

D66

Kenniscentrum

*It Takes Two to
Tango*

**Het Yin en Yang van markt en overheid als gelijkwaardige
ordeningsprincipes**

Discussiedocument Markt & Overheid

April 2010

Voorwoord

Doel van dit project is om een visie te ontwikkelen op de Nederlandse sociaal-economische ordening – de verhouding markt-overheid(-burger) – voor de komende tien tot twintig jaar. Na het uitroepen van de definitieve overwinning van de liberaal-kapitalistische democratische markt-economie, gesymboliseerd door het ‘einde van de geschiedenis’ van Francis Fukuyama, leek even alsof het pleit was beslecht in het voordeel van de markt. Met de komst van de economische crisis bovenop de voortwoekerende andere vier grote crises – die van het klimaat, de energie, het voedsel en de aanhoudende armoede in grote delen van de wereld – staat het marktdenken inmiddels echter weer volop ter discussie. En hoewel D66 lang heeft meegestreden voor meer en betere marktwerking, breekt ook voor D66, aan het begin van het nieuwe decennium, een goed moment aan om stil te staan bij een aantal fundamentele vragen: Hoe richten we de Nederlandse samenleving in?; Welke sociaal-economische ordeningsprincipes hanteren we voor welke vraagstukken?; En hoe zijn die geworteld in het mens- en maatschappijbeeld van D66?

Voor D66 geldt al geruime tijd: ‘de markt waar het kan, en de overheid waar het moet’. Zo’n simpel adagium is bij het formuleren van concreet beleid echter onvoldoende. Waar kan dan de markt? En waar(om) moet dan de overheid? En vooral: welke criteria kunnen, vanuit het D66-gedachtegoed, worden gehanteerd om op die vragen een antwoord te geven? Met deze vragen is een expertpanel onder voorzitterschap van Arjen van Witteloostuijn aan de slag gegaan. In deze notitie vindt u een compact verslag van hun bevindingen en overwegingen. De notitie is doelbewust en noodzakelijkerwijs in abstracte en algemene termen gesteld, zodat het geschetste denkkader verder gaat dan de waan van de dag; de abstract geformuleerde criteria en principes zijn echter ook in de dagelijkse politiek hanteerbaar. Om dit aan te tonen illustreren de auteurs het ontwikkelde denkkader aan de hand van een korte toepassing op enkele concrete beleidsterreinen. Deze notitie is daarmee bedoeld als vertrekpunt voor een brede discussie binnen de partij, die zowel op het abstracte als het concrete niveau gevoerd kan worden. Met de verkiezingen voor de boeg, biedt het hier voorgestelde afwegingskader zodoende een bruikbaar referentiepunt.

Joris Backer, voorzitter Kenniscentrum D66

April 2010

1. Inleiding

Gelijkwaardigheid

Als de oer-Nederlandse Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS), de oudste vereniging van economen ter wereld, zijn meest recente preadviezen (KVS, 2009) wijdt aan het thema “Marktwerking en publieke belangen”, dan is meteen duidelijk dat het marktdenken opnieuw ter discussie staat. Het marktdenken is na twee decennia met krachtige rugwind in stormachtige turbulentie terecht gekomen. De vier grote crises van de 21^{ste} eeuw – die van het klimaat, de energie, het voedsel en de aanhoudende armoede in grote delen van de wereld – hebben als klap op de vuurpijl gezelschap gekregen van een economische depressie die rechtstreeks lijkt terug te zijn te voeren op twintig jaar dereguleren, globaliseren en vermarkten van publieke belangen. Deze ontwikkeling heeft volgens de preadviserende economen “het geloof in de markt (...) uitgehold”. Mede onder druk van de publieke opinie dreigt deze desillusie in de politiek om te slaan in een krachtige beweging naar de andere kant: de overheid moet alle problemen (weer) oplossen, want de markt heeft gefaald. Daarmee bestaat het gevaar dat de ene eenzijdige mode wordt vervangen door de andere halfblindheid.

Overheid of markt: voor welke van de twee moeten we kiezen? Aan de linkerkant van het politieke spectrum wordt krachtig gepleit voor een terugkeer van de overheid: de overheid moet weer de directe verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijk belangrijke taken zoals gezondheidszorg en duurzame energie. Aan de rechterkant van datzelfde politieke spectrum wordt verkondigd dat de markt juist meer ruimte moet krijgen: de huidige malaise vloeit immers voort uit gebrekkige marktwerking. Wie heeft gelijk? Misschien ligt de praktische “waarheid”, zoals vaak in polderend Nederland, in het midden.¹ Duidelijk lijkt in elk geval dat momenteel de *communis opinio* is dat de balans tussen markt en overheid ver te zoeken is. Om in deze discussie tot een afgewogen oordeel te kunnen komen, is het allereerst noodzakelijk om (weer) te definiëren welke doelstellingen centraal staan, wat ‘de overheid’ en ‘de markt’ wel en niet kunnen doen, en op basis van welke criteria vervolgens tussen deze twee ‘ordeningsprincipes’ kan worden gekozen. Immers: het gebrek aan een scherpe afbakening tussen doelen, middelen en principes heeft ervoor gezorgd dat het kompas in de discussie van slag is geraakt.

Startpunt van de analyse is een kritische beschouwing van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de huidige visie op ‘de overheid’ en ‘de markt’ als ordeningsprincipes. De

¹ Een gevoel van *déjà vu* valt moeilijk te onderdrukken. Het lijkt erop alsof vergelijkbare fundamentele discussies om de paar decennia opnieuw moeten worden gevoerd.

laatste twee decennia van de vorige eeuw werd – en dat is, *grosso modo*, nog steeds het geval – weinig heil verwacht van een eenheidsworst serverende overheid; de markt zou veel efficiënter bepaalde (publieke) diensten of producten kunnen leveren. Ter onderbouwing van deze tweeledige geloofsbelijdenis schetsen economen en politici prachtige vergezichten op het fundament van een paar ogenschijnlijk onschuldige veronderstellingen over het menselijk gedrag en de werking van markten: mensen handelen rationeel en markten zijn efficiënt. Deze twee veronderstellingen vormen vervolgens ook de basis van beleid. In de economische en andere gedragswetenschappen zijn de inzichten omtrent economisch gedrag inmiddels echter ver voortgeschreden.² Dat schept verantwoordelijkheden.

Nicholas Stern waarschuwde zijn publiek in zijn ‘presidential address’ tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de *European Economic Association* dat het klakkeloos aannemen dat rationele, goed geïnformeerde consumenten en efficiënte, perfect werkende markten (kunnen) bestaan in het verleden tot gevaarlijke misvattingen bij beleidsmakers heeft geleid (zijn voorbeeld was – uiteraard – de klimaatcrisis). Economen moeten daarom hun verantwoordelijkheid nemen door realistischer veronderstellingen aan de basis van hun modellen te leggen. Het spreekt voor zich dat economen duidelijk moeten maken welke veronderstellingen zij hanteren. Maar dat blijkt niet genoeg te zijn omdat in de praktijk de aanbevelingen vervolgens (te) vaak worden losgeweekt van de eraan ten grondslag liggende veronderstellingen. Daarnaast valt op dat beleidsadviezen op basis van realistische gedragsveronderstellingen nog altijd de (schaarse) uitzondering vormen, ondanks de opkomst van de nieuwe loten aan de stam van de economische wetenschappen – met name experimentele, institutionele en gedragseconomie.

In het voorliggende visiedocument stellen wij dat de uitzondering regel moet worden. Modern sociaal-economisch beleid, ook in de sfeer van markt en overheid, zou gestoeld moeten zijn op een analyse die staat op het fundament van realistische veronderstellingen inzake menselijk gedrag en marktwerking. Op basis van een dergelijke analyse leiden wij vervolgens de principes af die richtinggevend zouden kunnen zijn bij de bepaling van het beleid in de context van een moderne sociaal-economische ordening vanuit een sociaal-liberaal perspectief. In deze notitie nemen wij daarmee afstand van de orthodoxe marktlogica en komen wij tot een sociaal-liberale verhouding tussen markt en overheid die is geïnspireerd door realistischer veronderstel-

² Ook hier geldt: *déjà vu*. Veel van wat vandaag als modern en nieuw wordt gepresenteerd, is in feite stokoud (zie van der Mandele en van Witteloostuijn, 2010). Het is alsof economen zoals John Maynard Keynes en Friedrich von Hayek achter de schermen de “moderne” debaters soufleren.

lingen ten aanzien van het gedrag van mensen³ en de werking van markten.⁴ Het resultaat is een politiek afwegingskader dat het anker van sociale veiligheid koppelt aan het principe van liberale betwistbaarheid, en dat de balans zoekt tussen rechtvaardigheid en efficiëntie. Dat impliceert geen ongeclausuleerd pleidooi voor meer overheid of meer markt, maar een argument ten faveure van een heldere afbakening tussen beide gelijkwaardige ordeningsprincipes. De afgewogen keuze voor (vooral) de één of (vooral) de ander – of voor beide – hangt af van de doelen die de samenleving in een bepaalde periode en een bepaalde context nastreeft.

Onze zoektocht begint daarom met het de omschrijving van het doel dat we nastreven: een duurzame sociaal-economische ordening die is toegerust voor de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. Zonder de explicitering van het doel ligt immers het gevaar van omkering van doel en middel op de loer. De keuze voor ordeningsinstrumenten moet in dienst staan van het uiteindelijke doel, en geen doel op zichzelf worden.⁵ Vervolgens leggen we de relatie tussen het doel en de uitgangspunten van het sociaal-liberalisme, waarbij we de door D66 geformuleerde ‘richtingwijzers’ (Verkiezingsprogramma 2006) als uitgangspunt nemen.⁶ De richtingwijzers geven immers impliciet weer welk mens- en wereldbeeld D66 voor ogen staat. Wij zullen vanuit dat perspectief een sociaal-economische logica uitwerken, die de sterkten en zwakten van instrumenten blootlegt, hier met name de ordenings- of verdelingsmechanismen ‘markt’ en ‘overheid’. Op basis daarvan bouwen wij een denkkader op dat kan worden gehanteerd bij de politieke afweging tussen ‘markt’ en ‘overheid’ op uiteenlopende beleidsterreinen. De toepasbaarheid van dit denkkader illustreren we ten slotte door concrete D66 beleidsvoornemens te toetsen tegen de achtergrond van het hier voorgestelde afwegingskader.⁷ Uiteraard gaat het hier slechts om voorbeelden die vooral ter illustratie dienen.

³ Hierbij baseren we ons expliciet of impliciet op inzichten uit de experimentele en gedragseconomie, met belangrijke aanvullingen uit de psychologie en sociologie.

⁴ Hier vormen vooral de nieuwe inzichten uit de institutionele economie en het werk van Joseph Schumpeter (1911, 1942) onze inspiratiebron.

⁵ Merk op dat in een parlementaire democratie als de Nederlandse, politiek partijen een sleutelrol spelen bij de vaststelling van maatschappelijke doelen. De economische en andere sociale wetenschappen kunnen inzicht bieden omtrent de efficiënte en effectieve inzet van instrumenten, maar kunnen geen objectieve uitspraken doen over doelenpreferenties.

⁶ Voor een nadere historische, filosofische en politicologische onderbouwing van deze uitgangspunten verwijzen wij naar publicaties van het Kenniscentrum D66.

⁷ Eén casus wordt in meer detail uitgewerkt. De gebruikte casus is het voorstel van D66 Utrecht om te komen tot een andere invulling van de Wet Werk en Bijstand. We hebben deze casus gekozen omdat hetzelfde voorbeeld ook is gebruikt bij de presentatie van het boekje ‘Vertrouw op eigen kracht van Mensen’ in augustus 2009 en omdat het expertpanel gemakkelijk toegang had tot één van de initiatiefnemers.

Plaatsbepaling

Vooraf moet worden benadrukt dat het voorliggende visiedocument vooral over heel veel niet gaat. Met behulp van de indeling van onderwerpen in tabel 1 kan de plaatsbepaling worden verduidelijkt. Hierbij worden twee dimensies gehanteerd om tot een onderwerpenclassificatie te komen: het analyseniveau en de reikwijdte. De eerste dimensie betreft het microniveau van het gedrag en de prestaties van individuen of organisaties, het mesoniveau dat van bedrijfstakken of sectoren en het macroniveau van landen of regio's. De reikwijdte – de tweede dimensie – kan nationaal of internationaal zijn.

Tabel 1: Een zesdeling

	Micro	Meso	Macro
Nationaal	X	X	Keynesianisme vs monetarisme
Internationaal	Europese bonusregulering en medezeggenschap	Ontvlechting van multinationale grootbedrijven	Internationale toezichthouding

De voorliggende beschouwing beperkt zich tot het nationale niveau, en richt zich voornamelijk op ordeningsvraagstukken op micro- en mesoniveau – de beide kruisen in tabel 1. Wij zullen bijvoorbeeld geen uitspraken doen in de context van het debat over de vormgeving van het macro-economisch beleid of de wijze waarop in een internationale context toezichthouding zou moeten worden georganiseerd. Dat wil overigens niet zeggen dat het hier voorgestelde analysekader niet binnen de andere vier cellen kan worden toegepast. De beperking tot het nationale micro- en mesoniveau is slechts ingegeven door de pragmatische noodzaak om het aantal bladzijden beperkt te houden.

