

De markt van rechtvaardigheid en efficiëntie

Henk W. Plasmeijer

Bespreking van: Edward E. Zajac, 1995, *The Political Economy of Fairness*, Cambridge Mass. (Mit Press), 325 blz., index

Dit leerboek biedt economen een mooie start voor het overdenken van argumenten van sociale rechtvaardigheid in de context van debatten omtrent marktwerking. Het laat het belang daarvan zien. Het nodigt uit tot een kritische inventarisatie van de wijze waarop in de samenleving aan dit soort argumenten een prijskaartje wordt gehangen.

Het boek is een zeer toegankelijke, soms bijna elementaire introductie waarin recente ontwikkelingen in de economische theorie, in het bijzonder de moderne institutionele economie en public choice, in verband worden gebracht met moderne studies naar de betekenis en invloed van rechtvaardigheidsopvattingen, zowel sociaal-filosofische als experimentele. Vanuit een economische invalshoek maakt het boek een vertaalslag. Het is een mooie start, want alleen al de voortreffelijke literatuurlijst maakt de lezer duidelijk dat hij het bij dit ene boek niet kan laten. Theorie wordt gepresenteerd met het oog op praktische relevantie, hetgeen wordt onderstreept met een aantal case-studies naar deregulering in de Verenigde Staten. De nadruk op praktische relevantie verleent deze 'politieke economie van de eerlijkheid' een grote mate van helderheid. Dezelfde eerlijkheid gebied echter te zeggen dat deze nadruk meer te maken lijkt te hebben met de *partie-pris* van de auteur. Het boek is onder meer voortgekomen uit seminars onder de titel *the economics of regulation* aan de Arizona State University, waar de auteur is terechtgekomen nadat hij jarenlang in een speciale 'task force' van de Bell Laboratories zich had bezig gehouden met de antitrust wetgeving aangaande het inmiddels ontrafelde AT&T.

* Henk W. Plasmeijer is universitair docent bij de Vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit Groningen, Postbus 800, 9700 AV Groningen.

Het boek bestaat uit vier delen. In het eerste worden economische basisbegrippen en ideeën uitgelegd. Het tweede behandelt rechtvaardigheidstheorieën. Het derde gaat in op de theorieën met betrekking tot regulering. Het vierde, verreweg het langste deel presenteert de case-studies en de toepassingen. Het lijkt nuttig om voorafgaande aan een wat verdergaande bespreking van de inhoud eerst de achtergrond van de in deze studie gepresenteerde ideeën toe te lichten.

1. Het nut van rechtvaardigheid

De basisideeën zijn zeker niet nieuw. In de sociaal filosofische literatuur zijn ze zelfs zeer goed bekend (vgl. De Beus, 1993). Voor een econoom vrij vertaald: rechtvaardigheid is een meerdimensioneel goed waarvan de hoeveelheid kan variëren; het nut dat wordt toegekend aan zowel de hoeveelheid als de dimensies zal als regel per individu verschillen, maar omdat het hier om een primair goed gaat heeft een waargenomen tekort negatieve consequenties voor zowel menselijke waardigheid als maatschappelijk functioneren. Hoewel het dus om een belangrijk goed gaat, zijn veel economen toch huiverig om dit soort vraagstukken aan te kaarten. Het is hun vak niet. Studies als deze van Zajac kunnen die huiver wellicht wegnemen. De aanpak van het boek is economisch: de rechtvaardigheid van de uitkomsten van het economische proces is ook een goed waaraan een prijs vast zit. Ook kan het boek hen behouden voor het cynisme - of de onwetendheid - dat ideeën over rechtvaardigheid per definitie tot het terrein van de subjectieve normatieve opvattingen behoren. Het is immers opmerkelijk hoe in veel economische literatuur deze ideeën (1) ontoegankelijk worden geacht voor weten-schappelijke analyse en (2) worden weggezet als attributen van pressiegroepen. Bij dit soort cynisme worden argumenten van rechtvaardigheid al gauw opgevat als *window dressing* van belangengroepen en wordt er wat al te gemakkelijk aan voorbij gegaan dat gepercipieerde onrechtvaardigheden de welvaart negatief beïnvloeden. Er kan geen twijfel over bestaan, en daar gaat het boek zeker niet aan voorbij, dat zodra *rentseeking* in het geding is we argumenten van rechtvaardigheid met enig wantrouwen moeten bekijken. Maar uit het simpele feit alleen al dat anderen - ook al worden ze bedrogen - aan zo'n argument belang hechten, betekent dat zij aan rechtvaardigheid een positieve waarde toekennen. Met andere woorden, een politieke economie van de eerlijkheid handelt niet alleen over het ontluisteren van de kletspraat van de *rentseeker*, waar economen tamelijk goed in zijn. Dat ook natuurlijk, maar zij handelt mede over de inschatting van het nut van rechtvaardigheid, en hier wordt het bij economen al een stuk minder. Het belang van een dergelijke inschatting kan worden toegelicht door het oprakelen van een oude discussie omtrent de economisch theoretische kern van de debatten omtrent marktwerking, regulering en sociale rechtvaardigheid. Die

kern is de Paretiaanse welvaartstheorie. Men kent de essentie: by consumenten-souvereiniteit is de voorwaarde voor een Pareto-optimum dat de opportunity costs voor alle productiefactoren in alle richtingen gelijk zijn. In de praktijk doe je hier weliswaar niets mee, maar gelukkig is er nog de Marshalliaanse *scissors analysis*, waarbij met een empirische inschatting van de vraag- en aanbodcurven bij benadering kan worden berekend op hoeveel welvaartsverlies marktmacht de samenleving komt te staan. En het is evident: kruissubsidies bij de spoorwegen ten behoevé van de onrendabele lijnen in het noorden des lands leiden niet alleen tot een inkomensoverdracht van treinreizigers in het westen naar die in het noorden, maar tevens tot een netto welvaartsverlies omdat het rollend materieel in het noorden niet efficiënt wordt ingezet¹.

