

## Inleiding

Met name sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is in Nederland een beleid gevoerd om de (prijs)concurrentie te vergroten. Dit beleid heeft onder de twee paarse kabinetten concreet vorm gekregen in de operatie 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW). Als onderdeel van dit beleid zijn openbare nutsbedrijven met betrekking tot post, telefoon, elektriciteit, water en openbaar vervoer verzelfstandigd en (soms) geprivatiseerd. In zekere zin betekent dit een terugkeer naar het begin van de twintigste eeuw toen het particulier initiatief nog veel zaken regelde die later in handen van de overheid zijn gekomen. Deze ontwikkelingen naar meer marktwerking passen in een internationale trend die aan het begin van de jaren tachtig in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is ingezet.

In de loop van de tijd is er in toenemende mate kritiek gekomen op het streven de werking van vrije markten te bevorderen. Wereldwijd presenteren de critici zich als 'antiglobalisten'.<sup>1</sup> Nationaal betreft het verschillende individuele personen en groeperingen, waarvan de Stichting 'Stop de uitverkoop van de beschaving' waarschijnlijk de bekendste is. Argumenten van de tegenstanders van meer marktwerking zijn: deze ontwikkeling ondergraaft morele waarden als solidariteit, naastenliefde en betrokkenheid bij de samenleving als geheel. In de plaats van deze waarden komen een ongebreideld consumentisme en individualisme. Dit leidt tot een nog grotere scheefgroei in inkomensverdeling, met exorbitante salarissen en bonussen voor topmanagers als uitwassen. Bovendien is er geen of te weinig aandacht voor zachte sectoren als de zorg en het

onderwijs. De afrekencultuur van de markt zou niet bij de belangrijkste waarden in deze sectoren passen, waardoor er te weinig aandacht en geld voor deze sectoren vrijgemaakt wordt.

Hiertegenover stellen de voorstanders van marktwerking, dat een deel van de kritiek onterecht is omdat ze zich richt op sectoren (zorg, onderwijs en landbouw) waarin de overheid een zo grote invloed heeft dat er nauwelijks sprake is van marktwerking, of dat de problemen zijn ontstaan doordat de genomen maatregelen halfslachtig zijn gebleven. Bovendien schrijven zij de toegenomen welvaart in de industriële landen toe aan de efficiëntie die door marktwerking is bereikt. Hierdoor is, voor het eerst in de geschiedenis, in deze landen sprake van een situatie waarin grote groepen van de bevolking zich geen zorgen hoeven te maken over het dagelijks brood.<sup>2</sup> Tenslotte is het juist de marktwerking die het mogelijk maakt om in het Westen hoog geachte waarden te realiseren, zoals persoonlijke vrijheid en individuele creativiteit.<sup>3</sup>

Opvallend is dat zowel de voorstanders als de tegenstanders van marktwerking maatschappelijke waarden als uiteindelijke toetssteen in de strijd werpen. Waar de ene partij een toename van marktwerking ziet als in strijd met de door de jaren heen opgebouwde waarden, beschouwt de ander de markt als een middel om belangrijk geachte waarden te verkrijgen. Het is deze verhouding tussen markt en waarden die centraal staat in deze bundel.

Deze bijdrage fungeert als een inleiding op de volgende hoofdstukken. Kort zullen we uiteenzetten wat onder de begrippen markt en marktwerking verstaan wordt en welke alternatieven er zijn. Vervolgens gaan we in op het verband tussen marktwerking en waarden. Daarna worden de belangrijkste veranderingen in de waarden in de westerse wereld gedurende de laatste decennia besproken. Tenslotte volgt een korte opzet van de rest van de bundel.

## 1. De markt en haar alternatieven

In deze studie vatten we markt in een algemene zin op als een wijze waarop de verschillende economische agenten met elkaar transacties afsluiten. Dit kan een fysieke markt zijn, maar in veel gevallen is het dat niet. De markt is dus een manier waarop de verschillende economische activiteiten gecoördineerd worden. Teneinde de voor- en nadelen van de markt in dit opzicht scherp voor ogen te krijgen willen we de markt vergelijken met twee andere manieren om economische activiteiten te coördineren: centraal gezag (of hiërarchie) en coöperatieve ruil.<sup>4</sup> Van elk van deze coördinatiemechanismen zullen we de voor deze studie meest relevante karakteristieken beschrijven. Bij deze beschrijving wordt de coördinatie van activiteiten op macroniveau als uitgangspunt genomen. Deze mechanismen kunnen ook op een lager aggregatieniveau, bijvoorbeeld dat van een individuele organisatie, van toepassing zijn. We gaan uit van ideaaltypische voorstellingen, om zo de verschillen duidelijker naar voren te laten komen.

Bij coördinatie via de markt staat concurrentie centraal. Dat wil zeggen, dat er rivaliteit bestaat tussen de verschillende deelnemers, die elk voor zich eenzelfde doel nastreven: bakkers willen allen brood aan de man brengen. Er zijn er veel die (nagenoeg) hetzelfde product willen verkopen en er zijn veel mogelijke kopers. De onderlinge concurrentie zal er nu voor zorgen dat kopers en verkopers elkaar niet uitbuiten. Immers, wanneer een verkoper een te hoge prijs vraagt of rommelt met de kwaliteit, dan zal hij kopers verliezen. Omgekeerd heeft geen enkele koper de macht om een transactie af te dwingen onder condities die voor de verkopers onaanvaardbaar zijn. De beslissingsmacht over elke transactie ligt bij elke individuele koper en verkoper. Niemand wordt op voorhand van deelname uitgesloten. Verder leidt de onderlinge concurrentie tot een vergroting van de innovatie: door een iets beter product

aan te bieden kan men zich van de anderen onderscheiden en zijn omzet vergroten.

Het marktsysteem kan alleen goed functioneren als geen van de partijen in een positie komt waarin zij onevenredig veel macht kan uitoefenen. Dit laatste kan gebeuren als er slechts een beperkt aantal kopers of verkopers is (marktmacht) of wanneer een van de beide partijen méér over het product weet dan de tegenpartij (asymmetrische informatie). Men streeft in principe naar gelijke kansen voor elke deelnemer: *one level playing field*. Vandaar dat een producent de verkopen van een product niet mag subsidiëren met middelen die hij van de overheid heeft verkregen of die hij tegen voordeligere tarieven heeft verworven omdat hij (in tegenstelling tot de concurrenten) door de overheid wordt beschermd.

