

## LOKALE PUBLIEKE GOEDEREN EN COLLECTIEVE VOORZIENINGEN

In de tweede helft van de negentiende eeuw is de overheid een steeds actievere rol gaan spelen in het economische leven. Vooral de lokale overheden deden dat door openbare nutsbedrijven onder gemeentelijk beheer te brengen. De opkomst van staatsbedrijven was niet zo'n duidelijke trend. De post was al vroeg een staatsbedrijf maar de nationalisatie van de spoorwegen kwam er in Nederland pas aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog. In een periode die sommigen 'de eeuw van het liberalisme' noemen, zou men dergelijk overheidactivisme misschien niet verwachten. De geschiedenis wordt echter van dag tot dag gemaakt door mensen die niet alleen met 'ismen' bezig zijn.

In dit hoofdstuk bekijken wij de omstandigheden waarin de activistische overheid haar come-back maakte, nadat zij door het verzet tegen het absolutisme van de zeventiende en de achttiende eeuw gedurende bijna honderd jaar was gekortwiekt. Waren het principiële, politieke, economische of pragmatische omstandigheden die het overheidsoptreden een nieuw élan gaven?

Onze aandacht gaat vooral naar de problemen die verband houden met de verstedelijking van de samenleving. Wij bekijken eerst de theoretische beeldvorming over de negentiende-eeuwse urbanisatie die in de jaren dertig van de twintigste eeuw opgeld deed en ook vandaag nog invloedrijk is. Na een kritiek van die beeldvorming wenden wij ons tot de vraag welke mogelijkheden er waren voor de gemeentelijke autoriteiten om de urbanisatieproblematiek aan te pakken. In het bijzonder stellen wij de vraag hoeveel ruimte de overheid en de wetgeving in verschillende landen ter beschikking lieten voor particuliere initiatieven op dat vlak. In het verlengde daarvan bekijken wij de ontwikkeling van lokale en nationale collectieve voorzieningen in Nederland en van voorzieningen voor onderwijs en misdaadbestrijding in Engeland.

### Het stonk in Amsterdam... en elders ook

In de negentiende eeuw leidden industrialisering en bevolkingsgroei tot snel toenemende verstedelijking. De bestaande steden waren daar uiteraard niet op voorbereid. Voorzieningen voor de levering van water, voedsel, energie, onderwijs en ordehandhaving, of voor afvalverwijdering en dergelijke waren niet toereikend om de gevolgen van de snelle bevolkingstoename op te vangen. Dat was zeker het geval in nieuwe woonkernen. Die ontstonden vaak op plaatsen waar grote productie- of transportinstallaties gebouwd werden (mijnen, havens, concentraties van industrieën rond kanalen en spoorwegknooppunten).

Het is niet verwonderlijk dat de leefomstandigheden in de snelgroeiende gemeenten, vooral dan in de grote steden, op een aantal plaatsen veel te wensen overlieten. Meestervertellers als Charles Dickens en Victor Hugo hebben ons daarvan aangrijpende beschrijvingen gegeven. Een zakelijker waarnemer, de Amsterdamse stadsingenieur J.G. van Niftrik, schreef in zijn verslag van 1864 over de toestanden in zijn stad:

'Het stonk in Amsterdam in de dicht bebouwde buurten [waar] voor de afvoer van vuile liquide stoffen van den openbaren weg en uit de huishouding niets bestond dan deels overdekte, deels open straatgoten, die door de eigenaars van de aangelegen huizen moesten worden gemaakt en onderhouden. Over dat onderhouden zal ik maar weinig zeggen, het was beneden kritiek, terwijl

het gebruik dat de omwonenden van die goten maakten tot het daarin uitstorten van allerlei stoffen die daar volstrekt niet behoorden, aanleiding was tot het verkrijgen van depots van in ontbinding verkerende vuilnis, traag afvloeiende naar de aan de einden der straten zich bevindende korte einden riool met uitlozing in de grachten.' (Geciteerd in Camijn<sup>1</sup>).

Dergelijke omstandigheden vond men niet in de chique wijken. Daar woonden de oude en de nieuwe rijken. Schrijnende toestanden waren er wel in de armenwijken, vooral waar immigranten uit de dorpen en de niet bij de nieuwe ontwikkelingen betrokken regio's samentroepen. Die immigranten waren meestal weinig ontwikkelde, ongeschoolde lieden, vaak vrijgezellen, die geen ervaring hadden met de fatsoensnormen van de stad. Zij waren naar de stad gekomen omdat zij daar meer konden verdienen dan op de plaatsen waar zij vandaan kwamen. De meeste onder hen hadden verder geen plannen op lange termijn. Hun belangstelling voor collectieve voorzieningen was gering. Zij hadden uiteraard geen gevoel van verbondenheid met de massa onbekenden waar zij plots mee in contact kwamen. Ook hadden zij geen affiniteit met de vaak uit de Middeleeuwen stammende tradities van hun nieuwe woonplaats. Zij woonden nu wel in steden maar waren nog lang geen stadsmensen. De verstedelijking van de samenleving liep onvermijdelijk ver voor op de verstedelijking van de immigranten. Dat proces van acculturatie en 'inburgering' was een werk van generaties.

Hoe het in de negentiende-eeuwse steden precies gesteld was, is een controversiële kwestie. In een stad leefden, op korte afstand van elkaar, mensen van heel verschillende standen in heel verschillende omstandigheden. Niet alle buurten hadden hetzelfde aanzijn. Uiteraard waren niet alle steden in Europa in dezelfde mate in het industrialisatieproces betrokken. Ook verliep dat proces niet overal even snel en volgens hetzelfde patroon. Laatkomers konden leren van de ervaring opgedaan in steden die al eerder geïndustrialiseerd waren. Dat wil echter niet zeggen dat zij ook effectief van die gelegenheid gebruik maakten. Het is dus hachelijk algemene uitspraken te doen over de negentiende-eeuwse steden. Bronnen uit die tijd geven geen eenduidig beeld en historisch statistisch onderzoek wordt geplaagd door allerlei problemen van beschikbaarheid, vergelijkbaarheid en interpretatie van gegevens.

## Een Hobbesiaanse consensus

Omstreeks de jaren dertig van de twintigste eeuw ontstond er echter wel een ruime academische consensus over de negentiende-eeuwse urbanisatieproblematiek. Die consensus kwam er grotendeels nadat linkse intellectuelen hun revolutionaire anti-autoritaire en antistatelijke ideologie hadden ingeruild voor een steun aan een sterke, zij het corporatistische beleidsstaat. Zo kwam een breed anti-kapitalistisch front tot stand dat zowel links-progressieve als rechts-conservatieve strekkingen omvatte. Dat front stelde het *laissez faire* individualisme en in mindere mate de liberale parlementaire rechtsstaat verantwoordelijk voor de crisis van de moderne maatschappij in de eerste helft van de twintigste eeuw. Over die crisis zullen wij het in een volgend hoofdstuk hebben. Op het intellectuele vlak kreeg die frontvorming gestalte in een herinterpretatie van de geschiedenis van de negentiende eeuw. Die herinterpretatie werd snel, vooral via het universitaire onderwijs, een

---

<sup>1</sup> A.J.W. Camijn, *Een Eeuw Vol Bedrijvigheid, De industrialisatie van Nederland 1814-1914*; Utrecht 1987, pp. 85-96. Alle verwijzingen naar Camijn in dit hoofdstuk zijn naar de genoemde pagina's.

dogmatisch kader voor de ontwikkeling van allerlei sociaalwetenschappelijke onderzoeksprogramma's.

Volgens die anti-kapitalistische consensus hadden de industriële revolutie en de stedelijke evolutie aangetoond dat 'de markt' of 'de mensen zelf' niet bekwaam of in staat waren die problematiek op te lossen. Anders gezegd, de les van de negentiende eeuw was dat alleen de overheden, de nationale of de lokale, uitgerust waren om de uitdaging van de 'modernisering' aan te gaan. Het liberale *laissez faire* had gefaald. Liberale opvattingen over staatsonthouding hadden de situatie alleen erger gemaakt. Zij hadden noodzakelijke hervormingen tegengehouden of vertraagd. Gelukkig hadden de negentiende-eeuwse politici dat snel door. Zij waren hun politieke methode eerst schoorvoetend, later met stijgend entoesiasme gaan toepassen op allerlei problemen van urbanisatie en industrialisatie. Dat mocht dan wel geleid hebben tot verregaande institutionalisering van dwang, maar de aanhangers van die consensus zagen daar geen been in. De overheid was intussen immers alsmat 'socialer' en 'democratischer' geworden. Dat zat dus wel goed.

De consensus gaf meteen een *ex post* verklaring en rechtvaardiging van de opkomst van de sterke, activistische welvaarts- en verzorgingsstaten van de twintigste eeuw. In die voorstelling is de huidige alomtegenwoordige staat een rationele, onvermijdelijke respons op de inherente tekortkomingen van de vrije markt en de civiele maatschappij. Kortom, er is geen redelijk alternatief voor die staat.

*Intellectuele bronnen van de anti-kapitalistische consensus.* De consensus steunde vooral op gegevens die afkomstig waren van negentiende-eeuwse radicale hervormers.<sup>2</sup> Zij hadden aangedrongen op versterking van de overheid omdat zij daarin een noodzakelijke voorwaarde zagen voor de uitvoering van hun verstrekkende programma's. In Engeland bijvoorbeeld speelden hervormers als Bentham, Chadwick en hun talrijke navolgers een grote rol. Dat deden ook de parlementaire enquêtecommissies waarin die hervormers heel actief waren. Andere bronnen werden genegeerd of afgedaan als gekleurd door de 'ideologische vooroordelen' van de tijd. (De hervormers waren uiteraard ook ideologen. Hun vooroordelen werden echter gezien als voorafschaduwingen van de academische consensus in de twintigste eeuw—en die is uiteraard niet 'ideologisch geïnspireerd' maar 'wetenschappelijk verantwoord'!)