De oude discussie betreft het normatieve dan wel positieve karakter van het idee van Pareto-optimaliteit. Nederlandse economen hebben in tegenstelling tot de meeste van hun buitenlandse collegae geargumenteed dat het hier gaat om een strikt wetenschappelijke propositie. Er valt niets normatiefs aan te ontdekken. Toonaangevend hier was de stellingname van Pieter Hennipman (1911-1994), magistraal verwoord in zijn interventie in het debat omtrent de 'theorie van de economische politiek' (1962) en later internationaal onder de aandacht gebracht in debatten met Mishan en Blaug (zie Hennipman, 1995). Kort samengevat was de stellingname, dat de condities voor optimaliteit strikt wetenschappelijk zijn afgeleid, maar dat die afleiding niets zegt over de wenselijkheid van een optimale situatie. Integendeel, omdat bijvoorbeeld in een Pareto-optimale situatie de uiteindelijke inkomensverdeling nu eenmaal afhangt van de initiële verdeling van productiefactoren, kan het gebeuren dat de uiteindelijke inkomensverdeling naar andere dan economische maatstaven, bijvoorbeeld humanitaire, als onwenselijk moet worden beoordeeld.

Het zijn vooral de consequenties van Hennipmans stellingname die van belang lijken voor ons probleem met betrekking tot de inschatting van het nut van rechtvaardigheid. Hennipman trok de conclusie dat de nutsfunctie van de overheid niet valt te reduceren tot louter de doelstellingen van economisch beleid en hij besprak daarvan uitgebreid de gevolgen. De lijn doortrekkend geldt *mutatis mutandis* dat individuen kennelijk nog andere doelstellingen hebben dan het maximaliseren van het nut met betrekking tot goederen en

¹ Economen herkennen het argument dat er andere overwegingen kunnen zijn om onrendabele lijnen open te houden als dat van de *merit* goederen. In een wonderlijke weinig ideologisch neutrale vertaling zijn deze in Nederland bemoeigoederen gaan heten. Niet dat er vanuit de economische wetenschappen veel over te zeggen valt, maar op grond van de wijze waarop *merit* argumenten vaak naar voren worden gebracht valt de huijver van veel economen voor de introductie van rechtvaardigheidsoverwegingen goed te begrijpen. Niet zelden worden *merit* overwegingen ermee opgesierd. Een van de nobele hoofdargumenten voor het openhouden van onrendabele spoorlijnen betreft de leefbaarheid van een gebied. Maar wat te denken van het argument dat het waarschijnlijk maatschappelijk niet te verkopen valt om een railinfrastructuur dwars door de stad Groningen in tact te laten louter voor goederenvervoer (soms munitie, maar vooral gevaarlijke chemische stoffen).

diensten². Met andere woorden, de volledige nutsfunctie van individuen bevat argumenten die buiten het traditionele terrein van de economie vallen. Noem maar wat moois: communicatie, affectie, rechtvaardigheid om van zieleroezelen maar niet te spreken. Vanuit een economisch gezichtspunt zijn aan al die dingen kosten verbonden in termen van goederen en diensten. Dit is waar Okun (1975) op doelde toen hij meer dan twintig jaar geleden het verband tussen rechtvaardigheid en (Pareto) efficiëntie typeerde als de *big tradeoff*. Deze afruil lijkt een van de *dismal propositions* te zijn waar economen altijd al goed in waren en waar ze het ook graag bij laten. Maar de consequentie van de *big tradeoff* in combinatie met de gedachte dat rechtvaardigheid ingaat in de individuele nutsfuncties is zo mogelijk nog naargeestiger: verbeteringen van de Pareto-efficiëntie in termen van goederen en diensten leiden niet zonder meer tot de *greatest happiness for the greatest number*. Dat schept een mooi probleem als economen gaan nadenken over het verminderen van welvaartsverliezen door verbetering van de marktwerking. In termen van de volledige verzameling van individuele doelstellingen inclusief rechtvaardigheid zou de welvaart in de meest brede zin des woords, vroeger welzijn geheten, wel eens kunnen dalen.

Als de afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie nu het enige probleem was, zou er wellicht nog wel uit te komen zijn. Dan is het immers louter een kwestie van politiek afwegen: in welke mate valt met het accepteren van welvaartsverliezen in termen van goederen en diensten de samenleving te sturen naar een min of meer rechtvaardig sociaal optimum? Dergelijke argumenten worden vaak gehoord als het gaat om bijvoorbeeld de talloze trucs met landbouwprijzen. Het werkelijke dilemma is al aangestipt toen het spoorlijntje naar Delfzijl ter sprake kwam. Voor economen is het gesneden koek: in een niet Pareto-optimale situatie is er niet alleen sprake van een netto welvaartsverlies, maar zijn er ook altijd herverdelingseffecten. Kortom, de rechtvaardige behandeling van de een loopt via de portemonnaie van een ander. Dit impliceert dat de klacht van onrecht altijd kan worden teruggeworpen. Zo ziet een inwoner van Den Haag niet in waarom hij de treinkaartjes van de Groningers moet subsidiëren: die noorderlingen zijn toch goed af in hun zeer goedkope huizen temidden van landschappelijk schoon!