De partijen houden bij het afsluiten van hun transactie in principe alleen rekening met elkaars belangen en niet met mogelijke effecten op anderen, bijvoorbeeld door milieuvervuiling (externe effecten). Tevens staat elke transactie op zichzelf, waardoor men moeilijk rekening kan houden met veranderingen die in de loop der tijd ontstaan. Hierdoor is het moeilijk contracten voor een langere termijn af te sluiten. Transacties waarbij de prestatie van de een veel eerder geleverd moet worden dan die van de ander, komen moeilijk tot stand. Degene die als eerste een prestatie moet leveren zal zekerheden willen, die niet in alle omstandigheden verkregen kunnen worden.

In een marktsysteem heeft de overheid tot taak ervoor te zorgen dat de concurrentie inderdaad zo volledig mogelijk is. Een uitgebreide wetgeving en krachtige toezichtorganen dienen elke vorm van machtsmisbruik tegen te gaan. Externe effecten worden bestreden door het heffen van boetes of door een strikte regelgeving waarin eisen gesteld worden aan uitstoot e.d. De overheid is spelontwerper, regisseur en scheidsrechter.<sup>5</sup>

Coördinatie door een centraal gezag of een hiërarchie betekent dat dit centrale gezag de meest relevante beslissingen neemt. Centraal wordt vastgesteld welke soorten producten gemaakt zullen worden, waar fabrieken gevestigd zullen worden en hoeveel elke fabriek dient te produceren. Deze plannen worden periodiek vastgelegd in meerjarenplannen (vaak voor vijf jaar). Binnen dit van boven opgelegde kader probeert elke manager/werknemer aan de aan hem gestelde eisen te voldoen. Vaak worden de eisen gesteld in termen van een hoeveelheid te leveren producten. Datgene wat de fabrieksmanager levert zal afhankelijk zijn van de wijze waarop de te leveren producten zijn omschreven. Is de eis dat een glasfabriek een bepaalde hoeveelheid kubieke meter glas moet leveren, dan zal de manager geneigd zijn dikke glazen te leveren. Wordt daarentegen de te leveren productie geformuleerd in termen van oppervlakte glas, dan zal hij de neiging hebben dunne glazen te leveren. Voor de individuele fabrieksmanager is de neiging tot innovatie gering. Immers, onderzoek en ontwikkeling gaan op korte termijn ten koste van de directe productie, zodat het inzetten van menskrachten voor onderzoek de kans op het realiseren van de productiedoelstellingen vermindert. Bijgevolg dient centraal bepaald te worden welke middelen er voor onderzoek ingezet zullen worden en in welke richting dit onderzoek zal moeten gaan. Vaak worden er wel doelstellingen voor de productie geformuleerd, maar wordt niets vastgesteld over de te maken kosten. Het gevolg is dat de managers hier ook weinig rekening mee houden en geneigd zullen zijn zoveel mogelijk grondstoffen zo snel mogelijk te verwerven, zodat ze hun productiedoelstellingen kunnen halen. Bovendien geldt, dat relatief gemakkelijk kredieten kunnen worden verkregen, waarbij weinig tot geen aandacht geschonken wordt aan het rendement op de investering. De consument is voor zijn bestedingen afhankelijk van de aangeboden hoeveelheden en kwaliteit. Omdat de prijzen door de overheid administratief worden vastgesteld zonder rekening te

houden met de vraag, kan het zijn dat er van het ene goed veel te veel producten op de schappen liggen en van het andere veel te weinig. Dit laatste leidt dan weer tot wacht-rijen: voor de winkel of in de vorm van de noodzaak om jaren tevoren in te schrijven voor de aanschaf van een meestal duurzaam consumptiegoed (auto, wasmachine enz.). De overheid is eigenaar van de meeste productiemiddelen en wordt geacht deze namens de gemeenschap te beheren. Vandaar dat er geen wetgeving is omtrent misbruik van macht. De partij oefent de macht uit en gezagsdragers worden geacht de partij-ideologie te volgen.<sup>6</sup> In feite ligt de macht bij het centrale gezag en hoewel dat geacht wordt in het belang van allen te handelen, blijkt het uiteindelijk vaak erg veel oog te hebben voor het eigen voordeel.

In veel opzichten zijn de voor- en nadelen van controle het spiegelbeeld van die van concurrentie. Bovendien geldt dat wanneer een hele volkshuishouding vanuit een centraal gezag geleid wordt, dit eigenlijk altijd samengaat met een onderdrukkend bewind, dat de mensenrechten niet respecteert (zie de voormalige centraal geleide economieën).

Coöperatieve samenwerking, elders ook wel netwerkeconomie genoemd,<sup>7</sup> neemt een middenpositie in tussen de beide hiervóór behandelde mechanismen voor de coördinatie van afzonderlijke handelingen. Evenals in een markteconomie ligt het bezit merendeels bij particulieren, die in principe zelf de beschikkingsmacht hierover hebben. Een verschil is echter, dat partijen onderling afspraken mogen maken, waardoor zij een zekere marktmacht creëren. Hierdoor ontstaat een onderlinge verbondenheid. In het algemeen worden relaties voor een langere termijn aangegaan, zodat gemakkelijker dan onder een marktregime transacties totstandkomen waarbij de prestatie van de ene partij veel eerder dan die van de tegenpartij geleverd moet worden. Nadeel kan zijn, dat het moeilijker is om verande-

ringen door te voeren, zeker wanneer deze op korte termijn één van de partijen schaden.

