

# De schijntegenstelling tussen markt en overheid

Linkse politici roepen graag een tegenstelling tussen overheid en markt op. Floris Heukelom en Rutger Zwart ageren daartegen. De twee systemen hebben elkaar nodig en juist sociaal-democraten hebben ook nooit anders beweerd.

FLORIS HEUKELOM & RUTGER ZWART

De vraag naar de verhouding tussen overheid en markt staat volop in de belangstelling. Zo wijdde de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde in 2009 een lijvig rapport aan *Marktwerking en publieke belangen*<sup>1</sup>, publiceerde een aantal D66-denkers in 2010 een nieuwe visie op de relatie tussen overheid en markt,<sup>2</sup> en lijkt de Teldersstichting namens de vvd de verhouding tussen markt en overheid opnieuw te willen definiëren onder de noemer van eerlijkheid.<sup>3</sup>

Ook binnen de Partij van de Arbeid woedt de discussie. In 2009 bijvoorbeeld, wijdde s&D een themanummer aan *De zichtbare hand. Conditie voor marktwerking in de publieke sector*.<sup>4</sup> Het is daarom prijzenswaardig dat de nota *Publieke sector*, geschreven als opmaat voor het aanstaande PvdA-congres van januari 2012, het overheid-versus-markt-debat nu eens probeert te vermijden, en zich concentreert op de idealen van de Partij van de Arbeid. Toch ontkomt ook deze nota er niet aan de publieke sector te relate-

ren aan overheid en markt. Zo kiest de nota 'vol overtuiging voor een actieve rol van de overheid', maar kan in dezelfde alinea 'de uitvoering van publieke taken [...] een samenspel zijn van overheid, maatschappelijke organisaties, burgers en private partijen'.<sup>5</sup>

In deze verschillende discussiebijdragen zitten vaak twee aannames verweven, al dan niet impliciet. Ten eerste de aanname dat de PvdA veelvuldig van standpunt verandert als het om de verhouding tussen overheid en markt gaat. De ene keer was marktwerking goed en moesten de Nederlandse Spoorwegen worden geprivatiseerd, dan weer klonk de roep om die privatisering (deels) ongedaan te maken. Heeft de Partij van de Arbeid wel een consistente visie op de verhouding tussen overheid en markt? Een tweede aanname is dat markt en overheid twee elkaar uitsluitende eenheden zijn. In dit artikel willen we beide aannames nuanceren.

HET STREVEN NAAR EEN GEMENGDE  
ECONOMIE

Zoals bekend staat het socialisme van origine zeer kritisch tegenover alles wat met marktwerking te maken heeft. Eind negentiende eeuw

**Over de auteurs** Floris Heukelom is econoom, verbonden aan de Radboud Universiteit, en raadslid voor de PvdA in de gemeente Nijmegen. Rutger Zwart is fractievoorzitter PvdA Nijmegen.

**Noten** zie pagina 41

verzetten socialisten zich krachtig tegen het kapitalisme en droomden zij van een wereld zonder privébezit. In de loop van de twintigste eeuw liet de sociaal-democratie deze revolutionaire ideeën echter los. Er kwam zelfs ruimte voor een positieve waardering van de markt. Al in het *Plan van den Arbeid* (1935, middenin de crisis) betrok de SDAP de stelling dat het grootste deel van de bedrijvigheid beter kan functioneren in private handen. In navolging van het *Plan van den Arbeid* werd het streven van de Nederlandse sociaal-democratie niet meer het kapitalisme om zeep te helpen, maar de negatieve gevolgen ervan te bestrijden.