² Hennipman, 1962, was zoals gezegd een interventie in het debat omtrent de theorie van de economische politiek. De consequentie van de omstandigheid dat in de nutsfunctie van de overheid andere dan economische doelstellingen ingaan is, dat een optimale oplossing voor louter de doelstellingen van economisch beleid waarschijnlijk leidt tot een suboptimale oplossing voor de totale doelstellingsfunctie. Andersom geldt hetzelfde. De stelling van Hennipman valt moeiteloos uit te breiden naar de nutsfuncties van alle individuen, althans in beginsel. Praktisch zijn de problemen nauwelijks te overzien, bijvoorbeeld in het geval dat men door een heroverweging van de economische orde de allocatie dichter bij een Pareto-optimale oplossing in termen van goederen en diensten wil brengen. Het argument dat rechtvaardigheid ingaat in de nutsfuncties van individuen is naar voren gebracht door onder anderen Le Grand (1991) in een poging het argument te relativieren dat er een afruil bestaat tussen welvaart en rechtvaardigheid.

2. De markt van rechtvaardigheid en efficiëntie

Het probleem van de inschatting van het nut van rechtvaardigheid is dus tevens het probleem in welke mate men offers mag en kan verlangen om dat nut te realiseren, zowel maatschappelijk als individueel. Welke oplossing reikt Zajacs *Political Economy of Fairness* nu aan? Vooropgesteld dat we van een leerboek toch niet al teveel mogen verwachten, is de richting die wordt ingeslagen intrigerend. De suggestie is, dat er in feite alleen maar een institutionele, c.q. een procedurele oplossing voor de afwegingsproblemen bestaat. Een universele oplossing die min of meer technocratisch te implementeren zou zijn, lijkt te worden afgewezen. De auteur spreekt van een *institutional framing* van de afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie.

In economische termen: er is een soort markt nodig waarop alle afwegingen simultaan kunnen worden gemaakt³. Het is wel een bijzondere markt, want de taak van de veilingmeester is niet alleen de coördinatie van de individuele plannen. Hij moet tevens het primaire karakter van rechtvaardigheid in de gaten te houden. Daarbij heeft hij in theorie minstens twee problemen. Het subjectieve recht van een enkeling of minderheid kan niet zonder toetsing aan min of meer objectieve criteria tot een Walrassiaans vrij goed worden verklaard, zelfs al is op basis van de coördinatie van louter de individuele plannen de prijs ervan nihil. Ook moet worden voorkomen dat individuen of groepen zich uit deze markt terugtrekken, zoals de zwakke kopers en sterke verkopers in Böhm-Bawerks paardenmarkt dat doen. Voor deze taak heeft de veilingmeester onder meer sociaal-filosofische rechtvaardigheidstheorieën ter beschikking.

De procedure die Zajac concreet voor ogen heeft is gebaseerd op het Angelsaksische gewoonterecht. Dat doet voor de Europees continentale lezer nogal wat afbreuk aan de praktische betekenis van het boek. Maar het basisidee is dat men bij vermeende onrechtvaardigheden dan wel het vermoeden van economische machtsuitoefening een concreet probleem aanhangig maakt bij een instantie die na verhoor en wederhoor een aantal afwegingen maakt.

- Een claim van onrechtvaardige behandeling dan wel van het zich bevinden in een onrechtvaardige positie wordt getoetst aan enerzijds theoretische

³ De basisgedachte lijkt te zijn dat de waarde van rechtvaardigheid niet los kan worden gezien van de instituties waarbinnen het nut van rechtvaardigheid tot uiting wordt gebracht. Ter gedachtenorientatie: dit doet een beetje denken aan de Walrassiaanse kritiek op de vroege Oostenrijkse school (in het bijzonder Wieser). De laatste meende dat individuen onder alle omstandigheden waarde in een goed projecteren, de zogenoemde natuurlijke waarde. De Walrassianen meenden dat dit niets te betekenen heeft (en tot grote fouten leidt) en dat er altijd een veilingmeester dan wel centrale planner nodig is om het individuele nut tot maatschappelijke gelding (waarde) te brengen. In de sociaal-filosofische literatuur over rechtvaardigheid is de metafoor van de goederenmarkt zeker niet nieuw: soms lijken de debatten erover te gaan welk bodemprijsje de veilingmeester mag zetten.

opvattingen over rechtvaardigheid en anderzijds algemeen geldende opvattingen.

- Het aanhangig gemaakte onrecht wordt afgewogen tegen het onrecht dat het rechtzetten ervan voor anderen met zich mee brengt.
- De mate van het onrecht wordt afgewogen tegen de kosten die het rechtzetten ervan met zich mee brengen.