Coöperatie kan in sommige situaties zeer gunstig uitwerken. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen producent en toeleverancier. Bij concurrentie dient een producent een uitvoerige specificatie te geven van het product dat hij wenst. Vervolgens kunnen verschillende ondernemingen hierop inschrijven en wordt aan een leverancier de order gegund. Mocht na verloop van tijd de producent een specificatiewijziging willen, dan dient het contract opengebroken te worden. Wanneer echter met vaste toeleveranciers wordt gewerkt, dan ligt de specificatie minder vast en kunnen gedurende het proces aanpassingen doorgevoerd worden. Hierdoor is het mogelijk nog op het laatste moment nieuwe ideeën door te voeren. Coöperatie kan ook een effectief middel zijn om onderling vertrouwen op te bouwen. Een nadeel vergeleken met concurrentie is dat het afdwingen van afspraken moeilijker gaat. Men heeft niet de macht om dit te doen, zoals wél bij een centraal gezag, en men heeft niet het precieze contract met zijn juridische mogelijkheden, dat de concurrentie kenmerkt. Dit impliceert ook dat de mogelijkheden tot misbruik groot zijn. Tenslotte wordt de flexibiliteit in de richting van partners buiten de samenwerkingsovereenkomst méér beperkt dan onder concurrentie. Bij veranderende omstandigheden kan dit snel tot een nadeel leiden.

De rol van de overheid is in deze tussenvorm meer diffuus dan onder een marktsysteem. In principe is de overheid de aangewezen figuur om machtsmisbruik tegen te gaan. Aan de andere kant is machtsconcentratie in de vorm van kartels en dergelijke toegestaan. Dan is het moeilijk om precies de scheidslijn te trekken tussen datgene wat wel en wat niet gewettigd is. Bovendien wordt de scheidslijn meestal in onderling overleg tussen de overheid en de andere partijen vastgesteld. Ongewenste effecten kunnen net als in een marktsysteem worden beboet of de omvang ervan kan door regelgeving worden beperkt. Daarnaast

kent men convenanten. Dit zijn afspraken tussen de overheid en vertegenwoordigers van groepen ondernemingen waarin streefcijfers e.d. worden vastgelegd. De gemaakte afspraken geven intenties aan en zijn moeilijk juridisch afdwingbaar.

## 2. Veranderingen in de laatste decennia

In veel landen waar een centraal geleid systeem bestond, is dit systeem in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw ingestort. Hiervoor zijn verschillende politieke en economische oorzaken aan te wijzen. Economische oorzaken zijn te vinden in het feit dat een centraal geleid systeem op de langere termijn te weinig innovatie stimuleert en erg inefficiënt is. Bovendien blijkt de huidige samenleving te ingewikkeld om vanuit een centraal punt bestuurd te worden.

Ook in landen, zoals Nederland en Duitsland, waarin coöperatieve samenwerking dominant was, zijn veranderingen in de richting van meer marktwerking waar te nemen. Ook hier speelt een rol dat het bestaande systeem in economisch opzicht teleurstelde. Hoewel in deze landen geen sprake was van een centrale planeconomie, werden aan de overheid toch grote mogelijkheden voor het sturen van de vraag toegekend. Met name dacht men dat de overheid in staat zou zijn conjuncturele cycli af te vlakken. Al vanaf de jaren zestig bleek dat een dergelijke sturing in de praktijk zeer moeilijk te verwezenlijken was en dat de kans groot was dat een actief beleid de conjuncturele cycli juist versterkte. Door de oplopende inflatie en werkloosheid brak in de jaren zeventig het besef door dat het na de oorlog gevoerde beleid zich te veel op beïnvloeding van de vraag had gericht, waardoor de aanbodkant van de economie was verwaarloosd. In eerste instantie leidde dit alleen tot een verschuiving binnen de economische theorie in de richting van de klassieke theorie en van nieuwe varianten



daarvan.<sup>8</sup> Deze theorieën verwachtten meer heil van de werking van de markt dan de tot dan toe veelal dominante keynesiaanse stromingen. Na een aantal jaren vertaalde deze ommezwaai in denken zich in veranderingen in economisch beleid; het eerst in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en iets later ook in andere landen. In Nederland markeert het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 de overgang van een keynesiaans beleid naar een beleid gestoeld op de gedachten van de klassieke scholen. In de jaren tachtig was dit beleid gericht op bezuinigingen, op vereenvoudiging van wetgeving en op liberalisering, in de jaren negentig op verzelfstandiging of privatisering van bedrijven die tot dan toe in handen van de overheid waren.

In de ontwikkelingslanden valt een parallel proces waar te nemen. Veel van deze landen voerden in de jaren vijftig en zestig een zogenoemd imports substitutie beleid. Onder een dergelijk regime schermt men de eigen industrie af en produceert men zelf veel goederen die goedkoper op de wereldmarkt gekocht hadden kunnen worden: men substitueert invoer door eigen productie. Vaak waren de productiemiddelen voor een belangrijk deel in handen van de staat. Een dergelijk systeem wordt gekenmerkt door veel door de overheid opgelegde beperkende bepalingen. Door de veelheid aan bepalingen kan men snel zichzelf in de voet schieten: de invoer van halffabrikaten wordt bemoeilijkt, waardoor de binnenlandse productie van eindproducten onmogelijk wordt. De afscherming van de wereldmarkt heeft tot gevolg dat de innovatie gering is. Op de lange duur ondermijnt dit het systeem. Vandaar dat ook in deze landen een omslag is gekomen van veel regulering naar een beleid gericht op het versterken van marktprocessen. Vaak kwam deze omslag iets later dan in de geïndustrialiseerde wereld, soms ook eerder (in Sri Lanka bijvoorbeeld al in het midden van de jaren zeventig).