Daarnaast beruiste de consensus op een aantal in de twintigste eeuw door economen ontwikkelde modellen. Uitgangspunt van die modellen was dat individuen geïsoleerde rationale egoïsten zijn. Dat bleek een handige simplificatie voor de constructie van eenvoudige wiskundige modellen van de marktwerking. Men kon er de markt mee voorstellen als een mechanisme dat zorgt voor een efficiënte allocatie van middelen en dus ook voor een maximale behoeftebevrediging. De modellen maakten als het ware Adam Smiths 'onzichtbare hand' zichtbaar.

Die allocatie-efficiëntie veronderstelde dan wel dat er inderdaad een markt was, dus een systeem van goedgedefinieerde en afdwingbare eigendomsrechten en contractuele verplichtingen. Als er echter geen markt was, dan kon men die efficiëntie uiteraard niet aantonen. Men ging dan spreken van 'marktgebreken' of 'marktfalingen' omdat in die omstandigheden de markt geen 'optimale allocatie van middelen' kon garanderen. Erg logisch was dat taalgebruik niet. Men had het immers over effecten die optraden in om-

---

<sup>2</sup> Voor een algemene kritische beschouwing over de beeldvorming van de stedelijke armoede in de negentiende eeuw, zie Gertrude Himmelfarb, *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age* (Random House, Vintage Books, New York, 1985)

standigheden waarin er van ‘markt’ (in de hier bedoelde zin) niet of nauwelijks sprake was. Eigenlijk bedoelde men dat er bij afwezigheid van zo’n markt weinig kans was dat particulieren erin zouden slagen een optimale allocatie van middelen te realiseren.

Nu was men zich wel bewust dat er voor heel wat zaken geen goedgedefinieerde markt bestond. Dat was bijvoorbeeld het geval voor de externe effecten en neveneffecten van heel wat productie- en consumptieactiviteiten. Het was ook het geval voor handelingen op terreinen waar geen eigendomsrechten gedefinieerd waren of waar die niet werden afgedwongen. Daar was het onmogelijk langs privaatrechtelijke weg de externe effecten (kosten of baten) van handelingen te internaliseren, dus terug te voeren naar de veroorzaker ervan. De externe effecten van een handeling zijn die welke ten goede komen aan of ten laste vallen van anderen dan de auteur van de handeling. Die effecten worden geïnternaliseerd wanneer zij in rekening worden genomen de auteur. Dat gebeurt wanneer hij erop kan rekenen een prijs te ontvangen voor de door hem veroorzaakte baten, of wanneer hij erop moet rekenen de door hem veroorzaakte kosten te vergoeden. In beginsel gaat dit ‘op de markt’ via de bescherming van eigendomsrechten en contractuele rechten—dus via aansprakelijkstelling voor contractuele verplichtingen en verplichtingen ‘buiten contract’.

*Externe effecten en economische efficiëntie.* Als die ‘markt’ er echter niet is, dan kunnen de externe baten verloren gaan voor de producent omdat hij geen mogelijkheid heeft ze aan te rekenen aan wie er voordeel bij had. Daaruit leidde men dan af dat de producent—uiteraard ook een rationele egoïst—te weinig belang heeft bij de productie van die effecten en de productie ervan dus geheel of gedeeltelijk zou staken. Volgens het model zouden er dan ook te weinig gunstige externe effecten geproduceerd worden. Die argumentatie werd gebruikt om te verklaren dat particulieren niet of onvoldoende zullen investeren in bijvoorbeeld straatverlichting of in onderwijs. Daarmee werd gesuggereerd dat de baten daarvan vooral externe baten zijn. Zij leveren een rationele egoïst dus geen motief om die dingen te produceren.

In andere gevallen, zo redeneerde men op grond van het model, kunnen de slachtoffers van negatieve externe effecten de daaruit voortvloeiende kosten niet verhalen op de producenten van die effecten. Die producenten kunnen dan de baten van hun handelingen realiseren zonder er zelf al de kosten van te dragen. Het model ging ervan uit dat zij dat als rationele egoïsten ook zouden doen. Er zouden dus te veel ongunstige externe effecten geproduceerd worden. Met die argumentatie kon men verklaren dat bijvoorbeeld luchtvervuiling en verloedering van de omgeving geen bekommernis zijn van particulieren. Die dingen zijn immers het resultaat van hun pogingen om *hun* kosten te beperken.

Mensen zijn inderdaad niet geneigd hun vuilnis in de eigen woning te dumpen, ook niet in die van hun burens. Zij zijn wel geneigd het te dumpen op de straat, in parken, kanalen en andere vrij toegankelijke plaatsen waar weinig controle is. De rook van de eigen haard houdt men niet in huis. Men stuurt hem via schoorsteenpijpen de lucht in. Kortom, het vuilnis en de rook komen niet ‘op de markt’ terecht, maar in de omgeving van de markt. Als echter velen zo met vuilnis en rook omspringen, dan ontstaat uiteraard een sterk vervuilde omgeving waar iedereen hinder van ondervindt. Mensen zitten dan met meer hinder dan er zou zijn als zij niet zo blindelings hun eigenbelang zouden gevolgd hebben. Zij zouden er integendeel beter aan toe zijn als zij van in het begin aan de realisatie van het beste collectieve effect hadden meegewerkt. Dan zouden zij een waardevol ‘publiek goed’ (een schone straat, zuivere lucht) verworven hebben in de plaats van een

omgeving die de kwaliteit van hun leven en in het bijzonder de waarde van hun eigendommen negatief beïnvloedt. Kortom, buiten de markt, werkt Adam Smiths onzichtbare hand niet. De samenloop van individueel rationele handelingen levert daar een resultaat op dat voor niemand wenselijk is.

Uit het model volgt dus dat particulieren buiten de markt niet zonder meer in staat zijn ‘publieke goederen’ te produceren. Wie bijdraagt aan het gewenste publieke goed of collectieve effect torst wel de volledige last van zijn inspanning torst maar ziet de baten—voorzover die er zijn—vooral naar anderen gaan. Die anderen krijgen dan een ‘free ride’ op zijn kosten. Zij zullen daar dan, als rationele egoïsten, ook gebruik van maken. De coöperatief handelende persoon zou dus een onnozelaar moeten zijn, die zich zonder meer door anderen laat uitbuiten—en dat strookt uiteraard niet met *zijn* status als rationele egoïst. Bijgevolg zal niemand willen bijdragen aan een publiek goed *tenzij hij de waarborg heeft dat ook alle (of genoeg) anderen een bijdrage zullen leveren*.

De hamvraag is dus, of het particuliere initiatief een dergelijke waarborg kan geven of niet. Strikt genomen kan men uit de veronderstelde relatie tussen externe effecten en economische inefficiëntie alleen afleiden dat er te weinig ‘markt’ is. Als men erin zou slagen een markt voor externe effecten te creëren dan zouden de genoemde inefficiënties (onverlichte straten, onvoldoende onderwijs, luchtvervuiling, verloedering van het stedelijke milieu) moeten verdwijnen. Dat is de logica zelf van het model.

*Externe effecten en politieke ideologie.* Voor die consequentie had de anti-kapitalistische consensus echter geen belangstelling. Integendeel, hij ging ervan uit dat rationele egoïsten—mensen dus—geen belangstelling hebben voor het *creëren* van markten (of welke andere institutionele voorziening dan ook). Zij bewegen zich heel opportunistisch binnen de gegeven institutionele omkadering zonder oog te hebben voor de eventuele gebreken en tekortkomingen ervan. Dat uitgangspunt impliceert uiteraard dat ‘de mensen zelf’ de vereiste waarborg, nodig voor de productie van publieke goederen, *niet konden* geven. Kortom, de consensus hield het erop dat de modellen van economisch gedrag aantoonde dat de met externe effecten verbonden inefficiënties *onvermijdelijk* zijn zolang men zich binnen de perken van de economische methode beweegt. Die methode van handelen is immers de enige wijze van handelen die aan particulieren toegestaan is. De andere methode, de politieke, is voorbehouden aan de overheden. Althans in beginsel, worden particulieren die er gebruik van maken, als misdadigers vervolgd.

De anti-kapitalistische consensus was dus dat alleen de overheid de nodige waarborgen kan geven voor de productie van publieke goederen. Zij kan de verzekering geven dat zij hen die niet bijdragen tot die productie streng zal beboeten of straffen. Dat kan zij het best doen door belastingen te heffen—daar is zij namelijk heel goed in—en het belastinggeld te besteden aan de bestrijding van externe effecten (sluikstorten) en de productie van publieke goederen (schone lucht). Belastingen nemen de onzekerheid weg die verbonden is met afhankelijkheid van vrijwillige bijdragen van anderen.

Volgens die redenering zorgt het overheidsoptreden ervoor dat het in ieders rationeel eigenbelang is bij te dragen tot het welzijn van iedereen. Omdat ieder rationeel mens wel zou inzien dat dát ook voor hemzelf het beste is, kan men argumenteren dat iedereen met die staatsdwang vrijwillig zou instemmen.