Het belangrijkste doel van de PvdA na de Tweede Wereldoorlog was het vergroten van de vaderlandse welvaart, waarvoor men het kapitalistische systeem maar wat graag inzette. In 1952 schreef Den Uyl, toenmalig directeur van de Wiardi Beckman Stichting: 'Het socialisme zal zich nog nader vertrouwd moeten maken met de gedachte dat de wedijver in het economische leven evenzeer een nuttige functie heeft te vervullen als de gedifferentieerde beloning.'<sup>6</sup> In het artikel *Theorie en beweging* (1956) schreef hij over de economische denkbeelden van het socialisme: 'Hierbij valt in het bijzonder te denken aan een nieuwe waardering van de concurrentie en het prijsmechanisme naast de planning' en sloot hij zich aan bij de gedachte 'concurrentie voor zover mogelijk, planning voor zover nodig'. Den Uyl propageerde in dit artikel de gemengde economie, 'het gemengde stelsel van een publieke naast een sterke private sector'.<sup>7</sup>

In 1959 werd het begrip gemengde economie in het beginselprogramma van de PvdA opgenomen. Het programma erkende de zegenrijke werking van de markt, maar wilde daarnaast een sterke overheid. Met uitzondering van een korte periode in de jaren zeventig, toen de PvdA onder invloed van Nieuw Links eenzijdig pleitte voor nationalisaties, heeft de Partij altijd vastgehouden aan de idee van de gemengde economie. Naast waardering voor marktwerking en ondernemerschap is er het geloof in het belang van een krachtige overheid die de markt

reguleert en mensen bescherming biedt tegen ongewenste gevolgen. Bekend in dat verband is het betoog van Bart Tromp uit 1990 waarin hij pleitte voor een 'breideling' van het kapitalisme, waarbij de overheid de markt gebruikt waar mogelijk en breidelt waar nodig.<sup>8</sup>

In de Paarse jaren negentig ging de PvdA ver mee met het liberale programma van marktwerking en deregulering, zonder echter het belang van de overheidsrol te vergeten. Het was een breed gedeelde opvatting binnen de sociaal-democratie dat binnen het mengsel van markt en overheid de markt meer ruimte moest krijgen. In 1999 achtte Melkert het echter al tijd om op de rem te trappen met zijn 'nee, tenzij' als uitgangspunt voor privatiseringen van publieke organisaties.<sup>9</sup>

In 2002, het jaar van de Fortuyn-revolte, verscheen een fundamenteel partijrapport over de verhouding tussen markt en overheid: *Grenzen aan de markt*. Een commissie, onder leiding van Ed van Thijn, kwam tot de conclusie dat in de jaren negentig een eenzijdige agenda had geheerst: 'Een al te zonnige kijk op de werking van het marktmechanisme, waarbij de nadelen van overheidssturing worden uitvergroot en de nadelen van marktwerking worden gebagateliseerd, heeft z'n sporen in het Nederlandse privatiseringsbeleid nagelaten.'<sup>10</sup> Maar bij de noodzakelijke hervorming van de publieke sector zouden volgens de commissie allerlei vormen van privatisering, verzelfstandiging en liberalisering nog steeds nodig kunnen zijn. Geen 'beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald,' maar een pleidooi voor 'gecontroleerde marktwerking'.

De auteurs van het PvdA beginselmanifest uit 2005 vertaalden dit naar een pleidooi voor een 'beschaafd kapitalisme', hetgeen 'vraagt om een gemengde economische orde waarin marktwerking ingeperkt en ingebed wordt door wetten en regels'.<sup>11</sup> In januari 2010 scherpte partijleider Wouter Bos dit betoog aan door te wijzen op de ondermijning van de menselijke waardigheid als gevolg van een te grote nadruk op de markt.<sup>12</sup>

De PvdA heeft nooit geijverd voor eindeloos meer marktwerking, net zomin als zij een overheidsmonopolie voorstond. Het ideaal van een gemengde economie staat sinds de jaren dertig niet meer ter discussie. Het debat gaat alleen over de juiste mix van overheid en markt. Daar verandert zelfs de financiële crisis van nu niets aan. Dat we soms denken van wel heeft te maken met de algemene misvatting de overheid en markt te zien als twee zaken die elkaar uitsluiten.