Bij de groep van middeninkomenslanden spelen hier nog de gevolgen van de oliecrises doorheen. Door de olie-

crisis van 1973 ontstond het gevaar van een grote wereldwijde vraaguitval: de OPEC-landen konden niet al het geld dat ze ontvingen uitgeven, de geïndustrialiseerde landen wilden zich niet onnodig veel in de schulden steken. 'Gelukkig' waren daar de ontwikkelingslanden behorende tot de middeninkomensgroep: Brazilië, Argentinië, Indonesië enz. Deze landen bleken bereid leningen bij de banken op te nemen om daarmee hun uitgaven op peil te houden. In eerste instantie was de internationale gemeenschap (met name het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank) daar redelijk enthousiast over. Immers, een dreigende langdurige wereldwijde recessie was hierdoor voorkomen. Maar na een paar jaar (zo rond 1976-1977) veranderde deze houding. Men (IMF) begon zich zorgen te maken over het gemak waarmee deze landen enorme leningen afsloten bij de commerciële banken. Het aangaan van leningen om tijdelijke problemen te verlichten had de steun van het IMF, maar het bij voortdoring geld lenen zette te weinig aan tot beleidswijzigingen, waardoor men uiteindelijk met enorme schulden zou komen te zitten.<sup>9</sup> Vandaar dat de internationale instellingen hun houding ten opzichte van deze landen gingen wijzigen. In 1973-1975 waren de instellingen nog enthousiast geweest over een grote rol van de staat bij het op gang brengen van economische ontwikkeling (staatsbedrijven, Groene Revolutie enz.). Aan het eind van de jaren zeventig wijzigde dit inzicht zich drastisch en gingen de instellingen pleidooien houden voor minder staat en meer markt, geconcretiseerd in pleidooien voor deregulering, liberalisering en het afbreken van monopolies. Dit alles kreeg iets later gestalte in de Structurele Aanpassingsprogramma's.

Concluderend kunnen we stellen dat gedurende de laatste decennia in alle landen ter wereld een verschuiving valt waar te nemen waarbij de directe invloed van de overheid, in de vorm van de uitvoering van taken, vermindert en vervangen wordt door meer invloed van de markt. Ook valt te beargumenteren dat deze verschuiving te maken

heeft met een falen in allerlei opzichten van het oude systeem.

Het verzet tegen deze ontwikkeling in de richting van een meer liberale economie kan voortkomen uit een verlies van machtspositie. Hoewel een centraal geleid systeem idealiter gericht is op het algemene belang, dient het in de praktijk toch vooral het belang van de leiders. Het direct aantasten van dit belang is veelal zeer moeilijk. De markt kan dan gebruikt worden als een anoniem proces dat de macht van de machthebbers beperkt. Zo is in zowel ontwikkelingslanden als in de geïndustrialiseerde landen het liberaliseren van het internationale kapitaalverkeer gebruikt voor het beperken van de beleidsvrijheid van de politici.<sup>10</sup> In Italië is in de jaren negentig de rol van de markt toegenomen en zijn financiële markten geliberaliseerd, teneinde de macht van de politici te beperken.<sup>11</sup> Momenteel verzetten machtige zakentycoons in de Sovjet-Unie zich tegen de plannen van Putin om toe te treden tot de Wereldhandelsorganisatie. Deze organisatie zal transparantie en eerlijke concurrentie door buitenlanders dichterbij brengen. Dit is niet in het belang van deze zakenlieden, die hun rijkdom onder Jeltsin verworven hebben.<sup>12</sup> Een ander voorbeeld betreft de Oekraïne. Hier zijn in de periode van onafhankelijkheid hervormingen nooit doorgevoerd: 'Aanzetjes tot markthervormingen werden afgeblazen als de roofzuchtige elite de gevolgen doorberekende: geen staatsbedrijven meer om te plunderen, geen ingewikkelde ruilhandelschema's waarbij miljoenen bij *offshore*-banken blijven hangen'.<sup>13</sup>

Hoewel een systeem van coöperatieve samenwerking dergelijke extreme vormen van machtsmisbruik in het algemeen niet kent, behartigt ook dit systeem vooral de belangen van degenen die al in het systeem zijn opgenomen (de insiders). Dezen kunnen bevreesd zijn hun bevoorrechte positie te verliezen door de toenemende concurrentie van efficiëntere nieuwkomers. Een voorbeeld hiervan is het verzet van zendgemachtigden tegen de

veiling van FM-frequenties. Maar ook het verzet van werkkenden in verschillende Europese landen tegen soepelere ontslagregelingen en tegen het inzetten van uitzendkrachten valt hieruit te verklaren. Een andere reden voor verzet kan zijn dat op de korte termijn de nadelen gevoeld worden, terwijl de voordelen pas later duidelijk worden.

Een kenmerk van het marktsysteem is dat het meer transparantie vraagt dan de andere systemen. Hierdoor worden zaken openbaar die tot dan toe geheim waren. Zo moeten veel beursgenoteerde ondernemingen de salarissen en bonussen van managers publiceren, terwijl familiebedrijven en conglomeraten dit niet hoeven te doen. Het lijkt nu misschien wel zo dat de managers exorbitant hoge salarissen en bonussen ontvangen, maar deze kunnen klein zijn vergeleken met de niet gepubliceerde beloningen (salaris en vermogenstoename) van de leden van de families, die in een systeem van coöperatieve ruil domineren.<sup>14</sup>

Het verzet kan ook veroorzaakt worden doordat de tot nu toe genomen maatregelen gericht op versterking van de marktprocessen niet het gewenste effect sorteren. Het gebrek aan resultaat kan voortkomen uit het feit dat de bedoeling van de politiek eigenlijk niet was gelegen in het versterken van marktprocessen. Een voorbeeld hiervan is de verzelfstandiging van het loodswezen in Rotterdam. Deze verzelfstandiging is gepresenteerd als een methode om marktwerking in te voeren. In feite was het echter een middel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om een politiek doel te realiseren: er moest in Rotterdam één organisatie voor het loodswezen komen in plaats van twee. Geen wonder dat de voorgespiegelde besparingen niet zijn gehaald.<sup>15</sup> Het uitblijven van de voordelen van marktwerking kan ook worden veroorzaakt door het feit dat men wel het doel had om de marktwerking te vergroten, maar dat men bij het stellen van de voorwaarden te weinig oog heeft gehad voor de (on)mogelijkheid om concurrentie te creëren. Hiervan wil ik twee voorbeelden noemen. Het eerste betreft de verzelfstandiging van de Nederlandse