Dat is een verhaal dat wij nog gehoord hebben. Inderdaad, de anti-kapitalistische consensus is een variant van de oude *homo homini lupus* theorie van Hobbes. Een opgepoetste versie van zijn sociaal contract werd opgevoerd als de nieuwe ‘wetenschappelij-

ke' rechtvaardiging van grootscheepse en veelzijdige overheidsinterventie. Volgens Hobbes wilde iedereen vrede; individueel was het echter onverstandig zich vreedzaam te gedragen zolang er geen sterk gezag was om de vrede te af te dwingen. Door in die formule 'vrede' te vervangen door 'publieke goederen' kon men Hobbes' rechtvaardiging voor het oude staatsabsolutisme ombouwen tot een rechtvaardiging voor de welvaartsstaat.

De anti-kapitalistische consensus werd, zoals gezegd, op grote schaal toegepast om de geschiedenis van de negentiende eeuw te herschrijven. De problemen van die eeuw van industrialisatie en verstedelijking werden voorgesteld als de onvermijdelijke consequenties van te veel vrijheid voor de rationele egoïst die de particuliere mens zou zijn. De oorzaken van de stank en de ongezonde leefomstandigheden van zoveel negentiende-eeuwse steden lagen diep ingebed in de aard van het menselijke beest. Verlossing uit die kwellingen kon alleen van buiten uit komen, in de vorm van met dwang opgelegde overheidsmaatregelen en vrijheidsbeperkingen. Alleen de politiek kon de economische mens tegen zichzelf beschermen. In die morele allegorie, die de plaats innam van wetenschappelijk onderzoek, was de staat, de 'sterfelijke God' van Hobbes, de Messias van de heilzame nieuwe orde.

## Kritiek

Hoe ruim de moderne anti-kapitalistische consensus ook was, sterk was hij niet. De historische fundering ervan was inderdaad heel dun.<sup>3</sup> Zoals wij nog zullen zien, werden heel wat problemen die zagezegd op de markt of voor het particuliere initiatief onoplosbaar waren, wel degelijk zonder politieke interventie uit de wereld geholpen. Bovendien was ook gebleken dat de informatie waarop de consensus was opgebouwd niet alleen verre van volledig en nauwkeurig was, maar ook hoogst selectief en onbetrouwbaar. Zij gaf vaak meer een beeld van de vooroordelen van bepaalde progressieve hervormers dan van werkelijke toestanden.

'*Publieke goederen*' en markten voor externe effecten. Ook de economische modellen over externe effecten en publieke goederen bleken niet opgewassen tegen de kritiek. De voorbeelden van goederen die zagezegd niet via de markt of het particuliere initiatief tot stand konden komen, waren niet overtuigend. Een beroemde gaffe was Paul Samuelson's stelling dat vuurtorens een publiek goed produceren en dus wel door de overheid moeten geïnstalleerd en onderhouden worden.<sup>4</sup> Spijtig voor Samuelson waren er tal van historische voorbeelden van vuurtorens die winstgevend werden uitgebaat door particuliere ondernemers.<sup>5</sup> Een andere vooraanstaande econoom, James Meade, hield het erop dat er geen markt kon zijn voor de voordelen (in de vorm van externe effecten) die bijenkevers leveren aan fruittelers, en omgekeerd.<sup>6</sup> Spijtig voor Meade was dat die markt wel be-

---

<sup>3</sup> F.A. Hayek (ed.) *Capitalism and the Historians* (1954, University of Chicago Press, Phoenix Books, 1974). Zie vooral daarin T.S. Ashton, 'The Treatment of Capitalism by Historians', p.31-61, en Idem, 'The Standard of Life of the Workers in England 1790-1830', p.123-155. Ook R.M. Hartwell e.a., *The Long Debate on Poverty; Eight Essays on Industrialisation and 'the Condition of England'* (London, Institute of Economic Affairs, 1972).

<sup>4</sup> P. Samuelson, 'Aspects of Public Expenditure Theories' (*Review of Economics and Statistics*, XV, 1958), 332-338. Samuelson was een van de meest vooraanstaande en bekende economen in de periode 1950-1980, vooral door zijn veelgebruikt en herhaaldelijk herdrukt leerboek over economie.

<sup>5</sup> R. Coase, 'The Lighthouse in Economics' (*Journal of Law and Economics*, XVII, 1974), 357-376.

<sup>6</sup> J.E. Meade, 'External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation' (*Economic Journal*, LII, 1952), 54-67.

stond.<sup>7</sup> Uiteindelijk bleek het heel moeilijk ook maar een voorbeeld van een publiek goed te vinden dat nooit of nergens zonder interventie van de overheid gerealiseerd geworden was.<sup>8</sup> Veel voorbeelden van marktimpotentie waren gewoon uit de lucht gegrepen. Andere bleken bij nadere analyse gekenmerkt te zijn door institutionele omstandigheden, wettelijke regelingen, belastingen, overheidsmonopolies of interventies die de marktwerking hinderden of uitschakelden.

*Een didactisch model is geen verklarende hypothese.* Wat was er gebeurd? Het wiskundige modelletje, gebaseerd op het simplistische uitgangspunt van een wereld van geïsoleerde rationele egoïsten, was nuttig geweest als een didactische exercitie. Men kon ermee aantonen dat *zelfs* dergelijke psychopaten op de markt (dus onder een regime met een goedgedefinieerd eigendoms-, contracten- en aansprakelijkheidsrecht) spontaan een efficiënte allocatie van middelen voor hun behoeftebevrediging tot stand zouden brengen.

Het was een kleine, maar overigens onverantwoorde stap, dat model van de geïsoleerde rationele egoïst, voor de menselijke werkelijkheid te nemen. Die stap hield de stelling in dat mensen er niet kunnen toe komen externe effecten te internaliseren en publieke goederen te produceren. Zodra zij zich buiten goedgeorganiseerde markten bevinden, stuiten zij immers overal op free rider problemen en andere sociale dilemma's. Dat zijn echter problemen en dilemma's waar geïsoleerde rationele egoïsten per definitie niet uitkomen, tenzij zij daartoe gedwongen worden.

Kortom, het handige didactische modelletje om de onzichtbare hand zichtbaar te maken werd door veel twintigste-eeuwse economen<sup>9</sup> opgevat als een *wetenschappelijke verklarende hypothese*.

Zolang het model van de rationele egoïsten werd toegepast op de productie en distributie van private consumptiegoederen waren de resultaten min of meer aanvaardbaar. De toepassing ervan op instituten, maatschappelijke verbanden en dergelijke, die geen private consumptiegoederen zijn, was echter desastreus. Volgens het model konden economisch handelende rationele egoïsten—jargon voor mensen zonder politieke macht—die dingen niet produceren! Zij waren niet alleen psychopaten maar ook nog sociopaten! Instituties en maatschappelijke verbanden bleven geheel buiten het gezichtsveld van de gangbare economische analyse, waar zij hoogsten vermeld werden als elementen 'in de sociale en de politieke omgeving van de economie'.

Zo kreeg het dogma gestalte dat de particulier 'op de markt' (de *homo aeconomicus*) alleen oog heeft voor zijn eng begrepen eigenbelang als producent en gebruiker van private consumptiegoederen. Andere wezens (van de soort *homo politicus*) zijn daarom no-

---

<sup>7</sup> S. N. Cheung, 'The Fable of the Bees: An Economic Investigation' (*Journal of Law and Economics*, XVI, 1973), 11-13.

<sup>8</sup> Het enige min of meer overtuigende voorbeeld was 'nationale defensie', maar dat is uiteraard een heel raar soort goed. Het veronderstelt een dreiging door een andere staat—en die dreiging bestaat erin dat die andere staat ook bezig is zijn 'nationale defensie' te organiseren. Zie Frank van Dun, *Mens, Burger Fiscus. De belastingmaatschappij in natuurrechtelijk perspectief* (Shaker Publishing, Maastricht, 2000), p.317-319.

<sup>9</sup> Die economen behoorden tot de eerste generaties academisch geschoolde economen. Zij hadden hun kennis vooral geleerd uit handboeken en cursussen, waarin didactische modellen uiteraard veelvuldig voorkwamen, en veel minder uit de studie van de werkelijkheid. Geen wonder dat zij geneigd waren hun modellen voor de werkelijkheid te nemen. Geen wonder ook dat zij ertoe overgingen theoretische afleidingen uit hun modellen te beschouwen als empirische uitspraken over de werkelijkheid. Zo leidde institutionalisering of vermaatschappelijking van het onderwijs in de economie tot een bijzondere selectie van methoden en veronderstellingen die de economische wetenschap inhoudelijk gingen kenmerken. De vorm (academisch onderwijs) ging de inhoud (wat geldt als economische wetenschap) bepalen.

dig om hem te dwingen publieke goederen te produceren en externe effecten te internaliseren.

*Publieke goederen in samenleving en civiele maatschappij.* Natuurlijk zijn mensen geen geïsoleerde rationele egoïsten wier leven gedetermineerd wordt door de theoretische eigenschappen van een simplistisch model. Neem een situatie met twee personen, *A* en *B*, en twee goederen, *a* en *b*, die publiek zijn voor die twee mensen. Volgens het hierboven uiteengezette model zullen *A* en *B* het zonder *a* en zonder *b* moeten stellen.

In werkelijkheid is de kans echter groot dat zij zowel *a* als *b* zullen verwezenlijken, ook zonder uitwendige dwang. Zij kunnen dat doen door samen te werken aan de productie van beide goederen—integenstelling tot wat het model suggereert komt dergelijke samenwerking vaak voor. Zij kunnen die goederen evenwel ook realiseren zonder samen te werken. Stel dat *A* het goed *a* produceert en *B* het goed *b*. Dan hebben beiden het genot van zowel *a* als *b* (want dat zijn publieke goederen). Waarom staat het free rider probleem de productie van die publieke goederen niet in de weg? Een antwoord is dat *A* het niet erg vindt dat ook *B* van *a* profiteert omdat hij weet dat hijzelf van het door *B* geproduceerde *b* kan profiteren—en omgekeerd.

