterogenere - groepen. Daar heeft vervolgens Wilson (1980) aan toegevoegd dat groepen, waar de baten van marktregulering geconcentreerd worden, een sterker motief hebben om te lobbyen en dat ook dat een bias introduceert wanneer de kosten van diezelfde regulering over een grote groep gespreid worden, zodat die een minder sterke prikkel heeft om zich als tegenmacht te mobiliseren. Ook het omgekeerde kan natuurlijk het geval zijn met hetzelfde effect: concentratie van kosten en spreiding van baten. Gemeen hebben al deze theorieën dat ze lobbies een grote invloed op wetgeving toedichten, via de politieke kanalen, implicierend dat politici eigenlijk niet meer dan doorgeefluiken van bijzondere belangen zijn. Het was mede een reden voor de vorming in de VS van 'independent regulatory agencies' voor marktordening en toezicht vanaf de 1890s, al gold die 'independence' vaak ook onafhankelijkheid van de uitvoerende macht - lees de president - en minder van de wetgevende.

Het is waarschijnlijk niet toevallig dat al deze theoretici economen zijn - wier mensbeeld uit egoïstische calculerende individuen bestaat en die regulering sowieso perfide vinden - en dat het Amerikanen zijn, die hun theorieën vanuit de Amerikaanse politieke realiteit ontwikkeld hebben. Het is zeer de vraag of particularistische lobbies in Nederland ook zo invloedrijk zijn. De structurele verschillen tussen de Amerikaanse en Nederlandse politieke systemen zijn namelijk groot en de Nederlandse in ieder geval minder bevorderlijk voor toegang tot de politieke arena van rijke lobbyisten. Ten eerste moeten kandidaten voor politieke functies in de VS doorgaans individuele politieke campagnes voeren in een eigen district en voor een specifieke zetel. Campagnes die bovendien langdurig en kostbaar zijn, waardoor ze eerder genegen zo niet zelfs genooddaakt zijn om hun oren naar financieel krachtige groepen te laten hangen. Nederlandse kandidaat-politici voeren doorgaans geen individuele campagnes, zijn meer van hun partij afhankelijk en bovenal zijn campagnes hier kortdurend en in vergelijking met de VS zijn de kosten verwaarloosbaar.

In Nederland komt het op afstand van de politiek plaatsen van beleid en uitvoering waarschijnlijk uit een andere hoek en traditie. Ons land kent behalve een corporatistische ook een technocratische traditie, zoals de nestor van de Nederlandse sociologie, Van Doorn (1981), eerder heeft benadrukt. Vanouds wordt er in ons land veel vertrouwen gesteld in deskundigen en deskundigheid voor onze veiligheid, voorspoed en vrijheid. Sinds drooglegger Leeghwater (1575-1650) geldt dat al voor de waterstaatsingenieurs en later zijn daar de militaire ingenieurs, juristen, economen en natuurwetenschappers bijgekomen. Nergens ter wereld zijn de laatste twee eeuwen zoveel ministers uit de kring van professoren gerekruteerd en bevolken die ook in ruime mate het parlement. Bovendien worden ze geadviseerd door diverse 'planbureaus' waar wetenschappers de staat van de natie periodiek opnemen, beleid tegen het licht houden en evalueren en met nieuwe beleidsrecepten komen. Onze term 'beleid' heeft niet toevallig een specifiekere betekenis dan het meer neutrale Engelse woord 'policy'. Het woord verwijst ook naar een bepaald soort beleid: doordacht, met overleg, verstandig - zoals ook zijn betekenis in de spreuk 'met moed, beleid, en trouw'. Nog onlangs hebben Bovens en Wille (2011) kritisch geschreven over onze 'diploma

democratie'. En die professionals vinden het blijkbaar verstandig om zowel beleidsvoorbereiding, besluitvorming en regelgeving, uitvoering en de handhaving en toezicht op enige afstand van de politiek te plaatsen.

De burger mag de technocraat vertrouwen, het omgekeerde is minder het geval. Dat wantrouwen zit zelfs structureel in ons politieke systeem ingebakken. Wij zijn een land waar het volk zijn regering niet direct mag kiezen. We kiezen slechts een parlement en moeten dan maar afwachten wat de koningin, de (in)formateurs en het parlement voor regering voor ons uit de hoge hoed toveren. Doorgaans is dat, zoals gezegd, een regering van wijze mannen en vrouwen. Hoe anders kan dat zijn waar het volk direct zijn president mag kiezen? Daar loert in principe het gevaar dat een luidruchtige populist het roer van het schip van staat in handen krijgt.

Die technocratie is ook een uiting van ons cultureel pragmatisme. Het beste, d.w.z. verstandigste, beleid is nu eenmaal dat beleid, dat vorm gegeven wordt door hen die er het meeste verstand van hebben. En dat vinden die laatsten natuurlijk zelf ook. Economen moeten er niet aan denken dat het plebs aan het roer van financiën en de centrale bank zou kunnen komen te staan. Onze collectieve belangen, bij een sluitende begroting of een stabiele munt, zijn alleen veilig en verzekerd als de daarvoor noodzakelijke politieke keuzes slechts aan professionals - zij 'die ervoor gestudeerd hebben en het kunnen weten' - overgelaten worden. Vandaar ook dat een populistische partij als de PVV, zo die al nodig was voor de vorming van een meerderheidscoalitie, toch het liefst op afstand gehouden werd van het beleid en geen directe regeringsverantwoordelijkheid droeg. In die zin kwam het goed uit dat die partij dat om politiekopportunistische overwegingen zelf ook niet ambieerde. Een eerdere populistische partij - de Lijst Fortuyn - ambieerde dat wel en mocht meeregeren. Maar ook zij kon niet om de traditie heen om geestverwante hoogleraren, zoals Bomhoff, dan wel academici (Nawijn en Heinsbroek waren beiden juristen) voor ministersposten voor te dragen. Bovendien was de oprichter, Fortuyn, zelf ook hoogleraar. Het mag verstandig en pragmatisch zijn, maar het zijn toch ook uitingen van een wantrouwen tegenover het volk, zoals ook Bovens en Wille benadrukt hebben.

Aan het op afstand plaatsen van de politiek kan verder ook nog wel een zeker opportunisme worden toegeschreven. Het is ook een vorm van 'blame shifting', van afwenteling van verantwoordelijkheden. Zo kunnen impopulaire politieke maatregelen, zoals loonmaatregelen, korting op pensioenen of een strak begrotingsbeleid, deels op het conto van niet politiek verantwoordelijken, zoals de directeurs van de Centrale Bank en het CPB, afgeschoven worden. Analoog daaraan is het ook populair om moeilijk verkoopbare maatregelen op de EU af te schuiven. Dat het adagio 'het moet van de EU' diezelfde EU zo minder populair maakt, wordt daarbij al of niet intentioneel over het hoofd gezien. Maar op termijn breekt dat wel op: wanneer het volk de 'grondwet' van de EU afkeurt of EU-kritische partijen zowel ter linker- als ter rechterzijde daar garen bij spinnen.

Tenslotte dient niet onvermeld te blijven dat dat op afstand plaatsen van uitvoerders en handhavers niet alleen bewust gebeurt, maar dat het deels ook het onbedoelde effect is van andere eerdere politieke keuzes, waaronder ook die voor meer marktwerking en het gedachtegoed van het New Public Management.

8.3. Consequenties

Met het afwentelen van verantwoordelijkheden snijden politici zich natuurlijk ook in eigen vlees. Men heeft daardoor minder mogelijkheden om in te grijpen indien de kritische burger daarom roept. Zoals wanneer de politiek stoere maar weinig effectieve pogingen onderneemt om daadkracht te tonen als de burgerij weer eens hogelijk gefrustreerd is over een dankzij

computerfouten, natte bladeren op de rails of bevroren wissels vastlopend spoorstelsel. Zeker als daarbij dames urenlang opgesloten hebben gezeten in treinen, waar uit overwegingen van 'efficiency' de toiletten uit verwijderd zijn. Politici kunnen in die situatie niet veel meer doen dan, in een voor politici typische 'Pavlov reactie', voor de zoveelste keer het ontslag van NS bestuurders te eisen. Zo ze daar al de bevoegdheid toe zouden hebben bij een op afstand geplaatste organisatie, dan zou dat de doorstroming in de top zo hoog maken dat bestuurders nog voor ze wat kunnen doen al weer weg zijn.