Spoorwegen. Het is bekend dat het realiseren van concurrentie op een spoorwegennet zeer moeilijk is. Doordat het aanleggen van een netwerk van spoorwegen zeer kostbaar is, heeft de bestaande aanbieder in wezen een monopolie (natuurlijk monopolie). Dit probleem is nog wel op te lossen door het eigendom van het spoorwegennet in een aparte onderneming onder te brengen, zoals ook in Nederland is gebeurd. Dan nog blijft het moeilijk om een concurrerende dienstverlening aan te bieden. Verschillende aanbieders op hetzelfde traject tegelijkertijd een dienstregeling aan laten bieden, heeft als nadeel dat deze dienstregelingen niet op elkaar aansluiten en het fysiek ook niet gemakkelijk is op hetzelfde spoor veel treinen te laten rijden. Blijft over een vorm van aanbesteding, zoals bij het streekvervoer is gebeurd. Alleen, welke eisen moeten dan gesteld worden en hoe dienen deze getoetst te worden? Kortom, gaat de overheid over tot verzelfstandiging van de spoorwegen, dan zal ze zich eerst dienen af te vragen welk doel ze wil bereiken en of concurrentie wel te realiseren is. Zo niet, dan zal men aanvullende eisen moeten stellen. Een ander voorbeeld van onvoldoende voorbereiding betreft de veiling van U M T S-frequenties. Doordat het aantal te veilen kavels overeenkwam met het aantal bestaande partijen werd sterk de indruk gewekt dat nieuwkomers door de overheid niet gewenst waren. Het is bekend dat de K P N (een bestaande partij) een grote invloed heeft gehad bij het opzetten van de veiling. Voorts heeft het ministerie niet de bereidheid getoond genoeg te investeren in het verwerven van externe deskundigheid. Geen wonder dat de opbrengst tegenviel.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid dat het protest tegen marktwerking voortkomt uit een breed gevoeld onbehagen over de resultaten van de vrijere marktwerking. Men heeft het gevoel dat de beschaving afneemt of wordt uitverkocht. Dan geldt, dat marktwerking niet strookt met de maatschappelijk aanvaarde waarden. Met name op deze mogelijke oorzaak gaan we in dit boek nader in.

### 3. Economische structuur en waarden

Adam Smith, die algemeen wordt beschouwd als de grondlegger van het denken over de markteconomie, was zich zeer bewust van het verband tussen economisch handelen en morele waarden. Behalve van *An inquiry into the nature and the causes of the wealth of nations*, waarin hij een pleidooi houdt voor een markteconomie, is hij ook de auteur van de *Theory of moral sentiments*. Na Smith is er in de economische wetenschap vaak weinig tot geen aandacht besteed aan de relatie tussen normen en waarden en de economische structuur. Dit laat onverlet dat met name door auteurs die binnen de economische wetenschap niet direct tot de hoofdstroom behoren, is gewezen op dit verband. Zo is erop gewezen dat een markteconomie alleen kan ontstaan en bestaan, als een groot deel van de bevolking veel waarde hecht aan individualisme en *achievement* (prestaties).<sup>16</sup> De ontwikkeling van een markteconomie is mogelijk gemaakt door een verandering in de cultuur in de richting van deze waarden. Hier vatten we cultuur op als de collectief als belangrijk aanvaarde waarden in een maatschappij.

Figuur: *Verschillende niveaus van sociale analyse*

	<i>Object van studie</i>	<i>Frequentie van verandering</i>
4	Feitelijke allocatie van goederen	continu
3	<i>Governance</i> , gebruiken m.b.t. conflicthantering	1 tot 10 jaar
2	Formele instituties, wetten e.d.	10 tot 100 jaar
1	<i>Embeddedness</i> , informele instituties, normen en tradities	100 tot 1000 jaar
0	De ontwikkeling van waarden	

Recentelijk is binnen de ‘nieuw institutionele economie’ de onderzoekslijn met betrekking tot economische structuur en waarden weer opgepakt.<sup>17</sup> In een overzichtsartikel presenteert Williamson het bovenstaande schema, waarin hij vijf niveaus van sociale analyse onderscheidt.<sup>18</sup> Met behulp van deze figuur illustreert Williamson zijn visie dat het feitelijk economisch handelen geworteld is in dieper liggende lagen, die maar langzaam veranderen. De feitelijke allocatie van goederen en diensten is in zijn schema niveau 4. Dit is het traditionele terrein van de neoklassieke economie. Dagelijks treden er als gevolg van veranderingen in prijs of hoeveelheid verschuivingen op. Niveau 3 noemt hij *governance*; dit behelst de wijze waarop men in de maatschappij met contracten omgaat. Het bestaat uit gebruiken om buiten de rechtszaal om conflicten te voorkomen en orde te scheppen. Deze gebruiken kunnen vrij snel (binnen 10 jaar) veranderen. Niveau 2 bestaat uit formele regels. Hierbij denkt hij aan wetten, functies van overheidsorganen en dergelijke. Veranderingen hierin gaan ook langzaam maar sneller dan die op het eerste niveau; 10 tot 100 jaar, schat Williamson. Niveau 1 noemt Williamson *embeddedness*; dit bestaat uit informele instituties, zoals gebruiken, normen en tradities. Ook deze veranderen volgens Williamson langzaam. Hij denkt pas in de loop van eeuwen. Het niveau 0 is het evolutionaire niveau; dit heeft betrekking op de wijze waarop waarden zich bij mensen ontwikkelen.<sup>19</sup> Veranderingen op dit niveau gaan zeer langzaam. Dit is het onderzoeksterrein van psychologie en cognitiewetenschappen.

Het hier geschetste analyseschema biedt meteen al een mogelijke verklaring voor de hierboven genoemde spanningen. De veranderingen in de richting van meer marktwerking spelen zich af op de niveaus 2 en 3. De spanningen die gesignaleerd worden hebben met name betrekking op de relatie tussen activiteiten op de niveaus 3 en 2 aan de ene kant en de waarden en normen (niveau 1 en 0) aan de andere kant. Het zou natuurlijk kunnen zijn, dat de normen en

waarden in de loop der tijd zijn veranderd en dat de veranderingen die we nu op de niveaus 3 en 2 signaleren niets anders zijn dan aanpassingen aan deze veranderde waarden en normen. Een deel van de samenleving (als het goed is een minderheid) is niet meegegaan met de veranderingen in normen en waarden en ervaart derhalve een spanning met de veranderingen in de hogere niveaus. Een andere mogelijkheid is natuurlijk dat er geen grote veranderingen in de normen en waarden hebben plaatsgevonden, zodat de geconstateerde spanning optreedt doordat de veranderingen in de niveaus 2 en 3 niet zijn geworteld in de diepere lagen.