Zajac noemt dit een *stakeholders-fairness-efficiency framework*⁴. Het komt neer op een incrementele procedure. Het uitgangspunt is een maatschappelijk geïnstitutionaliseerde afweging tussen efficiëntiewinst door meer marktwerking en subjectieve en min of meer objectieve rechtvaardigheidsoverwegingen, waarbij de beginselen van de rechtspraak worden gevolgd. Dit schiept een jurisprudentie die aan toekomstige soortgelijke afwegingen zowel een meer solide maatschappelijk fundament als een meer theoretische diepgang kunnen verlenen. Om in de termen van Hayek te spreken: ook de markt van rechtvaardigheid en efficiëntie is noodzakelijkerwijs een leerproces. Bekijken we dit aan de hand van een bespreking van de inhoud van het boek.

3. Debatten omtrent rechtvaardigheid

Met het eerste deel van het boek zijn we vlug klaar. Het behandelt in zes hoofdstukken wat micro-economie dat voor aspirant economen belangrijk is als het gaat om het begrijpen van de- en reregulering⁵.

Het tweede deel gaat in op rechtvaardigheidstheorieën. Allereerst komen in twee hoofdstukken de sociaal-filosofische werken van onder anderen Rawls, Nozick en Harsanyi aan de orde. De behandeling gebeurt in vogelvlucht, maar wel zodanig dat de lezer een redelijk inzicht krijgt in de belangrijkste aspecten van de theorieën en de belangrijkste verschillen daartussen. Die verschillen zijn natuurlijk levensgroot: waar de filosofie van het sociale contract de nadruk legt bij herverdeling, enerzijds op grond van het recht van de minstbesteden (Rawls), anderzijds om utilitaristische overwegingen (Harsanyi), legt de meer procedureel historische benadering (Nozick) de nadruk bij het recht van eigenendom. Het gaat volgens de auteur echter niet aan om die verschillen aan te

⁴ Zajac ziet dit *framework* meer als een instrument voor de analyse van hoe in de Verenigde Staten de afweging tussen efficiëntie en rechtvaardigheid wordt gemaakt. Echter, bij de beschrijving ervan wordt het belang van een *institutional framing* van de afweging in een incrementele procedure uitstekend toegelicht. Die toelichting is wat dit boek relevant maakt voor die Europese lezers, die leven onder een wat ander systeem van wetgevende macht.

⁵ Om de lezer toch een indruk te geven: Pareto-optimaliteit, consumentensurplus, contestable markets en barriers to entry and exit, externe effecten en publieke goederen, Coase theorema, aard en omvang van een bedrijf, besluitvorming onder onzekerheid, moral hazard, strategisch gedrag, principal-agent en asymmetrische informatie. Dat alles op zestig bladzijden, dus aspirant economen hebben er een hele kluit aan.

grijpen om te beargumenteren dat verdelingsrechtvaardigheid slechts een *matter of opinion* is. Een dergelijk argument acht hij beneden de maat en zelfs uitermate gevaarlijk. Want waar het bij een *institutional framing* van de afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie nu precies om gaat is dat de argumenten diepgaand kunnen worden afgewogen.

"Even though the foundations of a moral theory will always be open to debate, this does not mean that there are no standards of rational discourse about moral issues and standards as to what it is admissible to discuss."

(100)

Met andere woorden, ofschoon onzekerheden met betrekking tot rechtvaardigheid wellicht nooit kunnen weggenomen, dient in een permanente afwegingsprocedure de kwaliteit van argumenten altijd voorop te staan. Het lijkt voor de hand liggend, maar toch!

De vogelvlucht gaat verder met de literatuur over de subjectief ervaren normen van rechtvaardigheid. Op de eerste plaats is dit de literatuur - voornamelijk van sociologische, (sociaal-) psychologische, maar in toenemende mate ook van economische aard - waarin verslag wordt gedaan van laboratorium experimenten. Bijvoorbeeld, welke regels ontwikkelen individuen om een taart te verdelen. De inzet van het onderzoek was veelal uit te vinden in welke vorm het zeer abstracte 'formele en Aristotelische beginsel van verdelingsrechtvaardigheid' een rol speelt. Het beginsel is:

Gelijken behoren gelijk te worden behandeld en ongelijken ongelijk naarmate de relevante overeenkomsten en verschillen.

Dat het beginsel zelf een rol speelt weet iedereen na enige introspectie eigenlijk wel. Bij het verdelen van de taart moet je altijd zeggen dat je jarig bent! Echter, de concrete invulling van het beginsel bleek in de experimenten nogal hetero-geen. Dit kan onder meer duiden op een wat summier gereflecteerde invulling van normen. Uit een grootscheeps opgezet onderzoek (bij studenten in de VS, Canada, Australië en Polen) kon zelfs de conclusie worden getrokken, dat er een gapend gat bestaat tussen de subjectieve invullingen van normen en de meer theoretische opvattingen van rechtvaardigheid, zoals die van Rawls en Harsanyi.

De tweede soort literatuur over subjectief ervaren normen betreft - voor een belangrijk deel eigen - onderzoek naar normen die beleidmakers hanteren met betrekking tot kwesties van rechtvaardigheid. De term beleidmaker moeten we hier wat breed (en Amerikaans) interpreteren. Het gaat ook om mensen zoals de auteur zelf in zijn vorige professie, jarenlang verbonden aan de denktank van AT&T, wier taak bestaat uit het voorbereiden van de rechtsbehandeling van de immer wederkerende aanklachten op grond van de antitrust wetgeving. Uit de onderzoeken kwam een opmerkelijke, kennelijk goed doordachte con-

sensus naar voren over tenminste zes normen⁶. Die consensus werd gevonden bij 'beleidmakers' met diametraal tegenovergestelde belangen. Zajac meent dat die zes normen een heel eind in de richting gaan van de normen die uit Rawls' sociaal-filosofische tractaten kunnen worden afgeleid. De auteur denkt dat het verschil in aansluiting van subjectief waargenomen normen bij de meer sociaal filosofische tussen de populaties van studenten en 'beleidmakers' te maken heeft met de bijzondere vorm van de *institutional framing* van rechtvaardigheid. Of die aansluiting nu voortkomt uit geduldigheid met die normen bezig zijn dan wel uit de wens om de rechtsgang te winnen maakt in feite niet uit; kennelijk leidt voortdurende toetsing tot een aanscherping van en een intellectuele consensus over de kwaliteit van de argumenten.