Maar dat kan niet zo gemakkelijk omdat de bevoegdheden daarover en voorwaarden daarvoor in langer lopende contracten geregeld zijn. Die contractuele relaties bieden minder mogelijkheden dan hiërarchische. Ook vroeger werd er wel op afstand gezet, maar dat gebeurde dan via delegatie binnen publiekrechtelijke verhoudingen dan wel op basis van vertrouwen. Vertrouwen van de overheid in lagere organen, in particuliere organisaties en in het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Die delegatie kon ook weer ingetrokken worden. Nu gebeurt het op afstand zetten middels transacties - d.w.z. via bemiddeling van het marktmechanisme - en meer incidentele controles en prestatie-indicatoren waarop de transactiepartner afgerekend kan worden. Zulke contractuele relaties zijn minder flexibel.

Met dat de uitvoering/realisatie van publieke belangen middels aan- en uitbesteding op afstand van de uitvoerende macht is gezet, is ze op nog grotere afstand van de controlerende en wetgevende macht komen te staan. Bovendien hebben aannemers vaak weer onderaannemers. Of zijn verschillende maar aan elkaar gerelateerde taken aan verschillende organisaties uitbesteed, die onderling ook weer contracten over onderlinge dienstverlening moeten sluiten. Zoals tussen de NS, ProRail, HiSpeed, NS Stations, OV Fiets, Nedtrain, en de Dienst Spoorwepolitie (onderdeel KLPD), tussen energieleveranciers, transporteurs en distributeurs en tussen telecom-bedrijven die van elkaars netwerk gebruik moeten maken. Voor het toezicht daarop zijn in diverse gevallen wel gespecialiseerde toezichthouders gecreëerd, maar ook die zijn 'onafhankelijk' (en worden dat ook geacht te zijn) en zijn dus eveneens op afstand van de politiek geplaatst. Met dat daar meer organisaties bij betrokken zijn geraakt wordt ook minder duidelijk wie waar verantwoordelijk voor is. De aanbesteder/ambtelijke dienst, de vele uitvoerders of de toezichthouder? Zo ja, welke dan, want soms zijn er toezichthouders met overlappende jurisdicties. En op welk nivo in de toezichtketen?

De facto hebben de burger en de politiek door die opsplitsingen, aanbestedingen en contracten - vooral bij langere termijnen - aan invloed en zeggenschap verloren. De afstand tussen - en de controlemogelijkheden van de wetgevende op de uitvoerende 'machten' zij daardoor verder afgenomen. Die zijn er - althans via de politieke kanalen - nu hooguit nog op de zeldzame momenten - bij de busdiensten vaak om de 10 jaar - wanneer de bestekken voor aanbestedingen dan wel de daaropvolgende contracten opgesteld worden. Kortom, de privatisering heeft de volkssoevereiniteit behoorlijk ondergraven.

8.4. Van Voice naar Exit: De burger verengd tot consument

Is er dan wellicht in plaats van die volkssoevereiniteit een sterkere consumentensoevereiniteit gekomen? Als de burger dan aan 'voice' optie, via de politieke kanalen, verloren heeft, heeft hij of zij dan nu meer en betere 'exit' opties om van zijn eventuele ongenoegen, kritiek en frustraties blijk te geven? De burger mag dan minder politieke rechten hebben, heeft hij daar meer economische rechten voor in de plaats gekregen? Inderdaad, marktwerking heeft zeker de bedoeling om de burger meer rechten op markten te geven. Maar in cynischer termen zou men ook kunnen zeggen: Het marktdenken heeft de burger verengd tot consument gedefinieerd. Maar consumenten kunnen natuurlijk ook kritisch zijn.

Net zoals de volkssoevereiniteit bestaat ook de consumentensoevereiniteit bij gratie van vrije keuzemogelijkheden. Nu niet van politieke partijen en hun ideologieën, maar van leveranciers en hun producten. Zolang leveranciers een monopolie hadden - zoals bij de oude openbare nutsbedrijven - viel er niets te kiezen en was men in principe aan de willekeur, de nukken en grillen, van die monopolist overgeleverd. Analoog aan hoe men aan de willekeur van een dictator kan zijn overgeleverd. Vandaar dat er in die omstandigheden behoefte was aan een ‘voice-optie’, via het politieke toezicht, doorgaans op basis van eigendom, om de leveranciers bij de les te houden en een betrouwbare leverantie en fatsoenlijke behandeling af te dwingen.

Kiezen, inclusief de keuze om niet te kiezen, veronderstelt dus allereerst tenminste twee aanbieders die met elkaar in concurrentie staan. Marktwerking moest dat brengen. Maar niet alle vormen van privatisering en op afstand plaatsing hebben ook concurrerende markten opgeleverd. Ten tweede is er slechts sprake van echte keuzemogelijkheden als de private leveranciers niet ook min of meer eenzelfde kwaliteit tegen een vergelijkbare prijs leveren. Verschillen moeten er zijn, maar ze moeten ook weer niet te groot zijn, want dan ligt keuze voor één van de twee voor de hand en is de keuze voor de andere in feit geen reële. De facto is men dan toch afhankelijk van die enige duidelijk voordeliger leverancier.

In de periode dat netwerkdiensten zoals die van gas, licht, water, en telefoon nog natuurlijke monopolies waren was die keuze er niet. De oude technologie vereiste dat elke leverancier zijn eigen stroom- of telefoonkabels naar elk huis had. Keuze zou onder die omstandigheden geïmpliceerd hebben dat er meerdere kabels van verschillende leveranciers elk huis binnen dienden te komen, kortom dat netwerken gedupliceerd dienden te worden en dat was vanzelfsprekend inefficiënt. Technologische vernieuwingen hebben die beperkingen en noodzaak tot natuurlijk monopolie opgeheven. Stroom kan nu van verschillende leveranciers over dezelfde kabel geleverd worden. En telefoondiensten gaan letterlijk ‘door de lucht’, waarbij de digitalisering min of meer oneindige ruimte voor verbindingen in die lucht gecreëerd heeft. In die zin is er ruimte voor keuzes gekomen.

Er zijn echter nog andere voorwaarden voor een reële keuze, zoals dat kwaliteitsverschillen waarneembaar en te beoordelen zijn; en dat de transactiekosten van switchen niet al te hoog zijn. Aan dat eerste, kwaliteitsverschillen, ontbreekt het vaak bij de goederen en diensten die voormalige staatsbedrijven leveren. Het zijn doorgaans redelijk homogene producten. Stroom is stroom, een telefoonverbinding is een telefoonverbinding (bovendien moeten verschillende maatschappijen van elkaars netwerk gebruik maken), en postbezorging kan ook niet met al te veel toeters en bellen versierd worden. Voor zover er kwaliteitsverschillen zouden zijn - bv. bij energielevering - zijn die vooral afhankelijk van de exploitant van de ‘last mile’, de transportkabel die het huis binnenkomt, en juist daar bestaat nog meestal een monopolie.

Keuzemogelijkheden van consumenten kunnen ook inefficiënt zijn, met name waar het ‘grote geïntegreerde netwerksystemen’ betreft, zoals die van energielevering, telecom of openbaar vervoer. In sommige van die gevallen, zoals bij het openbaar vervoer, is voor het ‘staatsmodel’ gekozen: aanvaarding van een tijdelijk monopolie. Net zoals de regering periodiek opnieuw beoordeeld wordt door het volk kan een tijdelijke monopolist periodiek beoordeeld worden bij en door periodiek nieuwe aanbestedingen.