2. De kern van het sociaal-liberale gedachtegoed

Het doel: vijf richtingwijzers

Het doel van de sociaal-economische ordening is, volgens D66, het organiseren van de samenleving op een duurzame wijze met als oogmerk de kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen voor de langere toekomst te verzekeren.⁸ Deze doelstelling raakt aan en is consistent met alle door D66 geformuleerde richtingwijzers (D66, 2006):

- 1) *Richtingwijzer 1: Vertrouw op de eigen kracht van mensen.* Mensen zijn dermate creatief dat zij steeds opnieuw zelf oplossingen kunnen vinden. Wat mensen voor zichzelf en anderen kunnen doen, is in het algemeen veel belangrijker en effectiever dan wat de overheid kan bewerkstelligen.
- 2) *Richtingwijzer 2: Denk en handel internationaal.* Een open blik naar de rest van de wereld staat voorop, met Europa als binnenland. Internationale samenwerking en economische vooruitgang zijn de sleutels naar een wereld met minder oorlogen en conflicten. Protectionisme werkt contraproductief.
- 3) *Richtingwijzer 3: Beloon prestatie, en deel de welvaart.* Streef naar economische zelfstandigheid voor zoveel mogelijk mensen en beloon mensen die uitmuntend presteren. Het is vanzelfsprekend om welvaart met elkaar te delen zodat de minder bedeelden niet worden uitgesloten.
- 4) *Richtingwijzer 4: Streef naar een harmonieuze en duurzame samenleving.* Respect en mededogen voor onze leefomgeving zijn essentieel. Dat vergt harmonieuze menselijke omgang en koestering van de natuurlijke omgeving. Roofbouw, sociaal en ecologisch, moet worden voorkomen.
- 5) *Richtingwijzer 5: Koester de grondrechten en gedeelde waarden.* Menselijke omgang en overheidsinterventie moeten steunen op respect voor fundamentele waarden van menselijkheid en democratie. Grondrechten moeten worden beschermd in de context van de democratische rechtstaat.

Omdat 'kwaliteit van leven' een subjectief begrip is, is de vrijheid voor het individu om zelf invulling te geven aan zijn of haar leven en het geluk naar eigen inzicht na te streven een belangrijk uit-

⁸ Dit is een interpretatie van de duurzaamheidsdoelstelling uit het Brundtland rapport (UN, 1987) en het utilitaristische concept van maatschappelijke welvaart.

gangspunt, zoals vervat in richtingwijzer 1. Deze eerste richtingwijzer is daarmee het centrale uitgangspunt van het sociaal-liberale gedachtegoed.⁹ D66 vertrouwt op de eigen kracht van mensen om zelf vorm te geven aan het eigen leven. Dat vertrouwen is echter niet grenzenloos. Menselijk gedrag kent beperkingen. Zo blijkt het voor mensen lastig te zijn om over de eigen begrensde en korte horizon heen te kijken, zowel in plaats (richtingwijzer 2) als in tijd (richtingwijzer 4). Ook is de neiging tot solidariteit beperkt (richtingwijzer 3). Deze drie richtingwijzers bakenen dus de ‘spontane’ reikwijdte van de eerste richtingwijzer af, terwijl de vijfde richtingwijzer het belang van elementaire vrijheden en democratie onderstreept. Democratie en de rechtstaat vormen immers het grondrechtelijk fundament dat burgers de mogelijkheid geeft om zich uit te spreken en te verzetten als hun vrijheden worden bedreigd of ingeperkt.

Twee criteria en twee principes

Het ‘op duurzame wijze’ en ‘voor de langere toekomst’ uit de doelstelling heeft betrekking op de randvoorwaarde dat de samenleving zich binnen **ecologische grenzen** moet blijven bewegen (richtingwijzer 4).¹⁰ Binnen deze ‘harde’ randvoorwaarde moet, samenhangend met richtingwijzer 2, de Nederlandse economie zich binnen de bedding van Europa in de wereldwijde concurrentiestrijd kunnen handhaven. Die economische randvoorwaarde impliceert dat de gekozen ordening **efficiënt** moet zijn: wij kunnen ons geen onderbenutting van schaarse middelen veroorloven in een wereld die bevolkingsgroei wil koppelen aan kwaliteit van leven voor iedereen.¹¹ De verwijzingen naar het ‘deel de welvaart’ uit richtingwijzer 3 en ‘de harmonieuze samenleving’ uit richtingwijzer 4 betekenen ook dat de ‘duurzame wijze’ in de doelstelling gepaard moet gaan met een maatschappelijke ordening die **rechtvaardig** is, en als zodanig moet worden ervaren door (het overgrote deel van) de bevolking; de schaarse middelen moeten ‘redelijk’ of ‘eerlijk’ worden verdeeld.¹²

⁹ ‘Vertrouw op de eigen kracht van mensen’, Permanente Programmacommissie D66 (2009).

¹⁰ Deze notitie zal op deze ecologische grenzen niet nader in kunnen gaan. Hoewel economie (of ordening) en ecologie (of duurzaamheid) uiteraard samenhangen, voert het in de context van deze notitie te ver hieraan veel aandacht te besteden. Bij de bespreking van concrete beleidsterreinen wordt deze kwestie kort aangestipt aan de hand van het voorbeeld van duurzame energie.

¹¹ Het kan mogelijk geen kwaad om in herinnering te roepen dat het economische efficiëntiebegrip ruim moet worden geïnterpreteerd. Het gaat om meer dan lagere kosten alleen (zogenaamde ‘statische’ efficiëntie), maar bijvoorbeeld ook over innovatie (of ‘dynamische’ efficiëntie). Efficiënt in die zin betekent dat geen waardevolle mogelijkheden en hulpmiddelen verkwaast worden of on(der)benut blijven.

¹² Wat een redelijke of eerlijke verdeling van schaarse middelen is, is uiteraard onderwerp van discussie. Deze discussie hoort thuis in het maatschappelijke en politieke debat (zie ook voetnoot 5).

Kortom: interne spanningen beheersbaar houden, externe concurrentie het hoofd bieden en overexploitatie van de natuurlijke hulpbronnen vermijden zijn drie randvoorwaarden die de realiteit aan een duurzame sociaal-economische ordening stelt. Een ordening die daaraan niet voldoet, kan geen duurzame ordening zijn, en schiet dus per definitie aan het gestelde doel voorbij. Om vervolgens binnen die randvoorwaarden de hoogst mogelijke kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen te realiseren is een tweetal principes cruciaal: sociale veiligheid en economische (en politieke) betwistbaarheid. Allereerst kan het individu pas vrij haar of zijn leven naar eigen inzicht inrichten indien zij of hij kan leven en werken vanaf een solide platform dat basale sociale **veiligheid** garandeert.¹³ Het gaat hierbij zowel om materiële (bijvoorbeeld inkomsten en huisvesting) als immateriële veiligheid (bijvoorbeeld grondrechten en tolerantie). Daarnaast zet de maatschappelijke ordening mensen pas aan tot maximale zelfontplooiing en creativiteit als daarvoor ook de ruimte is en waardering bestaat. Het behalen van succes moet ruimhartig worden beloond, maar niet met een onbetwistbare positie. Met andere woorden: elke gevestigde positie moet ook steeds economisch en politiek **betwistbaar** zijn. Immers: alleen dan worden *insiders* uitgedaagd om hun positie te blijven verdedigen en alleen dan hebben *outsiders* perspectief op verbetering.

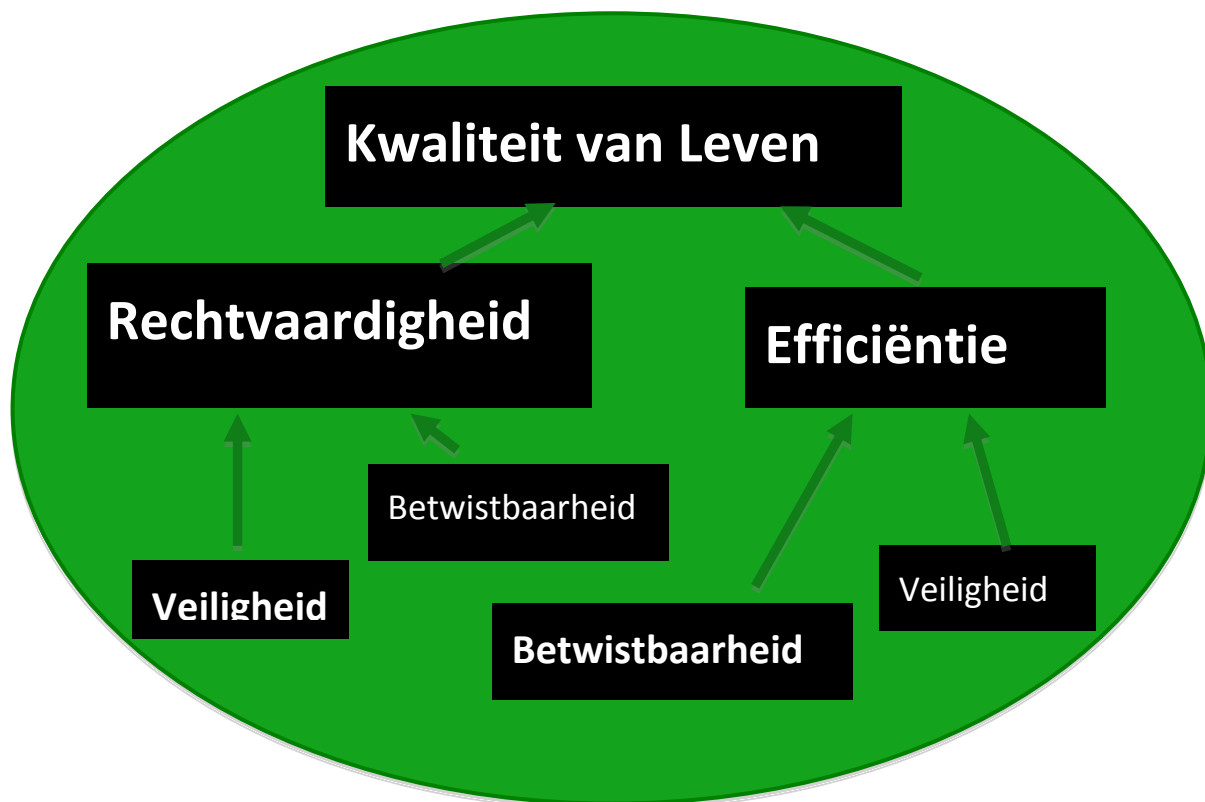
De samenhang tussen de twee criteria – efficiëntie en rechtvaardigheid – en de twee principes – betwistbaarheid en veiligheid – staat schematisch weergegeven in figuur 1. Een sociaal-liberale maatschappelijke ordening koppelt sociale veiligheid aan liberale betwistbaarheid (van Witteloostuijn, 2008a). Enerzijds is de onvermijdelijke keerzijde van betwistbaarheid onzekerheid. Wat vandaag werkt, kan morgen worden betwist; en wie vandaag succesvol is, kan morgen worden uitgedaagd en verslagen. Dat geeft een vanuit efficiëntieoogpunt gewenste dynamiek, maar vereist vanuit datzelfde perspectief ook dat veiligheid moet worden ingebouwd. Wie zich niet veilig voelt, is geneigd geen risico's te nemen. Anderzijds is het gevaar dat loert bij veiligheid, een beweging in de richting van verstarring. Als verworven rechten en posities onaantastbaar worden, keren we terug naar het onrecht van een standenmaatschappij, waarin talent en inspanning onvoldoende worden beloond en waarin veiligheid kan omslaan in instabiliteit. Het is daarom van cruciaal belang een balans te zoeken door betwistbaarheid aan veiligheid te koppelen. Dat is geen sinecure: te veel van het één gaat ten koste van het ander.

¹³ In die zin spreekt Adam Smith (1776) over “necessities” en Amartya Sen van “capacities” waar eenieder over moet kunnen beschikken om in de samenleving te kunnen functioneren. Smith stelt dat: “*By necessities I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but what ever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even the lowest order, to be without. (...) Custom (...) has rendered leather shoes a necessary of life in England. The poorest creditable person of either sex would be ashamed to appear in public without them.*” Een veilige basis omvat dus meer dan alleen de eerste levensbehoeften in strikte zin.

Hoewel veiligheid een onmisbare rol speelt bij de borging van rechtvaardigheid en betwistbaarheid bij het stimuleren van efficiëntie (de donkere pijlen in figuur 1), zijn beide ook van belang voor respectievelijk efficiëntie en rechtvaardigheid (de lichtere pijlen). Een betwistbare markt kan leiden tot rechtvaardige (of als rechtvaardig ervaren) uitkomsten (bijvoorbeeld een ondernemer die met een eigen uitvinding rijk wordt). Veiligheid is een voorwaarde voor duurzame (dynamische) efficiëntie omdat een individu alleen vanuit een veilige positie toekomt aan de ontwikkeling en ontplooiing van haar of zijn eigen talent ten bate van zichzelf en de samenleving (bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde die het zich kan veroorloven een goed passende baan te zoeken).

Figuur 1: Elementen van een sociaal-liberale maatschappelijke ordening

Ecologische Randvoorwaarden



Ten slotte merken we op dat rechtvaardigheid (veiligheid) en efficiëntie (betwistbaarheid) langs nog een andere weg onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Enerzijds leidt (gevoeld) onrecht (bijvoorbeeld grote beloningsverschillen of discriminatie op de arbeidsmarkt) tot sabotage, verzet en demotivatie, wat de efficiëntie schaadt. Anderzijds geldt dat inefficiëntie (bijvoorbeeld

werkloosheid, het niet kunnen toepassen van nieuwe ideeën of het verspillen van natuurlijke hulpbronnen) vaak wordt ervaren als onrechtvaardig.¹⁴ In de discussie over markt of overheid dienen efficiëntie en rechtvaardigheid daarom in samenhang te worden geanalyseerd. Het is zinvol om vanuit dat perspectief steeds de balans te zoeken tussen betwistbaarheid aan de ene kant en veiligheid aan de andere kant.