#### EEN INGESLETEN MISVATTING

Het begrijpen van overheid en markt als twee tegengestelde en elkaar uitsluitende vormen van economische organisatie is een misvatting van relatief recente datum. Begin twintigste eeuw raakten veel West-Europese socialisten ervan overtuigd dat een rechtvaardigere samenleving beter via de overheid dan via een revolutionaire opstand tegen de kapitalisten bereikt kon worden. Tegelijkertijd brak in Rusland wel de revolutie uit, hetgeen echter niet leidde tot een communistische samenleving zoals Marx deze bedoeld had, maar tot een alomtegenwoordige en vaak gewelddadige staat die ieder onderdeel van de samenleving wilde controleren.

38 Na de Tweede Wereldoorlog scherpte de ideologische en politieke machtsstrijd tussen de communistische Sovjet-Unie en de kapitalistische Verenigde Staten de gevoelde tegenstelling tussen overheid en markt verder aan. Markt en overheid werden twee elkaar uitsluitende ideologieën. In 1954 vertaalde de Amerikaanse econoom Paul Samuelson deze ideologische tegenstelling terug naar de economische wetenschap met behulp van een onderscheid tussen publieke en private goederen.<sup>13</sup> Publieke goederen, zo betoogde Samuelson, worden gekenmerkt door een consumptie die niet tot een selecte groep mensen is te beperken en door een product dat niet opgedeeld kan worden in individuele porties. Daarom zou de overheid de productie ervan op zich moeten nemen. De archetypische voorbeelden zijn defensie

en dijken. Het private product daarentegen, kan juist wel worden opgedeeld in individuele porties, en van de consumptie ervan kunnen individuen juist wel worden uitgesloten. Denk aan de dvd-speler of de pot pindakaas. Om die reden kunnen private goederen bij uitstek door de markt worden geproduceerd, zo betoogde Samuelson. Door de ideologische tweestrijd van de Koude Oorlog en het elegante onderscheid van Samuelson tussen publieke en private goederen, werd de tegenstelling overheid-markt een gegeven in het westerse politiek-economische denken.

De term 'publieke sector' gebruiken als samenvatting van sociaal-democratische idealen — zoals in de nota voor het PvdA-congres van januari 2012 gebeurt<sup>14</sup> — is dan ook een wat ongelukkige keuze. Het suggereert dat de

### *In 1999 trapte Melkert al op de rem bij de privatisering van publieke organisaties*

publieke sector een noodzakelijk onderdeel van de sociaal-democratische idealen is, en dat het de overheid is die per se de uitvoering ter hand moet nemen van die idealen. Dat is natuurlijk niet per definitie het geval. Daarnaast bevestigt deze woordkeus impliciet het beeld van een publieke en private sector, oftewel overheid en markt, die tegengesteld zijn en elkaar uitsluiten. Maar hoe begrijpelijk ook vanuit historisch oogpunt, de strikte tegenstelling tussen overheid en markt is te simpel, omdat ze voorbijgaat aan de onvermijdelijke verstrengeling van de twee.

Overheid en markt verhouden zich op ten minste drie manieren tot elkaar. Ten eerste is er de juridische verhouding. Met behulp van haar geweldsmonopolie kan de overheid eigendomsrechten en de vrije uitwisseling van goederen en diensten garanderen, en daarmee een markt creëren of een reeds uit zichzelf ontstane markt versterken. Die markt werkt vaak beter (dat

wil zeggen: creëert meer waarde) wanneer de overheid nog een hele trits andere taken op zich neemt, zoals het controleren van de kwaliteit en hoeveelheid van goederen, het bepalen en afdwingen van standaarden, het in rekening brengen van sociale kosten, enzovoorts. De markt op zaterdag in de stad is daar een voorbeeld van. Eigendom van goederen en vrije handel worden gegarandeerd door de marktmeester en politie,

de kwaliteit van goederen wordt gecontroleerd door de Voedsel en Waren Autoriteit.