Daarom heeft Nederland bij de privatisering van het openbaar busvervoer bewust voor ‘concurrentie *om* de weg’ gekozen in plaats van voor ‘concurrentie *op* de weg’. Bedrijven concurreren om een tijdelijk monopolie voor regionale bus- en treindiensten te verwerven in plaats van dat er op dezelfde weg bussen van drie verschillende maatschappijen langs komen waartussen de consument zou kunnen kiezen. De ervaringen met dat systeem in Engeland, waar ze wel voor ‘concurrentie’ *op* de weg hebben gekozen, zijn niet gunstig. Stond iemand met een kaartje van maatschappij A bij de halte te wachten en kwam er een bus

van maatschappij B langs, dan kon hij die niet nemen omdat die zijn kaartje niet accepteerde. Ook ontstonden er gevaarlijke inhaalraces tussen bussen op de weg om als eerste bij de halte te zijn - toch wel heel symbolisch voor 'concurrentie op de weg'.

Nadeel van concurrentie *om* de weg is dat de consument zelf geen keuze heeft. De enige die kan kiezen is de aanbestedende overheid. Dus weg keuzeoptie en consumentensoevereiniteit. Wie wel enige keuze heeft, de aanbestedende overheid, heeft die keuze slechts zeer incidenteel. Bij busdiensten bijvoorbeeld slechts eenmaal in de tien jaar, bij de volgende aanbesteding. Daartussen heeft die overheid geen exit-optie, hooguit een voice-optie, als partner in het langere termijn contract. Maar die voice-optie beperkt er zich toe dat de leverancier aan zijn contractuele verplichtingen kan worden gehouden, niet meer en niet minder.

Behalve keuzemogelijkheden moet er ook de bereidheid bij consumenten zijn om daar gebruik van te maken, d.w.z. van leverancier te wisselen. Net zoals een reële democratie niet bij gratie van alleen kiesrecht kan bestaan maar ook een goede opkomst bij verkiezingen vereist. Voor de meeste consumenten weegt echter vooral de administratieve rompslomp van leverancierswisseling niet tegen de baten op. Er wordt weinig gewisseld. En net zoals politici en politicologen klagen over lage kiezersopkomsten doen economen dat over de geringe bereidheid van consumenten om van leverancier te wisselen. Nu geven we de burger keuzemogelijkheden, maar dan wil hij daar geen gebruik van maken! Maar economen onderschatten de transactie kosten daarvan, die vooral 'inspannings- en aandachtskosten' zijn. Ook burgers mijden vaak om praktische redenen de gang naar het kieslokaal. Zouden we wellicht naast periodieke politieke verkiezingen ook 'verkiezingen van vaste dienstenleveranciers' moeten organiseren? Waarbij leveranciers kiescampagnes kunnen organiseren?

8.5. Een alternatieve 'voice-optie': de gang naar de rechter

Gelukkig heeft niet alleen de burger, maar ook de consument 'voice-opties'. En wel via een ander 'deel van de staat': de gang naar de rechter. Hij of zij kan kritiek op leveranciers uiten en op basis van het civiele recht compensatie claimen.

Ook daar zijn natuurlijk kosten aan verbonden, zoals de leges van de rechtbank en de kosten van de advocaat dan wel de rechtshulp. Wel is het zo dat Nederland meer dan andere landen veel betrekkelijk goedkope alternatieve geschilbeslechtinginstellingen kent, waar consumenten verhaal kunnen halen, zoals huurcommissies, en de vele sectorale klachten- en geschillencommissies.

Dat mag de kosten dan toch relatief laag houden. Er staan echter ook betrekkelijk geringe baten tegenover, zodat de financiële prikkel om via de rechter te protesteren toch tamelijk gering is. Anders dan de Amerikaanse rechters onder *tort law* geven Nederlandse rechters onder de het leerstuk van de onrechtmatige daad betrekkelijk lage vergoedingen voor geleden schade. Zeker bij schades die verband houden met leveranties van geringe waarde, typerend voor bedrijfstakken die geprivatiseerd zijn, zoals de gas-, licht-, water-, of telefoondiensten of de trein en het busvervoer.

Bovendien zijn groepsclaims á la de Amerikaanse 'class action suits' hier nog niet ingeburgerd, of juist, juridisch toegestaan, zodat elke zich benadeeld voelende consument individueel naar de rechter moet stappen om verhaal te halen en dus ieder voor zich die kosten moet maken. Bovendien staan die individuele consumenten relatief zwak tegenover grote en machtige organisaties die ook nog eens een bijna-monopolie hebben zoals de NS.

Wel is het zo dat consumenten daarbij steun kunnen vinden bij belangenverenigingen, zoals vakbonden, de consumentenbond of andere meer gespecialiseerde

consumentenverenigingen, zoals die van en voor aandeelhouders, computergebruikers, of treinreizigers (Rover). Daarmee wordt eigenlijk ook het consumentenbelang weer in de politiek getrokken, want zulke organisaties adviseren of organiseren niet alleen bij een beroep op de rechter, maar lobbyen als politiek-maatschappelijk middenveld ook direct bij de politieke instanties. Echter, zoals aangegeven, de invloed van die laatste op op afstand gestelde organisaties is relatief beperkt geworden.

Overigens zijn het niet alleen en zozeer consumenten die de juridische voice-optie weten te vinden. Veel meer wordt daarvan gebruik gemaakt door organisaties die in hun rol van transactie- en contractpartner conflicten krijgen en elkaar voor de rechter dagen (zie daarover Hildebrand 2010). Zij kunnen de kosten makkelijker dragen en kunnen zo nodig professionele en dure advocatenkantoren inschakelen om de tegenpartij juridisch de oren te wassen. Daarbij gaat het niet alleen en zozeer om compensatieclaims, maar eerder om interpretaties van contractuele verplichtingen, zoals bv. bij de telecom de voorwaarden - waaronder prijzen - voor toegang tot het netwerk van concurrenten.

Ondanks de ongunstige kosten - baten verhouding zijn er de laatste decennia in het algemeen steeds meer Nederlanders burgers en bedrijven naar de civiele rechter gestapt. Was het aantal civiele geschillen behandeld door de rechtbanken lange tijd betrekkelijk stabiel en in vergelijking met andere landen al sinds de 19^e eeuw extreem laag (Nederland gold in dat opzicht als het Japan van Europa); in de periode 1970 - 2005 is het aantal civiele gedingen met 356% gestegen (zie tabel 2 in de appendix). Dat is ook de periode waarin Nederland veel staatstaken heeft geprivatiseerd. Het lijkt niet onaannemelijk dat daar tenminste enig verband tussen bestaat.

Van deze voice-optie wordt daarnaast ook in toenemende mate door de mens in zijn rol van staatsburger gebruik gemaakt. Dat loopt dan niet via het civiele recht, maar via het administratiefrecht. Met name na de uitbreiding van de juridische rechten van de burger door de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) in 1994 is het aantal administratiefrechtelijke zaken aangekaart door personen of organisaties geëxplodeerd. Tussen 1970 en 2005 is het met 700% gestegen! (tabel 2) Dit omvat ook beroepen tegen overheidsbeslissingen die direct of indirect voortkomen uit privatiseringsmaatregelen. Zo wordt tegen veel besluiten van toezichthouders op nieuw gecreëerde markten, zoals de OPTA, de NMA, de Zorg- en de Consumentenautoriteit beroep bij de rechter aangetekend - ook door de uitvoerende bedrijven.

Zowel de toename van het aantal civiele als van administratieve gedingen heeft meer werk aan de winkel betekend voor de functionarissen van de rechterlijke macht. Het aantal rechters is tussen 1970 en 2005 met 512% gestegen en het aantal advocaten met 525%. Beiden zijn dus meer dan vervijfvoudigd in 35 jaar. Dat is een grote trendbreuk geweest. Tabel 3 laat zien dat Nederland in de periode 1900 - 1970 een buitenbeentje was in vergelijking met 11 andere Europese landen en de VS. Met uitzondering van Finland was nergens anders het aantal civiele gedingen in verhouding tot de bevolking zo laag. Nog in 1970 bedroeg dat in Duitsland het 13-voudige van Nederland, in Oostenrijk het 11-voudige, in de VS het 8-voudige en in België ook nog het 5-voudige. Daarna - in het tijdperk van de transactiematenschap - is ons land in dit opzicht in hoog tempo een 'normaal' land aan het worden.