3. Een ander perspectief op markt en overheid

Van verwarring naar verheldering

Markt en overheid zijn twee belangrijke instrumenten, of ordeningsprincipes, die kunnen worden ingezet om een rechtvaardige en efficiënte ordening te bewerkstelligen. De markt als instrument is op het eerste gezicht het meest geschikt voor het genereren van efficiëntie, terwijl de overheid vooral wordt gezien als een hoeder van (sociale) rechtvaardigheid. De keuze voor het ene of het andere instrument wordt gedreven door de mate waarin zij bijdragen aan het boven gedefinieerde doel. De ‘markt’ en de ‘overheid’ zijn dus geen doelen op zich, maar helpen om doelen te bereiken. Een eerste stap in het vinden van een nieuwe balans tussen markt-overheid(-burger) is het opnieuw helder definiëren waar, en voor wie, welke verantwoordelijkheid ligt. Standpuntbepaling hieromtrent is een belangrijke taak van politieke partijen, zodat in de politieke arena de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling in de maatschappij kan worden aangegaan. Wat moet de overheid doen? En wat kan aan de markt worden overgelaten? In de discussie over wat de ‘markt’ kan doen en wat de ‘overheid’ moet doen, is de afgelopen jaren veel verwarring ontstaan. Twee bronnen van verwarring zijn hier cruciaal.

De verwarring begint met de gebruikte definities van markt en overheid. In het debat over de sociaal-economische ordening wordt de markt tegenover de overheid gepositioneerd. Dat is een oneigenlijke tegenstelling. De markt kan per definitie niet functioneren zonder de overheid in de meest brede zin van het woord: de *trias politica* – de democratisch gelegitimeerde wetgevende macht, de bureaucratisch georganiseerde uitvoerende macht en de onafhankelijke rechtsprekende macht. De markt functioneert niet zonder wetgeving inzake, toezicht op en sanctivering van overtredingen. Zonder nadere afbakening zijn ‘markt’ en ‘overheid’ niet vergelijkbaar, en daarmee geen strikte alternatieven van elkaar. Immers: de markt is vooral een allocatiemecha-

¹⁴ De relatie tussen efficiëntie en rechtvaardigheid is overigens deels cultureel bepaald. Wat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten als redelijk wordt ervaren, kan in Nederland tot grote fricties leiden.

nisme dat is gebaseerd op vrijwillige transacties tussen marktpartijen, terwijl de overheid veel meer is dan een allocatiemechanisme alleen. Het is met name de uitvoerende bureaucratie die als allocatiemechanisme naast de markt kan worden geplaatst. De markt is immers geen werkbaar alternatief voor de wetgevende en rechtsprekende macht. Als allocatiemechanisme onderscheidt de uitvoerende bureaucratie (hierna te noemen ‘de overheid’) zich fundamenteel van de markt omdat transacties kunnen worden afgedwongen. Die inperking van de individuele vrijheid is voor liberalen in principe onwenselijk. Echter: van dat principe kan worden afgeweken indien de overheid effectiever is in het vergroten van de efficiëntie (vanwege klassieke vormen van marktfalen) of essentieel is voor het bereiken en bewaken van rechtvaardigheid (als de markt alleen dat frustrert).

Een tweede verwarring in het debat over markt en overheid, en de uitwerking daarvan in beleid, komt voort uit de politieke praktijk. In Nederland is historisch gezien, mogelijk vanwege de vrijwel permanente dominantie van de Christelijke traditie in het centrum van de Haagse macht, een vervlechting ontstaan tussen wat de overheid, het ‘maatschappelijk middenveld’ en de markt (kunnen) doen. De driehoek overheid-markt-burger is hiermee een constellatie geworden met vage en vloeiende grenzen, ten gevolge waarvan de afbakening van verantwoordelijkheden vaak verdwijnt achter een mist van onduidelijkheden. Elk van de ‘actoren’ beweegt op het terrein van de ander, als al duidelijk is wie primair verantwoordelijk is voor welk terrein. Deze hybride constructies staan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling in de weg (zie ook Ankersmit, 2008).¹⁵ De overheid heeft publieke taken afgestaan aan de markt, marktprincipes worden toegepast binnen de muren van de overheid, de overheid kijkt steeds vaker achter de private deur van het individu, *et cetera*. Bij de voortdurende pogingen om de negatieve gevolgen van deze onheldere afbakening van verantwoordelijkheden op te vangen wordt steeds meer en steeds complexere regelgeving ingezet. Deze zelf-gecreëerde complexiteit werpt een muur op tussen overheid en samenleving die tot onvrede leidt (Brakman en van Witteloostuijn, 2010).

Van hiërarchie naar gelijkwaardigheid

In het verleden heeft D66 gekozen voor het adagium: “markt waar het kan en overheid waar dat moet”, om uit te drukken dat zij rationeel wil omgaan met de beperkte hulpbronnen én dat zij maximale ontplooiing van individueel talent nastreeft, met een niet-naïef maar sterk vertrouwen in marktwerking als uitgangspunt. D66 erkent dat een krachtige marktmeester nodig is. Pas als

¹⁵ Het volledige interview met Frank Ankersmit is te lezen via:
http://www.d66.nl/kennis/document/frank_ankersmit/f=/vi7recr95xju.pdf.

marktfalen of groot onrecht evident is, komt de overheid in beeld als alternatief. Deze stellingname impliceert een hiërarchie: de markt komt eerst, en de overheid alleen later als dat nodig is. De vraag is of deze hiërarchie nog past bij een moderne invulling van het sociaal-liberale gedachtegoed. Hiervoor hebben wij betoogd dat noch efficiëntie noch rechtvaardigheid op zichzelf voldoende zijn, maar dat een balans tussen beide moet worden gezocht via de waarborging van veiligheid én betwistbaarheid. Wat betekent dat voor een eventuele schikking van markt boven overheid?

De invulling van het sociaal-liberale gedachtegoed die hier wordt uitgewerkt, impliceert dat markt en overheid **gelijkwaardige** ordeningsprincipes zijn, elk met unieke sterkten en zwakten. Markten én overheden kunnen slagen, en markten én overheden kunnen falen. In theoretische zin wordt hier een nevenschikking in plaats van een bovenschikking voorgesteld. Deze principiële gelijkwaardigheid impliceert dat niet op voorhand het ene of het andere instrument de hiërarchische voorkeur moet krijgen. In algemene zin vormen markt en overheid geen verticale hiërarchie, maar een horizontale nevenschikking. Op specifiek terreinen kan uiteraard de conclusie zijn dat het ene dan wel het andere ordeningsprincipe de eerste viool moet spelen, al dan niet met de ‘tegenvoeter’ als bespeler van de tweede viool. Ten principale zijn markt en overheid echter complementen – geen substituten. Per concreet geval moet worden afgewogen in welke verhoudingen beide ordeningsprincipes moeten worden ingezet, en hoe zij elkaar mogelijk kunnen aanvullen en/of versterken. Het adagium “markt waar het kan en overheid waar dat moet” moet daarom in een vragende vorm worden gegoten: Wat kan de markt (niet)?; En wat moet (dus) de overheid? Of nog preciezer: Waar moet voor welke mengvorm van markt en overheid worden gekozen?¹⁶ Om op deze vragen een antwoord te formuleren is het van belang de sterkten en zwakten van beide allocatiemechanismen messcherp voor ogen te houden.

De markt

De markt wordt gezien als de kampioen in het genereren van efficiëntie. Hierbij past uiteraard de kanttekening dat de standaard van perfecte marktwerking die wordt geformaliseerd in de neoklassieke modellen, ronduit heroïsche veronderstellingen vergt. Daar waar niet aan deze veronderstellingen wordt voldaan, is ook een *hardcore* neoliberale econoom bereid een rol voor de

¹⁶ Deze vraag impliceert een pragmatische aanpak die past bij D66. Van dogma’s valt in het algemeen weinig heil te verwachten. Uiteraard moet pragmatisme niet gepaard gaan met richtingloosheid. Met het analysekader dat hier wordt geschetst, pogen wij het D66-pragmatisme van een sociaal-liberale richtingwijzer te voorzien.

overheid te accepteren.¹⁷ Het bekende rijtje imperfecties staat in elk basisleerboek economie: externe effecten, informatie-asymmetrie, marktmacht en publieke goederen zijn de klassieke vormen van marktfalen die interventie door overheden rechtvaardigen. Dit ingrijpen wordt onderbouwd met een efficiëntie-argument: De overheid grijpt in deze logica alleen in als de markt niet in staat is om efficiënte uitkomsten te genereren. Hier gaan wij echter een stap verder: Zelfs waar geen sprake is van deze klassieke vormen van marktfalen, is een blind geloof in de efficiëntie van de markt onverstandig. Immers: de stelling dat een markt tot efficiënte allocatie leidt, is gestoeld op twee sleutelveronderstellingen, de *homo economicus* en het efficiënte-markttheorema, die beide op gespannen voet staan met recente wetenschappelijke inzichten en de beleidswerkelijkheid.

In de eerste plaats is het moeilijk vol te houden dat een mens als *homo economicus* handelt – dat wil zeggen: uit welbegrepen eigenbelang rationeel keuzes maakt door haar of zijn verwachte nut te maximaliseren, onder randvoorwaarden, na verwerking van alle beschikbare en relevante informatie. Die veronderstelling is aantoonbaar (en aangetoond) onjuist. Het eigenbelang is niet ‘welbegrepen’, mensen handelen niet uitsluitend of zelfs niet hoofdzakelijk uit eigenbelang, mensen zijn maar heel beperkt in staat informatie adequaat te verwerken, mensen hebben vaak een hekel aan keuzes maken, *et cetera*. Aan zichzelf overgelaten sparen bijna alle mensen in het algemeen te weinig voor hun oude dag, worden zij door gisse financieel adviseurs verleid tot het aankopen van bizarre producten en vertrouwd(en) zij blind op een bank uit een West-Europees land die via internet spaarproducten aanbiedt en storten zij bedragen die ver uitgaan boven de garanties van centrale banken. Kortom: mensen informeren zich matig, overzien een te korte tijds-horizon, handelen routinematig, zijn gevoelig voor groepsdruk, uiterlijkheden, het weer, enzovoort (Thaler en Sunstein, 2009). De mens is een complex economisch, psychologisch en sociaal gedreven wezen, waarbij beperkte rationaliteit, imitatiegedrag, hebzucht e.d. een belangrijke rol spelen bij het (niet) maken van keuzes. Bovendien: wat individueel (en op korte termijn) rationeel is, hoeft niet collectief (en op lange termijn) rationeel te zijn. Veel economen erkennen deze werkelijkheid, en kwalificeren hun resultaten vanuit deze wetenschap. Slechts weinig beleidsmakers overzien echter de verstrekende implicaties van deze standaardveronderstelling, met als gevolg

¹⁷ In de economische wetenschappen functioneert het neoklassieke evenwicht met perfecte concurrentie in een wiskundig algemeen-evenwichtsbouwwerk overigens als een analytisch ideaal-typisch ijkpunt, en zelden of nooit als een realistische doelstelling voor economisch beleid. Léon Walras, de grondlegger van deze traditie, was zich daar terdege van bewust (van Witteloostuijn en Maks, 1990). Hoewel in veel werk in de neoklassieke traditie wordt uitgegaan van een enge definitie van de *homo economicus*, hoeft dat niet per se het geval te zijn. Vooral Nobelprijswinnaar Gary Becker is beroemd geworden met de oprekking van het neoklassieke model van de *homo economicus* (zie bijvoorbeeld Becker, 1976).

dat deze wetenschappelijke kwalificaties in de beleidspraktijk te vaak achter de horizon verdwijnen.¹⁸

Het voorbeeld van prijsprikkels is illustratief. Zeker aan de marge hebben deze (vaak onverwacht) weinig effect op het handelen van mensen, die uiteindelijk in grote meerderheid kuddeden gewoontedieren zijn. Daarmee leiden markten en marktconforme beleidsinstrumenten niet noodzakelijkerwijs tot een efficiëntere allocatie. De mens heeft af en toe een duwtje (een *nudge*) in de goede richting nodig. Maar als de echte mens niet alleen een *homo economicus* maar ook een *homo psychologicus* en *homo sociologicus*¹⁹ is (of nog ‘erger’, een *homo sapiens*²⁰), kunnen we dan nog wel vertrouwen op de kracht van mensen? D66 vertrouwt op de eigen kracht van mensen, maar zou zich daarbij niet moeten blindstaren op de superkrachten van de *homo economicus*. Dat is overigens ook geïmpliceerd in de vier andere richtingwijzers die richtingwijzer 1 begrenzen. De kracht van mensen is beperkt en sterk afhankelijk van het zelfregulerend vermogen van het individu (Lindenberg, 2008, 2010) – van de vaardigheid om plannen te kunnen maken en implementeren, en tegenstrijdige doelen op een dusdanige manier te harmoniseren dat spijt wordt geminimaliseerd. Het zelfregulerend vermogen is geworteld in de psychische en cognitieve capaciteiten om het eigen handelen gedisciplineerd te plannen en te richten op individuele zelfontplooiing en gezamenlijke productie.²¹ Dat vermogen verschilt sterk van individu tot individu, en over plaats en tijd.

Aan de ene kant dient dit zelfregulerende vermogen, van individuen en groepen, in een sociaal-liberale ordening te worden gestimuleerd. Toegankelijk en hoogwaardig onderwijs is daarom van groot belang. Aan de andere kant kunnen de tekortkomingen in dit vermogen (gedeeltelijk) door een overheid worden gecompenseerd. Hierbij is de organisatie van terugvalopties (*de-*

¹⁸ Ook beleidsmakers gedragen zich niet als een *homo economicus*. Daar zouden beleidsadviserende economen rekening mee moeten houden. Marktwerking is in veel beleidskringen van middel tot doel geworden omdat dit onvoldoende is gebeurd.

