

De staatsdeelneming past bij een neoliberale agenda

Sinds de jaren negentig heeft de overheid haar rol bij het uitvoeren van een aantal essentiële publieke taken beperkt tot die van aandeelhouder. Zo heeft ze minder mogelijkheden om te werken aan een rechtvaardige en duurzame samenleving. Waarom is dit gebeurd?

IN HET KORT

- De term ‘staatsdeelneming’ symboliseert een verschuiving van verantwoordelijkheid van de overheid naar het bedrijfsleven.
- Deze verschuiving komt door een geleidelijke verandering in het economische denken en de opkomst van neoliberale denktanks.
- Nu de samenleving steeds meer van de overheid vergt, is de staatsdeelnemingsvorm ontoereikend.

MARCEL BOUMANS

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Het is steeds duidelijker dat de markt niet uit zichzelf op rechtvaardigheid en duurzaamheid stuurt (Sandel, 2012; Coyle, 2021). Om die maatschappelijke doelen toch te verwezenlijken, is de overheid in haar handelingsruimte desondanks gebonden aan deze vaak denkbeeldige markt. Want sinds de introductie van de staatsdeelneming in de jaren negentig kan de overheid zich niet meer direct bemoeien met het uitvoeren van publieke taken, die ze nu in handen heeft gelegd van het bedrijfsleven.

In dit artikel wordt beargumenteerd dat het begrip ‘staatsdeelneming’ nauw verbonden is met ontwikkelingen in het economisch denken, met een aantal economische gebeurtenissen in de twintigste eeuw en de opkomst van neoliberale denktanks, die alle bepleiten dat het beter is als de overheid maar zeer beperkt in de economie ingrijpt. Dit roept als vanzelf de vraag op of de politieke keuze voor staatsdeelneming nog wel van deze tijd is. Want beperkt dit het overheidshandelen niet te veel?

Het begrip ‘staatsdeelneming’

De wijze waarop de overheid haar rol ziet in het uitvoeren van publieke taken, is in de twintigste eeuw een paar keer aanzienlijk veranderd, waarbij de visie op de rol van de overheid als aandeelhouder pas in de jaren negentig ontstond.

Eind jaren tachtig kwam het begrip ‘staatsdeelneming’ zelfs nog niet voor in het vocabulaire van economen. Zo bevat de *Algemene Economie Gids* van 1987 nog begrippen als ‘overheidsproductie’, ‘overheidsbedrijven’ en ‘overheidsuitgaven’ (Lekanne, 1987).

Er wordt slechts van een ‘deelneming’ gesproken bij het lemma ‘overheidsregelingen ten aanzien van bedrijven’, namelijk de deelname aan de in 1982 opgerichte Maatschappij voor Industriële Projecten, de in 1945 opgerichte Nationale Investeringsbank en in de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. De term ‘staatsdeelneming’ reflecteert dus de meest recente wijziging: voor een aantal essentiële publieke taken heeft de overheid haar rol beperkt tot die van aandeelhouder. In plaats van dat bepaalde bedrijven en diensten, die belangrijke publieke taken uitvoeren, direct in bezit zijn van de overheid, staat de overheid als aandeelhouder in die bedrijven op enige afstand. Het gaat om belangrijke bedrijven; Gasunie en de NS zijn staatsdeelnemingen, de overheid is er de enige aandeelhouder.

Deze verschuiving van verantwoordelijkheid bij de uitvoering van publieke taken is gebaseerd op een verschuiving in het denken over bij wie de bedrijfsvoering het beste kan liggen: wie kan deze taken het meest *effectief* uitvoeren: de overheid of ‘ondernemend Nederland’? Deze verschuiving ging gepaard met het beeld dat het bedrijfsleven effectiever is, want ondernemers laten zich leiden door wat de ‘markt’ aangeeft.

Voor een onderbouwing van de beperkte rol van de overheid wordt vaak verwezen naar het gedachtegoed van Adam Smith en John Stuart Mill, maar om staatsdeelneming historisch te duiden, zijn de ontwikkelingen in de twintigste eeuw afdoende. Boumans (2021) geeft een historisch overzicht in hoeverre economische ideeën het economische beleid hebben beïnvloed, maar laat echter niet zien wat de invloed was van die ideeën op de invulling van de staatsrol. Een diepere analyse van de invloed van ideeën op de staatsrol in de twintigste eeuw is dus nodig.