Wel is de juridisering van ons land een algemene en bredere trend van de laatste decennia, die meerdere oorzaken heeft (van Waarden 2009, van Waarden en Hildebrand 2009). De gevolgen van het privatiseringsbeleid hebben weliswaar aan die trend bijgedragen, maar kunnen de sterke stijging van het aantal rechtszaken, advocaten en rechters lang niet alleen verklaren.

8.6. Juridisering en formalisering van maatschappelijke verhoudingen

Over het nut en de waarde van die grotere juridische assertiviteit van Nederlandse burgers, bedrijven en andere organisaties kan verschillend gedacht worden. Enerzijds kan men van mening zijn dat het goed is dat de consument en burger niet meer zo over zich heen laat lopen en de weg naar de rechtszaal heeft gevonden om zijn recht te halen. Anderzijds kan men het ook betreuren dat relaties tussen burgers, consumenten, bedrijven en overheid in allerlei combinaties in contracten en juridische conflicten geformaliseerd zijn geworden. Door die formalisering en juridisering van conflicten worden die conflicten uitvergroot en bestendig. Willen we echt een land hebben waar, bij wijze van spreken, de ene helft van de bevolking de andere helft regelmatig voor de rechter sleept, zoals in de VS? Is dat echt een wenkend perspectief? In ieder geval gaat het in tegen een eeuwenlange Nederlandse traditie om conflicten in der minne en zoveel mogelijk onderling en informeel te beslechten.

Daarbij zij opgemerkt dat het niet alleen en zozeer individuele burgers zijn die hun toevlucht zoeken tot de voice optie via de rechter. Het zijn vooral ondernemers, bedrijven en andere organisaties die de gang naar de rechter kiezen om over hun contractpartner te klagen (gebruik makende van het civielrecht) of op in beroep te gaan tegen ongewenste uitspraken en boetes van de met de invoering van de marktwerking nieuw gecreëerde sectortoezichthouders (onder het administratiefrecht). Het is gevolg en onderdeel van de transactiemaatschappij.

Opgemerkt zij dat deze neiging van burgers en bedrijven om hun recht te halen bewust door de Europese Commissie gestimuleerd wordt. Op vliegvelden hangen posters waarop de Europese Commissie reizigers herinnert aan hun recht op financiële compensatie door luchtvaartmaatschappijen bij vertragingen of annuleringen van vluchten en worden de reizigers aangemoedigd om naar de rechter te stappen. De Commissie heeft daar waarschijnlijk meerdere motieven voor. In een tijd waarin het Eurosceptis onder burgers toeneemt, lijkt het een poging om 'Europa dichterbij de burger te brengen' en te laten zien welke concrete financiële voordelen Europa hen biedt. En passant schept de EU zo ook een directe link met de burger, die 'Europa' niet of nauwelijks in zijn dagelijks leven ervaart. Verder is het ook een manier voor de Europese Commissie om de regeringen van de lidstaten te passeren en achter hun rug om de burgers te benaderen. Doorgaans is de EU afhankelijk van de regeringen van de lidstaten voor een goede uitvoering en handhaving van Europese richtlijnen. Door direct te appelleren aan de burgers om gebruik te maken van hun mogelijkheden via het aansprakelijkheidsrecht kan ze zo druk op die regeringen zetten om richtlijnen goed te implementeren en te handhaven alsook om druk uit te oefenen op de - in dit geval luchtvaart - ondernemingen om zich aan de Europese wet te houden. Eigenlijk is het dus een vorm van controle op de regeringen van de lidstaten. Het doet sterk denken aan hoe de koningen en keizers eeuwen geleden een direct verbond zochten met de stedelingen tegen de aristocratie door die stadsbewoners 'burger' rechten te verschaffen. Bedoeld of onbedoeld effect van deze vorm van 'regulation through litigation' (Hirschl 2007, 2010, Kelemen 2006, 2011, van Waarden 2011b) is echter wel dat de trend van juridisering van maatschappelijke verhoudingen verder aangewakkerd wordt. Het is de vraag of er wel goed nagedacht is over de mogelijke lange termijn gevolgen van een dergelijke strategie en de wenselijkheid daarvan.

Waar dit toe kan leiden laat het voorbeeld van de VS zien, het Luilekkerland voor advocaten. Daar is de totale omzet van de bedrijfstak 'juridische dienstverlening' inmiddels groter dan de omzet van de hele transportmiddelenindustrie (auto's, vliegtuigen, schepen, spoor, fietsen, enz.), voorwaar geen kleine sector in een land dat zo door de trein, auto en vliegtuig gemaakt is en daar haar hele fysieke structuur om heen gebouwd heeft.

Ook over de vraag of dat economisch voordelig voor ons land is kan verschillend gedacht worden. Er zitten twee kanten aan. Enerzijds is het een kostenpost. Bedrijven die hun conflicten op het scherpst van de juridische snede met elkaar uitvechten zijn daar veel geld aan kwijt. Dat behoort tot de transactiekosten in onze transactiemaatschappij. Maar let wel: de kosten van en één zijn tegelijk inkomen voor de ander. De zojuist genoemde sterke groei van het aantal gedingen, advocaten en rechters in Nederland mogen dan voor de burger en het bedrijfsleven kosten zijn. Het is tevens omzet, inkomen en werk voor de sector juridische dienstverlening. En in die hoedanigheid draagt het bij aan werkgelegenheid en groei van het nationaal inkomen. Als geringe economische groei dan zo'n groot maatschappelijk probleem is als het dat momenteel lijkt zijn, dan zou groei van de omzet van juridische dienstverlening een zegen zijn. Temeer omdat bedrijven in zulke gevallen Nederlandse advocaten moeten inhuren aangezien de geschillen uitgevochten worden onder Nederlands recht en voor Nederlandse rechters. De bestedingen blijven dus in het binnenland. Zoals ik eerder schreef (Van Waarden 2006): doorgaans wordt gedacht dat de transactiekosten er zijn voor de transacties. Maar het zou ook wel eens het omgekeerde kunnen zijn: dat de transacties er zijn opdat we transactiekosten kunnen maken en daaraan werk en inkomen overhouden. Zelfs al houdt men niet zoveel van conflicten, dan valt het nog altijd te verkiezen om middelen aan advocaten te besteden dan aan bv. een militair-industrieel complex, of aan oeverloos vergaderen.

8.7. Juristocratie? Alle macht aan de rechters?

En ander belangrijk gevolg van meer rechten voor de consument en burger is dat de invloed van de rechterlijke macht toeneemt, ook ten opzichte van de uitvoerende en wetgevende staatsmachten. In zekere zin gebeurt dat tegen wil en dank. Dat wil zeggen, het is niet aan die rechterlijke macht zelf te wijten. In principe is de rechterlijke macht een passieve macht. Ze krijgt pas invloed als ze rechtszaken op haar bord krijgt en om beslissingen gevraagd wordt. Maar als er dus meer geprocedeerd wordt neemt de facto de invloed van de rechterlijke macht toe. Zeker als dat administratiefrechtelijke zaken betreft, waarbij burgers beroep aantekenen tegen beslissingen van de overheid. Correcties van die beslissingen door de rechterlijke macht komen dan in feite neer op een ingrijpen in overheidsbeslissingen en dus inperking van de keuzevrijheid en macht van de uitvoerende en wetgevende macht.

Nederland heeft weliswaar vanouds geen behoefte gevoeld om de rechtszekerheid beter veilig te stellen door de rechterlijke macht meer macht te geven. De relatief kleine burgerlijke elite had in het algemeen wel vertrouwen in onze staat, politiek, en politici (die grotendeels uit diezelfde overzichtelijke elite afkomstig waren). Daarom verbiedt onze grondwet toetsing van wetten aan de grondwet. Landen waar dat vertrouwen in een almachtige staat, ingegeven door slechte historische ervaringen minder groot was, zoals de VS (ervaring met de absolutistische macht van de Britse regering voorafgaande aan de onafhankelijkheidsoorlog) en Duitsland na de oorlog (rechtswillekeur onder het nazi-regime) hebben daarentegen wel gekozen voor een sterke tot zeer sterke (Duitsland) vorm van 'judicial review' of 'Normenkontrollverfahren'.