¹⁹ Strikt genomen gaat het om de *homo psychologicus* – of beter: *homines psychologica* – die ook een *homo sociologicus* – of *homines sociologica* – is omdat niet alleen cognitieve beperkingen perfecte rationaliteit uitsluiten, maar ook vaak sociale invloeden een dominante rol spelen.

²⁰ Het verschil tussen *homo psychologicus* en *homo sapiens* zit in de biologische en fysieke beperkingen die zelfs de psychologie en sociologie niet in hun analyse betrekken.

²¹ Het werk van de onbekende winnaar van de Nobelprijs voor economie in 2009 – Eleonor Ostrom – is gericht op de analyse van de omstandigheden waaronder groepen van mensen tot succesvolle samenwerking in staat blijken door via gezamenlijke productie collectieve goederen tot stand te brengen en in stand te houden (zie bijvoorbeeld haar boek uit 1991). Een gedetailleerde analyse van de condities waaronder zelfregulering valt te preferen boven markt en overheid, of hoe zelfregulering moet worden gecombineerd met markt en/of overheid, voert hier te ver (zie ook Lindenberg, 2008, 2010).

faults) binnen of buiten markten cruciaal. Marktwerking kan worden verbeterd door de *homo sapiens* te ondersteunen in haar of zijn keuzegedrag: niet door paternalistisch keuzes voor te schrijven met wetten of ‘normen en waarden’, maar door de verschillen in zelfregulerend vermogen zo goed mogelijk te neutraliseren. Dus niet een morele gedragscode: ‘Gij zult geen wurghypotheek verkopen aan argeloze consumenten’, of zelfs een wet: ‘Gij moogt geen wurghypotheek verkopen’, maar zorgen dat alle hypotheekaanbieders ten minste een gegarandeerd veilig standaardproduct aanbieden. Daarnaast moet consumentenbescherming zo worden ingericht dat alleen mensen die willens en wetens in ingewikkelde risicovolle producten stappen, daar ook het slachtoffer van worden.

Hierbij is het belangrijk te onderkennen dat bij (groepen van) mensen die zich uitgesloten voelen, het zelfregulerende vermogen vermindert (Baumeister, DeWall, Ciarocco en Twenge, 2005). Veiligheid, rechtvaardigheid en harmonieuze betrekkingen zijn daarom van essentieel belang om de eigen kracht van mensen te bevorderen. Deze constatering onderstreept de rol van veiligheid en rechtvaardigheid in het nastreven van efficiëntie. In veel gevallen komt de eigen kracht van mensen pas volop tot uitdrukking als zij met anderen gemeenschappelijke doelen realiseren. De mens is van nature geneigd om de grootste inspanning, creativiteit en toewijding te leveren als het gaat om zogenaamde gezamenlijke productie (in wetenschappelijk jargon: *joint production*) – dat wil zeggen: als het gaat om participatie in gemeenschappelijke projecten met eigen verantwoordelijkheid (Lindenberg en Foss, 2010; Tomasello, Carpenter, Call, Behne en Moll, 2005). In de orthodox economische veronderstelling van het individu dat zijn eigenbelang nastreeft, komt de meerwaarde van gezamenlijke productie niet voor. In tegendeel: zij werkt daar het zogenoemde liftersgedrag (*freeriding*) in de hand. In het echte leven – in gezinnen, in bedrijven en in bijvoorbeeld de wetenschap – verhoogt gezamenlijke productie juist het potentieel en de inbreng van mensen. Voor efficiënte gezamenlijke productie zijn vertrouwen en (het gevoel van) rechtvaardigheid van eminent en evident belang.

In de tweede plaats is het moeilijk vol te houden dat markten per definitie efficiënt zijn. Veel markten zijn dat niet, en veel markten kunnen dat helemaal niet zijn. Een markt is alleen efficiënt wanneer zij betwistbaar (in wetenschappelijk jargon: *contestable*) is. Vrije toe- en uittreding zijn essentieel voor een goede marktwerking (Baumol, Panzar en Willig, 1982).²² Alleen in betwistbare markten worden *insiders* scherp gehouden; alleen dan krijgen *outsiders* eerlijke kansen.

²² Volledige betwistbaarheid (*perfect contestability*) is niet hetzelfde als perfecte concurrentie (*perfect competition*). Betwistbare markten zijn niet onverenigbaar met investeringen in bijvoorbeeld innovaties (zie voor een uitleg van Witteloostuijn, 1992).

Ondernemingen die kunstmatig worden beschermd, verliezen de prikkel tot efficiëntie.²³ Markten ‘produceren’ dus een efficiënte allocatie wanneer zij betwistbaar zijn. Dat maakt markten als ordeningsprincipe voor liberalen zo aantrekkelijk: Een goed functionerende (‘betwistbare’) markt geeft maximaal ruimte aan individuele keuzes en beloont prestaties. Juist dat impliceert voor een liberaal rechtvaardigheid. Dat geeft iedereen die dat kan en wil, gelijke kansen om naar eigen inzicht haar of zijn geluk en ontplooiing na te streven. Daarnaast zijn betwistbare markten grenzenloos, en ontsluiten zij de creativiteit van het individu (beter dan elk alternatief ordeningsmechanisme). Dat laatste komt uiteindelijk ook de maatschappij ten goede. Maar dat wat in de volksmond de onzichtbare hand van Adam Smith is gaan heten, doet zijn heilzame werk echter alleen onder de juiste omstandigheden. Dit bracht D66 tot het adagium: ‘Markt waar dat kan’.

De vraag is echter waar dat dan is, en of efficiëntie en betwistbaarheid de natuurlijke resultaten zijn van overheidloze markten. In de neoklassieke economie wordt gewezen op enkele ‘klassieke’ marktimperfecties die efficiënte uitkomsten onmogelijk maken, zoals in het geval van publieke goederen en negatieve externaliteiten. Daarnaast wordt in moderne institutioneel-economische analyses aangetoond dat veel markten imperfect worden gemaakt en gehouden ter bescherming van deelbelangen (Acemoglu en Robinson, 2006), zodat efficiënte markten de zeldzame uitzondering en niet de gangbare regel zijn.²⁴ Klassieke voorbeelden zijn wat in de economische wetenschappen ‘regulatory capture’ en ‘rent seeking’ wordt genoemd (zie bijvoorbeeld Maijor en van Witteloostuijn, 1996). Hierop komen wij verderop terug. We besluiten voor het moment met de opmerking dat zelfs als de ‘markt kan’, een waakzame en krachtige overheid (ook en vooral in de rol van wetgever en toezichthouder) nodig is om over betwistbaarheid, veiligheid en rechtvaardigheid te waken, ook in het belang van de efficiëntie.

De overheid

Aan het tweede gedeelte van het D66-adagium – ‘overheid waar dat moet’ – ligt de veronderstelling ten grondslag dat de overheid doorgaans niet efficiënt werkt en dat van de markt wat dat betreft meer verwacht kan worden. Dat efficiëntie alleen als criterium ontoereikend is vanuit het

²³ Met de bescherming van organisaties van overheidswege moet uiterst terughoudend worden omgesprongen. Deze vormen van bescherming leiden tot inefficiëntie én onrechtvaardigheid. Sociale veiligheid moet worden gegarandeerd op het niveau van individuen buiten organisaties om – niet door de bescherming van posities binnen of van organisaties, in de private noch in de publieke sector.

²⁴ Paradoxaal genoeg is bijvoorbeeld de actieve bevordering van het aandeelhouderbelang in de afgelopen decennia hiervan een treffend voorbeeld (van Witteloostuijn, 1999, 2007).

perspectief van het sociaal-liberalisme, hebben we hierboven beargumenteerd.²⁵ Een rechtvaardige verdeling van middelen en kansen is minstens even belangrijk voor een duurzame maatschappelijke ordening. De betwistbare markt blinkt uit in efficiëntie, maar een veilige overheid heeft het comparatieve voordeel als het gaat om het bereiken en bewaken van rechtvaardigheid.²⁶ Een markt kent geen moraal²⁷ en erkent alleen het recht van de sterkste (rijkste). En omdat rechtvaardigheid naast efficiëntie een essentieel element is van een duurzame samenleving, is zelfs perfecte marktwerking niet genoeg. De liberale betwistbaarheid in goed functionerende markten moet worden gekoppeld aan sociale veiligheid door een rechtvaardige overheid. Een democratisch gelegitimeerde overheid kan, op welk niveau zich dat ook afspeelt, een rechtvaardige(r) verdeling van schaarse goederen tot stand brengen. Deze functie vormt de kern van het bestaansrecht van een overheid. Zij kan en moet als herverdelers optreden.²⁸

Maar de overheid heeft, net als de markt, natuurlijk haar eigen beperkingen.²⁹ De overheid is niet van nature veilig en rechtvaardig, net zo min als de markt van nature betwistbaar en

²⁵ De stelling dat marktorganisaties in het algemeen efficiënter zijn dan overheden, kent een lange geschiedenis. Cruciaal is dat overheidsorganisaties te weinig worden gedisciplineerd omdat zij niet blootstaan aan marktselectie, en vaak kunnen profiteren van “soft budget constraints”. Daarmee is overigens niet gezegd dat marktorganisaties altijd wel efficiënt opereren – zeker niet. Verderop komen wij hierop kort terug (zie ook van der Mandele en van Witteloostuijn, 2008).

²⁶ Dat rechtvaardigheid een grote rol, en vaak zelfs een hoofdrol, speelt bij veel processen waarvan we geneigd zijn te denken dat de markt daar toch het primaat heeft, blijkt bijvoorbeeld uit de felle en terugkerende discussies over topbonussen in het bedrijfsleven en overschrijdingen van de Balkenende-norm bij de (semi-)overheid. Loonvorming in Nederland is maar voor een heel klein deel marktwerking. Voor het overgrote deel is loon- en salarisvorming de uitkomst van complexe onderhandelingen over de verdeling van surplus en bijbehorende rechtvaardige verhoudingen, of van subtiele lobbymechanismen en machtspeilen (zie voor een voorbeeld Majoor en van Witteloostuijn, 1996). De Nederlandse ‘arbeidsmarkt’ is in die zin meer overheid dan markt. Daarmee illustreren wij tevens dat we met ‘overheid’ niet alleen of zelfs vooral de nationale Rijksoverheid wordt bedoeld. Een overheid is een beslisorgaan dat boven het individu is gesteld en dat voor en over haar of hem beslist. In die zin is “de overheid” zelfs onderdeel van grote, bureaucratische georganiseerde bedrijven en bijvoorbeeld vakbonden.

²⁷ Hiermee willen we natuurlijk niet beweren dat mensen die opereren op een markt geen moraliteit kennen. Echter: de markt belooft slechts efficiëntie, en niet moraliteit. Als alle marktpartijen vanuit een sterk moreel besef, en dus niet uit eigenbelang, zouden handelen, zou marktwerking moraliteit kunnen produceren. In de economische praktijk doen dergelijke omstandigheden zich echter zelden of nooit voor.

²⁸ Over de relatie tussen herverdeling (of – breder – veiligheid) en groei (of – breder – efficiëntie) kan een flinke boom worden opgezet. Hoe beïnvloedt het één het ander? In de hoofdtekst wordt de stelling verdedigd dat het verband positief is indien de afweging zorgvuldig wordt gemaakt.

²⁹ Daarnaast is van belang op te merken dat een overheid alleen effectief kan optreden indien zij de kwestie die moet worden aangepakt ook werkelijk omspant (zie ook tabel 1). Een nationale overheid kan bijvoorbeeld weinig betekenen in het toezicht op wereldwijde financiële markten, terwijl een nationale overheid zich niet hoeft te bekommeren om een zonder vergunning geplaatst schuurtje op het erf van boer Bart in Joppe. Als wij spreken over een overheid als ordeningsprincipe, dan is de impliciete veronderstelling dat een dergelijke overheid ook bestaat op de schaal van het beleidsterrein. Dat is in veel gevallen (bijvoorbeeld klimaatverandering) niet het geval, zodat een

efficiënt is. Uiteraard is een schaduwzijde voor liberalen ook dat de herverdelende overheid de vrijheid van individuen beperkt.³⁰ Dat mag en kan alleen in naam van diezelfde burger, dus democratisch gelegitimeerd en in dienst van de steeds democratisch te formuleren principes van rechtvaardigheid. Dat is de kern van de functie van de politiek. De bestuurlijke vernieuwingsagenda van D66 komt deels voort uit de frustratie met het feit dat de politiek die kern maar zelden of nooit echt weet te raken.³¹

Wanneer we overheid tegenover markt plaatsen, hebben we het – zoals gezegd - niet over de democratisch gelegitimeerde wetgevende of onafhankelijke rechtsprekende overheid, maar over de (her-)verdelende uitvoerende bureaucratie, die in de geest van de neoliberale mode vaak zelfs op afstand is geplaatst van de Rijksoverheid. Een bureaucratie is uitstekend toegerust om eenheidsworst te serveren. Dat lijkt een diskwalificatie, maar als het gaat om de basale veiligheden waar elk individu recht op en behoefte aan heeft, en die de voedingsbodem voor ontwikkeling bieden, dan is eenheidsworst precies wat moet worden geleverd. Schoon water, betrouwbare elektriciteit, begaanbare wegen, openbaar vervoer, veilig voedsel, een goede (basis)opleiding, brandweer-, beveiligings- en ambulancediensten – dat kan allemaal in theorie ook via een markt worden geleverd. Toch is het bieden van veiligheid en het rechtvaardig verdelen van schaarste³² op deze terreinen vanuit een sociaal-liberaal perspectief uiteindelijk een taak van de overheid. Een risicomijdende stabiele bureaucratie is daarbij wenselijk.