Als het voordeel van door anderen geproduceerde publieke goederen groter is dan de kosten van *a*, dan zal *A* niet licht geneigd zijn de productie ervan stop te zetten. Hij riskeert dan dat anderen hun productie stopzetten of verminderen, of anderszins bijzonder onaangenaam tegen hem beginnen te doen. Er is weliswaar geen markt waarop publieke goederen *verhandeld* (gekocht en verkocht) worden, maar dat betekent niet dat de productie van publieke goederen geen onderdeel kan zijn van een *quid pro quo*.

Per definitie zijn publieke goederen zodanig dat het onmogelijk is anderen van het gebruik ervan uit te sluiten. Welnu, strikt genomen, dergelijke goederen bestaan niet. Men kan mensen immers altijd uitsluiten—in extremis door ze te doden, te verjagen of zodanig het leven zuur te maken dat zij nog nauwelijk buiten de deur durven te komen. Volgens het didactische economische model zal een *homo æconomicus* (per definitie iemand die alleen maar consumptieartikelen produceert, verkoopt en koopt) die technieken van uitsluiting nooit toepassen. Van mensen is echter bekend dat zij daar niet voor terugschrikken—en dat zij heus niet altijd wachten tot ‘de overheid’ dat voor hen doet. Belangrijker is echter dat zij over heel wat privaatrechtelijke middelen (eigendom, contract) beschikken om de uitsluiting van profiteurs op beschaafde wijze te organiseren. Dat wil zeggen dat de private productie van ‘publieke goederen’ zeer zeker binnen hun mogelijkheden ligt. De organisatie van maatschappelijke verbanden en gemeenschappen die geheel binnen de perken van de economische methode blijven, is tenslotte een van de meest opvallende aspecten van de menselijke geschiedenis.

Vele organisaties in de zogeheten ‘civiele maatschappij’ (in tegenstelling tot de politieke maatschappij en haar systematisch gebruik van de politieke methode) hebben tot doel voor hun leden publieke goederen te produceren en externe effecten te internaliseren. Precies in de steden, waar veel mensen dicht op elkaar wonen, heeft die civiele maatschappij zich ontwikkeld en heeft zij een eigen markt voor maatschappelijke diensten tot stand gebracht.

*De anti-kapitaïstische consensus in het licht van de geschiedenis.* Het is dus niet verwonderlijk dat kritiek op de anti-kapitalistische consensus voor een deel voortkwam uit nieuwe studies van het negentiende-eeuwse stadsleven. Die studies werden zelf gemotiveerd door de ervaring met de problemen van veel hedendaagse steden. Het bleek namelijk dat



de hedendaagse overheden, met hun enorme bevoegdheden en financiële en andere middelen, er niet in geslaagd waren de problemen van de verstedelijking de baas te blijven. In veel recente verkiezingscampagnes stonden die problemen sterk in de belangstelling. Wat had de verre gaande institutionalisering van overheidsdwang en het daarmee gepaard gaande verlies van vrijheid eigenlijk opgebracht? Was het mogelijk dat zij zelf oorzaken waren van de hedendaagse stadsproblematiek? Waar lag dan het voordeel van die versterking van de overheid in vergelijking met het vroegere *laissez faire*?

Een andere bron van kritiek was het besef dat ook de oorspronkelijke stadsontwikkeling, in de Middeleeuwen, grotendeels buiten het bereik van dwingend overheidsgezag gebeurd was. Toch waren de Middeleeuwse steden voor hun tijd heel leefbare en succesrijke gemeenschappen geworden. Daarin vervulden allerlei verenigingen, ambachten, gilden en broederschappen belangrijke taken, die pas later door de politieke overheden als ‘publieke bevoegdheden’ werden opgeëist. De stad was altijd al een spectaculair bewijs geweest van de vitaliteit van de ‘civiele maatschappij’.

### Lokale overheden en particulier initiatief in de negentiende eeuw

De negentiende-eeuwse verstedelijking creëerde ongetwijfeld een reeks grote en vooral nieuwe problemen, voor de oplossing waarvan geen historisch relevante ervaring beschikbaar was. Dat betekende echter niet dat de mensen in de steden bij de pakken bleven zitten. Integendeel, de verstedelijking ging gepaard met heel wat activiteit om de ‘nieuwe uitdagingen’ van de tijd het hoofd te bieden. Dat mag geen verwondering baren. Mensen zijn erop uit hun situatie te verbeteren; zij zijn daar vaak heel hardnekkig en creatief mee bezig. De negentiende eeuw was een periode waarin er althans in sommige landen veel ruimte was voor die hardnekkigheid en creativiteit.

De geest van de tijd was gevormd door het achttiende-eeuwse verzet tegen het staatsabsolutisme. Dat verzet had uitdrukking gevonden in de filosofie van de Lockeaanse natuurlijke rechten en van de vrije samenleving die gekenmerkt werd door respect voor die rechten. De tijdsgeest stond dus afkerig tegenover toepassingen van de politieke methode, voor zover men daarvoor geen evidente rechtvaardiging vond in eeuwenoude traditie of dringende noodzaak. Veruit de meeste mondige mensen—de intellectuelen, de burgerij—waren gewonnen voor de vrije markt en de civiele maatschappij. Beide berusten op het persoonlijke initiatief en de vrijwillige samenwerking, de vrijheid van contract en vereniging. In dat kader verwijst ‘particulier initiatief’ dus niet alleen naar commerciële ondernemingen maar ook naar de vorming van vrijwillige samenwerkingsverbanden voor allerlei doeleinden.

Vergeet wij niet dat de kapitaalvorming en de technologische kennis die de industrialisering mogelijk maakten overwegend door privé-personen werden voortgebracht. Weliswaar waren er ook initiatieven van, of in samenwerking met, nationale en lokale overheden, maar die waren niet de voornaamste motor van de industrialisering. Noch de nationale noch de lokale overheden beschikten over de middelen of de kennis om de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Bovendien waren de overheden, traditioneel bastions van gevestigde belangen, niet altijd happig naar nieuwe ontwikkelingen. In de negentiende eeuw bleef het kiesrecht lang beperkt tot een of hoogstens tien of vijftien procent van de bevolking. Politici hadden weinig belang bij initiatieven voor voorzieningen die veel kosten aan de stemgerechtigde belastingbetalers maar waar die nauwelijks voordeel bij hadden. Weinig mensen hadden dus de mogelijkheid via politieke invloed,

druk of macht hun wensen op kosten van anderen te realiseren. De meesten waren aangewezen op hun eigen middelen en op vrijwillige samenwerking met anderen. Ruimte voor particulier initiatief liet hun de mogelijkheid zelf hun middelen en inspanningen te beheren en te controleren.

Vooral maar niet alleen in de kernlanden van de negentiende-eeuwse ontwikkeling, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, ontstonden talloze verenigingen. Zij bevorderden liefdadigheid, onderlinge bijstand, politie en onderwijs. Zij hielden zich bezig met de aanleg of oprichting en het onderhoud van lokale publieke goederen en diensten en andere werken 'tot nut van het algemeen' (parken, verharde wegen, rioleringen, straatverlichting). In de westelijke territoria van de Verenigde Staten van Amerika was er nauwelijks sprake van een politieke overheid. Daar was vrijwel alleen het privé-initiatief verantwoordelijk voor 'recht en orde', onderwijs, ziekenzorg, stadsontwikkeling, energie- en watervoorziening, publiek vervoer, postbedeling en telegrafie en dergelijke.

In andere landen was dat in veel mindere mate het geval. Daar heerste nog een absolutistische traditie volgens welke in beginsel geen initiatief mocht genomen worden zonder de toestemming van de soevereine vorst of zijn agenten. In nog andere landen waren de leidende kringen verknocht aan het republikeinse denken van Rousseau. Dat impliceerde afkerigheid tegenover 'particuliere gemeenschappen' die 'de eenheid van de staat' zouden kunnen verstoren. Volgens Rousseau zouden dergelijke gemeenschappen hun leden ertoe aanzetten het particuliere groepsbelang boven het algemeen belang te stellen. Die opvatting hield in dat particuliere initiatieven in beginsel slechts na wettige machtiging tot ontplooiing mochten komen.

In sterk gecentraliseerde en gebureaucratiseerde landen als Frankrijk en Pruisen (later Duitsland) was het privé-initiatief daarom genoodzaakt tijdrovende onderhandelingen te voeren met de overheden voor het verkrijgen van vergunningen. De financiële en werkingsvoorwaarden die de overheden oplegden, waren vaak van aard elk initiatief in de kiem te smoren of zwaar te belasten. Dat was soms ook het geval in gevestigde steden, die een publiekrechtelijk statuut hadden. De lokale overheden aldaar bezaten eigen monopolies en privileges die zij wilden beschermen tegen mededinging. Zij bezaten ook een algemene politiebevoegdheid. Zij waren in staat en ook geneigd hun toestemming voor privé-initiatieven duur te verkopen. Zo konden zij de stadskas te spijsen of bij gelegenheid de zakken van gemeentelijke mandatarissen vullen.

Vooral op het Europese vasteland beperkte de centralisatietendens van de 'nationale staten' evenwel ook de mogelijkheden van de lokale overheden. De cultus van de 'sovereiniteit van de wet' keerde zich tegen lokale autonomie. De nationale politiek ging primair op de lokale politiek. Met hun traditionele autonomie verloren de gemeenten heel wat handelingsvrijheid. Als bestuurlijke onderdelen van de nationale staat werden hun bevoegdheden beperkt door de eis van een centraal gegeven wettige machtiging (legaliteitsbeginsel). De wet hield echter weinig rekening met lokale omstandigheden. Althans in beginsel moest dezelfde wet voor alle gemeenten gelden—'One size fits all'.