Echter, door de uitbouw van het administratief recht en bv. ook de instelling van een Ombudsman is de rechtstatelijke bescherming van de burger tegenover de overheid uitgebouwd. De burgers hebben meer rechten ten opzichte van de overheid gekregen. Maar het gevolg daarvan is wel dat juridische organen zoals de administratieve rechter, de Raad van State en de Ombudsman vaker interveniëren in de uitvoerende - en indirect zo ook de wetgevende - macht, haar handelen corrigeren en de vrijheid en macht beperken.

Daar is vervolgens ook de invloed van het Europese recht bijgekomen. Vrij vroeg in het Europees eenwordingsproces hebben de lidstaten de suprematie van het Europese recht boven het nationale recht van de lidstaten erkend. Deels expliciet, deels impliciet door het accepteren van vroege oordelen (Costa v. Enel case, 1964) van het Europese Hof van Justitie (EHJ) waarin dat Hof de suprematie van het Europese recht vastlegt en daarmee impliciet zijn eigen suprematie als hoeder van dat boven het nationale recht staande Europese recht. In de loop der tijd zijn ook Nederlandse rechters dat Europese recht gaan toepassen en hebben daarmee regelmatig de Nederlandse uitvoerende en wetgevende macht in de wielen gereden, variërende van het mestbeleid van het ministerie van landbouw tot woningbouwplannen van de gemeente Utrecht. Daar is al eerder terechte kritiek op geuit (Cie van Kemenade, Van Kemenade 1997).

Ook hier zijn er weer twee kanten aan de zaak. Enerzijds is er het belang van bescherming van de individuele vrijheid en rechten van de burger door de rechtstaat, die in feite de macht van de staat beperkt. Dat biedt ook een tegenwicht tegen de waan van de dag. Aan de andere kant impliceert het dat instituties, instanties en personen, die geen democratische legitimering hebben, beperkingen opleggen aan vertegenwoordigers van het volk. Het gaat erom een goede balans te vinden tussen de principes van de rechtstaat en de democratie. De trend van de laatste jaren is er in in de richting van steeds verdere inperking van de democratische rechten van de burger (zie hierover eerder van Waarden 2011).

8.8. Postdemocratie

Deze toename van de politieke invloed van de rechterlijke macht is onderdeel van een bredere ontwikkeling van het toenemend belang in de daadwerkelijke politieke besluitvorming van instituties die geen directe democratische legitimering hebben. Deels is dat een expliciete bewuste keuze geweest in sommige landen, zoals de invoering van het principe van ‘judicial review’ in de grondwetten van de VS, Duitsland en andere landen. Hier lag een expliciet wantrouwen tegenover de staat en de democratie aan ten grondslag.

Deels is het echter ook het ongeplande, onvoorziene er wellicht ook ongewilde gevolg van een aantal ontwikkelingen dan wel eerdere politiek keuzen die gemaakt zijn en waarbij op het moment dat die keuzes gemaakt werden die uiteindelijke gevolgen niet voorzien werden. Eén van die basale keuzes is de vorming van - en aansluiting bij - de Europese Unie en de aanvaarding van de suprematie van het Europese recht. Een tweede fundamentele keuze was die voor een neoliberal beleid van privatisering, meer marktwerking, op afstand plaatsing van publieke dienstverleners en invoering van het NPM-gedachtegoed in het openbaar bestuur. Dat heeft tot vier belangrijke verschuivingen in ‘political governance’ geleid:

- van publieke naar private organisaties (neoliberalisme)
- van publieke naar ‘op afstand gestelde publieke organisaties’ (New Public Management)
- van wetgevende naar uitvoerende en rechterlijke macht
- van nationaal naar Europees nivo; waar democratisch niet direct verantwoordelijken (de Europese Commissie en haar technocratische Europese agentschappen) of nooit verantwoordelijken (Europees Gerechtshof) de regels stellen, uitvoeren en handhaven.

Deze vier trends hangen bovendien onderling nauw samen. Allereerst zijn de privatisering en marktwerking mede door het proces van Europese integratie voortgedreven. De Europese machten - i.c. de Europese Commissie - hebben daar vrij expliciet op aangedrongen. Al was het maar omdat de hoogste normen in Europa - vrij verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal; vrije onbeperkte concurrentie; het non-discriminatie principe - allen tot meer privatisering, liberalisering en marktwerking dwingen. Vervolgens

hebben zowel die Europese integratie, als de privatisering en marktwerking die daar mede het gevolg van zijn, bijgedragen aan de toenemende politieke invloed van de rechterlijke macht (Zie voor een uitvoerige kritiek op het ondemocratische karakter van die samenhangende trends Scharpf 1999, 201, 2010a, 2010b). Tenslotte hebben de ontstane wereldomspannende vrije markten en de leidende ondernemingen zulk een enorme omvang gekregen dat ze ook die landen en hun democratische regeringen in een houdgreep kunnen nemen, zoals we momenteel ervaren met de macht van de globale financiële markten en de internationale banken en certificeerders op democratisch gekozen regeringen.

In zekere zin zit hier een paradox in: door de burger meer economische en juridische rechten en vrijheden toe te kennen hebben overheden (naar men mag aannemen ongewild) de facto de politieke rechten van die burger ingeperkt zo niet uitgehold. Men zou ook van een uitruil ('trade off') kunnen spreken, zij het dat de keuzes in die uitruil niet of nauwelijks bewust door die burgers zelf gemaakt zijn. Wel hebben hun politieke vertegenwoordigers bewust beslissingen zoals het toetreden tot de EU, het aannemen van latere nadere uitwerkingen en aanvullingen van de Europese verdragen, het tekenen van andere internationale verdragen, het privatiseren van publieke diensten en het omarmen van marktwerking, mee helpen nemen zonder zich voldoende de gevolgen daarvan op de lange termijn te realiseren en die in die keuzes als overwegingen mede te betrekken.

Eeuwenlang hebben de burgers naar meer politieke invloed gestreefd en eindelijk hebben ze dat begin 20^e eeuw met het bereiken van het algemeen kiesrecht in een groot deel van de westerse wereld bereikt. En net nu democratie de laatste decennia ook in andere delen van de wereld - Oost Europa, Zuid Amerika, Afrika, de Arabische wereld - verworven is of lijkt te worden, wordt het hier bij ons in het westen geleidelijk aan uitgehold door de toenemende macht van de markt, de technocratie en de juristocratie. En dat alles zonder dat de meeste burgers zich dat alles realiseren. Die nieuwe beperkingen van diverse kanten van de volkssoevereiniteit zijn in de internationale sociaalwetenschappelijke literatuur wel met de term 'post-democratie' aangeduid (Crouch 2004; zie ook Crouch 2011). Soms wordt dat wel als een samenzwering van elites tegen het lagere 'klootjesvolk' gezien. Maar waarschijnlijker is, dat daar geen intenties aan ten grondslag liggen, maar dat het de lange termijn onvoorziene gevolgen van een hele serie grotere en kleinere politieke keuzes zijn geweest.

8.9. Minder macht van, maar meer kritiek op onze volksvertegenwoordigers

Een andere paradox is dat, hoewel de invloed van onze volksvertegenwoordigers op de ontwikkelingen in politiek, economie en samenleving lijkt te zijn afgenomen, de burger anderzijds wel steeds meer eisen en verlangens aan die politieke vertegenwoordigers en bestuurders richt. Er is sprake van een revolutie van stijgende verwachtingen van de burgers. Wij zijn er aan gewend geraakt dat de overheid ons tegen allerlei kwaads en risico's kan en daarom moet beschermen. 'Pech moet weg', schreven Mertens et al in 2003 uitdagend. Eerst kregen we bescherming tegen vijandelijke legers en lastige criminelen. Vervolgens bescherming tegen de vele bedreigingen van de industrialisatie en het kapitalisme. En nu verlangen en verwachten wij burgers zelfs bescherming tegen een verre mogelijke bedreiging als een nieuwe vogelziekte in Azië of zelfs compensatie voor stormschades. We leven weliswaar in een risicosamenleving (Beck 1992), maar we zijn er ook aan gewend geraakt dat de meeste risico's beheersbaar zijn. Door de vooruitgang van wetenschap en techniek lijkt onze samenleving uiteindelijk geheel maakbaar en beheersbaar te zijn geworden. Het moment ligt niet ver meer weg of de burgers gaan het vanzelfsprekend vinden dat we niet alleen recht hebben op welvaart en welzijn, maar zelfs op geluk en dat onze overheid - in casu onze volksvertegenwoordigers - daar maar even voor dienen te zorgen. Zelfs het risico dat een

trein of bus eventjes niet op tijd rijdt moet uitgebannen worden. Burgers zijn, doordat ze steeds meer in de rol van klant gedrukt worden, zichzelf ook als ‘klant van de publieke sector’ gaan beschouwen en daarbij verwend, veeleisend en ongeduldig geworden. De politici worden voor veel - groot en klein - verantwoordelijk gehouden, maar hebben steeds minder macht en invloed. Niet alleen omdat ze nog steeds geen macht over het weer hebben, maar ook omdat ze de betreffende diensten op afstand hebben geplaatst en de bestuurders daar in de contracten verkeerde of zelfs perverse prikkels voor hebben gegeven.