Dat is niet het geval omdat de ambtenaren dat autocratisch en dirigistisch naar zich toetrekken, maar omdat de burgers hun overheid zullen aanspreken op een stevige borging van basale veiligheden en op correctie van gevoeld onrecht. Markten alleen ‘produceren’ een

ongereguleerde markt (of het recht van de sterkste) in de praktijk het enig overblijvende ordeningsmechanisme is, hier en daar geflankeerd door moeizaam coördinerende nationale overheden of werkbare vormen van zelfregulering (Ostrom, 1991).

³⁰ Zie bijvoorbeeld de kritiek van Friedrich von Hayek op de welvaartsstaat (Hayek, 1944).

³¹ Over de noodzaak van politieke hervormingen gaat het voorliggende visiedocument niet. Daarop zal binnen het Kenniscentrum D66/D66 in een ander discussiedocument worden teruggekomen. Gezien de complementariteit van markt en overheid die hier centraal wordt gesteld, is een dergelijke analyse onmisbaar. In van Witteloostuijn (2009) is een korte analyse te vinden.

³² Het streven naar een rechtvaardige(r) verdeling van de schaarste en het bieden van zoveel mogelijk veiligheid verklaren voor een deel de aanvankelijke aantrekkingskracht van het communisme en socialisme. Beide verklaren ook de populariteit van de overheid als ordeningsprincipe binnen deze stromingen. In het communisme en socialisme werd de efficiëntie, het kind van de marktwerking, met het badwater van de kapitalistische onrechtvaardigheid weggespoeld. Het neoliberale marktfundamentalisme dreigt echter de rechtvaardigheid, het kind van een democratisch gelegitimeerde overheid, met het badwater van de corrupte en verlammeende bureaucratie uit het voormalige Oostblok weg te gooien. De uitdaging is om de stop uit het bad te trekken, het badwater weg te laten lopen en de kinderen gewoon af te drogen.

verdeling van de basale goederen die slechts bij toeval als rechtvaardig getypeerd zal worden. Echter: een rechtvaardige samenleving biedt volgens John Rawls (1999) ook het meest beklagenswaardige individu in de samenleving nog de garantie in veiligheid en zekerheid te kunnen leven. En daar heeft de overheid dus een allocatietaak. Niet alleen produceert ‘de markt’ uit zichzelf heel veel niet (zoals openbaar vervoer in Kwakkel of een ambulancedienst in Hongerige Wolf) omdat veel rechtvaardigheid en veiligheid niet winstgevend kunnen worden gemaakt, maar daarnaast gaat ‘zuivere’ marktwerking onherroepelijk gepaard met een groot verschil tussen zij die (heel) veel en zij die (heel) weinig te besteden hebben.

Mensen moeten vanuit een veilige positie binnen betwistbare systemen kunnen opereren (van Witteloostuijn, 2008a). Ook voor hun zelfregulerend vermogen zijn veilige terugvalopties en betwistbare posities belangrijk. Aan de ene kant moet dus sociale veiligheid worden geboden. Dat vergt collectieve actie – en dus vaak interventie door de overheid – die solidariteit borgt. Aan de andere kant staat – ook bij Rawls (1999) overigens – de liberale bewegingsvrijheid centraal. Hij stelt dat, zolang zijn eerste rechtvaardigheids criterium geen geweld wordt aangedaan, elke vrijwillige transactie tussen burgers geoorloofd moet zijn. Dat impliceert dat een samenleving niet rechtvaardig is als iedereen hetzelfde krijgt ongeacht haar of zijn inzet of prestatie. Waar inzet en prestatie worden beloond, worden falen en passiviteit bestraft. Om dat idee van rechtvaardige ongelijkheid in de samenleving te borgen moet bijna alles actief betwistbaar worden gemaakt en gehouden, ook binnen de overheid zelf. Immers: een innovatief en praktisch idee, ook over hoe bijvoorbeeld goedkoper schoon water kan worden geproduceerd, komt meestal niet uit kringen van de bureaucratie. Niet-betwistbaarheid in de uitvoerende bureaucratie impliceert daarmee zowel onrechtvaardige als inefficiënte uitsluiting.

Voor een goed functionerende overheid die zijn complementaire functie *vis-à-vis* de markt gestalte kan geven, zijn twee voorwaarden van belang. In de eerste plaats kan de rol van marktmeester ter waarborging van werkende mededinging alleen adequaat worden ingevuld indien het bereik van een geïntegreerde markt overeenkomt met de reikwijdte van de regulerende overheid. Dat is steeds vaker niet het geval omdat nationale overheden worden geconfronteerd met oplopende internationalisering van markten (zie ook tabel 1 en de daarbij behorende bespreking). De overheid van weleer, belichaamd door de nationale staat die soeverein over het eigen grondgebied heerst, wordt in dergelijke gevallen een adequaat instrumentarium uit handen geslagen. De reikwijdte van de nationale overheid en die van veel markten groeien uit elkaar, en Europa is vooralsnog maar zeer ten dele in staat gebleken om de ontstane lacunes op te vullen. De “race to the bottom” op allerlei beleidsterreinen maakt dat pijnlijk duidelijk. Vandaar dat het krachtige ‘Ja!’ van D66 ten faveure van Europa in de laatste Europese parlementsverkiezingen

een pleidooi is om de bevoegdheden van Europa uit te breiden op die terreinen waar internationalisering van markten de invloed en macht van nationale overheden heeft ondermijnd.

In de tweede plaats moet het overhevelen van beslisbevoegdheden naar collectiviteiten democratisch worden gelegitimeerd omdat hiermee individuele vrijheden worden ingeleverd ten behoeve van hogere belangen. Het democratische gehalte van de besluitvorming op alle niveaus is dan van essentieel belang. Hier valt van Europa tot gemeenten nog veel werk te verzetten. De democratie is immers het kanaal waarlangs ook de uitvoerende bureaucratie betwistbaar gehouden kan worden. Net als bij markten is het essentieel dat vrije toe- en uittreding in het politieke proces en de bureaucratie gegarandeerd zijn. Ook binnen de overheid moeten *insiders* altijd door *outsiders* uitgedaagd (kunnen) worden. Dat houdt een overheid vitaal. In het democratische debat kan de balans tussen betwistbaarheid (vooral efficiëntie via markten) en veiligheid (vooral rechtvaardigheid via overheden) steeds opnieuw kunnen worden bepaald. De bestuurlijke vernieuwingsagenda is en blijft daarom van groot belang, ook in de context van een bredere beschouwing over de sociaal-economische ordening van de 21^{ste} eeuw. Een democratisch gecontroleerde en betwistbare overheid is bij uitstek geschikt, en in staat, om de basale veiligheid voor de burger te organiseren en de schaarste daaraan rechtvaardig te verdelen.

Een slotopmerking heeft betrekking op de belangrijke vraag in welke mate marktelementen kunnen worden geïntroduceerd binnen de overheid met het oogmerk met de sterkte van de één – de efficiëntie van de markt – de zwakte van de ander – het gebrek aan efficiëntie binnen de overheid – deels te ondervangen.³³ In algemene zin moet worden geconstateerd dat kiezer en publiek sceptisch staan tegenover de ‘vermarkting’ van allerlei taken die vroeger tot het exclusieve domein van de overheid behoorden. Zonder uitpuittend te zijn stippen wij hier drie belangrijke oorzaken van het onbehagen aan. Allereerst heeft ‘vermarkten’ alleen zin als inderdaad een betwistbare markt tot stand kan worden gebracht. Te vaak blijkt dat geen sinecure te zijn. Daarnaast moet democratische legitimering zijn vertaald in transparante verantwoordelijkheden. Ook daarvan is te vaak geen sprake. Ten slotte is het *rücksichtslos* vermarkten van overheidstaken geen goed idee als burgers de overheid verantwoordelijk blijven stellen voor een rechtvaardige verdeling, terwijl zij de instrumenten daarvoor aan marktpartijen heeft overgedragen. Het gevolg is dat de uitvoering van een essentiële overheidstaak – de waarborging van (sociale) veiligheid – te ver uit zicht verdwijnt.

³³ *New public management* stoelt op deze gedachte. In de bestuurskundige literatuur is veel te vinden over deze moderne managementpraktijken – ook verklaringen voor waarom de introductie daarvan vaak gepaard gaat met contraproductieve uitkomsten (van Witteloostuijn en de Jong, 2010).

4. Een sociaal-liberale ordening in de praktijk

De vraag is hoe aan de zoektocht naar een sociaal-economische balans of mengvorm van markt en overheid in de praktijk handen en voeten kan worden gegeven. Het is in dit verband niet zinvol om overheid en markt uitsluitend als pure archetypen te definiëren om vervolgens in de praktijk te moeten concluderen dat de ‘pure’ markt en de ‘pure’ overheid eigenlijk niet of nauwelijks bestaan. Ook moet worden geconstateerd dat de concrete invulling van deze mengvorm zal verschillen van het ene beleidsterrein tot het andere. Met behulp van een typologie van mengvormen en een duiding van de gehanteerde criteria zullen wij hier een poging doen om een werkbaar denkkader te schetsen. Verderop zal alvast een eerste – bescheiden – portie boter bij deze vis worden geleverd door kort het afwegingskader toe te passen op enkele beleidsterreinen. Als mengvormen onderscheiden we: (1) de overheid produceert zelf (bijvoorbeeld: defensie); (2) de overheid reguleert (bijvoorbeeld: onderwijs); (3) de overheid houdt actief toezicht (bijvoorbeeld: mededinging); en (4) de overheid houdt passief toezicht (bijvoorbeeld: ingrijpen bij calamiteiten).³⁴ In deze volgorde neemt de rol van markt- en overheidswerking toe en af van 1 via 2 en 3 naar 4 (of omgekeerd), zonder dat de overheid volledig naar de achtergrond verdwijnt. Immers: vanwege de ‘natuurlijke’ krachten om via de vaak kunstmatige introductie van marktimperfections deelbelangen te dienen, moet de overheid altijd de alerte bewaker van betwistbaarheid blijven; de markt bestaat niet zonder een regulerende overheid – beide zijn in dat opzicht complementair en essentieel. In tabel 2 worden de algemene criteria voor classificatie in elke categorie gebaseerd op de mate waarin veiligheid en betwistbaarheid dienen te worden geboden.

D66 gaat, zoals gezegd, nog altijd uit van de stelregel “de markt waar kan, en de overheid waar moet” als het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen markt en overheid (of private en publieke sector). Dat zou betekenen dat D66 tot nu toe bij geval 4 start, en vervolgens analyseert hoe ver op een specifiek terrein in de richting van geval 1 moet worden bewogen. Met andere woorden: zoveel mogelijke marktwerking, in één of andere vorm, is de uitgangspositie. Hierbij plaatsen wij, in het licht van het voorgaande, echter de volgende kanttekeningen:

³⁴ Strikt genomen hoeft het niet alleen over markten te gaan, maar kan het denkkader ook betrekking hebben op andere levensferen. Een klassieke vraag is bijvoorbeeld in welke mate de overheid zich moet bemoeien met het leven achter de voordeur. Hier beperken wij ons echter tot de marktsfeer. Ook sluiten mengvormen elkaar niet uit. Het gaat hier om analytische ideaaltypen.

Tabel 2: Vier mengvormen van markt en overheid

De overheid produceert zelf

- die taken³⁵ waarvoor een natuurlijk monopolie of geen markt bestaat,
- die taken die worden gekenmerkt door moeilijk internaliseerbare externaliteiten,
- die taken die de basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid direct raken, en
- die taken die dienen ter bescherming van essentiële publieke goederen.

De overheid reguleert

- die taken die alleen moeizaam via betwistbare markten kunnen worden geproduceerd,
- die taken waarvan de externaliteiten via regulering geïnternaliseerd kunnen worden,
- die taken waarmee de basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid via gereguleerde terugvalopties kunnen worden gegarandeerd, en
- die taken waarvan het publieke karakter via marktinterventies kan worden geborgd.

De overheid ziet actief toe op

- die taken die in principe via betwistbare markten kunnen worden geproduceerd,
- die taken waarvan de externaliteiten via zelfregulering in goede banen kunnen worden geleid,
- die taken die weinig van doen hebben met basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid, en
- die taken met een verwaarloosbaar publiek karakter.

De overheid ziet passief toe op

- die taken die probleemloos via betwistbare markten kunnen worden geproduceerd,
 - die taken waarmee hooguit geringe externaliteiten zijn gemoeid,
 - die taken die geen enkel effect hebben op basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid, en
 - die taken zonder een publiek karakter.
-

1. De scheiding van verantwoordelijkheden tussen markt en overheid moet in alle gevallen helder en scherp geformuleerd zijn. Van onduidelijke hybride varianten valt weinig heil te verwachten omdat deze vaak gepaard gaan met niet-gelegitimeerde partijen die op niet-betwistbare markten opereren. Dus of de overheid staat aan het roer en reguleert of produceert, of de overheid laat het aan marktpartijen over en regelt alleen actief of passief toezicht.
2. De gekozen mengvorm moet in overeenstemming zijn met het maatschappelijk gevoel over de primaire verantwoordelijkheid. Als het publiek in grote meerderheid de overheid verantwoordelijk houdt voor een betrouwbare levering en rechtvaardige verdeling, dan is het onverstandig om de controle over te dragen aan marktpartijen, zelfs als die markt betwistbaar en efficiënt kan opereren. Immers: als de samenleving efficiëntie niet als

³⁵ Gemakshalve spreken wij alleen van taken. Het kan echter over meer gaan (bijvoorbeeld: transacties).

belangrijkste criterium hanteert, is het ook voor een politieke partij niet verstandig dat te doen.