Die centralisatie had uiteraard ook fiscale gevolgen. De nationale fiscaliteit werd veel belangrijker dan de lokale. In Nederland bijvoorbeeld liepen in de tweede helft van de negentiende eeuw de inkomsten van de gemeenten sterk terug. Onder meer de afschaffing van de gemeentelijke accijnzen bracht een grondige wijziging teweeg in de financiële verhouding tussen rijk en gemeente. Bovendien stootte het rijk alsmaar meer rijkstaken af, die het aan de gemeenten overdroeg evenwel zonder een hierbij passende financiële

regeling te voorzien. Gebukt gaande onder een stijgende schuldenlast, keken de gemeenten begerig naar de exploitatieopbrengsten van gemeentelijke nutsbedrijven. Dat betekende echter niet dat zij bereid waren het daarbij horende ondernemingsrisico te dragen. Zoals gezegd, zij hadden niet alleen weinig kapitaal maar ook weinig technische knowhow in eigen huis.

Het was meestal de privé-sector die het initiatief nam om de leefomstandigheden in de steden te verbeteren. Dat gebeurde nu eens met commerciële dan weer met non-profit organisaties. De privé-sector moest echter altijd binnen de perken van de wet opereren en de wetgeving kon sterk verschillen van land tot land. Daardoor was de ruimte voor privé-initiatieven niet overal even groot.

Het gevolg was dat er grote lokale verschillen waren in het aantal, de soort en de kansen op succes van dergelijke initiatieven. Dat had ook louter economische oorzaken. Het bank- en het beurswezen waren nog niet erg ontwikkeld. Het was dus voor particulieren moeilijk grote bedragen te lenen of anderszins kapitaal bijeen te brengen. Gezien de al bij al nog primitieve communicatie- en transportmiddelen, bleven initiatieven doorgaans beperkt tot lokale verbanden en kleine groepen. De leden van lokale groepen waren echter meestal blootgesteld aan dezelfde risico's, die zij dus moeilijk konden spreiden. Ook van een grootschalig verzekeringswezen was er immers nog geen sprake. De ontwikkeling van een sterke financiële sector (bank-, beurs- en verzekeringswezen) was zelf een van de verwezenlijkingen van de privé-sector in de negentiende eeuw. Om de uitdaging van de verstedelijking aan te gaan, kwam zij echter grotendeels te laat.

Ondanks die vaak moeilijke omstandigheden slaagden commerciële, liefdadige verenigingen en organisaties voor onderlinge bijstand erin belangrijke prestaties te verwezenlijken. Zij bleken in staat te zijn, binnen de perken van de economische methode, publieke goederen en collectieve voorzieningen te produceren en externe effecten te internaliseren.

### Privaatrechtelijke gemeenschappen

Vooraleer nader in te gaan op de situatie in de negentiende eeuw maken wij een sprong voorwaarts. Wij beschouwen eerst hoe de privé-sector er ook vandaag in slaagt lokale publieke goederen en collectieve voorzieningen te produceren en externe effecten te internaliseren. Let wel, dat gebeurt in omgevingen waar het volle gewicht van de politieke overheden—dus het georganiseerde gebruik van de politieke methode—duidelijk voelbaar is. De voorbeelden zijn daarom in theoretisch opzicht niet 'zuiver'. Wetten en andere publiekrechtelijke regelingen en bevoegdheden van politieke besturen doorkruisen stelselmatig de eigendomsrechten van particulieren, hun contractsvrijheid en vrijheid van vereniging. Bovendien is de privé-sector de belastingbetalende sector en is hij ook blootgesteld aan onteigeningen vanwege de politieke overheden. Toch zijn de voorbeelden van private woon- of werkgemeenschappen leerzaam genoeg om er even bij stil te staan. Als wij de grondslagen ervan begrijpen, dan zijn wij beter gewapend om de negentiende-eeuwse ontwikkelingen te volgen.

Wie is niet vertrouwd met grote flatgebouwen, hotels, vakantiedorpen, winkel- en bedrijvencentra, industrieterreinen en dergelijke? Dat zijn min of meer permanente leefgemeenschappen of samenwerkingsverbanden van privé-personen, individuen, families of ondernemingen. Zij worden gekenmerkt door een innige verstrengeling van private en publieke (of gemeenschappelijke) delen. Dat onderscheid tussen 'privaat' en 'publiek' heeft echter niets te maken met het onderscheid tussen economische (privaatrechtelijke)

organisatie en politieke (publiekrechtelijke) organisatie. Er is daar immers geen politieke overheid. Alles verloopt volgens de privaatrechtelijke regels van eigendom, contract en persoonlijke aansprakelijkheid.

Het onderscheid tussen 'privaat' en 'publiek' betreft enkel de contractueel bepaalde voorwaarden van toegang en gebruik van de verschillende onderdelen en ruimtes van de gemeenschap. De hotelkamer is privé, de hotellobby is publiek. Het vakantiehuisje is privé, de recreatiezone (het zwembad, de speeltuin) is publiek. De bedrijfsgebouwen zijn privé, de verbindingswegen zijn publiek. Het onderhoud van gangen, wegen, garages en parkeerplaatsen, parken en andere gemeenschappelijke delen zijn publieke voorzieningen. Dat geldt ook voor de aanvoer en afvoer van water, voor riolering, elektriciteit, gas en communicatie-infrastructuur. Ook de bewaking, soms de brandweer en de eerste hulp bij ongevallen zijn gemeenschappelijke aangelegenheden. Toelatingsvoorwaarden, overeenkomsten en fysieke voorzieningen als muren, hagen, open ruimtes en dergelijke zorgen ervoor dat ongewenste externe effecten beperkt of geïnternaliseerd worden. Voor de bestrijding van geluid- en geurhinder en luchtvervuiling en voor de financiering van 'publieke goederen' kan men daar volstaan met louter privaatrechtelijke instrumenten.

Het grootste laboratorium voor experimenten met dergelijke private woon- en werkgemeenschappen zijn de Verenigde Staten. Daar zijn nu ongeveer 205.000 zogeheten 'common interest developments' (CIDs) waarin meer dan 42 miljoen mensen wonen.<sup>10</sup> Een klein aantal daarvan zijn zogeheten 'gated communities', waar men enkel via een bewaakte poort toegang toe krijgt. Daar past men dus het principe toe van de Middeleeuwse stad (wier bewoners daarom 'poorters' werden genoemd). Andere gemeenschappen hebben een sektarische oorsprong: zij zijn de nog altijd bestaande gemeenschappen van de vluchtelingen van de Europese godsdienst- (en staatsvormings)oorlogen van de zestiende eeuw: de Amish, de Quakers, de volgens strikt communistische principes levende Hutterites, en dergelijke. Enkele zijn gegroeid uit de hippie- en New Age communes van de jaren zestig en zeventig uit de twintigste eeuw. Een aantal hebben hun oorsprong in de negentiende eeuw.

De meeste hedendaagse woon- en werkgemeenschappen zijn echter scheppingen van bezielde projectontwikkelaars. Die komen tegemoet aan het verlangen van mensen naar veilige, comfortabele en in architectonisch opzicht harmonische woonomgevingen of goeduitgeruste lokaties voor commerciële en industriële activiteiten. De ruimtelijke ordening staat er onder de controle van de bewoners of de ontwikkelaar. Die gemeenschappen kunnen bescherming bieden tegen vormen van verloedering die vaak voorkomen in steden. Handhaving van de waarde van hun eigendom is inderdaad een belangrijk motief waarom mensen dergelijke gemeenschappen verkiezen.

CIDs zijn er ook in andere landen, onder meer in de ontwikkelingslanden. Zij zijn vrij zeldzaam in staten, zoals de Europese, waar de politieke overheden van de ruimtelijke ordening een exclusief monopolie hebben gemaakt. Het heeft ook weinig zin grote investeringen te doen in projecten waarvan de meerwaarde vervolgens belast wordt om in de onmiddellijke omgeving soortgelijke *overheids*projecten te financieren. Zo creëert men uiteraard een 'sociaal dilemma', waarbij iedereen naar de overheid kijkt om anderen voor zijn comfort te doen betalen.

De bestuursvorm van die woongemeenschappen—of werkgemeenschappen als industrieterreinen of bedrijvencentra—varieert van geval tot geval. Aan de ene pool staat het

---

<sup>10</sup> C.J. Treese, *Community Associations Factbook* (Community Associations Institute, Alexandria, Va., 1999)

hotelmodel. Dat veronderstelt een eigenaar die aan zijn ‘gasten’ het gebruik van zijn infrastructuur verhuurt op voorwaarde dat zij zich aan de regels van het huis houden. Hij is meteen verantwoordelijk en aansprakelijk voor de ‘private delen’ (kamers, woningen, winkel- en andere bedrijfsruimtes) en voor de ‘publieke delen’ (lobby, gangen, straten, parkeerruimtes, riolering, elektriciteit, water, gas en dergelijke). Aan de andere pool is er de eigenaarsvereniging. Bij de voltooiing van het project treedt zij soms geheel in de plaats van de ontwikkelaar. Vaak neemt zij slechts een groter of kleiner deel van de eigenaarstaken van hem over. De kopers, soms ook huurders, van huizen of bedrijfsruimtes verwerven met hun materiële eigendom ook bepaalde bestuurlijke rechten. Daartoe behoren onder andere het recht vergaderingen van de eigenaars- of huurdersvereniging bij te wonen, er het woord te voeren en deel te nemen aan stemmingen, recht op informatie en inzage in de boeken van de vereniging, en dergelijke. Tegelijkertijd nemen de kopers of huurders ook de verplichting op zich de statutair geldige beschikkingen van de verenigingsorganen na te leven. In veel gevallen huren de verenigingen managers in om de gemeenschappelijke delen te beheren. Die praktijk bestaat overigens ook in een aantal Amerikaanse steden. Daar sluit de gemeenteraad een contract met een city-manager en zijn team om de uitvoerende taken waar te nemen.