4. Instituties op de markt van rechtvaardigheid en efficiëntie

In deel drie presenteert de auteur aan zijn studenten de economische theorie van regulering. Ook hier zijn we vlug klaar⁷. Het volstaat op te merken dat dit deel conceptueel zeer goed aansluit bij deel een, hetgeen voor het gebruik als leerboek essentieel is.

In deel vier wordt het inleidende karakter van het werk min of meer verlaten als de auteur de uitgelegde theorieën in zijn *stakeholders-fairness-efficiency framework* toepast op concrete kwesties. Zoals daar zijn progressieve belastingen, kruissubsidies, oorlogsprijzen, dumping, nutsbedrijven en de rechtsgang bij fusies en het ontrafelen van bedrijven. De voorbeelden zijn Amerikaans. Het belang ervan voor de Nederlandse lezer schuilt dus niet zozeer in de beschrijvingen zelf, alhoewel die zeer mooi zijn⁸, maar in de daaruit naar voren komende organisatiebeginselen van tenminste één markt van rechtvaardigheid en

⁶ De normen zijn: (1) elk individu heeft economische basisrechten zoals voedsel, kleding, onderdak, verwarming, gezondheid en opleiding, (2) het formele beginsel is een rechtvaardig uitgangspunt voor belasting- en prijsbeleid, (3) een status quo met de daaraan verbonden voordelen wordt als een recht beschouwd, (4) de samenleving dient individuen te beschermen tegen economische verliezen voortvloeiende uit veranderingen in de algemeen economische situatie, (5) het bestaan van veel aanzienlijke inefficiënties wordt gezien als onrechtvaardig, vooral als dit voordelen oplevert voor pressiegroepen die opkomen tegen de bestrijding ervan, en (6) publieke controle over een bedrijfstak wordt rechtvaardig geacht (a) naarmate er minder substituten bestaan voor het product van een monopolie en alternatief (b) als de output van een bedrijfstak wordt gezien als een basisrecht.

⁷ Alweer een korte indruk: algemene redenen voor ingrijpen, efficiënte belastingheffing (lump sum en Ramsey belastingen), regulering van monopolies, externe effecten, informatiekorten, public choice, rent-seeking, pressiegroepen (onder meer Beckers model) en incentive compatible regulering.

⁸ Een gedegen (en kort) aanvullend overzicht van de moderne institutionele literatuur over de wijze waarop de eerste Amerikaanse dereguleringsgolf begin deze eeuw is verlopen is Troesken, 1997. Deze internet file is te vinden op internet: <http://www2.ch.net/ehnet/HisEcSoc/>, daarna List Archives, daarna may 1997, tenslotte Hes Essay: Economists and Regulation.

efficiëntie. Als het gaat om wijzigingen in de economische orde is er immers altijd iemand die een prijs aan rechtvaardigheidsargumenten moet toekennen. Het lijkt goed om erbij stil te staan wie dat is, hoe en op grond waarvan hij dit doet en wie dit gaat betalen. Juist in een debat over marktwerking is enige reflectie hierover op zijn plaats. Immers, als mocht blijken dat belangrijke delen van de Nederlandse markt van rechtvaardigheid en efficiëntie zijn opgezet volgens de beginselen van centrale planning, ligt het voor de hand om ook de organisatie van deze markt in heroverweging te nemen.

Het stramien van al Zajacs case studies is min of meer hetzelfde. De essentie kan naar voren worden gebracht door het gebruik van economenbeoordelingen.

- *Vraag en aanbod.* De verhalen beginnen allemaal met het aanwijzen van de betrokkenen. Welke geldelijke belangen zijn voor hen in het geding en op welke rechten beroepen zij zich? Soms herkennen deze betrokkenen zichzelf als zodanig, zoals bedrijven en belangengroepen. In veruit de meeste gevallen zijn de effecten van economische macht echter diffuus verdeeld. Soms wordt er dan van overheidswege een professionele organisatie in het leven geroepen, die expliciet tot taak heeft die marktmacht publiek aan de orde te stellen. Dit was bijvoorbeeld bij de telecommunicatie het geval. In weer andere gevallen omzeilt een (groep van) individu(en) het collectieve actieprobleem door misbruik van marktmacht in een proefproces aan de orde te stellen, uiteraard in de hoop dat bij aangetoond misbruik hij er riant uitspringt. Het komt regelmatig voor dat tijdens het openbare debat over marktmacht derden zich realiseren dat zij betrokken zijn. Het kan ook gemakkelijk gebeuren dat tijdens het debat het inzicht komt dat de rolverdeling tussen benadeelden en bevoordeelden net iets anders - en soms zelfs totaal anders - ligt dan aanvankelijk gedacht⁹. De kern van deze beschrijvingen van