3. Voortdurend ligt het gevaar op de loer dat complexe regelgeving in het leven wordt geroepen. Bureaucraten zijn goed in eenheidsworst. Vraag ze dan ook om die te leveren (en niet het modieuze maatwerk). Eenvoud in regelgeving en taakverdeling (en de uitwerking daarvan) moet voorop staan om stroperigheid – en dus gebrek aan betwistbaarheid – te voorkomen.
4. Zowel de markt (concurrentie) als de overheid (democratie) moeten continue ‘fris en betwistbaar’ worden gehouden. Met andere woorden: beide ordeningsprincipes moeten actief worden onderhouden. Gevestigde belangen moeten steeds door buitenstaanders en nieuwkomers kunnen worden uitgedaagd. Voor versturende bescherming van deelbelangen moet permanent worden gewaakt.
5. Zowel in het democratisch debat (vrijheid van meningsvorming en -uiting) als in het economisch verkeer (minimale materiële behoeftebevrediging) moet basale veiligheid aan iedereen worden geboden. Als deze bodem onder de sociaal-economische ordening verdwijnt, zal niet alleen (het gevoel van) veiligheid worden aangetast, maar wordt daarnaast de bevordering van efficiëntie gefnuikt.

Ergo: de verdeling van verantwoordelijkheden tussen markt en overheid moet met enige regelmaat opnieuw worden beargumenteerd om verslapping te voorkomen. Dat is een permanente taak van de politiek, al dan niet met steun van toezichthouders.³⁶ Het pleidooi voor het samenspel tussen markt en overheid dat wij hier houden, vergt een alerte bewaking en regelmatige herijking van dit precaire evenwicht. Betwistbare markten dreigen vaak in de richting van marktimperfecties af te glijden ten gevolge van ‘efficiënte’ netwerkopbouw, routinevorming en beleidsbeïnvloeding door marktpartijen.³⁷ Bij te ver afglijden is ingrijpen geboden. De algemene uitgangspunten moeten daarom met enige regelmaat³⁸ opnieuw worden toegepast op specifieke gevallen.

³⁶ Dat roept uiteraard ook de vraag op hoe politiek en toezichthouding zelf alert en fris kunnen worden gehouden. Afgezien van de spaarzame opmerkingen hier en daar in het voorliggende visiedocument, laten we deze – belangrijke – kwestie verder rusten (zie bijvoorbeeld van Witteloostuijn, 2009).

³⁷ Het subtiele argument hier is dat dergelijke marktimperfecties op korte termijn gunstig kunnen zijn voor het niveau van efficiëntie (bijvoorbeeld in de vorm van een verlaging van de transactiekosten), maar schadelijk op lange termijn en voor de dynamische efficiëntie vanwege de ondermijning van de betwistbaarheid.

³⁸ Met enige regelmaat is niet hetzelfde als vaak. Als te vaak veranderingen worden doorgevoerd, gaat dat ten koste van de efficiëntie.

De algemene uitgangspunten kunnen kritisch worden getoetst door twee vragen te stellen: Kan de marktordening rechtvaardig zijn? En: Kan de overheid efficiënt zijn? Het antwoord op beide vragen is: ja, maar dat is allesbehalve vanzelfsprekend. Markten kunnen rechtvaardige uitkomsten genereren, mits zij in ieder geval betwistbaar zijn. Overheden kunnen efficiënt zijn, mits de organisatie daarop is afgestemd.³⁹ Met de ‘ja, mits’-antwoorden op deze twee vragen komen we op de algemene criteria voor het genuanceerder afbakenen van de verantwoordelijkheden tussen markt en overheid. Daar waar rechtvaardigheid belangrijker is dan efficiëntie, beweegt het ideale ordeningsprincipe zich van de markt in de richting van de overheid, tenzij kan worden aangetoond dat de markt, met regulering en/of toezicht, een rechtvaardige uitkomst genereert. Markt waar het kan? Zeker, maar alleen als het werkelijk kan. Daar waar efficiëntie belangrijker is dan rechtvaardigheid, beweegt het ideale ordeningsprincipe in de richting van de markt, tenzij kan worden aangetoond dat de overheid ook efficiënt kan werken, eventueel met een actieve rol in de vorm van gereguleerde marktwerking of effectief toezicht op een markt. Overheid waar dat moet? Zeker, maar dan wel steeds zo efficiënt en betwistbaar mogelijk.

5. Uitwerking op beleidsterreinen

Het denkkader ingevuld

Als we de vernieuwingsagenda van D66 tegen het licht houden, kan worden geanalyseerd wat het hier voorgestelde afwegingskader betekent voor de beleidsterreinen arbeidsmarkt, sociale zekerheid, energietransitie, woningmarkt en onderwijs. Deze vijf prioriteiten zijn vastgesteld door het zogenoemde kernteam van D66. Wij voegen daar nog de zorg en de financiële sector aan toe, vanwege de actuele discussies over marktwerking in de zorg en de financiële sector. Met behulp van deze oefening ontstaat een matrix waarin voor elk van de deelsterreinen kan worden aangegeven wat de overheid zelf produceert, wat zij aan gereguleerde markten over kan laten en wat onder actief of passief toezicht kan plaatsvinden. In tabel 3 staat de matrix weergegeven, met in de tweede tot en met de vijfde kolom de vier mengvormen uit tabel 2. Merk op dat omdat het hier gaat om een reeks compacte illustraties, de matrix voor geen enkele van de geselecteerde

³⁹ Dat vergt een diepgaande organisatiethoretische analyse die hier te ver voert (zie van der Mandele en van Witteloostuijn, 2008). Overigens zijn veel private ondernemingen ook allesbehalve efficiënt (Sorge en van Witteloostuijn, 2004). Netzomin als markten van nature betwistbaar zijn, zijn organisaties – privaat of publiek – niet van nature efficiënt. Efficiënt organiseren is hard werken.

beleidsterreinen uitputtend is ingevuld. Wij geven slechts voorbeelden die het denkkader tot leven brengen. In het navolgende wordt per beleidsterrein kort toegelicht wat binnen elke mengvorm kan vallen. Korthedshalve kiezen wij ervoor om vooral het eerste beleidsterrein wat uitgebreider te bespreken, arbeidsmarkt en sociale zekerheid, ook omdat hieraan in het navolgende detailvoorbeeld verdere aandacht wordt geschonken. De andere beleidsterreinen worden voornamelijk in staccatovorm aangestipt.

Tabel 3: Markt (privaat) en/of overheid (publiek)?

Beleidssterreinen	Wat produceert de overheid zelf?	Wat regelt de overheid (<i>default</i> of terugvaloptie)?	Waar houdt de overheid actief toezicht op?	Waar houdt de overheid passief toezicht op ?
Arbeidsmarkt en sociale Zekerheid	WW AOW WWB (inkomensdeel)	WWB (re-integratiedeel) Aanvullende pensioenverzekeringen ARBO-wetgeving	Bemiddelingsmarkten CAOs	Beroepskeuze
(Duurzame) energie	Distributie Infrastructuur	Elektriciteitsproductie	Elektriciteitsmarkt (handel)	TV-kijkgedrag
Woningmarkt	Ruimtelijke ordening Publieke ruimte	Een voorgeschreven “sociale basiswoning” als terugvaloptie	Toezicht op huur- en koopmarkten	Inrichting van woningen
Zorg	Huisartsen Eerste hulp AWBZ	Iedereen is verzekerd; overheid regelt instituties die professionaliteit en kwaliteit in de zorg bewaken	Kwaliteit en professionaliteit	<i>Beauty farms</i> Sauna’s
Financiële sector	Geld Risicovrije staatsobligaties	Standaardvormen sparen, hypotheek en leningen	Financiële producten en markten	Bestedingspatroon
Onderwijs	Primair en secundair onderwijs	Toegankelijkheid en kwaliteit hoger onderwijs	Kwaliteit lerarenopleidingen	Cursussen vrije-tijdsbesteding

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

1. De arbeidsmarkt is voor de meeste burgers de hoofdbron van inkomsten. Aangezien een kapitalistische arbeidsmarkt geen baan- of werkgaranties kent, is het daarmee ook een belangrijke bron van inkomensonzekerheid. Omdat het inkomen in een markteconomie toegang verschaft tot veel van de basale goederen en diensten die een mens nodig heeft

om te kunnen functioneren, is het garanderen van veiligheid en rechtvaardigheid tot een zeker minimumniveau noodzakelijk. Daarom moet de overheid zelf voor de productie zorgen van een werkloosheidsverzekering (tegen onverwachte en grote inkomensdalingen), de basispensioenvoorziening (tegen het irrationele onderverzekeren van mensen) en de bijstand (als basisvoorziening tegen inkomenloosheid, en daarmee ter voorkoming van ontplooiing beperkende en zelfregulerend vermogen vernietigende armoede). Deze taken vallen de overheid toe omdat zelfs een gereguleerde markt niet in deze behoefte kan voorzien, zodat uitsluiting van de zwakkeren dreigt.⁴⁰

2. Daarbovenop zijn betwistbaarheid en efficiëntie gewenst, vooral omdat de efficiënte inzet van arbeid en kennis voor een groot deel de concurrentiekracht van een samenleving bepaalt. Hierbij is de rol van betwistbare arbeidsmarkten cruciaal (zie verderop). Daarnaast moet worden gezorgd voor terugvalopties. Dat kan vaak ook via de markt, zolang die maar betwistbaar wordt gehouden. Arbeidsbemiddeling is bijvoorbeeld, zelfs in de context van de bijstand, meestal uitbesteed aan commerciële re-integratiebedrijven. Als mensen niet kiezen voor bemiddeling door een uitzendorganisatie, is de terugvaloptie bemiddeling door deze gereguleerde bedrijven. Deze marktorganisaties krijgen in detail voorgeschreven hoe deze terugvalopties eruit moeten zien en tegen welke prijs zij dienen te worden geleverd. Dat geldt ook voor bedrijfspensioenen en ARBO-wetgeving, die dwingend voorschrijft wat werkgevers minimaal aan veiligheid op de werkvloer dienen te realiseren zodat voor werknemers een veilige terugvaloptie bestaat.
3. Het is van groot belang dat arbeidsmarkten betwistbaar worden gehouden. Hier moet de overheid als actieve toezichthouder optreden om ervoor te waken dat bescherming en uitsluiting de soepele werking hiervan niet gaan frustreren. Daarom moet de overheid actief toezicht houden op bijvoorbeeld de concurrentie in arbeidsmarktgerelateerde dienstverlening en moet zij gesloten contracten tussen partijen op de arbeidsmarkt openbreken. In algemene zin is bescherming van *insiders* ten koste van *outsiders* uit den boze. Daarom moet het algemeen verbindend verklaren van CAOs en de overdadige ontslagbescherming van tafel. Dat kan ook in een ordening waarin langs andere weg basale sociale veiligheid (en rechtvaardigheid) wordt gewaarborgd.
4. De overheid moet zich niet bemoeien met de beroepskeuze van mensen. Hier staat individuele vrijheid centraal. Strakke quotaregelingen in het onderwijs zorgen voor aanbodregulering die later de betwistbaarheid van delen van de arbeidsmarkt fnuiken. Daarom

⁴⁰ Voor de bijstand werken we verderop in meer detail een casus uit.

moet bijvoorbeeld de *numerus fixus* in het hoger onderwijs worden afgeschaft. Door vandaag het aantal geneeskundestudenten te beperken worden morgen knelpunten in de zorg gecreëerd.⁴¹

(Duurzame) energie

1. Distributie van energie en de bijbehorende infrastructuur vallen binnen het domein van de overheid. Deze activiteiten hebben het karakter van een natuurlijk monopolie. Veiligheid en betrouwbaarheid, alsmede toegang voor iedereen, zijn hier de dominante belangen die de markt als allocatiemechanisme minder geschikt maken. Regulering van de distributie en infrastructuur is dermate ingewikkeld, met alle kosten van dien, dat de productie door een bureaucratisch georganiseerd overheidsmonopolie de efficiëntere en simpeler oplossing vormt. Aangezien met name met het oog op de aanstaande transitie naar duurzame energie de distributiekanaalen en infrastructuur grote aanpassingen behoeven, is een direct gecontroleerde overheidsbureaucratie ook vanuit dat perspectief te prefereren.
2. Deze argumentatie geldt in mindere mate voor de productie van energie(dragers), zoals electriciteit en gas. Als homogeen goederen zijn electriciteit en gas bij uitstek geschikt voor marktwerking, maar vanwege de belangrijke externe effecten bij de productie is regulering onontbeerlijk (bijvoorbeeld in de vorm van het internaliseren van externe effecten bij fossiele en kernenergie).
3. De markten voor de verhandeling van elektriciteit en gas (wie krijgt wat wanneer tegen welke prijs) kunnen vervolgens uitstekend functioneren onder actief toezicht dat vooral de toegankelijkheid – en zodoende de betwistbaarheid – van de markt garandeert.
4. De individuele aanwending van energie is ten slotte geen zaak van publiek belang. Of – en zo ja: hoeveel – een burger kijkt naar de TV, kan worden overgelaten aan die burger zelf (mogelijk voorzien van *nudges*).

Woningmarkt

1. Alhoewel wonen een mensenrecht en primaire levensbehoefte is, is het zeker geen taak van de overheid om zelf woningen te produceren. De betwistbaarheid – en efficiëntie –

⁴¹ Natuurlijk hangen de beleidsterreinen samen. Door bijvoorbeeld de *numerus fixus* in het hoger onderwijs af te schaffen wordt de kwestie rond de financiering van het universitaire onderwijs nog nijpender. Ook daar moet betwistbaarheid worden bevorderd, maar zonder de toegankelijkheid aan te tasten. Dat kan door de financiering van het hoger onderwijs via de studenten te laten lopen in de vorm van een leenstelsel in een betwistbare markt voor hoger onderwijs.

van die markt telt hier zwaarder, vooral omdat de bouwmarkt niet wordt gekarakteriseerd door fundamentele kenmerken die betwistbaarheid in de weg staan. Ruimtelijke ordening en inrichting van de publieke ruimte blijven wel primaire overheidstaken omdat toegang tot en gebruik van schaarse ruimte raken aan belangrijke vragen van veiligheid en rechtvaardigheid. Het gebruik van de publieke ruimte is immers een publiek goed dat met veel externaliteiten gepaard gaat.