Daar komt bij dat die kritische burger middels onze moderne continue mediademocratie en ‘beeldbuisinquisitie’ zijn eisen en verwachtingen ogenblikkelijk op het bord van onze politici deponeren en subiet een instant reactie en oplossing eist. Elke te vlotte belofte, verspreking of ‘voor-de-beurt spreking’ - ook om zijn of haar onmacht te verhullen - wordt onverbiddelijk door camera’s geregistreerd en dreigt eindeloos herhaald te worden. Hetgeen een hoog afbreukrisico voor politici oplevert. Men is al heel snel de ‘kop van Jut’, mikpunt van kritiek en spot.

In een poging het goed te doen komen politici met snelle maar vaak lege ‘one-liners’ en zijn steeds meer bezig met incidentenpolitiek. Bovendien is er sprake van steeds meer ‘kortademigheid’, van oriëntatie op de korte termijn. Er moeten snel resultaten geboekt worden. Als is het maar cosmetisch en voor de Bühne. Net als in het bedrijfsleven, waar bestuurders vaak niet verder kijken dan tot de volgende aandeelhoudersvergadering, het volgende kwartaalresultaat, of zelfs de beursnotering de volgende dag, Bij bestuurders van gesubsidieerde instellingen is dat tot de eindejaars resultaten of het volgende contract. Vooral als daar in onze transactie maatschappij veel van afhangt, zoals herverkiezing, verlenging van het contract, of continuering van de baan.

Een typisch voorbeeld wordt gegeven door het rapport van de Parlementaire Commissie Kuiken over de stand van zaken op het spoor (rapport ‘Wissel op de toekomst’). In het rapport wijst de Commissie ‘op perverse prikkels in het spoorstelsel’. De directies van NS en ProRail zijn vooral bezig ‘met het voorkomen van risico’s tot kosten- en budgetoverschrijdingen tijdens hun eigen managementperiode’, en ‘de commissie is van mening dat de minister bijdraagt aan dit defensieve gedrag door bij ProRail met name te sturen op korte termijnfinanciën.’ (Volkskrant 17-02-2012 p. 9) De reactie op zulke kritische rapporten is doorgaans dat er nog meer prestatienormen op nog kortere termijn vastgelegd worden in herzieningen van de contracten. En inderdaad, ook deze commissie draagt zelf weer bij tot nog strengere korte termijn prestatienormen, zoals vastlegging van de gemiddelde reissnelheid of de minimale frequentie van Intercity’s en Sprinters.

Als er één voordeel is aan het op afstand plaatsen van uitvoering en handhaving van de politiek dan is het inderdaad dat dergelijke kortademigheid, gevoeligheid voor lobbies, en incompetentie makkelijker vermeden kan worden. Maar dat laat onverlet dat een dergelijke trend afbreuk doet aan de realiteit en waarde van de democratie.

8.10. Ook ‘pantouflage’ in Nederland?

Wie wil er vandaag de dag onder dergelijke omstandigheden - meer verwachtingen maar minder mogelijkheden om daar direct aan te voldoen - eigenlijk nog politicus worden in Nederland? Is dat niet zeer ondankbaar werk? Zijn dat geen vreemde idealisten? Die blijkbaar ver van de maatschappelijke werkelijkheid staan?

Men is het mikpunt van kritiek en spot en moet daarvoor met een relatief laag salaris genoegen nemen. Althans gemeten in vergelijking met wat men in het oude en nieuwe - uit privatisering ontstane - bedrijfsleven kan verdienen. Daar staat echter tegenover dat het de ijdelheid mag strelen dat men het gevoel heeft enige macht en verantwoordelijkheid te

hebben. Bovendien kan men in die publieke arena goed werken aan de opbouw van een groot en belangrijk politiek en maatschappelijk netwerk, zowel nationaal als internationaal.

Het lijkt er inderdaad op dat politici tegenwoordig minder lang in het politieke bedrijf blijven dan vroeger. Een Drees, De Jong, of Lubbers diende de publieke zaak vrij lang, zo al niet in Nederland dan toch in internationale publieke arena's. Leidende politieke figuren in het meer recente verleden lijken er eerder mee op te houden. Zogezegd om nobele redenen als 'om meer aandacht aan hun gezin te kunnen besteden'. Maar de facto gaan ze daarna hun kennis, ervaring en relaties, opgedaan in de politiek, verzilveren in nieuwe, minder direct zichtbare, functies in geprivatiseerde of op afstand geplaatste organisaties, zoals woningbouwcorporaties en zorginstellingen, of ook commerciële instanties zoals verzekeraars of consultancy bedrijven. Bij de laatsten worden ze met open armen ontvangen. Met daarnaast eventueel aardige bijverdiensten en enige bevrediging van de ijdelheid buiten de publieke schijnwerpers, zoals in raden van commissarissen van grote ondernemingen.

Dit verschijnsel is bekend van landen waar men al veel langer op afstand van de politiek geplaatste organisaties heeft, maar die daar op de één of andere manier toch ook wel van afhankelijk zijn, zoals bv. in Frankrijk, met een rijk verleden van min of meer autonome staatsbedrijven. Daar komt ook de term voor dit verschijnsel vandaan: '*pantouflage*': een draaideur voor 'politieke ondernemers' van de publieke naar de minder zichtbare (semi-) private sector. Daar bestaat al lang het gebruik dat verdienstelijke politici, bestuurders of hogere ambtenaren voor hun werk voor de publieke zaak beloond worden met een goed verdienende baan bij een staatsbedrijf of een andere op afstand geplaatste organisatie. Dan wel dat ze - in Frankrijk via een Grand Corps - mooie banen krijgen aangeboden in het bedrijfsleven.

Die wereld van pantouflage wordt gekenmerkt door een paradox, omgekeerd aan die in de publieke sector. Hier in plaats van minder meer mogelijkheden, maar in plaats van meer minder publieke eisen en verwachtingen, want minder grote zichtbaarheid in de mediacratie.

In Frankrijk en Japan, waar men al langer ervaring heeft met politici en ambtenaren die hun ervaringen, kennis, en kennissenkring te gelde maken door de openbare dienst te verlaten en in te ruilen voor een financieel zeer aantrekkelijke functie bij private ondernemingen inclusief consultants, die eerder met die overheid te maken hadden en nog steeds hebben, is inmiddels een dergelijke pantouflage bij de wet strafbaar gesteld. Zou het geen tijd worden om daar nu ook in Nederland enig paal en perk aan te stellen? Of zou men daarmee het politieke en administratieve ambt nog minde aantrekkelijk maken, zodat het nog moeilijker wordt om mensen te rekruteren voor dergelijke leidinggevende politieke functies?

9. Conclusie

Privatisering leidt tot reductie van het publiek domein. Politiek wordt steeds meer vervangen door economie en de burger wordt gereduceerd tot consument. Daarmee treedt ook een verschuiving op in de dominante mechanismen van zeggenschap en controle op macht: van 'voice' naar 'exit'.