In beide gevallen moet een afweging gemaakt worden tussen verschillende waarden. Dit kan ertoe leiden dat samenlevingen op onderdelen toch kiezen voor meer centraal gestuurde of coöperatieve wijzen van coördinatie. Per saldo kunnen er daardoor combinaties van de drie coördinatiemechanismen ontstaan die een in de ogen van de bevolking optimale waarderealiserende weerspiegelen.

#### 4. Verschuivende waarden

De laatste decennia is er systematisch onderzoek verricht naar mogelijke verschuivingen in de waardepatronen in verschillende landen. In het kader van dit onderzoek zijn er enquêtes afgenomen in het begin van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig. In de laatste ronde waren 43 landen betrokken.<sup>20</sup> Uit dit onderzoek blijkt een verschuiving van moderne naar postmoderne waarden. Onder moderne waarden verstaat men zaken die de materiële welvaart verhogen: efficiëntie, technologie, wetenschap en autoriteit. Postmoderne waarden zijn gericht op immateriële zaken. Met name valt op, dat men meer waarde is gaan hechten aan individuele autonomie en zelfexpressie dan aan hiërarchie, en dat men diversiteit meer is gaan waarderen dan uniformiteit. Landen met hoge scores



op postmoderne waarden worden gekarakteriseerd door een relatief lage economische groei, door een hoog inkomensniveau per hoofd en voorts door een hoge score op de index die het subjectieve welbevinden representeert. De overgang is niet lineair. Pas boven een bepaald inkomen per hoofd van de bevolking acht men de postmoderne waarden hoger dan de moderne. Inglehart verklaart deze verschuiving uit de groei van de materiële welvaart.<sup>21</sup> De materiële welvaart is zodanig gestegen dat voor het eerst in de geschiedenis grote delen van de bevolking zich geen zorgen hoeven te maken over het eigen voortbestaan. Hierdoor groeit het gevoel van zekerheid, waardoor het belang van instituties die zekerheid kunnen verschaffen (zoals een autoriteit) afneemt. Nadat en omdat de materiële welvaart is toegenomen, gaat men de aandacht richten op de immateriële zaken. Dit impliceert niet dat men materiële welvaart en fysieke zekerheid voortaan verwerpt, maar omdat deze zaken al verworven zijn verschuift de prioriteit naar zelfexpressie en naar de kwaliteit van het leven.<sup>22</sup>

Voor de discussie over de werking van een markteconomie is het van belang te constateren dat de acceptatie van marktprincipes en van het kapitalisme toeneemt. Deze acceptatie gaat ten koste van de rol van de overheid en van het maatschappelijk middenveld. Men is in toenemende mate van mening dat de groei van de overheid haar effectiviteit schaadt. Bovendien is overheidsingrijpen een bedreiging van de individuele autonomie terwijl de markt deze juist ondersteunt.<sup>23</sup>

De hier beschreven trend van een toename van de waardering voor individuele vrijheid wordt ook gesignaleerd in andere studies, met name in een in de jaren 1999 en 2000 gehouden enquête in 32 Europese landen<sup>24</sup> en in een analyse van Nederlandse onderzoeksgegevens uit 1979, 1985, 1990 en 1995.<sup>25</sup> De laatste studie onderscheidt vijf longitudinale processen die de individualisering representeren:

- deinstitutionalisering: een leegloop van traditionele instituties zoals kerken en vakbonden;
- culturele individualisering of de-traditionalisering: een afname van de populariteit van traditionele opvattingen;
- privatisering: een afname van de effecten die het toebehoren tot sociale collectiviteiten heeft op opvattingen;
- fragmentering: een afname van de samenhang tussen opvattingen;
- heterogenisering: een toename van verschillen in opvattingen tussen individuen.

Het blijkt dat in Nederland de deelname aan traditionele instellingen (kerken en vakbonden) inderdaad is afgenomen. Wel is het zo dat voor wat betreft het lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden deze trend in het midden van de jaren tachtig is gestopt. Bovendien blijkt uit een studie van het Sociaal Cultureel Planbureau dat de deelname aan eigentijdse organisaties zoals milieu- en ontwikkelingsorganisaties is toegenomen, zodat het ledental van alle organisaties aan het einde van de jaren negentig groter was dan in het begin van de jaren tachtig.

Traditionele opvattingen zijn in populariteit gedaald ten gunste van het belang dat gehecht wordt aan de waarden vrijheid en autonomie van het individu (de-traditionalisering). De Nederlanders zijn 'in sterkere mate georiënteerd geraakt op het eigen beroep en de eigen carrière, terwijl ze tevens duidelijk meer belang hechten aan de vrijheid om zonder enige beperking te genieten van het leven'.<sup>26</sup> Met name geldt deze drang naar vrijheid op cultureel gebied. Op economisch gebied is deze trend minder duidelijk aanwijsbaar. Tot het midden van de jaren tachtig is het percentage Nederlanders dat voorstander is van onbeperkte economische vrijheid, toegenomen, maar daarna is dit percentage gelijk gebleven.

Privatisering blijkt een weinig opvallende dimensie van individualisering te zijn. Fragmentering heeft zich met

name voorgedaan bij Nederlanders die zich als kerklid beschouwen. De samenhang tussen godsdienst en sociaal-economische opvattingen is nagenoeg verdwenen. De heterogeniteit is niet veel toegenomen. Hoewel er verschillen tussen groepen bestaan, is het overheersende patroon toch dat alle sociale categorieën in dezelfde richting en in hetzelfde tempo ontwikkelingen laten zien. Opvallend is wel dat de jongere cohorten geen trendsetters zijn maar juist een enigszins restauratief karakter dragen. Ze combineren een burgerlijk waardepatroon met een sterke mate van hedonisme en maatschappijkritische hervormingsdrang.