⁹ Een mooi voorbeeld is het Amerikaanse debat over oorlogsprijzen, waarbij een filiaal van een landelijk bedrijf in een regio de prijzen zodanig laag zet dat regionale mededingers worden uitgedreven. In de aanvankelijke processen hierover leken het zaken te zijn tussen het filiaalbedrijf en de gehele regionale bevolking. De middenstand vreesde het faillissement en de consument toekomstige monopolieprijzen. Aanvankelijk werden oorlogsprijzen dan ook gezien als de voorronde van een onrechtvaardige samenzwering tegen het publiek. Bij vonnis werden de prijzen van het filiaal gereguleerd. Meerdere processen zijn gevoerd over de hoogte van de gereguleerde prijs. Uiteindelijk kwam er een beroep tegen de regulering zelf, waarin het argument van *barriers to entry* naar voren werd gebracht. Hierdoor kon de beperking op de concurrentiemogelijkheden als onrecht worden voorgesteld. De rol van de partijen in het debat veranderde dramatisch. Met lage toegangdrempels voor de markt heeft het filiaalbedrijf geen economisch belang bij *cut throat* concurrentie omdat in de toekomst potentiële toetreders de prijzen laag zullen houden. Een gereguleerde prijs kan daarom alleen maar dienen om de inefficiënties van de regionale middenstand af te dekken, hetgeen uiteraard ten koste gaat van de regionale consumenten. Plotseling was het filiaalbedrijf geen partij meer in het debat. De afweging was nu in welke mate de middenstand op grond van het recht op de status quo van de regionale consumenten offers kon verlangen.

Een dergelijke institutioneel bepaalde rolidentificatie van betrokkenen steekt wat schril af tegen hetgeen we in Nederland gewend zijn. Bijvoorbeeld zo'n 15 of 20 jaar geleden in het 'debat' omtrent weilandwinkels. Veel gemeentebesturen keerden zich tegen dit soort winkels en verleen-

betrokkenen lijken de institutionele mogelijkheden voor roldentificatie te zijn. Diegene die zich door marktmacht benadeeld acht omdat hij zijn geldelijke belang en rechtmatige positie in het geding ziet, heeft de mogelijkheid om op te treden als aanklager. Daarmee drukt hij de vermeende bevooroordeelde in de rol van aangeklaagde, die zijn recht op een eventueel geldelijk gewin en de status quo betwist ziet. Die institutionele mogelijkheden tot roldentificatie zijn cruciaal: het is net zoals met de bezitter van een economisch goed die slechts dan verkoper kan worden als goederenmarkten feitelijk bestaan.

- *De veiling en statische efficiëntie.* De weinig benijdenswaardige taak van de veilingmeester is het toekennen van prijzen aan rechtvaardigheidsargumenten. In alle case studies wordt de rol van de Amerikaanse rechtbank breed uitgemeten en wellicht draagt de opsomming van uitspraken van het *Supreme Court* niet erg bij tot het leesplezier. Maar, zoals gezegd, deze prijzen worden altijd gezet en de opsomming laat wel zien dat het een groot verschil moet maken of dit in de openbaarheid dan wel in de achterkamer gebeurt¹⁰. Immers, de markt voor rechtvaardigheid en efficiëntie kent geen *invisible hand*. De veilingmeester is nu eens geen metafoor zoals in de Walrassiaanse goederenmarkten, maar een echt bestaand persoon. Daarbij komt dat de afweging tussen belangen en rechten geen technische zaak is, waarvoor een unieke oplossing bestaat. Enerzijds geeft openbaarheid derhalve inzicht in hoe de veilingmeester de *tâtonnement* uitvoert, dus hoe hij het proces leidt dat resulteert in het hangen van de prijskaartjes. Anderzijds minimaliseert openbaarheid de kans dat essentiële informatie aan de veilingmeester wordt

den geen faciliteiten. Het hoofdargument was dat deze winkels met hun bulkhandel (in basisbehoeften met een hoge omloopsnelheid) consumenten zouden weglukken uit de binnensteden, hetgeen op grond van een bestedingseffect zou leiden tot een verschraling van het winkelbestand. De middenstand applaudiseerde en de consument was geen partij. Verder is over dit 'debat' weinig meer vernomen, alhoewel ik mij nauwelijks kan voorstellen dat enig gemeentebestuur zich vandaag de dag weer zo zou opstellen. Van de 'verschraling' is overigens ook niets meer gehoord, terwijl toch duidelijk te merken was dat aanbieders van bulkproducten, zoals spijkerbroeken, het straatbeeld van veel binnensteden jarenlang domineerden. En was toen niet de klacht dat dit soort tijdelijke handel (de *runaway stores*) de winkeluren tot onaanvaardbare hoogte opdreven, zodat menig traditionele middenstander zich genoodzaakt zag de zaak te sluiten!