2. Het produceren van woningen is sinds jaar en dag aan (veel) regels gebonden. Ook huren en kopen zijn in Nederland activiteiten die met veel regelgeving zijn omkleed. Momenteel is dus sprake van een (dicht) gereguleerde woningmarkt, die in deze mate niet kan worden gerechtvaardigd. Daarom is deregulering dringend geboden. De hypotheekrenteaftrekregeling moet bijvoorbeeld worden aangepakt, evenals de hybride structuur van woningbouwcorporaties. Door woningbouwcorporaties weer rechtstreeks onder de overheid te brengen, kan voor een terugvaloptie in de vorm van betaalbare en kwaliteitsvolle sociale woningbouw worden gezorgd.
3. Voor het overige kan de woningmarkt met actief toezicht voor het grootste deel van de burgers in de behoefte voorzien. Daar waar problemen ontstaan met sociale veiligheid en rechtvaardigheid, kan de overheid (de gemeente) projectontwikkelaars, woningcorporaties en verhuurders voorschrijven welke *default*opties zij moeten aanbieden in ruil voor een licentie om woningen commercieel te bouwen of te verhuren. Met meer marktconforme huren en prijzen kunnen meer partijen in de woningmarkt investeren. Dat komt de betwistbaarheid ten goede, zodat het aanbod beter wordt afgestemd op de vraag. Bevrediging van de basisbehoefte aan toegang tot een redelijke woning wordt verzekerd door iedereen een minimaal en zeker inkomen te garanderen. Als die basale veiligheid en rechtvaardigheid gerealiseerd zijn, kan het huidige regelwoud op de woningmarkt worden gekapt.
4. In overeenstemming met het voorgaande regelt de overheid slechts de elementaire sociale veiligheid en rechtvaardige verdeling van (woon)ruimte, in combinatie met actief toezicht op de betwistbaarheid in het overige deel van de markt. Vanwege de enorme diversiteit in woningen en woonwensen is de markt het aangewezen allocatiemechanisme voor 'bovenminimale' woonactiviteiten, zoals bijvoorbeeld woninginrichting. Hier volstaat passief toezicht.

Zorg

1. Toegang tot basiszorg, zoals huisartsen en eerste hulp, is een dusdanige essentieel aspect van sociale veiligheid dat de overheid hier een producerende rol op zich moet nemen. Ook een basisverzekering voor alle ingezetenen tegen de kosten van AWBZ-zorg is een dienst die de overheid vanuit overwegingen van efficiëntie en veiligheid zelf produceert.
2. Dat geldt niet voor knie-operaties, waarvan de kwaliteit wel gegarandeerd moet worden via regulering, maar waar gelijke toegankelijkheid minder essentieel is. De verplichte maar private zorgverzekering is een ander voorbeeld van gereguleerde marktwerking (al is op de huidige betwistbaarheid in die sector wel het één en ander af te dingen).
3. De overheid houdt actief toezicht, via diverse toezichthouders, op de kwaliteit, de professionaliteit en de mededinging in de zorg.
4. Allerlei producenten van *wellness* vervullen een functie in de gezondheidszorg waarbij de rechtvaardige verdeling van veiligheid niet in het geding is. Passief toezicht is voldoende.

Financiële sector

1. De overheid produceert hier zelf het transactiemiddel: geld (dat is zo vanzelfsprekend dat het nooit ter discussie wordt gesteld). Daarnaast voorziet de overheid in de behoefte aan volledig risicovrij schuld papier in de vorm van de regelmatige aanbieding van staatsobligaties. Deze vervullen een belangrijke functie in het financiële stelsel, maar kunnen niet door marktpartijen worden geproduceerd.
2. De overheid heeft een sleutelrol in het dwingend opleggen dat bepaalde standaardproducten op de markt beschikbaar zijn die als *default*optie kunnen dienen. Dat wil zeggen dat basale producten als een betaalrekening, een spaarrekening en een hypotheek in hun meest simpele vorm door de overheid worden gespecificeerd en gegarandeerd, zodat de *homo psychologicus* die door de bomen van de kleine lettertjes het bos van “optimale” producten niet kan en wil over- en doorzien hierop kan terugvallen.⁴²
3. Het toezicht op banken en verzekeraars moet actief zijn. Bepaalde basisproducten in de financiële sector zijn van een dermate groot en evident maatschappelijk belang dat een sterkere rol van de overheid gerechtvaardigd is. Financiële innovaties moeten worden goedgekeurd door de toezichthouder. De borging van betwistbaarheid vergt messcherp

⁴² In het panel hebben wij de voor- en nadelen van een terugkeer van de Postbank besproken (een staatsbank die op de markt toetreedt met uitsluitend volledig gegarandeerde basisproducten). Het alternatief is om de basisproducten in financiële markten via regelgeving precies voor te schrijven en die als overheid volledig te verzekeren.

mededingingsbeleid. Niet alleen moet concurrentie worden veilig gesteld, maar daarnaast moet het ontstaan van systeembanken worden voorkomen.

4. Ook hier staat aan de vraagzijde van de markt individuele vrijheid centraal. Wie veiligheid wil, kan gegarandeerde basisproducten aanschaffen; wie meer rendement zoekt en meer risico tolereert, kan dat in de onder actief toezicht gestelde markt vinden.

Onderwijs

1. Primair en secundair onderwijs raken direct aan veiligheid en rechtvaardigheid. Immers: zonder deze bodem is de toegang tot de arbeidsmarkt grotendeels geblokkeerd. Daarnaast is op macroniveau sprake van een collectief goed, omdat de nationale welvaart sterk afhankelijk is van het nationale niveau van scholing. Daarom moeten primair en secundair onderwijs onder de directe verantwoordelijkheid van de overheid vallen. De overheid produceert zelf of blijft aanspreekbaar als voor uitbesteding via onafhankelijke onderwijsinstellingen wordt geopteerd.
2. De overheid moet, vooral in het basis- en middelbaar onderwijs, regulerend sturen op toegankelijkheid en eindtermen. Daarmee kan ook het niveau en de kwaliteit van het onderwijs worden geborgd. Wettelijke vereisten aan diploma's impliceren dat in het middelbaar onderwijs een beperkt aantal *default*-opties beschikbaar zijn.
3. Het hoger onderwijs kan worden overgelaten aan een betwistbare markt. De vraag naar en het aanbod van hoger geschoolden kan, vanwege de noodzaak van maatwerk en de omstandigheid van onvoorspelbaarheid, niet bureaucratisch en planmatig worden aangestuurd. Daarnaast beschikken (potentiële) hoger-onderwijsstudenten over de capaciteit en de positie om in vrijheid een eigen koers uit te zetten. De toegankelijkheid kan worden gewaarborgd door de financiering van het hoger onderwijs via de studenten te laten lopen in de vorm van een leenstelsel in een betwistbare markt.⁴³
4. Bij onderwijs dat is gericht op vrije-tijdbesteding, volstaat passief toezicht. De overheid grijpt slechts in bij ernstige incidenten.

Casus Wet Werk en Bijstand Utrecht

De Wet Werk en Bijstand (WWB) heeft in 2004 de Bijstandswet vervangen. Hiermee heeft de wetgever het oude doel van de bijstand, het geven van een minimale inkomenszekerheid aan alle

⁴³ De ROCs bevinden zich op de grens tussen reguleren en actief toezicht vanwege de ook maatschappelijke functies van dergelijk onderwijs.

ingezetenen in Nederland, uitgebreid met het recht van uitkeringsgerechtigden en de plicht voor gemeenten om werk te maken van re-integratie. De hieraan ten grondslag liggende gedachte is verenigbaar met de veronderstellingen van het hier gesuggereerde analysekader. Immers: mensen maken over het algemeen onder sociale en psychische druk niet vanzelfsprekend rationele en optimale keuzen. Dat geldt zeker ook als het gaat om hun eigen re-integratie. Ondersteuning bij dat proces kan het zelfregulerend vermogen van het individu versterken. Het weinig vrijblijvend aanbieden van re-integratieondersteuning is een vorm van ‘*nudging*’ die in voorkomende gevallen nuttig kan blijken. Arbeidsbemiddeling is, althans voor deze groep, met de introductie van de WWB tot een verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheden gepromoveerd. Gemeentelijke overheden besteden deze taak meestal uit aan commerciële re-integratiebureaus in een sterk gereguleerde markt. De huidige ordening van deze activiteiten gaat echter gepaard met onbetwistbaarheid en inefficiëntie, die bij dergelijke constellaties altijd op de loer liggen.

De voorbeelden van onbetwistbaarheid en inefficiëntie zijn legio. De kosten per succesvol re-integratietraject zijn enorm (in Utrecht ruim 50.000 euro). Het hier voorgestelde afwegingskader dwingt tot het zoeken naar manieren om betwistbaarheid te introduceren en zodoende efficiëntie te bevorderen zonder deze belangrijke basisvoorziening (goede arbeidsbemiddeling) aan de minst kansrijken te ontfemen. Een volledige verschuiving naar de markt biedt geen oplossing omdat in een private markt deze slecht bemiddelbaren waarschijnlijk niet door een bemiddelingsbureau worden opgenomen in het bestand. In Utrecht is daarom voorgesteld om naast het traject via het re-integratiebureau een alternatieve route – een *default* – te introduceren (zie verderop). Door uitkeringsgerechtigden de keus te geven tussen twee gelijkwaardige opties wordt het re-integratiebureau gedwongen om voortdurend te concurreren om de gunst van de uitkeringsgerechtigde, in plaats van eens in de zoveel jaar om de gunst van de wethouder/ambtenaren tijdens de uitbestedingsprocedure terzake re-integratiecontracten met de gemeente.

Naast arbeidsbemiddeling, verplicht de WWB de gemeente ook om te voorzien in een veilig minimuminkomen voor iedereen die onvoldoende vermogen of inkomen uit arbeid heeft om in haar of zijn bestaan te voorzien. Deze functie wordt niet uitbesteed, maar wordt door de overheid zelf geproduceerd. In de logica van het hier uitgewerkte denkkader is dat te rechtvaardigen. Immers: de bijstandsuitkering legt een belangrijke bodem in de arbeidsmarkt. Die bodem geeft iedereen een stevig fundament van sociale veiligheid vanwaaruit op de betwistbare arbeidsmarkt om banen en werk kan worden geconcurrereerd zonder te hoeven vrezen voor het verlies aan mogelijkheden om in de eerste levensbehoeften te voorzien. Daarnaast voorkomt inkomenshervreiding via de bijstand het ontstaan van een te scheve inkomensverdeling, die wellicht door een meerderheid in de samenleving als onrechtvaardig zou worden ervaren. Die

functies, zeker die op een fundamenteel terrein zoals dat van het geranderen van een veilig minimuminkomen voor iedereen, horen thuis bij de overheid. Deze functies kunnen niet (goed) in de markt worden georganiseerd.

In de huidige uitvoeringspraktijk worden de veiligheid en rechtvaardigheid van een minimuminkomensvoorziening echter ondermijnd ten gevolge van de vermenging van de twee functies in de WWB. Kortingen op het inkomensdeel worden gebruikt om uitkeringsgerechtigden te dwingen mee te werken aan hun re-integratie, zoals voorgeschreven door de gemeente of het re-integratiebureau.⁴⁴ Daarmee verliest de bijstandsuitkering een belangrijke functie, namelijk die van veilige basis en fundament die de bodem legt onder de participatie van mensen in de samenleving. Omdat de bijstandsgerechtigden over weinig alternatieven beschikken, en omdat zij via het inkomensdeel gedwongen worden om in de winkel van de gemeente de re-integratiediensten in te kopen, komt de betwistbaarheid in het re-integratiedeel nog sterker onder druk te staan. Verplichte winkelnering laat zich niet, moeilijk of alleen tegen hoge (regel- en toezicht)kosten combineren met betwistbaarheid.

Wat D66 Utrecht heeft voorgesteld, is om mensen in de bijstand de keuze te geven tussen een re-integratietraject bij het re-integratiebureau of een zelfgereguleerd traject. In dat laatste traject moet de uitkeringsgerechtigde zelf de regie nemen. Uiteraard is een dergelijk traject met eenzelfde uitkering veel aantrekkelijker. Daarom moet de uitkering bij dit traject omlaag om beide opties gelijkwaardig te houden. Om vervolgens toch in de wettelijke plicht te voorzien inzake de garantie van een inkomensminimum, kan de gemeente strikt aanvullend en maatschappelijk nuttig werk aanbieden ter aanvulling van het inkomen (bijvoorbeeld op scholen of bij het organiseren van re-integratie activiteiten voor andere WWBers). Daarmee blijft de veiligheid binnen het systeem gewaarborgd. De rechtvaardigheid is, althans voor een liberaal, gegarandeerd door mensen zelf de keuze te geven. Iemand die zelf voor een lagere uitkering met meer vrijheid kiest, is beter af dan in het geval van een opgelegd monopolie-alternatief. Dus kan deze persoon zich moeilijk onrechtvaardig behandeld voelen. Ten slotte leidt deze keuzeoptie tot een versterking van het zelfregulerend vermogen van de uitkeringsgerechtigden. Het simpele feit dat de betrokkene zelf voor het ene of het andere traject heeft gekozen, gaat gepaard met een groter verantwoordelijkheidsgevoel en intrinsieke motivatie die de slaagkans van het traject bevorderen. Ook de efficiën-

⁴⁴ In Utrecht heeft de wethouder onder andere voorgesteld om het recht op de bijstandsuitkering te koppelen aan het halen van de inburgeringscursus en het beheersen van de Nederlandse taal. Daarmee wordt het recht op een minimuminkomen gebruikt (of misbruikt) om mensen in een kwetsbare positie niet alleen een *nudge* te geven, maar ook om ronduit voor te schrijven wat zij wel en niet moeten doen. Uiteraard met de beste bedoelingen wordt op deze manier een basale veiligheid niet langer gegarandeerd, maar conditioneel gemaakt.

tie van de re-integratie “markt” zal daardoor toenemen omdat een extra element van concurrentie wordt ingebouwd.