Verder is de overheid soms nodig om te voorkomen dat de markt zichzelf vernietigt. Grote bedrijven als Microsoft en Ahold (Albert Heijn) kunnen door hun macht meer winst maken dan kleine bedrijven, wat tot een monopolie en dus opheffing van de markt kan leiden. Een vergelijkbaar probleem is de verleiding voor indivi-

---

## Het voorbeeld van de basishypotheek

Hoe kan de PvdA haar idealen nastreven zonder te vervallen in de overheid-markttenstelling? Een voorbeeld is de 'basishypotheek'.<sup>19</sup> De economische en financiële crises van de afgelopen jaren hebben onder andere laten zien dat de verkoop van hypotheeklen niet goed werkt. Banken en met name tussenpersonen hebben een prikkel om zo veel mogelijk hypotheeklen te verkopen, opgetuigd met zo veel mogelijk verzekeringen en inleg in beleggingsfondsen. Hypotheekverkopers hebben daarnaast vrijwel altijd een grote informatie- en kennisvoorsprong op de huishoudens die de hypotheeklen kopen. Ze hebben met andere woorden de kennis en de prikkel om meer en slechtere hypotheeklen te verkopen dan nodig.

We kunnen dit oplossen door allerlei regels op te stellen (en af te dwingen) ten aanzien van hypotheekverstrekking, zoals de huidige regering doet. Ook zouden we staatsbank ABN AMRO het alleenrecht op hypotheekuitgifte kunnen geven. Beide oplossingen fnuiken echter de welvaartsverhogende voordelen van het ondernemerschap en de creativiteit van de markt. Het gaat er dus om de verschillende verhoudingen tussen overheid en markt zo in te zetten dat het ondernemerschap en de creativiteit van de markt worden geprikkeld, terwijl daarnaast individuen worden beschermd tegen eigen onwetendheid en andermans hebzucht. De basishypotheek biedt in dit geval een oplossing.

De basishypotheek is een hypotheek waarvan de voorwaarden worden vastgesteld door de overheid. Te denken valt bijvoorbeeld aan een annuïteitenhypotheek van niet meer dan vier keer het bruto-inkomen, een looptijd van dertig jaar, een vast rentepercentage, geen verzekeringen anders dan die bij wet zijn verplicht, en geen vermogensopbouw via aandelen. Hypotheekaanbieders worden verplicht om de basishypotheek aan te bieden binnen de door de overheid gestelde regels. Bij twijfel kan de consument altijd bij de overheid terecht voor advies of controle van de hypotheek. Naast de basishypotheek blijft het voor consumenten gewoon mogelijk om andere soorten hypotheeklen af te sluiten.

Het instrument van de basishypotheek kent ten minste drie voordelen. Ten eerste beschermt deze consumenten tegen financiële onwetendheid (en tegen de informatie- en kennisvoorsprong van de hypotheekaanbieders). Daarmee zorgt deze hypotheek er tevens voor dat de markt haar winst niet gaat halen uit onwetendheid en onkunde. Ten tweede biedt de basishypotheek aanbieders de mogelijkheid om te concurreren op de prijs van het product, dat wil zeggen op het rentepercentage en op de kwaliteit en klantvriendelijkheid. De markt kan haar welvaart creërende werking houden. Ten derde zorgt het in stand houden van andere hypotheekvormen ervoor dat ondanks de extra geboden zekerheid van de basishypotheek de keuzevrijheid van het individu niet wordt beperkt.

duale bedrijven om prijsafspraken te maken, teneinde meer welvaart naar zich toe te trekken en de markt buiten werking te stellen. Een ander onderdeel van de juridische verhouding tussen overheid en markt is daarom het opstellen en afdwingen van regels door de overheid tegen prijsafspraken en monopolievorming.