Naarmate meer objecten en diensten uit het publieke domein verdwijnen, vermindert niet alleen de invloed van politici, maar ook van burgers die politici als hun vertegenwoordiger aan willen spreken. Als het goed is komt daar een invloed via de exit optie voor in de plaats. Worden we slecht behandeld door ziektekostenverzekeraar Achmea, dan snel naar Centraal Beheer. Vinden we het onzinnig dat Time-Warner padvinders verbiedt 'Happy Birthday to You' te zingen (Bakker 2001: 22), dan niet meer naar films van die maatschappij gekeken. Kunnen we op die manier echter ook invloed op maatschappelijke processen uitoefenen? Als ik nooit meer naar een disco ga, voorkom ik daarmee een tweede

Volendam-ramp? Is een boycot van Shell een voldoende middel om de luchtvervuiling tegen te gaan?

En wordt er nu beter naar de consument dan naar de burger geluisterd? In ieder geval is het machtsverschil tussen consument en menige private organisatie vaak groter dan tussen burger en politicus. De eerste is een relatie tussen individu en commerciële organisatie, de laatste is er een tussen individu en individu. Die commerciële organisatie wordt bovendien steeds groter door de voortgaande concentratie en fusietendens - die overigens nog aangewakkerd wordt door de privatisering. De fragmentatie van private kennis zet innoverende bedrijven ertoe aan concurrenten met kennisbezit in te lijven. Veel markten zijn inmiddels oligopolies. Daar staat slechts een zwak georganiseerde consument tegenover.

De consumentensoevereiniteit is in veel gevallen een theoretische fictie. En in ieder geval niet geschikt als sturingsprincipe voor de samenleving. In een democratie hoort het anders. Politiek gaat uiteindelijk boven economie. En dus volkssoevereiniteit boven consumentsoevereiniteit.

Wat is de limiet van een dergelijke ontwikkeling? De overbodigheid van de politiek! Een in zijn uiterste consequentie doorgevoerde liberalistische marktwerkingspolitiek, dwz. één die verwordt tot libertarianisme c.q. anarchisme, laat geen ruimte voor een politiek domein, geen rol voor een staat, voor oikos noch politeia. Waarom nog ter stembus gegaan als er steeds minder in de politiek beslist wordt, als er steeds minder publieke ruimte is om in - en publieke belangen om over - te delibereren? Draagt verdergaande privatisering zo ook niet bij aan de veelvuldig betreunde 'Politikverdrossenheit'?

Het vervolgen van een privatiseringsbeleid tot in zijn uiterste consequentie zou daarom in zekere zin zelfmoord zijn voor politieke partijen. Misschien dat ze dan maar het beste kunnen fuseren met consumentenorganisaties. En de leden en activisten van de partijen? Voor hen is hooguit een rol weggelegd als juryleden in privaatrechtelijke geschillen over eigendomsrechten en economische transacties. Bureaucraten worden advocaten, politici worden (scheid)srechters, en burgers juryleden. Is dat onze visie van het toekomstige publieke domein? Zou dat niet een nieuwe en echte 'tragedie van de commons' zijn: het verdwijnen van de politeia ... in een poging de eerste tragedie te overkomen?

Gebruikte Literatuur

- Aarden, E., Y. Bartholomé, A. Meershoek, I. van Hoyweghen en K. Horstman (2011) *De prijs van heupen en knieën: Vvermarkting van behandelingen in de gezondheidszorg*, WRR-Webpublicatie nr. 52
- Aspers, Patrick (2006) 'Markets', in Jens Beckert en Milan Zafirovski (eds) (2006) *International Encyclopedia of Economic Sociology*, London: Routledge
- Aspers, Patrick (2011) *Markets*, Cambridge: Polity Press
- Baarsma, Barbara, en Jules Teeuwes (2009) 'Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak', in Eric van Damme en Maarten Pieter Schinkel (2009) *Marktwerking en Publieke Belangen. Preadviezen 2009 voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Amsterdam: KVS, pp. 23-51
- Bakker, Gerben (2001) 'The Enclosed Economy', in *EUI-Review*, Florence (European University Institute), Spring, pp. 20-26
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society, Towards a New Modernity*. London: Sage
- Beckert, Jens en Milan Zafirovski (eds) (2006) *International Encyclopedia of Economic Sociology*, London: Routledge
- Beckert, Jens, and Patrik Aspers (eds) (2011) *The Worth of Goods. Valuation and Pricing in the Economy*, Oxford: Oxford University Press
- Boot, Arnoud (2012) 'We leven in een transactiemaatschappij', in Tobias Reijngoud *Weten is meer dan meten. Spraakmakende opinieleiders over de economisering van de samenleving*, Amersfoort: Uitgeverij Lias, pp. 118-131
- Bovens, Mark, en Anchrit Wille (2010) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Den Haag: Van Stockum
- Chandler, Alfred D. (1977) *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass.: Belknap/Harvard University Press
- Commissie Van Thijn, Wiardi Beckman Stichting (2002) *Privatisering en de Hervorming van de Publieke Sector: Ophouden of Doorgaan?*, Amsterdam: WBS (Samenvatting in 'Socialisme en Democratie' 2002, No.1, pp. 16-27)
- Crouch, Colin (2004) *Post-Democracy*, Cambridge: Polity Press
- Crouch, Colin (2011) *The Strange Non-Death of Neo-Liberalism*, Cambridge: Polity Press
- Damme, Eric van, en Maarten Pieter Schinkel (eds) (2009) *Marktwerking en Publieke Belangen. Preadviezen 2009 voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Amsterdam: KVS

- Doorn, Jacques van (1981) 'Corporatisme en technocratie: een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek'. *Beleid en Maatschappij*, 8: 134-149
- Elias, Norbert (1977) *Über den Prozess der Zivilisation*, Frankfurt/M: Suhrkamp
- FNV (2007) *Marktwerking: Timeout!* Amsterdam
- Gambetta, Diego, and Heather Hamill (2005) *Streetwise: How Taxi Drivers Establish Customers' Trustworthiness*, New York: Russell Sage Foundation
- Granovetter, Mark (1985) 'Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness', in *American Journal of Sociology*, 91: 481-510
- Groenendijk, Jeroen (1998). Overheidsinvloed in het openbaar vervoer. Een vergelijkend onderzoek naar deregulering, privatisering en verzelfstandiging in Europa. Utrecht, Proefschrift Universiteit Utrecht
- Heilbroner, Robert (1999, orig.1953) *The Worldly Philosophers: The Lives, Times And Ideas Of The Great Economic Thinkers*, 1953, New York: Simon & Schuster
- Hildebrand, Youri (2010) *Freer Markets, More Court Rulings?* Proefschrift, Universiteit Utrecht
- Hirschl, Ran (2007) *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge: Harvard UP
- Hirschl, Ran (2010) *Constitutional Theocracy*, Cambridge: Harvard UP
- Katzenstein, Peter (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell UP
- Kelemen, R Daniel (2006) 'Suing for Europe. Adversarial Legalism and European Governance'. In *Comparative Political Studies* 39, 1-27.
- Kelemen, R. Daniel (2011) *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge, Mass: Harvard UP
- Kemenade, Jos van (1997) 'De gekooide overheid', in *Openbaar Bestuur*, nr.7, pp. 2-7
- Kunneke, RW, J.P.M.Groenewegen,, and J.F. Auger (eds). (2009). *The governance of network Industries: Institutions, Technology and Policy in Regulated Infrastructures*, Cheltenham: Edward Elgar
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation
- MacKenzie, Donald (2006) *An Engine, Not a Camera. How Financial Models Shape Markets*, Cambridge: MIT Press