Tussen die twee polen—hotel en eigenaarsvereniging—vinden wij allerlei andere statutaire regelingen, die in feite privaatrechtelijke grondwetten voor leef- en werkgemeenschappen zijn. Die grondwetten zijn niet eenvormig omdat zij bedoeld zijn om onder heel verschillende omstandigheden heel verschillende doelen en voorkeuren te dienen. Zij hebben uiteraard alle hun voordelen en hun nadelen.

In hun grote verscheidenheid vormen die gemeenschapsstatuten een bron van onschatbare waarde voor de studie van *werkelijke* sociale contracten van het Lockeaanse type. Door de ideologische tweedeling in publiekrecht en privaatrecht, die vooral onder invloed van het negentiende-eeuwse politieke liberalisme ingevoerd werd, blijft hun waarde voor de rechtswetenschap echter vrijwel onopgemerkt. Vanuit het oogpunt van het moderne positivisme zijn zij immers privaatrechtelijke regelingen. Zij zijn ‘dus’ niet relevant voor het (aan de staat opgehangen) publiekrecht, waartoe volgens de positivist het grondwettelijk recht behoort. Zij dienen concrete *gemeenschappelijke* belangen van de leden van de gemeenschap. Zij dienen echter niet dat mysterieuze *algemeen belang* van mystieke entiteiten als ‘het Volk’, ‘de Natie’, ‘de Maatschappij’ of ‘de Staat’ die per definitie met niet minder dan ‘politieke soevereiniteit over mensen’ tevreden zijn.

Tegelijkertijd zijn de privaatrechtelijke ‘grondwetten’ een duidelijke weerlegging van het onder hedendaagse economen nog altijd opgeld doende dogma dat publieke goederen niet of toch niet op efficiënte wijze ‘op de markt’ geproduceerd kunnen worden. De hier besproken woon- en werkgemeenschappen slagen er immers in dergelijke goederen te produceren zonder een beroep te doen op enig specifiek politiek soeverein gezag.

Het vergt weinig verbeeldingskracht zich voor te stellen hoe steden zich hadden kunnen ontwikkelen volgens het model van het hotel, de eigenaarsvereniging of het bedrijvent centrum. Overigens levert de geschiedenis genoeg voorbeelden van gemeenten wier ontwikkeling zich inderdaad ook volgens de krachtlijnen van een van die modellen voltrok. Dat die ontwikkeling later door een interne machtsgreep of de uitbreiding van de territoriale staatsmacht tot stilstand gebracht werd, verandert daar niets aan.

Voor dergelijke voorbeelden hoeven wij echt niet terug te gaan tot de Middeleeuwen. Een toeristisch trekpleister in het West-End van Londen zijn de negentiende-eeuwse ‘pri-

vate streets' met hun prachtige harmonische architectuur en mooie parken. Andere voorbeelden zijn de negentiende-eeuwse kuur- en ontspanningsoorden die veelal uitsluitend met privé-kapitaal werden gebouwd of uitgebouwd en grotendeels via privaatrechtelijke overeenkomsten werden geordend. In Engeland waren dat bijvoorbeeld Bath, Cheltenham, Brighton, Skegness en Southport.<sup>11</sup> Ook elders in Europa, onder meer in de Alpen en aan de Middellandse Zee, en in de Verenigde Staten,<sup>12</sup> ontstonden dergelijke gemeentelijke centra.

Ondanks de hogere kostprijs zijn private woon- en werkgemeenschappen geen luxe die alleen de hogere burgerij zich kan veroorloven. Winstmaximerende ondernemers weten dat, op dezelfde oppervlakte, kleinere kavels of woningen voor twee of meer gezinnen evenveel of meer kunnen opbrengen dan grote kavels voor luxueuze huizen met omvangrijke tuinen. Dat was ook in het verleden het geval. Private straten en woonprojecten waren er niet alleen voor de rijken. Waar zij door wet of beleid geduld werden, ontstonden her en der in de negentiende eeuw tal van die projecten die een voortrekkersrol vervulden op het vlak van de stadsontwikkeling, collectieve voorzieningen en lokale publieke goederen.

Precies omdat zij voortrekkers waren en op weinig historische ervaring konden terugvallen, was het voor de projectontwikkelaars en de bewoners moeilijk problemen te voorzien. Die problemen waren niet gering. De vaak strikte voorschriften die op die domeinen golden, konden op den duur erg belemmerend werken, zeker als er geen soepele procedure voorzien was om de statuten te wijzigen. Omgaan met veranderende omstandigheden is nooit gemakkelijk.

Sommige verkavelingen die eerst in een rustige omgeving waren gelegen, kregen na verloop van tijd een spoorlijn of een vervuilende industrie in de buurt. Soms werden zij door de overheden gedeeltelijk onteigend of gedwongen een weg voor doorgaand verkeer te dulden. Families die daar niet mee gediend waren of die behoefte hadden aan een grotere woning moesten uitwijken. Hun plaats in de ondertussen enigszins verouderde woningen werd vaak ingenomen door mensen uit een lagere inkomensklasse. Dat verschijnen van 'een ander soort volk' ondermijnde de sociale cohesie van het geheel. Hetzelfde gold voor door uitwendige gebeurtenissen (de aanleg van een spoorweg bijvoorbeeld) veroorzaakte vermindering van de woonkwaliteit of van de waarde van de eigendommen in sommige straten van zo'n project. Soms begonnen eigenaars hun woning te verhuuren. Als eigenaars-vehuurders hadden zij dan enigszins andere belangen dan de eigenaars-bewoners, bijvoorbeeld ter zake van het onderhoud van de gemeenschappelijke delen. Het risico was dus niet denkbeeldig dat gaandeweg belangentegenstellingen zwaarder gingen wegen dan gemeenschappelijke belangen.

Die problemen waren vooral ernstig in projecten die door eigenaarsverenigingen waren overgenomen. Daar dienden beslissingen meerderheid tegen minderheid genomen te worden, meestal volgens een stelsel van gewogen stemrecht (bijvoorbeeld op basis van de waarde van de eigendommen in het project). Ook op het vlak van de democratisering liepen de private verkavelingen immers voorop. Wanneer de statuten van de vereniging

---

<sup>11</sup> Stephen Davies, 'Laissez-faire Urban Planning', in D.T. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok (eds.), *The Voluntary City. Choice, Community and Civil Society* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002), p.18-46

<sup>12</sup> David T. Beito, 'The Private Places of St. Louis. Urban Infrastructure through Private Planning', in D.T. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok (eds.), *The Voluntary City. Choice, Community and Civil Society* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002), p.47-75

echter onvoldoende soepel waren kon er gemakkelijk een discrepantie ontstaan tussen geïnvesteerd belang en beslissingsmacht. Dat kon leiden tot een escalatie van burenruzies en een door een bijzondere soort van ‘lokale politiek’ verziekte sfeer.

In projecten volgens het hotelmodel, waar de eigenaar van het domein verantwoordelijk is voor de waarde van het geheel, was dat risico veel minder. Dergelijke projecten waren echter eerder zeldzaam.

Ondanks de vermelde moeilijkheden stonden de private gemeenschappen—althans waar zij de mogelijkheid hadden zich te ontwikkelen—model voor het oplossen van tal van urbanisatieproblemen. Met creatieve ruimtelijke ordening en aangepaste statuten wisten zij te vermijden wat volgens abstracte theoretici onvermijdelijk was, namelijk marktfalingen bij de productie van lokale publieke goederen en collectieve voorzieningen.

### Gemeentelijke nutsbedrijven

De negentiende-eeuwse verstedelijking ging niet gepaard met het verschijnen van de bidonvilles en shantytowns die wij zo goed kennen van televisiebeelden uit de ontwikkelingslanden. De immigranten vonden vrijwel altijd onderdak in weliswaar kleine en armoedige maar bijna altijd soliede houten of stenen huizen. De door de eeuwen heen op punt gestelde registratie van eigendommen gaf de mensen voldoende zekerheid om te investeren in de aankoop van gronden en duurzame gebouwen. De verstedelijking bracht dan ook grote bouwactiviteiten op gang, voor eigen bewoning of verhuring. Door onderverdeling van grote huizen in kleine appartementen en kamers, kon zelfs op korte termijn aan de vraag naar woningen voldaan worden.

Echte woningnood was er dus niet. De lokale overheden waren echter niet in staat of bereid de publieke delen van de woongebieden op een even soepele wijze aan te passen of te verbeteren. Dat was onder meer het geval voor de drinkwater- en andere nutsvoorzieningen. Daarbij ging het niet noodzakelijk om publieke goederen. Straatverlichting is een publiek goed, maar de verlichting van woningen en gebouwen en de levering van drinkwater zijn goederen voor particulier gebruik. Het was echter inefficiënt drinkwater en elektriciteit in eigen huis te produceren (al gebeurde dat wel). Voor levering aan huis moest men beschikken over leidingen die via de openbare weg de verbinding legden tussen de productie-eenheid (waterstation, gas- of elektriciteitsfabriek) en de particulier. De medewerking van het gemeentebestuur was dus nodig maar niet altijd vlot beschikbaar.