Een tweede verhouding tussen overheid en markt is wat we de politieke relatie zouden kunnen noemen. Elke politieke partij ziet zich voortdurend voor de vraag gesteld of de productie van een bepaald goed of een bepaalde dienst via de overheid of via de markt geregeld dient te worden. Welke optie de voorkeur geniet is onder andere afhankelijk van hoe men economische gelijkheid, keuzevrijheid, efficiëntie en andere waarden ten opzichte van elkaar waardeert, en hoe men de ervaringen met overheids- of marktproductie in het verleden beoordeelt. Eén manier om hiermee om te gaan, is te bekijken aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat de productie van een goed of dienst aan de markt kan worden overgelaten.

Dat wil niet zeggen dat in een bepaalde situatie of voor bepaalde goederen de markt, de overheid of juist een mengvorm altijd het beste systeem is. Voortschrijdende technologie bijvoorbeeld, kan de keuze tussen overheid en markt veranderen. Maar soms is er ook gewoon niet één superieur systeem. Kenneth Arrow heeft dit al eens mooi uiteengezet in *Uncertainty and the welfare economics of medical care*.<sup>15</sup> Soms kan een verkokerde en in zichzelf gekeerde ambtelijke organisatie een heel goede reden zijn om een dienst voortaan door de markt te laten verzorgen. Net zo goed kunnen er jaren later goede redenen zijn een ander systeem te kiezen. De gemeente Nijmegen heeft bijvoorbeeld goede ervaringen met de verzelfstandiging van gemeentelijke diensten. In de tweede helft van de jaren negentig werd zowel het gemeentelijk vervoersbedrijf als de gemeentelijke reinigingsdienst verzelfstandigd.<sup>16</sup> Beide bedrijven slaagden erin de dienstverlening te verbeteren en kostenefficiënter te werken.

Uiteraard bleef de gemeente wel als opdrachtgever verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Maar in het geval van de reinigingsdienst koos de gemeente er onlangs voor het verzelfstandigde bedrijf weer naar de gemeente terug te halen. Via een vorm van ‘inbesteding’ kan de gemeente nu opdrachten geven aan het eigen bedrijf. Zo worden de voordelen van marktwerking (flexibiliteit, professionaliteit) gecombineerd met de voordelen van overheidssturing (als opdrachtgever en aandeelhouder). Ook omliggende gemeentes worden aandeelhouder van dit reinigingsbedrijf en gaan er hun opdrachten ‘inbesteden’. In de politieke relatie tussen overheid en markt moet de politiek voortdurend kiezen hoe de productie van goederen geregeld zal worden. Vrijwel altijd gaat het daarbij om mengvormen, die in de loop der tijd ook nog eens om verschillende redenen steeds worden aangepast zonder dat er één universeel optimaal systeem is.

Ten derde is er de concurrentierelatie tussen overheid en markt. Nadat de overheid een bepaalde markt heeft gecreëerd of gelegitimeerd, regels en randvoorwaarden voor de markt heeft vastgesteld en een keuze heeft gemaakt welke goederen en diensten via de overheid en welke via de markt geleverd zullen worden, concurreert ze met de markt. Neem de markt voor vervoersmiddelen. De overheid maakt deze markt allereerst mogelijk door de bescherming van eigendomsrechten en door het garanderen van een vrije goederen- en dienstenoverdracht en zij bakent die markt af door een serie regels ten aanzien van veiligheid, verkeersregulatie en milieunormen. Vervolgens bepaalt de overheid welke goederen en diensten door de markt geproduceerd kunnen worden — zoals fiets, auto en vliegtuig — en welke door de overheid geleverd zullen worden — zoals trein en bus. Maar zodra dat allemaal gebeurd is, concurreert de overheid met haar bus en trein op de door haarzelf gecreëerde markt met de fiets, auto en het vliegtuig van private producenten.