Overheid als mechanicus

Een belangrijke verandering in het denken over de rol van de overheid kwam door de Grote Depressie. Vanwege de diepe recessie van de jaren dertig onderzochten onder anderen Ragnar Frisch (1933) en Jan Tinbergen (1936) hoe de overheid een grotere rol kon spelen in de bestrijding van die recessie. Die rol van de staat zagen zij nog als ‘exogeen’. In de allereerste verbeelding van een economie (zie figuur 1 van Frisch) komt bijvoorbeeld de overheid niet voor. In deze afbeelding gaf hij de belangrijkste relaties weer tussen de economische ‘grootheden’ van een economisch systeem. Deze relaties kennen was volgens Frisch belangrijk om tot een adequaat conjunctuurbeleid te komen. Het idee was dat de overheid dit mechanisme bedient, maar er zelf geen onderdeel van is.

Volgens Tinbergen, die hierover dezelfde ideeën had als Frisch, was de rol van de overheid om, daar waar het mogelijk is, in te grijpen – als een ingenieur die een ‘mathematische machine’ bedient (Tinbergen, 1936).

De overheid als ‘finetuner’

De introductie van de overheid als endogene actor in het economische beleid was gebaseerd op het in 1936 gepubliceerde werk van John Maynard Keynes, *The general theory of employment, interest and money*. Hierin liet Keynes zien dat, door werking van de ‘multiplier’, de overheid een “grotere verantwoordelijkheid moet nemen voor het direct organiseren van investeringen” (Keynes, 1936, p. 164).

Keynes moest zelf niks hebben van het mechanistische wereldbeeld van Frisch en Tinbergen, daarvoor was de economische wereld te onzeker. Volgens hem was er geen wetenschappelijke basis om voor het economische beleid net te doen alsof we dat kunnen baseren op een “goede benthamianse berekening van een serie van voorziene voor- en nadelen, elk vermenigvuldigd met hun bijbehorende waarschijnlijkheden, die dan opgeteld kunnen worden” (Keynes, 1937, p. 214). Maar hij vond wel dat de overheid een actieve rol moest spelen daar waar de economie niet voldoende gestimuleerd werd door gebrek aan vertrouwen van ondernemers.

Later in zijn carrière zou Tinbergen de rol van de overheid ook incorporeren in een van zijn modellen. In zijn *Economic policy: Principles and design* (Tinbergen, 1956) wordt, in het vierde model, de rol van de overheid als een economische ‘actor’ gespecificeerd. In dit model wordt het economische beleid van de overheid als ‘endogeen’ behandeld, namelijk in de vorm van overheidsuitgaven.

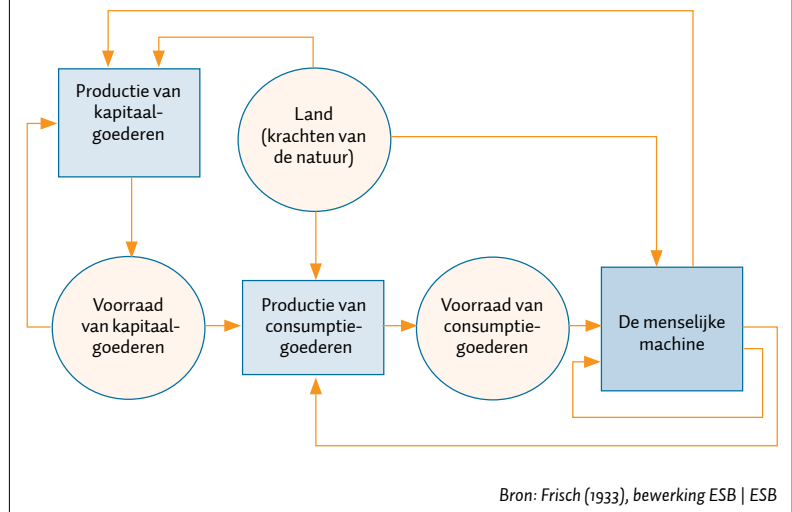
In de naoorlogse periode werden de ideeën van Keynes met betrekking tot een actievere overheid invloedrijker. Met voldoende kennis en informatie over een economie, vervat in een model van die economie, werd economisch beleid gezien als slechts een kwestie van finetuning, dat wil zeggen: het regelmatig bijstellen van de economie, met als doel om de economie op het pad van de stabiele groei te houden. Deze vorm van beleid was zeer succesvol in de jaren vijftig en zestig, de jaren van een ongekende welvaarts groei.