Pas nadat het privé-initiatief de weg had gewezen voor de oplossing van de problemen van algemene nutsvoorzieningen gingen de gemeentelijke overheden zich daarmee bezighouden. Camijn beschrijft de situatie van de drinkwatervoorziening in Nederland als volgt:

**Drinkwatervoorziening.** In Amsterdam was in 1811 het drinkwater een luxe artikel geworden. het kostte acht stuivers per fles. Het oppervlaktewater in de stad was te vervuild om nog als drinkwater te dienen en de regenbakken en de putten konden onvoldoende leveren. Een niet onbelangrijk nadeel van het drinkwatertekort was dat de bevolking zijn toevlucht zocht in de sterke drank, dat in ieder geval van ziektekiemen was ontdaan. Tot 1853 was de drinkwatervoorziening van Amsterdam in handen van de in 1786 opgerichte Verschwatersociëteit. Deze onderneming verscheepte water uit de Vecht naar de hoofdstad, waar het in flessen verder werd verkocht. In 1853 werd de Amsterdamsche Duinwaterleidingmaatschappij opgericht. Dit was de eerste onderneming in Nederland die leidingwater leverde. De maatschappij--weliswaar met Jacob van Lennep als president-directeur--was geheel in Engelse handen. Bestuur en kapitaal waren Engels en de benodig-

de materialen voor de aanleg waren afkomstig uit Engeland. Ook de ingenieurs onder wier leiding de aanleg plaatsvond, kwamen uit Engeland. [...]

Het grote verschil in sterfte als gevolg van cholera tussen Amsterdam en plaatsen waar oppervlaktewater werd gedronken, maakte duidelijk dat een goede drinkwatervoorziening noodzakelijk was. Vele gemeentebesturen werden door dit feit aan het denken gezet. Het aantal drinkwaterleidingbedrijven nam in het laatste kwart van de eeuw dan ook sterk toe. In 1899 waren er al zesenvijftig en in 1911 was dit aantal reeds gestegen tot honderd bedrijven. Vreemd genoeg waren dit lang niet allemaal gemeentebedrijven. In 1899 bedroeg het aantal gemeentebedrijven eenentwintig en in 1911 waren dit er vijfenveertig. Kennelijk bestond er in vele gemeenten nog te veel weerstand tegen het in eigen beheer nemen van deze bedrijven.

Hetzelfde deed zich voor wat betreft gas- en elektriciteitsinstallaties in de Nederlandse gemeenten. Particuliere bedrijven vroegen een concessie voor de bouw, het beheer en de exploitatie van lokale installaties (fabrieken en leidingen). Na afloop van de concessieperiode namen in een aantal gemeenten, de plaatselijke overheden de nutsvoorziening in eigen handen, maar vaak ook bleven particuliere of gemengde bedrijven actief. Voor details verwijzen wij naar Camijn. Bijzonder problematisch was de verwijdering van afvalwater, voedselresten en menselijke en dierlijke excrementen. Camijn:

**Riolering.** Tot ca. 1870 was in Nederland stadsbeer een weliswaar onaangenaam, maar economisch nuttig product. Tot die tijd werd het gebruikt bij de bemesting van het land. De wijze van afvoer kon van plaats tot plaats verschillen. Soms verzamelde een gemeente de stadsbeer en verkocht deze, soms kwamen boeren hem zelf ophalen.

Met de groei van de stedelijke bevolking groeide ook het probleem van het afval. Het afval werd bovendien onderkend als veroorzaker van besmettelijke ziekten. C. Oudshoorn, lid van de Amsterdamse gezondheidscommissie, liet het college van B & W weten dat de stad slecht aangeschreven stond 'wegens haren walgelijken dampkring'. [...]

Omstreeks 1870 bestond er een grote variëteit aan methoden om de stadsbeer op te ruimen. Via de straat, in tonnen opgehaald door de gemeente of door particulieren, direct via open water en via een systeem van beerputten. Al deze systemen gingen steeds minder voldoen. Terwijl bijvoorbeeld in de Groningse volksgezondheidscommissie over het tonnensysteem werd gezegd dat het tegen 'de gezondheid en de zindelijkheid' was en bovendien de vooruitzichten op een winstgevende afzet van de stadsbeer steeds minder werden, bleef het tonnenstelsel nog tot ver in de 20ste eeuw gehandhaafd. Slechts geleidelijk werd in deze eeuw een afvoersysteem van rioleringsbuizen aangelegd; een werk dat nog steeds niet geheel is voltooid.

Velen begrepen dat het probleem van de afvalruiming een gevolg was van het feit dat de straten in het 'publieke domein' lagen. Zij waren 'van iedereen'—en dus van niemand. Nominaal was het onderhoud van straten de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen. In feite kwam daar weinig van terecht, vooral wegens problemen met controle en afdwinging van de gemeentelijke voorschriften. Iedereen beschouwde de straten als 'een vrij gemeenschappelijk goed', waar men ongestoord zijn vuilnis en afval kon dumpen. Op die manier hield men op een goedkope wijze de eigen woning relatief schoon terwijl het vuil en de resulterende stank door weer en wind over een groot grondgebied werden verspreid. Uiteindelijk ging bijna iedereen op die manier te werk. Er was immers geen redelijk alternatief. Dat verschijnsel van verloedering van vrij toegankelijke gemeenschappelijke goederen noemt men de 'tragedy of the commons'—de tragedie van de meent.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> De meent was de gemeenschappelijke weidegrond waarop in Middeleeuwse dorpen de boeren hun koeien lieten grazen. De bedoelde 'tragedie' zou ontstaan doordat elke boer er wel belang bij heeft meer koeien



Private verkavelingen van privédomeinen waren een voor de hand liggende oplossing. Tezamen met de kavels of huizen werden daar ook aansluitingen op een collectief rioleeringsstelsel (eventueel ook gas-, elektriciteits- en telefoonaansluitingen) verkocht of verhuurd. De collectieve nutsvoorzieningen werden dus in de contracten geregeld, zoals dat ook het geval is voor wie een kamer huurt in een hotel of een huisje koopt in een gesloten domein aan zee. Behalve op de controle door de centrale beheerder kon men er ook rekenen op een vrij intense sociale controle. Die controle werd vergemakkelijkt doordat de straten in die verkavelingen op privé-domein lagen, niet geschikt waren voor doorgaand verkeer en dus eigenlijk alleen door de bewoners zelf gebruikt werden. Van een tragedie van de meent was er dus geen sprake.

### Bezwaren van het concessiestelsel

De overgrote meerderheid van de bevolking woonde noch werkte in private gemeenschappen. De openbare ruimte waar zij het mee moest stellen, stond onder het beheer van de gemeentelijke overheden. Die politieke overheden waren—om de al vermelde redenen—niet altijd bekwaam of bereid om hun beheerstaken efficiënt en naar behoren te vervullen. Integendeel, zij waren vaak veeleer een onderdeel van de problemen dan van de oplossing ervan. Dat was het geval bij de collectieve nutsvoorzieningen waar de lokale overheden liever concessies verkochten dan private gemeenschappen toestanden.

De gemeentelijke overheden wilden uiteraard wel de vruchten plukken van de technische innovaties van de eeuw, maar dan liefst zonder ervoor te betalen of erin te investeren. Zoals al gezegd, zij hadden in de nationale centralisatiebeweging van de negentiende eeuw nogal wat financiële autonomie verloren. De vraag naar modern comfort vanwege de bevolking en de bereidheid van de privé-sector om aan die vraag te voldoen, gaven de gemeentelijke overheden een goede gelegenheid hun kas te spijsen. De aanleg van nutsvoorzieningen vereiste immers werken op de openbare wegen en dus toestemming en medewerking van de gemeentelijke overheid. Die omstandigheid gaf de overheden de mogelijkheid hun toestemming duur te verkopen in de vorm van een concessie voor de oprichting, bouw en uitbating van nutsbedrijven. De gemeentelijke overheden verleenden dus een monopolie (met beperkte duur) aan een bedrijf en kregen in ruil daarvoor hetzij een vaste som of een deel van de opbrengsten. Bovendien konden zij allerlei bijkomstige voorwaarden stellen, waar het concessiehoudende bedrijf zich aan te houden had.

Het concessiestelsel impliceert dus een situatie waarin een bedrijf eerst de concessie in de wacht dient te slepen door gunstige voorwaarden aan de gemeentelijke overheid aan te bieden. Daarna moet het bedrijf maar zien hoe het uit de kosten kan komen bij de verkoop van zijn product (water, gas, elektriciteit, telefoon) aan de particulieren en de bedrijven in de gemeente. Het lag voor de hand dat zo'n stelsel heel wat voordeliger was voor de vroege vaders van de gemeente dan voor de inwoners—maar het waren ui-

---

op de meent te brengen maar niet de weide te onderhouden. Zijn inspanningen zouden immers kosten voor hem persoonlijk zijn terwijl de vruchten van die inspanningen ook ten goede kwamen aan de andere boeren uit het dorp. Volgens het in de tekst besproken economisch model zouden de boeren alsmaar meer koeien op de meent zetten en zo de overbegrazing en uiteindelijk uitputting ervan bevorderen. Het probleem met die 'tragedie van de meent' was dat ze in werkelijkheid niet of nauwelijks voorkwam. De boeren zelf of de heer op wiens landgoed het dorp stond regelden het gebruik van de meent volgens het model van de eigenaarsvereniging hetzij van het hotel. (De meent was geen 'publiek domein', maar privé-eigendom van de landheer of de dorpsgemeenschap. Boeren van buiten het dorp moesten er niet aan denken hun koeien er te laten grazen.)

teraard de vroede vaderen en niet de inwoners die over de concessie onderhandelden. Aan de concessies kleefden bovendien een aantal specifieke bezwaren.<sup>14</sup>

Men wilde prijzen en andere financiële voorwaarden vastleggen bij het verlenen van de concessie, maar dat was moeilijk bij afwezigheid van mededinging en dus van marktprijzen waar men aan kon refereren. Bovendien wist men niet goed wat te doen om de continuïteit van de productie te waarborgen als de concessiehouder zelfs maar tijdelijk in moeilijkheden kwam te verkeren.

