

Private belangen en overheidsfalen¹

Liberalen prefereren in beginsel de op individuele vrijheid gebaseerde markt boven een door de overheid verordonneerde productie van goederen en/of diensten. Liberalen stellen de private belangen van individuen centraal; door die op de eerste plaats te stellen wordt 'vanzelf' het publieke belang gediend. De keuze voor de markt als spontane orde ligt voor de hand, mede omdat de overheid de private belangen van alle individuen niet kan en ook niet moet willen kennen.

In de jaren '80 waren de grote (heroverwegings)operaties bedoeld om de bijna onbeheersbare en inefficiënte publieke sector onder controle te krijgen. Een van de slogans in dit no-nonsense tijdperk was 'minder overheid, meer markt'. De markt heeft sindsdien overwegend successen geboekt. Dit geldt zeker op Europees niveau, waar in de afgelopen vijftig jaar een gigantische interne markt van 450 miljoen consumenten is opgebouwd. De ambities voor de komende jaren zijn ooit in Lissabon vastgelegd: de EU moet op termijn het meest concurrerende continent ter wereld worden. Concurrentie kan leiden tot verdere welvaartsgroei voor de burgers in de vorm van kostenverlaging, betere producten en verbetering van de productieve, allocatieve en dynamische efficiency. Ter ondersteuning van de markt voert de overheid mededingingsbeleid, consumentenbeleid en milieubeleid. En zo wordt er op een verstandige wijze met de spanning tussen markt en overheid omgegaan.

Wij zijn 30 jaar verder; wij gaan nog steeds gebukt onder een overgereguleerde, ineffectieve overheid, waarin volgens het recente ambtelijke heroverwegingsrapport 'Openbaar bestuur' (nr.18) stevig

¹ Bijdrage van Luigi van Leeuwen aan het Symposium van de Nederlandse Mededingingsautoriteit 'Marktordening en publieke belangen', Den Haag, 11 mei 2010.

moet worden ingegrepen. De aanstaande bezuinigingen zouden de maatschappij de ruimte moeten geven om zich te vernieuwen en innovatief ondernemerschap kansen te bieden. De politiek lijkt echter die ruimte niet te willen bieden. Marktwerking is uit, althans ter linkerzijde. Zij ziet de overheid als de grote redder in nood en onze maatschappelijke welvaart kan alleen daar in goede handen zijn. Dat marktwerking zo'n slechte pers heeft, komt omdat privatisering soms slechts een halve kans heeft gekregen (het FD van 10 mei 2010 spreekt over halve of gepolderde marktwerking in de zorg) of omdat de marktwerking is gepaard gegaan met oerwouden van toezichtregulering, van hybride organisaties en de invoering van New Public Management in de (semi)publieke sector (zie de NRC van zaterdag 8 mei 2010).

De overheid moet opkomen voor onze publieke belangen. Wanneer is er sprake van die publieke belangen? Ik citeer het SER-rapport 'Overheid en markt: het resultaat telt' waar staat 'bij situaties waar de uitkomsten van volledig vrije marktwerking tot inefficiënte dan wel ongewenste resultaten leiden, zodat een vorm van overheidsingrijpen wenselijk is'. Drie argumenten voor overheidsinterventie worden genoemd: marktfalen, sociale overwegingen en de zg. bemoeigoederen. Vooral bij het derde argument wordt gevreesd, dat de overheid zich onder politieke druk met wat erg veel goederen of diensten gaat bemoeien.

De dominante benadering – blijkens het SER-rapport – van de marktwerking in Nederland is de publiekbelangbenadering. Deze benadering veronderstelt dat de keuze tussen private of publieke productie afhangt van de vraag bij welke 'productiewijze' de publieke belangen het best worden behartigd.

In de liberale traditie –zie het Teldersstichtinggeschrift 'Vertrouwen in de Markt'ⁱ- worden echter niet de publieke belangen (die niet tot

individueel niveau zijn terug te brengen) als uitgangspunt genomen maar de private belangen van individuen. Immers, afgezien van de zuiver collectieve goederen is met ieder product een privaat (individueel) belang gemoeid dat het individu tot de aanschaf dan wel de levering van het product beweegt. Overheidsinterventie is pas dan gerechtvaardigd als de vrije markt waarop een bepaald product wordt verhandeld de private belangen schaadt die met dat product gemoeid zijn en de overheid die private belangen wel goed kan behartigen. Anders dan de door de SER gepresenteerde effectanalyse ontwikkelt de Teldersstichting een toetsingskader met vier criteria waarbinnen privatisering kan plaatsvinden. Als alle vier de criteria van toepassing zijn dan is overheidsinterventie een optie. Deze criteria zijn:

1. Het product moet essentieel zijn voor het dagelijks functioneren van individuen.
2. De aanbieder van het product is een natuurlijke monopolist. Dit houdt in dat hij de enige aanbieder is en dat er geen vergelijkbare alternatieven zijn.
3. De private belangen die individuen bij een goed hebben zijn in zekere mate homogeen.
4. De markt waarop het product wordt verhandeld kent een relatief grote mate van stabiliteit.

De eerste twee criteria hebben betrekking op de marktsituatie: ze geven aan wanneer er op een vrije markt sprake kan zijn van onvrijwillige transacties die afbreuk doen aan de moraal van de markt. Dat is alleen het geval wanneer beide criteria van toepassing zijn. Het derde en vierde criterium geven aan in welke gevallen de overheid in staat moet worden geacht private belangen te kunnen behartigen.

Het vertrouwen in de markt staat ook centraal in het Liberaal Manifest van 2005. Dit manifest behandelt ook de rol van de overheid als marktmeester, terreinknecht en medespeler.

De staat is in het economisch leven primair 'marktmeester'. Die zorgt voor het opstellen, invoeren en handhaven van de spelregels, ter waarborging van een vrije mededinging en een onbelemmerde toegang tot de markt en ter voorkoming van machtsconcentraties.

De staat reguleert, grijpt zelf in bij overtreding of beslecht geschillen tussen marktpartijen. Hiermee biedt de staat als scheidsrechter de juridische infrastructuur die vrij ondernemerschap waarborgt.

Liberalen hechten zeer aan deze rol. Het toezicht op de markt dient stevig te zijn. Rechtvaardig en streng. Waakhond, geen schoothond (zie De Volkskrant van jl. zaterdag over het toezicht van DNB). De

tweede rol van de staat is die van terreinknecht, die zorg draagt voor het scheppen van economische groei. Bevordering van goed onderwijs, aanleg van fysieke en ook digitale infrastructuur, productiviteitsverbetering, de aanpak van de administratieve rompslomp, etc,etc.

De derde rol, die van medespeler, verdraagt zich niet erg goed met de twee andere rollen. Het Liberaal Manifest bepleit een verdere ontvlechting van publieke en private belangen.

Het voorafgaande leidt mij tot de conclusie, dat het bij het bevorderen van marktwerking primair om private belangen gaat. Dat overheidsinterventie bij marktfalen noodzakelijk kan zijn, mits die interventie proportioneel is. Niet alleen de markt kan falen, de overheid ook. Die laatste blijkt helaas moeilijk te corrigeren.

ⁱ F.de Graaf,e.a. 'Vertrouwen in de Markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid', Prof.mr.B.M. Teldersstichting, geschrift 103, Den Haag, 2007.