Stagflatie en heroverweging overheidsrol

Stagflatie in de jaren zeventig noodzaakte echter dat de rol van de overheid opnieuw onder de loep werd genomen. Twee kort na elkaar gepubliceerde artikelen waren invloedrijk bij het bepalen van de nieuwe rol voor de overheid. Beide artikelen zagen een minimale invloed voor de overheid in de markt als de beste optie. Het eerste artikel, geschreven door Robert Lucas in 1976, was een kritiek op de vorm van economisch beleid zoals Tinbergen dat had beschreven in zijn *Economic policy* – een ‘ingrijpende herziening’ daarvan werd noodzakelijk geacht (Lucas, 1976, p. 20). Lucas richtte zich expliciet op de veronderstelling dat de economie stabiel blijft bij verandering van beleid. Volgens Lucas zullen economische agenten hun optimale beslissingsregels aanpassen aan elke aankondiging van nieuw beleid. De “ware structuur” van de economie is dus niet stabiel, en daarom kunnen “simulaties die gebruikmaken van modellen, in principe, geen bruikbare informatie [...] verschaffen over de

Ragnar Frisch’s voorstelling van de economie

FIGUUR 1



feitelijke consequenties van alternatieve vormen van economisch beleid” (Lucas 1976, p. 20).

Het tweede artikel, ‘Rules rather than discretion’ was van Finn Kydland en Edward Prescott, en pleitte voor vaste beleidsregels in plaats van discretionair beleid om er voor te zorgen dat beleid in de loop van de tijd consistent wordt uitgevoerd, wat uiteindelijk welvaartsbevorderend is. Daarom pleitten ze voor beleidsregels die “eenvoudig en gemakkelijk te begrijpen zijn, zodat het duidelijk is wanneer een beleidsmaker afwijkt van het beleid” (Kydland en Prescott, 1977, p. 487). Zij stelden voor dat “het Congres de monetaire en fiscale beleidsregels vastlegt in wetgeving, en dat deze regels pas na een vertraging van twee jaar van kracht worden” (p. 487).

De markt als coördinator

Een gevolg van de rationele-verwachtingen-revolutie in de macro-economie van de jaren zeventig was dat ook de aard van economische kennis, en dus de mogelijkheid van effectief overheidsingrijpen, heroverwogen werd. Vanaf de jaren vijftig ging men ervan uit dat alle kennis relevant voor economisch beleid vervat kon worden in een macro-economisch model. Milton Friedman stelde echter dat “hoe ingewikkeld [deze modellen] ook mogen wezen, ze zijn toch te eenvoudig met betrekking tot de wereld die we proberen te verklaren [...] de constructie van een model voor de economie als geheel is bijna een volledig tasten in het duister” (Friedman, 1951, p. 113). Als een van de grondleggers van de *Chicago School* zou hij later vooral uitdragen dat, voor de coördinatie van de allocatie van diensten en goederen, er geen modellen nodig zijn, maar wel de “werking van de vrije markt.”

Voor een onderbouwing van dit laatste standpunt werd er in de loop van de jaren negentig steeds vaker terugverwezen naar een artikel van Friedrich Hayek uit 1945, ‘The use of knowledge in society’. In dat artikel beargumenteerde Hayek dat de kennis die nodig is voor centrale planning “niet kan bestaan in geconcentreerde of geïntegreerde vorm, maar alleen als verspreide stukjes onvolledige en vaak tegenstrijdige kennis die alle afzonderlijke individuen

bezitten” (Hayek, 1945, p. 519). Hij verzette zich daarbij tegen het gebruik van wiskunde en statistiek voor planning, dus tegen beleid gebaseerd op macro-econometrische modellen. Volgens hem is wetenschappelijke kennis niet de “som van alle kennis” (p. 521), maar is een kennis van “de bijzondere omstandigheden van tijd en plaats” die “men ter plekke” heeft, minstens zo relevant (p. 524). Via het prijsmechanisme worden al deze stukjes informatie gecommuniceerd, zodat alle individuele deelnemers aan het economische proces “de juiste actie kunnen ondernemen” (p. 527). Bij de ineenstorting van de Sovjet Unie, begin jaren tachtig, werden juist deze argumenten gebruikt als verklaring hiervan, en werd de vrijemarkt-ideologie van de Chicago School populair, beter bekend onder de term *neoliberalisme*.