De nota *Publieke sector* bevestigt opnieuw dat de PvdA sinds jaar en dag handelt vanuit dezelfde grondbeginselen (het streven naar een gelijke verdeling van inkomen, macht en kennis, en het zo efficiënt mogelijk omgaan met schaarse euro's). Maar onderbelicht blijft vaak dat we dit doen vanuit een genuanceerde kijk op de verhouding tussen overheid en markt.<sup>17</sup>

Ook de recente financiële en economische crises veranderen daar wat ons betreft weinig aan. We passen ons beleid aan nieuwe inzichten aan, net zoals we dat al honderd jaar doen. Aan de onderliggende principes op basis waarvan we dat doen en aan onze genuanceerde kijk op de relatie tussen overheid en markt verandert dat niets.<sup>18</sup>

Noten

- 1 Damme, E. van. and M. P. Schinkel, Eds. (2009). *Marktwerking en publieke belangen*. Amsterdam, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- 2 Witteloostuijn, A. van, en anderen (2010). *It Takes Two to Tango, Het Yin en Yang van markt en overheid als gelijkwaardige ordeningsprincipes*, D66 Kenniscentrum.
- 3 Wissenburg, M., F. de Beaufort, et al. (2011). *Eerlijk is eerlijk, wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen*, Den Haag, Prof. mr. B. M. Teldersstichting.
- 4 s&D 2010/9; zie ook Claassen, R. (2010), 'De markt als paard van Troje', s&D 2010/1-2, pp. 35-45, en Putters, K. (2010). 'Zorgen waar het moet, ondernemen waar het kan', s&D 2010/9, pp. 9-20.
- 5 *Een nieuwe sociaaldemocratische visie op de toekomst van de publieke sector*, Versie: 6 oktober 2011, p.3.
- 6 'Heroriëntering van het socialisme', in: *Inzicht en Uitzicht. Opstellen over economie en politiek*, Amsterdam 1978, p. 35.
- 7 'Theorie en beweging', in: *Inzicht en Uitzicht*, p. 38.
- 8 Tromp, B.A.G.M. (1990). 'Beginselprogramma: noodzaak en onmogelijkheid', s&D 1990/4, pp. 105-112.
- 9 *Grenzen aan de markt. Privatisering en de hervorming van de publieke sector*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, p. 11.
- 10 *Grenzen aan de markt*, p. 124. Het volgende citaat: p. 119.
- 11 *PvdA Beginselmanifest (2005)*, artikel 3.2.4.
- 12 Bos, W. J. (2010). *De Derde Weg Voorbij* (Den Uyl Lezing). Amsterdam: p. 15.
- 13 Samuelson, P. A. (1954). 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387-389.
- 14 Zie bijvoorbeeld p.1 en pp. 19-20.
- 15 Arrow, K. (1963). 'Uncertainty and the welfare economics of medical care', *American Economic Review* 53: pp. 941-973.
- 16 In het geval van het vervoersbedrijf liet de wetgeving de gemeente overigens eigenlijk geen keuze. De marktisen die de nationale overheid (en Europa) stelde, dwongen de gemeente uiteindelijk het voormalige gemeentelijke vervoersbedrijf te verkopen aan een marktpartij (Connexxion, tegenwoordig Veolia).
- 17 Wij sluiten ons dan ook graag aan bij het pleidooi van Marcel Philip Karré over de kansen van zogenaamde hybride organisaties: Philip Marcel Karré, 'Marktwerking in de publieke dienstverlening', s&D 2011/7-8, pp. 159-164.
- 18 We danken Marcel Wissenburg voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 19 Het voorbeeld komt uit Heukelom, F. and E.-M. Sent (2010). 'The economics of the crisis and the crisis of economics: Lessons from behavioral economics.' *Krisis* 2010 (3): pp. 26-38 en Heukelom, F. & E.-M. Sent (2010). 'Verhalen vanuit de gedragseconomie', *TFE digitaal* 4 (4): pp. 76-88.