Vaak is gesteld dat een toename van het individualisme gepaard zal gaan met een verbrokkeling van de maatschappij. Dit blijkt niet zo te zijn. Hoewel men hecht aan vrijheid, is men ook solidair met groepen zwakkeren in de samenleving. Uit het genoemde EVS-onderzoek blijkt, dat Europeanen zich solidair voelen met de bejaarden (64%) en met zieken en gehandicapten (59%). Bovendien hebben sommige elementen van individualisering, met name privatisering en fragmentering, een dempende werking op sociale conflicten en daarmee leveren ze een positieve bijdrage aan de sociale cohesie van de samenleving. Doordat de samenhang tussen allerlei opvattingen en waarden afneemt, verliezen sociale conflicten hun brede karakter en leiden ze minder snel tot diepgaande en onverzoenlijke tegenstellingen.<sup>27</sup>

## 5. Opzet van dit boek

Na deze Inleiding volgen drie hoofdstukken die de relatie tussen markt en waarden in het algemeen bespreken. Klep start zijn historisch betoog met een korte discussie van de theoretische posities van 'de vader van het marktdenken', Adam Smith, en van Karl Marx. Vervolgens gaat hij in op twee concrete gevallen in de Nederlandse context: markt-

werking in de landbouw en in de elektriciteitssector. Hij analyseert de positie van de kleine boeren op de zandgronden. Hij constateert een krachtig en goed georganiseerd verzet tegen een liberale markt vanaf het einde van de negentiende eeuw en hij onderzoekt de achterliggende waarden. Aanvankelijk is dit verzet zeer defensief. Dit leidt macro-economisch gezien tot een beschermde landbouwmarkt tot op de dag van vandaag. Na 1950 wordt de micro-wereld van de boeren echter steeds competitiever, prijsbewuster en marktafhankelijker. De achterliggende waarden en de maatschappelijke omstandigheden blijken veranderd. Vergelijkbare ontwikkelingen worden in het tweede voorbeeld (de elektriciteitssector) aangetroffen. In de bijdrage van Van den Hoogen en Peil wordt het gedachtegoed van Adam Smith gebruikt als achtergrond voor de bespreking van de reden waarom velen in conflicten rond de toenemende globalisering en vermarkting weer aandacht schenken aan de betekenis van normen en waarden. De twee auteurs gaan na of het denken van Smith over de regelmatigheden van de markteconomie gebruikt kan worden om de discussie over de verhouding tussen markt en waarden fundamenteel te verdiepen. Nadat zo twee bijdragen aandacht hebben besteed aan de markt, respectievelijk markt en waarde, onderzoekt Hübenthal het vraagstuk van markt en waarde vanuit wijsgerig-ethisch perspectief. Hij besteedt met name aandacht aan de mogelijkheid van normatieve stellingnamen bij waardeconflicten omtrent markten.

Vervolgens worden vijf casussen beschreven waarin er mogelijk een conflict is tussen marktwerking en waarden, te weten: de gezondheidszorg, de reïntegratie van arbeidsongeschikten, de financiering en het bestuur van bedrijven, de markt voor programmabladen en marktwerking in een opkomende economie, in casu Indonesië. In zijn bijdrage 'Marktwerking in de gezondheidszorg' vat Klop de gezondheidszorg op als een geheel van onderling afhankelijke subsystemen, waarin simultane realisatie van een aan-

tal waarden geboden is. Simultane realisatie van alle waarden vereist niet dat de overheid een totale regierol op zich neemt, zoals tot voor kort het geval was, maar dat zij de waarderangorde in de verschillende subsystemen bepaalt. Een bepaald type vermarkting kan een rol spelen bij het vinden van een oplossing die méér recht doet aan het geheel van de waarden die in het geding zijn. Van Gestel onderzoekt de gevolgen die de recente privatisering van de Nederlandse arbeidsbemiddeling heeft voor het behartigen van publieke waarden, zoals toegankelijkheid en continuïteit van de dienstverlening en een rechtvaardige behandeling van cliënten. De geschiedenis van de privatisering laat zien dat de keuze voor een grotere rol van de markt op dit terrein voortkwam uit de constatering dat de overheid en de sociale partners er onvoldoende in slaagden om de werkloosheid van 'moeilijk bemiddelbaren' aan te pakken. De markt wordt hier dus ingezet om sociale en politieke doelstellingen te verwezenlijken. De Jong gaat in op voorstellen om de wetgeving zodanig te veranderen dat aandeelhouders meer zeggenschap krijgen en bedrijven meer informatie over hun activiteiten moeten verschaffen. Volgens sommigen zou dit ten koste kunnen gaan van de continuïteit van de onderneming. Hij plaatst deze ontwikkeling in de trend naar internationalisering, waardoor een grote afstand is ontstaan tussen bestuurders en externe aandeelhouders. Teneinde machtsmisbruik door de bestuurders te voorkomen, dienen duidelijke regels opgesteld te worden over de wijze waarop zij zich moeten verantwoorden en dienen zij ook veel en betrouwbare informatie te verstrekken. Dit is een meer marktconforme wijze van het regelen van de onderlinge verhoudingen dan tot nu toe in Nederland gebruikelijk is. Hiervóór hebben we opgemerkt dat het in een marktsysteem niet geoorloofd is van de overheid verkregen middelen in te zetten in een concurrentie met partijen die dergelijke middelen niet hebben gekregen. Vandaar dat in Nederland programma-bladen van omroepen niet mogen worden gesubsidieerd

uit de algemene middelen van de omroepen. Aanbieders die geen subsidie van de overheid ontvangen (zoals uitgevers van kranten) mogen echter wel een door hen uit te geven omroepblad subsidiëren met opbrengsten uit andere activiteiten. Hierdoor komen in Nederland programmabladen van omroepen in moeilijkheden als zij zouden moeten concurreren met een ‘gratis’ programma-blad van *De Telegraaf*. Klop laat in de desbetreffende bijdrage zien dat dit oordeel in strijd kan zijn met het streven naar een pluriforme mediavoorziening. Tot nu toe is verondersteld dat de overheid redelijk goed functioneert en niet corrupt is. Hiervóór hebben we aangegeven dat in landen waar de overheid wél corrupt is, soms wordt voorgesteld markten te liberaliseren om daarmee de macht van politici te verminderen. Wolters laat aan de hand van het geval Indonesië zien dat er een zeer explosief mengsel ontstaat, wanneer deze beweging in de richting van meer markt niet tot een machtsafname van de belangrijkste politici leidt.