¹⁰ Nemen we de verticale prijsbinding in de Nederlandse boekenmarkt tot voorbeeld. Deze kruis-subsidies berusten op een nog altijd oogluikend toegestane onderlinge afspraak van uitgevers en boekverkopers. De tegenstanders zijn de verkopers van bestellers, de voorstanders de uitgevers en de betere boekhandel. De argumenten voor de subsidies zijn de breedte van het aanbod (debuten met een hoog risico, dichtbundels enzovoorts) en de geografische spreiding van betere boekhandels. Uiteraard betaalt de consument van bestellers voor de subsidies. Deze consument is in geen enkel debat over de prijsbinding partij. Niemand weet wat die consument vindt. We denken alleen maar dat hij zijn boeken niet zorgvuldig uitzoekt en dat hij ze domweg van de hoogste stapel grist. Hij wordt er ook niet bij betrokken, noch wordt hij geïnformeerd als in het marktwerkingsdebat ergens hierover advies wordt uitgebracht. Bijvoorbeeld door de literaire vrienden van de Staatssecretaris van Cultuur als die weer eens op een Amsterdams terras argumenten zit te verzamelen die hij in het torentje kan inbrengen tegen de Minister van Economische Zaken.

achtergehouden¹¹. De afweging tussen belangen en rechten is, zoals gezegd, uit de aard der zaak misschien dan niet technisch van aard, tijdens de *tâtonnement* komen bij de inschatting van het onrecht en bij de voorstellen om dit onrecht te repareren heel wat technische argumenten op tafel. Zajac geeft daar mooie voorbeelden van. Zo leidde een debat over prijsregulering bij nutsbedrijven tot een afweging tussen het recht van de consument op de voorziening tegen een aanvaardbare prijs en het recht van het bedrijf op (en de noodzaak tot) vermogensvorming, hetgeen resulteerde in tamelijk ingewikkelde voorschriften voor kostprijsberekening. Bij het inschatten van het nut van rechtvaardigheid zijn er de sociaal filosofische theorieën en de enorme hoeveelheid jurisprudentie. Bij het inschatten van geldelijke belang wordt de hele economische *toolbox* opengetrokken. Dit streven om de precieze kosten in de prijs tot uitdrukking te brengen herkennen economen als het streven van de veilingmeester naar statische efficiëntie.

- *Dynamische efficiëntie*. Een in alle openheid gevoerd debat over de afruil tussen rechtvaardigheid en efficiëntie kan nooit worden afgerond, niet in de laatste plaats omdat het streven naar statische efficiëntie de afruil afhankelijk maakt van voortschrijdende kennis. Economen blijken onvermoeibaar als het gaat om het ontwikkelen van uitermate geavanceerde technieken voor het aantonen - dan wel ontkennen - van samenzweringen tegen het publiek. Zo'n open debat is ook inherent dynamisch. De Hayekiaanse reden daarvoor is, zoals gezegd, dat ook deze markt een leerproces is. Individuen mogen dan wel voorkeuren hebben als het gaat om rechtvaardigheid, maar alleen door in de markt te zoeken maken ze die voorkeuren specifiek. Net zoals bij alle andere goederen leidt het zoekproces hier enerzijds tot meer inzicht in de aard van rechtvaardigheid en anderzijds tot een verdere concretisering van de subjectieve voorkeuren¹². De Schumpeteriaanse reden voor de inherente

¹¹ Dit is het dilemma van de centrale planner. Als deze planner een besluit wil nemen op basis van door anderen verstrekte informatie, terwijl de informatie geheim is en de wijze van besluitvorming niet inzichtelijk, is de kans zeer groot dat aan de planner foutieve informatie wordt doorgegeven. Die informatie is vrijwel zeker fout als een belang van de doorgever ervan in het spel is. Het is goed bekend dat dit voor wat betreft economische planning een van de hoofdoorzaken is van de ondergang van de Sovjet systemen. De economische literatuur over *rentseeking* is een bibliotheek vol waarschuwingen dat hetzelfde aan de hand kan zijn op de markt voor rechtvaardigheid en efficiëntie.

¹² De inwoner van Den Haag kan als treinreiziger de kwestie van kruissubsidies aanhangig maken bij de belangenvereniging van reizigers met het openbaar vervoer. Daar houdt het verhaal voor hem op, want deze vereniging vindt alleen maar dat iedereen overal en altijd met de trein moet kunnen gaan. Hij blijft zitten met het idee dat die subsidies een onrecht zijn. Een Hayekiaans leerproces kan hem meer inzicht verschaffen in de aard van het onrecht, waardoor de subjectieve inschatting van het onrecht verandert. Had hij de zaak ergens anders kunnen aankaarten dan had het volgende kunnen gebeuren. De veilingmeester besluit na veel wikken en wegen (1) dat de noord-Groningers op grond van de status quo recht hebben op de spoorlijn; (2) dat de Spoorwegen de voor de hand liggende organisatie is om de lijn open te houden, maar (3) dat zij niet de aangewezen instantie is om voor de rechten van de noord-Groningers op te komen, (4) zodat

dynamiek is dat er in de confrontatie van betrokkenen voor elk een prikkel bestaat om te zoeken naar nieuwe en scherpere argumenten die de afweging kunnen beïnvloeden. Dit leidt niet alleen tot een scherper inzicht in het complex van relevante factoren, het toets ook voortdurend de veranderende subjectieve voorkeuren voor rechtvaardigheid aan meer algemeen geldende normen en sociaal filosofische uitgangspunten¹³.

In alle case studies komt naar voren dat in de Verenigde Staten de *institutional framing* van de afruil verre van perfect is. Dat neemt niet weg dat datgene wat bestaat, hoe imperfect ook, voldoende aanleiding geeft om wat dieper in te gaan op de basiscontouren van een markt van rechtvaardigheid en efficiëntie.