6. Conclusie

In de nasleep van de financiële crisis is herbezinning op zijn plaats. In de decennia van de neoliberale revolutie is veel beleid sluipenderwijs tot dogma verheven. De overheid lijkt permanent in het beklagdenbankje te hebben gestaan. De tijdgeest dicteerde deregulering en ‘vermarkting’. Daarmee zijn middelen langzaam maar zeker getransformeerd tot doelen. In deze beschouwing is een poging ondernomen het sociaal-economische gedachtegoed terzake de sociaal-economische ordening te herijken. Wij hebben daartoe twee criteria – efficiëntie en rechtvaardigheid – en twee principes – betwistbaarheid en veiligheid – geïntroduceerd, die onderling in subtiele samenhang zijn gerelateerd aan beide dominante ordeningsprincipes: markt en overheid. Op basis van deze logica hebben wij beargumenteerd dat markt en overheid nevensgeschikte ordeningsprincipes zijn. Het gaat hier om complementen, en niet om substituten. Dat betekent een belangrijke kanttekening bij het D66-adagium “de markt waar het kan, en de overheid waar het moet”. Dat adagium suggereert – ten onrechte – een hiërarchische bovenschikking, met markt als geprefereerd ordeningsprincipe. In de praktijk kan het één echter niet zonder het ander.

In een discussie over markt en overheid is vervolgens benadrukt dat veel beleid ten onrechte is gebaseerd op twee gemankeerde veronderstellingen: dat de mens zich zou gedragen als een *homo economicus* en dat markten efficiënt zijn. Na deze discussie van de eigenheden van markt en overheid in het licht van beide criteria en principes is een typologie van markt-overheid-mengvormen voorgesteld: (1) de overheid produceert zelf; (2) de overheid reguleert; (3) de overheid houdt actief toezicht; en (4) de overheid houdt passief toezicht. Dat denkkader is kort geïllustreerd aan de hand van zes beleidsterreinen: de arbeidsmarkt, de energietransitie, de woningmarkt, de financiële sector, het onderwijs, en de zorg. Zodoende is hopelijk inzichtelijk geworden hoe de abstracte uiteenzetting die in het voorliggende visiedocument centraal staat, in concreto en in meer detail op verschillende beleidsterreinen kan worden toegepast. Uiteraard zijn de korte illustraties niet meer dan dat: korte illustraties. Gedetailleerde uitwerkingen per beleidsterrein kunnen de basis voor vervolgdiscussies vormen. In deze uitwerkingen zal de Yin van de markt de tango dansen met de Yang van de overheid.

Literatuur

- Acemoglu, D. & J.A. Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumeister, R.F., C.N. DeWall, N.J. Ciarocco & J.M. Twenge (2005), "Social Exclusion Impairs Self-Regulation", *Journal of Personality and Social Psychology* **83**: 589-604.
- Baumol, W.J., J.C. Panzar & R.D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Becker, G.S. (1976), "Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology", *Journal of Economic Literature* **14**: 817-826.
- Brakman, S. & van Witteloostuijn (2010), "Margaret Thatcher en Geert Wilders", te verschijnen in *NRC Handelsblad* en op *Me Judice*.
- D66 (2006). 'Het gaat om mensen: D66 verkiezingsprogramma 2006/2010'.
- D66 (2009). 'Vertrouw op de eigen kracht van mensen'. Kenniscentrum/Permanente Programmacommissie D66.
- Hayek, F.A. von (1944), *The Road to Serfdom*, London: Routledge & Sons.
- KVS, (2009). *Marketwerking en publieke belangen*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Lindenberg, S. (2008), "Social Rationality, Semi-Modularity and Goal-Framing: What Is It All About?", *Analyse & Kritik* **30**: 669-687.
- Lindenberg, S. (2010), "Het belang van zelfregulering voor de eigen kracht van mensen", *Idee*, 31, 1: 2-27..
- Lindenberg & Foss (2010). Lindenberg, S. & N.J. Foss (2009), "Microfoundations for Joint Production and Sustained Value Creation: A Goal-Framing Theory of the Firm", Working paper. Groningen : Rijksuniversiteit Groningen.
- Maijor, S.J. & A. van Witteloostuijn (1996), "An Empirical Test of the Resource-Based Theory: Strategic Regulation in the Dutch Audit Industry", *Strategic Management Journal* **17**: 549-569.
- Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2008), "Ook de overheid moet failliet kunnen gaan: bij een échte markt worden slechte organisaties weggeconcurrerd", *NRC Handelsblad*, 5-6 juli: 7; herdrukt via *Me Judice* **1** op 7 juli 2008 (eerste jaargang digitaal economenplatform).
- Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2010), *Economen uit het verleden over de kredietcrisis van het heden*, Amsterdam: Aspekt (in druk).
- Ostrom, E. (1991), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. (1999), *The Theory of Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press (eerste editie gepubliceerd in 1971).
- Schumpeter (1911). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Schumpeter (1942). *Capitalism, Socialism & Democracy*. New York: Harper & Row.

- Smith (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Strahan & Cadell.
- Sorge, A.M. & A. van Witteloostuijn (2004), “The (Non)Sense of Organizational Change: An *Essai* about Universal Management Hypes, Sick Consultancy Metaphors and Healthy Organization Theories, *Organization Studies* **25**: 1205-1231.
- Tomasello, M., M. Carpenter, J. Call, T. Behne & H. Moll (2005), “Understanding and Sharing Intentions: The Origin of Cultural Cognition”, *Behavioral and Brain Sciences* **28**: 675-735.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven: Yale University Press.
- UN (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Witteloostuijn, A. van (1992), “Theories of Competition and Market Performance: Multimarket Competition and the Source of Potential Entry”, *De Economist* **140**: 109-139.
- Witteloostuijn, A. van (1999), *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, Amsterdam / Antwerpen: De Arbeiderspers.
- Witteloostuijn, A. van (2007), “De naam van het virus is aandeelhouderswaarde”, *NRC Handelsblad*, 7 en 8 april: 15.
- Witteloostuijn, A. van (2008a), “Kansenongelijkheid en markwerking: een essay over concurrentie en uitsluiting”, *Idee* **29** / 2: 28-31.
- Witteloostuijn, A. van (2008b), “Eenvoudige kleinschaligheid”, *Economisch statistische berichten* **93**: 774-777.
- Witteloostuijn, A. van (2009), “Een achterwaartse Processie van Echternach”, *Economisch statistische berichten*, **94**: 788-790.
- Witteloostuijn, A. van & G. de Jong (2010), *The Ecology of Law: The Case of Dutch Higher Education*, Cheltenham: Edward Elgar (in druk).
- Witteloostuijn, A. & J.A.H. Maks (1990), “Walras on Temporary Equilibrium and Dynamics”, *History of Political Economy*, **22**: 223-237.

Verantwoording

Dit visiedocument is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van het Kenniscentrum D66.

Auteurs

Arjen van Witteloostuijn (voorzitter) en Mark Sanders (vice-voorzitter)

Secretaris

Corina Hendriks

Dit document is gevoed door intensieve discussies met een expertpanel bestaande uit Steven Brakman, Klaas van Egmond, Annelies Huygens, Siegwart Lindenberg, Esther-Mirjam Sent en Arndt Sorge.

Over de deelnemers

Arjen van Witteloostuijn (voorzitter) is sinds oktober 2006 onderzoekhoogleraar Economie en Management aan de Universiteit Antwerpen in België. Daarnaast bezet hij deeltijdleerstoelen aan de Universiteit Tilburg en de Utrecht Universiteit (Institutionele Economie) in Nederland. Hij is directeur van het Antwerp Centre of Evolutionary Demography in Antwerpen ([^]CED). Hiervoor was hij verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, de Universiteit Maastricht en Durham Business School (Verenigd Koninkrijk), en was hij gastonderzoeker aan de New York University (Verenigde Staten) en Warwick Business School (Verenigd Koninkrijk). Hij was lid van de Raad van Economische Adviseurs (REA) van de Nederlandse Tweede Kamer. In 1999 is van zijn hand een kritische en veelbesproken analyse van het Nederlandse poldermodel geschreven: *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren* (Amsterdam/Antwerpen: De Arbeiderspers). Hiervoor ontving hij de Boek van het Jaar Prijs 2000 van de Nederlandse Organisatie van managementconsultants (Ooa) en de Lezersprijs 2000 van de Nederlandse organisatie van adviesbureaus (Roa).

Mark Sanders (vice-voorzitter) is universitair docent Economie aan de Universiteit van Utrecht. Hij is in 2004 gepromoveerd in deze discipline aan de Universiteit van Maastricht. In het verleden was hij Senior Researcher aan het Max Planck Instituut in Jena (Duitsland). Tevens was hij voorzitter van het Kenniscentrum D66. Zijn onderzoeksinteresses zijn economie van technische veranderingen en economische groei, politieke en sociaal-economische gevolgen van de technische verandering en groei, handel en economische geografie, en arbeidsmarkt en economie.

Corina Hendriks (secretaris) is medewerker Kenniscentrum D66, en eindredacteur van het politiek-wetenschappelijk tijdschrift *Idee*. Ze is tevens als promovendus verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek (ASSR), en doet onderzoek naar het Nederlandse loonmatigingsbeleid in historisch perspectief.

Steven Brakman is werkzaam als hoogleraar Internationale Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Antwerpen. Van 1981 tot 1983 werkte hij bij De Nederlandsche Bank in Amsterdam. Sindsdien is hij werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen. Brakman doceert voornamelijk op het gebied van de internationale

economie en de geografische economie. Hij is als “research fellow” verbonden aan het CESifo van de Universiteit München. Naast zijn wetenschappelijke werk publiceert hij regelmatig in vakbladen als *Economisch-Statistische Berichten* en heeft hij zich de laatste tijd vooral gemengd in de discussie over de voor- en nadelen van globalisering en het wel-en-wee van de WTO in landelijke dagbladen. Hij is geen lid van D66.

Klaas van Egmond is faculteitshoogleraar bij Geowetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Hij studeerde in 1972 af aan de Wageningen Universiteit. In 1989 werd hij Directeur Milieu bij het RIVM. Hij gaf leiding aan de verzelfstandiging van het Milieu- en Natuurplanbureau, en werd daarvan per 1 januari 2006 directeur. Daarnaast was hij sinds 1995 als bijzonder hoogleraar Milieukunde voor een dag in de week verbonden aan de Universiteit Utrecht. Hij is geen lid van D66.

Annelies Huygen is Senior Strateeg bij TNO. Zij studeerde Economie en Rechten aan de Universiteit van Amsterdam. Ze behaalde haar doctorstitel in 1999 aan de Universiteit van Leiden op het onderwerp “Regulering bij concurrentie: de Nederlandse elektriciteitssector”. Zij werkte onder meer als docent economisch strafrecht en milieurecht aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast is zij geruime tijd werkzaam geweest als advocaat Milieurecht. In 2001 trad zij in dienst bij Twynstra en Gudde. Vanaf 2007 is zij bij TNO werkzaam als Senior Strateeg. Binnen TNO is zij mede verantwoordelijk voor het opzetten van een kennisprogramma rondom ICT en duurzaamheid. Zij is geen lid van D66.

Siegwart Lindenberg is hoogleraar cognitieve sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is één van de directeuren van het Interuniversitair Centrum voor Sociaal-Wetenschappelijke Theorie en Methodologie (ICS) en lid van de Koninklijk Nederlandse Academie van Wetenschappen. Hij is gepromoveerd aan Harvard University in de Verenigde Staten. Zijn wetenschappelijke interesse ligt op het gebied van de microfundamenten van theorieën over collectieve fenomenen, zoals theorie over modelbouw, sociale rationaliteit, en menselijke doelen en welzijn. Daarnaast heeft hij sterke belangstelling voor groepen en relaties, en dan met name de theorie van interdependenties (functionele, cognitieve en structurele) en de theorie van onderling delen en gezamenlijke productie. Hij is geen lid van D66.

Esther-Mirjam Sent is hoogleraar Economische Theorie en Economisch Beleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hiervoor doceerde zij aan de University of Notre Dame in de

Verenigde Staten en is zij “visiting fellow” geweest aan de London School of Economics en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Esther-Mirjam Sent is in 1994 gepromoveerd aan Stanford University in de Verenigde Staten. Haar onderzoeksinteresses omvatten de geschiedenis en filosofie van de economische wetenschappen alsmede de economie van de wetenschap. Recentelijk zijn haar onderzoeksinteresses uitgebreid naar gedragseconomie, experimentele economie en economisch beleid. Zij is geen lid van D66.

Arndt Sorge is hoogleraar Bedrijfskunde, in het bijzonder Organisatiestructurering, bij de Faculteit Economie en Bedrijfskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Sorge heeft een ruime, internationale onderzoekservaring in de organisatiekunde. Hij studeerde economie aan de Universiteit van Keulen. Hij promoveerde in 1985 in Frankfurt. Hij werkte eerder als hoogleraar in Maastricht en Tilburg, en van 1992 tot 1997 aan de Humboldt Universiteit in Berlijn. Zijn onderzoek beslaat het terrein van multinationalisering van kleine en middelgrote bedrijven, de opzet en het functioneren van “corporate governance codes”, multinationalisering van activiteiten van ondernemingen tussen Oost- en West-Europa, en organisatieontwikkeling en nieuwe bedrijfsvoering in de gezondheidszorg. Hij is geen lid van D66.