Het boek eindigt met een slotbeschouwing waarin de volgens de auteurs belangrijkste conclusies van deze bundel zijn opgenomen.

#### NOTEN

- 1 Volgens Fred Bergsten, van het *Institute for International Economics* in Washington, zijn de antiglobalisten vooral in het rijkere Westen (en dan met name in de Verenigde Staten) te vinden. In de opkomende economieën zou, ondanks de Azië-crisis, nauwelijks sprake zijn van opkomend protectionisme. Zie: H. Buddingh, ‘Is dit St Louis of Oekraïne: verzet tegen globalisering vooral in vs’, in: *NRC Handelsblad*, 31 december 1999.
- 2 Ironisch genoeg is het Huub Oosterhuis, als mede-ondertekenaar van het manifest *Stop de uitverkoop van de beschaving*, die beschaving definieert als ‘een poging een wereld te

- maken waar iedereen een menswaardig leven kan leiden, vrij van honger en angsten' (zie: [www.stopdeuitverkoop.nl](http://www.stopdeuitverkoop.nl)).
- 3 A. van Mourik, 'De vrije markt is een zegen voor de beschaving', in: *NRC Handelsblad*, 3 mei 2001.
  - 4 Dit deel maakt dankbaar gebruik van de denkbeelden uiteengezet in hoofdstuk 1 van de publicatie van het Centraal Planbureau, *Challenging neighbours: Rethinking German and Dutch economic institutions*, Berlijn: Springer, 1997.
  - 5 E.E.C. van Damme en F. Verboven, 'Het nieuwe toezicht op ondernemingen: economische aspecten van marktwerking en regulering', in: H. Schenk (red.), *Herpositionering van ondernemingen: Preadviezen 2001 voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde* (Utrecht: Lemma, 2001), p. 139-185, met name p. 139.
  - 6 Zie hoofdstuk 1 in: M. Lavigne, *The economics of transition: From socialist economy to market economy*, Londen: MacMillan Press, 1995.
  - 7 A. Midttun en E. Svindland, *Approaches and dilemmas in economic regulation. Politics, economics and dynamics*, Basingstoke: Palgrave, 2001.
  - 8 Zie o.a.: E. de Jong, 'Economische vernieuwing: tussen marktwerking en lichte regulering', in: N.J.M. Nelissen, T. Ikink en A.W. van de Ven (red.), *In staat van vernieuwing. Maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud* (Bussum: Dick Coutinho, 1996), p. 233-255.
  - 9 Een beschrijving van dit standpunt is te vinden in H.O.C.R. Ruding, 'De voorziening van internationale liquiditeiten, reserves en kredieten: de rol van het IMF', in: *NIBE-jaardag 1979: Pre-adviezen* (Amsterdam: NIBE, 1979. NIBE-publicatie nr. 35), p. 35-86. Ook geeft hij daar al de mechanismen aan die uiteindelijk tot de schuldencrisis van 1982 hebben geleid.
  - 10 Zie: E. de Jong, 'Internationale economische gerechtigheid en vrij kapitaalverkeer: Vrij kapitaalverkeer', in: M. Becker e.a. (red.), *Economie en ethiek in dialoog* (Assen: Van Gorcum, 2001), p. 239-256, met name p. 244.
  - 11 Zie: K. Dyson en K. Featherstone, *The road to Maastricht*.

- Negotiating economic and monetary union* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 483.
- 12 *NRC Handelsblad*, 28 maart 2002.
  - 13 *NRC Handelsblad*, 30 maart 2002.
  - 14 Wanneer men de lijst van meest vermogende personen ter wereld beziet, valt op dat deze voor de Verenigde Staten bijna uitsluitend individuele personen vermeldt, terwijl voor veel andere landen families worden genoemd. Zie: [www.forbes.com](http://www.forbes.com).
  - 15 Zie voor meer details: J.F.T. van Erpers Royaards, 'Verzelfstandiging van het loodswezen', in: W.J.M. Kickert, N.P. Mol en A. Sorber (red.), *Verzelfstandiging van overheidsdiensten. Congrespublikatie 1992* (Den Haag: Vuga, 1993), p. 129-140.
  - 16 Auteurs die dit hebben betoogd zijn: P. DiMaggio, 'Culture and economy', in: N.J. Smelser en R. Swedberg (red.), *The handbook of economic sociology* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p. 27-57; H.G. Gutman, *Work, culture and society in industrializing America*, New York: Vintage, 1977, en K. Polanyi, *The great transformation*, New York: Rinehart, 1944.
  - 17 Zie ook de bijdrage van Van den Hoogen en Peil in deze bundel.
  - 18 O.E. Williamson, 'The new institutional economics. Taking stock, looking ahead', in: *Journal of Economic Literature*, 38(2000), September, p. 595-613.
  - 19 In de figuur in zijn artikel onderscheidt Williamson de niveaus 1 tot en met 4. In de tekst voegt hij er nog niveau 0 aan toe.
  - 20 R. Inglehart, *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton: Princeton U.P., 1997.
  - 21 Inglehart, *Modernization and postmodernization*, p. 35.
  - 22 Inglehart, *Modernization and postmodernization*, p. 35.
  - 23 Inglehart, *Modernization and postmodernization*, p. 44.



- 24 De publicatie van de resultaten is nog niet vrijgegeven. Ik baseer mij hier op een persbericht van de *European Values Surveys* (EVS) van 12 december 2001. Zie: [www.kub.nl](http://www.kub.nl).
- 25 A. Felling, J. Peters en P. Scheepers (red.), *Individualisering in Nederland aan het einde van de twintigste eeuw: Empirisch onderzoek naar omstreden hypotheses*, Assen: Van Gorcum, 2000.
- 26 Felling e.a., *Individualisering*, p. 240.
- 27 P. DiMaggio, J. Evans en B. Bryson, 'Have Americans' social attitudes become more polarized?', in: *American Journal of Sociology*, 102(1996), nr. 3, p. 690-755, met name p. 697.