5. Slotwoord

In welk opzicht lijkt dit leerboek nu belangrijk voor de Nederlandse lezer? Als dit belang wordt geïnterpreteerd als in de Gorbatsjov vraag, is er geen antwoord¹⁴. In het voorgaande is dan ook beklemtoond dat door de uiteenlopende

kruissubsidies een misbruik van marktmacht zijn en een onrecht voor reizigers in het westen. Kortom de subsidies worden afgeschaft en de financiering moet via de algemene middelen. Bij de Hagenaar verandert nu de inschatting van het onrecht: hij betaalt nu nog, weliswaar veel minder, maar die noord-Groningers reizen nog steeds veel te voordelig naar hun goedkope huizen temidden van dat landschappelijke schoon. Als de weg voor hem open is kan hij nu als belastingbetaler het recht van de noord-Groningers op de status quo betwisten. De veilingmeester kan nu overwegen (1) dat bij de status quo weliswaar geldelijke belangen van een deelpopulatie in het geding zijn, maar (2) dat de huizen in het noorden van Groningen niet voor niets zo goedkoop zijn - het leven op de klei is immers het grootste deel van het jaar een horreur, - (3) zodat gezien het belang dat voor de Hagenaar in het geding is (4) om infrastructurele redenen de status quo wellicht de beste oplossing is. Enzovoorts, enzovoorts. Ook al stelt onze Hagenaar zich op als Cato, in de maatschappelijke confrontatie zal hij steeds voor zichzelf en anderen moeten aangeven waar het onrecht precies in schuilt.

¹³ Hoe dit scherpere inzicht in relevante factoren ontstaat wordt door Zajac toegelicht met een bespreking van de reeks van processen die gevoerd zijn tegen AT&T. Aanvankelijk waren dit processen over regulering en handelde de processen over de instrumenten voor de federale commissie om greep te krijgen op wat de commissie beschouwde als wanpraktijken (kruissubsidies en dergelijke). In feite bleken die instrumenten steeds onvoldoende, hoewel ze uit het oogpunt van theorievorming een succes waren. De daarnaast door de commissie gevoerde strategie van het openbreken van de markt had enig succes voor wat betreft de productiebedrijven, maar in de informatietransmissie werd Bell vrijwel onmiddellijk door de mededingers aanvaard als marktleider. Tenslotte werd in een laatste proces Bell ontrafeld in afzonderlijke maatschappijen per staat. De rechter besliste daarnaast, dat het werkgebied van die afzonderlijke maatschappijen niet tot die staat beperkt was. Dus Bell Arizona kan concurreren met Bell Texas. Inmiddels menen veel staten dat de maatschappijen van de ontrafelde Bell in hun staat nog steeds te grote marktmacht hebben en probeert men op het niveau van de afzonderlijke staat meer specifieke instrumenten voor regulering te ontwikkelen.

¹⁴ Het gerucht gaat dat elke keer als er in de voormalige Sovjet Unie iemand kwam met een voorstel om de inefficiënties binnen de bedrijven te verminderen door het introduceren van marktprikkels, M. Gorbatsjov de vraag stelde: 'Wat hebben we eraan in de praktijk?'. Iedereen wist dat

rechtssystemen de direct praktische betekenis van dit leerboek beperkt is. Bovendien kan men er sterk aan twifelen of de concrete wijze waarop in de Verenigde Staten de markt van rechtvaardigheid en efficiëntie is georganiseerd, wel zo'n nastrevenswaardig voorbeeld is. Immers, over toegangsdrempels, transactiekosten en talloze andere zaken hebben we het nog helemaal niet gehad.

Het belangrijkste wat we kunnen leren is een wijze van benaderen. Door de *big tradeoff* ook te zien als een institutioneel probleem, en niet louter als een moreel, kunnen we spreken van een markt van rechtvaardigheid en efficiëntie. Als economen zijn we dan thuis. We realiseren ons onmiddellijk dat de afloop van deze markt samenhangt met de wijze waarop die is georganiseerd. Het is dan zonder meer evident dat de instituties waarbinnen het individuele nut van rechtvaardigheid tot gelding wordt gebracht en waarbinnen de individuele plannen worden gecoördineerd van uitzonderlijk belang zijn. Juist nu we spreken over meer marktwerking op de goederenmarkten wordt het vanuit deze optiek des te vreemder indien we nog altijd de illusie zouden koesteren de markt van rechtvaardigheid en efficiëntie centraal te kunnen plannen.

Literatuur

- Beus, J. de, 1993, *Economische Gelijkheid en het Goede Leven*, Amsterdam (Contact)
- Hennipman, P., 1962, 'Doeleinden en criteria der economische politiek', in Andriessen, J.E., M.A.G. van Meerhaeghe (eds.), *Theorie van de Economische Politiek*, Leiden (Stenfert Kroese), 1-106
- Hennipman, P., 1995, *Welfare Economics and the Theory of Economic Policy*, edited by D.A. Walker, A. Heertje and H. van den Doel, Aldershot (Edward Elgar)
- Le Grand, J., 1991, *Equity and Choice*, London (Harper Collins)
- Okun, A., 1975, *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*, Washington (Brookings)
- Troesken, W., 1997, *Economists and Regulation*, document op internet: <http://www2.eh.net/ehnet/Archives/hes/may-97/0017.html>

die praktijk bestond uit centrale planning en dat Gorbatsjov zeer terughoudend was als het ging om het deels afschaffen daarvan.