- MacKenzie, Donald, Fabian Muniesa en Lucia Siu eds ((2007) *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Mertens, F.J.H, R. Pieterman, Kees Schuyt, and Gerard de Vries (2003) *Pech moet weg!* Amsterdam: Amsterdam University Press
- Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Den Haag: MinEZ
- Mitnick, Barry M. (1980) *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press
- Olsen, Johan P. (2006) 'Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy', in *Journal of Public Administration Research*, 16:1, pp. 1-24
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Polanyi, Karl (1957) *The Great Transformation*, Boston: Beacon
- Powell, Walter (1990) 'Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization', in *Research in Organizational Behavior*, 12: 195-356
- Raak, Ronald van, Peter Sas en Nico Schouten (2002) *De Uitverkoop van de Energie, De Uitverkoop van het Openbaar Vervoer en De Uitverkoop van Publieke Diensten*, Rotterdam: Wetenschappelijk Bureau van de Socialistische Partij
- Scharpf, Fritz.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford UP
- Scharpf, Fritz W. (2001) 'What have we Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity', *Working Paper* of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Keulen
- Scharpf, Fritz W. (2010a) 'Legitimacy in the Multilevel European Polity', *European Political Science Review*, 1(2): 173–204
- Scharpf, Fritz W.(2010b) 'The Asymmetry of European Integration - Or: Why the EU Cannot Be a Social Market Economy', in: *Socio-Economic Review* 8(2), 1-40
- Schmitter, Philippe, and Gerhard Lehmbruch (1979) *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londen en Beverly Hills: Sage
- Schumpeter, Joseph (1994, orig.1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Routledge
- Singer, P.W. (2003) *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca: Cornell University Press

Stam, Erik, Bart Stellinga, and Gerard de Vries (2010) 'Marktwerking en publieke belangen', in *Economisch-Statistische Berichten* 95: 4577, jan. 22, 2010, pp. 59-61

Stigler, Joseph (1971) 'The Theory of Economic Regulation', in *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 3, pp. 3-18

Stigler, G.J., en G.S. Becker (1977) 'De gustibus non es disputandum', *American Economic Review*, blz. 76-90

Stone, Deborah (2002) *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York: Norton

Swaan, Abram de (2008) De vrije markt is een waanidee, *Me Judice*, jaargang 1, 3 november 2008.

Teulings, Coen, Lans Bovenberg, and Harry van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Thiel, Sandra van (2000) 'Quangocratization: Trends, Causes, and Consequences', Utrecht /Amsterdam: Thelathesis

VNO/NCW (2007) *Een Europa dat werkt*, Den Haag

Vogel, Steven K. (1996) *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in the Advanced Industrial Countries*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Vree, Wilbert van (1994) *Nederland als vergaderland. Opkomst en verbreiding van een vergaderregime*, Groningen: Wolters Noordhoff.

Vree, Wilbert van (1999) *Meetings, Manners, and Civilization. The Development of Modern Meeting Behaviour*, London/New York: Leicester University Press

Waarden, Frans van (1980) 'Corporatisme als probleemoplossing. Een 'ideengeschichte' van het corporatief denken, met name in katholieke kring', in H.J. Verhallen (ed.) *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en Democratie*, Samsom, Alphen aan de Rijn

Waarden, Frans van (1982) 'Machtsverschuivingen tussen kapitaal en arbeid in de overgang naar de verzorgingsstaat. Over personeelstekort en arbeidsmarktpolitiek van Twentse textielfabrikanten', in J.A.P. van Hoof e.a. (eds) *Macht en onmacht van het management*, Samsom, Alphen aan de Rijn

Waarden, Frans van (1998a) 'Het Notariaat tussen Markt naar Staat', *Economisch-Statistische Berichten* Vol. 83, No. 4163 (14 August), pp. 614-615

Waarden, Frans van (1998b) 'Transacties over taxi's', in *Economisch-Statistische Berichten* Vol. 83, No. 4135 (16 January), pp.28-32

Waarden, Frans van (2002) 'Market Institutions as Communicating Vessels: Changes between Economic Coordination Principles as a Consequence of Deregulation Policies', in J. Rogers Hollingsworth, Karl H. Mueller, and Ellen Jane Hollingsworth (eds) *Advancing*

Socio-Economics. An Institutionalist Perspective, Lanham, Boulder, New York and Oxford (Rowman and Littlefield), pp. 171-212

Waarden, Frans van (2006) 'Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie', in *Beleid en Maatschappij*, volume 33, no. 4, pp. 232-251

Waarden, Frans van (2009) 'Power to the Legal Professionals. An Americanization of European Law?', in *Regulation and Governance*, 3: 3, pp.197-216

Waarden, Frans van, and Youri Hildebrand (2009) 'From Corporatism to Lawyocracy? On Liberalization and Juridification', in *Regulation and Governance*, 3: 3, pp. 259-286

Waarden, Frans van, en Robin van Dalen (2010) 'Het homunculusprobleem van vrije markten. Over het halal-geval van handel in vertrouwen', *Beleid en Maatschappij* 37 (3): 259-278

Waarden, Frans van (2011a) 'Varieties of Private Market Regulation: Problems and Prospects', to appear in David Levi-Faur (ed.) *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar. pp. 469-485

Waarden, Frans van (2011b) *All Power to the Judges? Three Questions, Three Paradoxes*, paper presented at the workshop on 'Adversarial Legalism à l'Européen?', organized by the European Union Centre of Excellence (EUCE) of York University, Toronto, Canada, April 28 – 29, 2011

Waarden, Frans van (2012) 'The Governance of Markets: On Generating Trust in Transactions', in David Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 355-371

Wendell Holmes, Oliver (2009 orig. 1881) *The Common Law*, New York: Cosimo

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, WRR rapporten aan de regering, 56. Den Haag: Sdu uitgevers.

White, Harrison (1981) 'Where do markets come from?', in *The American Journal of Sociology* 87: 517-47

Wilson, James Q. (1980) *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books

Tabel 2. Veranderingen Kengetallen Nederlands Rechtstelsel 1970-2005						
Variabele:	1970	1980	1990	2000	2005	2005/2000; 1970/80 =100
aantal geregistreerde advocaten	2,063	3,726	6,381	11,033	13,765	667
advocatendichtheid (aantal per 100.000 inwoners)	16	26	43	70	84	525
<i>ter vergelijking: advocatendichtheid UK</i>	<i>49</i>	<i>75</i>	<i>107</i>	<i>158</i>	<i>194</i>	396
<i>ter vergelijking: advocatendichtheid US</i>	<i>175</i>	<i>268</i>	<i>324</i>	<i>378</i>	<i>373</i>	213
rechtbank personeel	3,090	4,694	6,427	9,900	9312	301
rechtbank personeel: dichtheid (per 100.000 inwoners)	24	33	43	62	57	238
rechters: dichtheid (per 100.000 inwoners.)	2.4	4.1	5.0	10.3	12.3	513
civiele rechtzaken	148537	182101	309418	515500	528170	356
administratiefrechtelijke zaken	20608	39352	53425	100021	144340	700
strafrechtzaken	136135	229771	260844	233324	266857	196
gemiddelde aansprakelijkheidsclaims (index)			100	199	327	
rechtsbijstandsverzekeringspremies (totaal in mln euro)	10	97	215	577		5770
Vergelijking: Nederlandse bevolking (x1000)	12975	14091	14893	15864	16306	126
Vergelijking: Nederlands BNP (mln €prijzen 2000)	180568	242984	306034	417960	443937	246

<i>Tabel 3. Historische ontwikkeling het aantal civielrechtelijke gedingen in rechtbanken van eerste instantie tussen 1900-1970</i>				
Country	1900 aantal (±)	1900 per 100,000 inwoners	1970 aantal (±)	1970 per 100,000 inw.
Netherlands	12,000	235	83,000	637
Belgium	150,000	2,242	310,000	3,219
Denmark	38,000	1,551	195,000	3,955
Prussia/BRD	2,100,000	7,500	5,000,000	8,183
Austria	1,700,000	6,513	530,000	7,105
England + Wales	1,260,000	3,873	2,150,000	4,408
France	640,000	1,643	1,100,000	2,118
Italy	2,400,000	7,279	1,150,000	2,137
Sweden	60,000	1,167	280,000	3,183
Finland	50,000	1,880	27,000	586
Norway	120,000	5,357	66,000	1,701
Spain	170,000	913	280,000	829
US (1975)			7,600,000	5,212

Bron: litigation data: Wollschlaeger 1989: 55-81 (based on readings of graphs);
 population data, Geohive (<http://www.xist.org/earth/census.aspx>). US data: National Center fState Courts 'Court Statistics Project' 1975