De voorkeur voor staatsdeelneming is aan vervanging toe

Opkomst van neoliberale denktanks

De dominantie van het neoliberalisme, en daarmee het minimaliseren van de rol van de overheid in de economie, is echter niet alleen te verklaren uit het failliet van een centraal geleide economie. Een andere belangrijke verklarende factor is de opkomst van groepen en organisaties die op verschillende manieren vrijemarkt-ideeën propageerden, al vanaf de jaren veertig (Backhouse, 2005; Slobodian, 2018). In 1947 stichtte Hayek de *Mont Pelerin Society*, een besloten genootschap van neoliberale denkers, waarvan Friedman ook lid was. De leden worden geacht dezelfde “gevaaren” te zien, namelijk “in de uitbreiding van de overheid, niet in de laatste plaats in de staatszorg, in de macht van vakbonden en bedrijfsmonopolies, en in de voortdurende dreiging en realiteit van inflatie” (www.montpelerin.org). De betekenis van de Mont Pelerin Society voor de opkomst van het neoliberalisme is dat het als basis van een netwerk van vrijemarkt-denktanks fungeerde, zoals de *London Institute of Economic Affairs*, opgericht in 1955, en de *Chicago School* en *Liberty Fund*, opgericht in 1960. In de jaren zeventig vond er een verdere toename van vrijemarkt-denktanks plaats, waarvan de Amerikaanse *Heritage Foundation*, opgericht in 1973, het meest invloedrijk werd toen Ronald Reagan president werd. Het was vooral via deze organisaties dat de ideeën van Hayek en Friedman aan invloed wonden. Deze denktanks delen alle hetzelfde idee: dat ondernemerschap de economie aanjaagt, en dat een economisch actieve overheid de economie alleen maar remt.

Conclusie

Om de economische rol van de overheid voornamelijk in termen van staatsdeelneming te zien, is een gevolg van een neoliberale agenda waarin er gepleit wordt voor een beperking van “overheidsbemoedeningen” en het verleggen van de nadruk op collectieve voorzieningen naar eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Deze agenda werd dominant vanaf de jaren negentig, en is het resultaat van een verstrengeling van ontwikkelingen die plaatsvonden in het economische denken, in politieke en economische gebeurtenissen, en in de opkomst van neoliberale denktanks.

Met de huidige klimaatcrisis, de oorlog in Oekraïne en de groeiende armoede, is het de vraag of de overheid meer verantwoordelijkheid naar zich toe moet trekken om te werken aan een rechtvaardige, ondernemende en duurzame samenleving. Als ‘ja’ het antwoord op deze vraag is, betekent dit dat de zienswijze op de rol van de overheid opnieuw toe is aan vervanging.

Literatuur

- Backhouse, R.E. (2005) The rise of free market economics: economists and the role of the state since 1970. *History of Political Economy*, 37(5), 355–392.
- Boumans, M. (2021) Economische ideeën bepalend voor beleidspraktijk: een geschiedenis. *ESB*, 106(4795S), 10–15.
- Coyle, D. (2021) *Cogs and monsters: what economics is, and what it should be*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedman, M. (1951) Comment. In: *Conference on business cycles*. New York: National Bureau of Economic Research, p. 107.
- Frisch, R. (1933) Propagation problems and impulse problems in dynamic economics. In: *Economic essays in honour of Gustav Cassel*. Londen: George Allen & Unwin, p. 171–205.
- Hayek, F.A. (1945) The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Keynes, J.M. (1936) *The general theory of employment, interest and money*. Londen: Macmillan.
- Keynes, J.M. (1937) The general theory of employment. *The Quarterly Journal of Economics*, 51(2), 209–223.
- Kydland, F.E. en E.C. Prescott (1977) Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–492.
- Lekanne, E. (1987) *Algemene Economie Gids*. Zeist: NIB.
- Lucas, R.E. (1976) Econometric policy evaluation: a critique. In: K. Brunner en A.H. Meltzer (red.), *The Phillips curve and labor markets*. Amsterdam: North-Holland, p. 19–46.
- Sandel, M.J. (2012) *What money can't buy: The moral limits of markets*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Slobodian, Q. (2018) *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tinbergen, J. (1936) Kan hier te lande, al dan niet na overheidsingrijpen, een verbetering van de binnenlandsche conjunctuur intreden, ook zonder verbetering van onze exportpositie? In: *Prae-adviezen voor de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek*. Den Haag: Nijhoff.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic policy: Principles and design*. Amsterdam: North-Holland