Het grootste probleem was echter dat er voor een concessie met bepaalde tijdsduur—de meest voorkomende vorm—onvermijdelijk een moment kwam waarop het bedrijfseconomisch niet meer verantwoord was onderhoud te plegen, vervangingsinvesteringen of nieuwe investeringen te doen. De concessiehouder wist immers niet of de concessie zou worden verlengd. Het was dus zeer de vraag of hij de kosten verbonden met investeringen of onderhoud nog zou kunnen terugverdienen. Gevolg van die in het stelsel ingebakken onzekerheid waren snel verouderende en slecht onderhouden installaties.

De lasten van de economisch onverantwoorde prijszetting en de gebrekkige dienstverlening door onzekerheid over de verlenging van de concessie, kwamen uiteraard vooral terecht op de schouders van de concessiehouder en de particuliere afnemers van zijn product. Als concessieverleenster en grootverbruikster kon de gemeentelijke overheid lagere prijzen bedingen. De winsten moesten de bedrijven dan maar zien te maken bij de levering aan de particuliere afnemers. Zo werkten de aan de particulieren aangerekende prijzen voor gas, elektriciteit, water en dergelijke dus als een vorm van indirecte belastingen.

Ook voor de gemeentelijke overheden waren de onderhandelingen over concessies echter lastige klussen. Bovendien voelden opeenvolgende gemeentebesturen zich vaak bezwaard door de concessie die hun voorgangers hadden verleend.

Het concessiestelsel zadelde de gemeentenaren dus op met een inefficiënt stelsel van monopolistische bedrijven, dat veel weerstand opriep. De particuliere afnemers werden, zo meenden zij, geconfronteerd met te hoge prijzen—en zij hadden geen mogelijkheid de mededinging die normaliter op de markt bestaat, in hun voordeel te laten spelen. Het verzet tegen de monopolistische nutsbedrijven had kunnen leiden tot een pleidooi voor private gemeenschappen (volgens het model van het hotel of de eigenaarsvereniging), maar dat gebeurde niet. Integendeel, in de maatschappelijke discussie won het standpunt veld dat dergelijke bedrijven in handen van de overheid behoorden te zijn. Dat standpunt werd ook op veel plaatsen in de praktijk overgenomen, maar niet overal. Camijn:

De overgang van particuliere ondernemingen naar gemeentebedrijven in de sector van de openbare nutsbedrijven begon in het laatste kwart van de 19de eeuw. Het was echter geen algemene overgang. Per gemeente werd beslist: doorgaan met concessieverlening of de productie of exploitatie in eigen beheer nemen. Het feit dat een gemeente de stap naar bijvoorbeeld een eigen gasbedrijf al genomen had, was nog geen garantie dat dit ook bij de water- of elektriciteitsvoorziening zou gebeuren. De beslissing over de overgang naar het gemeentebedrijf werd op pragmatische gronden genomen.

De eerste investeringen waren al door de privé-sector gedaan. De water-, gas- en elektriciteits- en telefoonleidingen lagen er al. Er was ondertussen veel lokale knowhow over bouw, beheer en onderhoud van nutsbedrijven gevormd. De overname van de nutsbedrijven door de gemeenten was dus een relatief goedkope—en vanuit politiek oogpunt ren-

---

<sup>14</sup> Deze bezwaren worden door Camijn, *op.cit.*, vermeld.

dable—zaak geworden. In het verschiep lagen de hoge inkomsten van de gemeentelijke nutsbedrijven. Daarmee konden de lokale politici ‘aan politiek doen’, dus hun eigen politieke projecten financieren en hun electorale basis versterken. Dat was ook voor liberaal gezinde politici—een belangrijke machtsfactor in de negentiende-eeuwse Nederlandse politiek—een aanlokkelijk vooruitzicht.

De afkeer van liberale politici voor overheidsbemoeienis met het economische leven hield geen stand in het electorale discours. Dat discours werd overigens meer en meer bepaald door ideologische clichés zoals ‘Productie voor de winst van enkelen *versus* productie voor het algemeen belang’. Dat de ‘productie voor de winst van enkelen’ alleen maar een naam was voor de eerdere overheidsbemoeienis in de vorm van het concessiestelsel, kwam in dat ideologisch geladen electorale discours niet langer aan bod. Integendeel, de gevolgen van het falen van de overheid werden vanaf die tijd altijd wel door iemand uitgelegd als bewijzen van het falen van ‘de markt’ en opgevoerd als argumenten om de overheid meer bevoegdheden te geven. In dat intellectuele klimaat kalfde het liberale *laissez faire* geleidelijk aan af en nam de overheidsbemoeienis onophoudelijk toe.

## Staatsbedrijven

Niet alleen de gemeentelijke nutsbedrijven, maar ook staatsondernemingen zagen op de hiervoor geschetste wijze het licht. Telegrafie, telefonie, posten en spoorwegen waren uiteraard niet zinvol tot het gebied van een gemeente te begrenzen. Daar speelden ook militaire en strategische motieven en de belangen van ‘de staatsveiligheid’ (spionage) een belangrijke rol. Dat was zeker het geval voor het postmonopolie. Dat aspect is ook vandaag nog nadrukkelijk aanwezig, zoals iedereen weet die oog heeft voor ontwikkelingen als het elektronische spionagenetwerk Echelon en de Europese projecten in verband met de verzending en de opslag van elektronische gegevens.

De controle over de communicatie (per brief, telegraaf, telefoon of via modernere technieken) is altijd al een politieke prioriteit geweest—niettegenstaande al het gedoe over het brief- en het bankgeheim en andere aspecten van de ‘privacy’. Daarnaast was het postmonopolie ook een belangrijke bron van inkomsten voor de centrale overheid, al verpachtte die vaak privileges dienaangaande aan steden of aan particuliere bodendiensten. De eerste Nederlandse Postwet dateert van 1807 en maakte van de posten een zelfstandige overheidsdienst met een monopolie op het briefvervoer.

Omwille van de winsten die zij met de postdienst maakte, was de overheid huiverig om een concessie te verlenen aan de particuliere spoorwegmaatschappijen om hun interne telegraafdiensten voor het publiek open te stellen. De concessie kwam er toch maar onder de beperkende voorwaarde dat eventuele verliezen bij de posten door de concessionarissen betaald moesten worden. Onder meer omdat Pruisen weigerde zijn telegrafie te verbinden met een particulier net, kwam in 1852 onder de Telegraafwet de Rijkstelegraafdienst tot stand. De wet ging uit van staatsbeheer, maar tot 1884 bestonden er naast de Rijkstelegraafdienst verschillende particuliere ondernemingen.

Hoewel de telefoon lang een lokaal communicatiemiddel was, was ook voor de uitbating van lokale netwerken een toestemming van de rijksoverheid vereist. De gemeenten gaven zelf de concessies, die dan door het rijksgezag werden bekrachtigd. De Nederlandsche Bell-Telefoon Maatschappij (NBTM) was in 1880 de eerste concessiehouder in Amsterdam. De maatschappij verkreeg in 1888 vergunning voor de exploitatie van interlokale verbindingen, zij dat zij driekwart van de opbrengsten moest afstaan aan de

rijksoverheid, die slechts voor ruim de helft deelnam in de investeringen. Na afloop van de eerste concessieperiode, gingen veel gemeenten zelf hun telefoonnet uitbaten. Dat was bijvoorbeeld het geval in Amsterdam (1895) en Rotterdam. In een aantal andere steden, zoals Groningen en Utrecht, bleef particuliere exploitatie wel bestaan. Deze mengvorm zou nog tot ver in de twintigste eeuw voortduren.

De internationale telefonie was in Nederland van in het begin een staatsmonopolie. Het argument hiervoor was dat de landen waarmee verbinding moest worden gemaakt, ook staatsbeheer kenden. Men bleef wel gebruik maken van de installaties van de NBTM.

De spoorwegen werden aanvankelijk hoofdzakelijk als economische assets gezien. In dat licht beschouwd lag particuliere exploitatie (zij het onder het inefficiënte concessiestelsel) voor de hand. Omstreeks het midden van de eeuw werd echter duidelijk dat zij ook een belangrijke factor waren in militair en strategisch opzicht. Dat bleek onder meer in de Amerikaanse burgeroorlog (1860-1864) en nog duidelijker in de Blitzkrieg van de Frans-Duitse oorlog van 1870.

**Spoorwegen.** In 1839 werd het eerste deel van de spoorlijn van Amsterdam, via Haarlem en Den Haag, naar Rotterdam in gebruik genomen. [...] Deze lijn werd geëxploiteerd door de Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij (HIJSM).

Een eerder initiatief in 1834 [...] mislukte door gebrek aan kapitaal. Naar aanleiding van die mislukking kreeg een regeringscommissie de opdracht te onderzoeken wat het belang en de mogelijkheden waren van de aanleg van spoorwegen in Nederland en 'in hoeverre de medewerking van het Gouvernement' was vereist. De commissie toonde zich tegenstander van staatsaanleg en -exploitatie [...]. Slechts in hoogst zeldzame gevallen moest de staat zelf initiatieven nemen. De mislukte lijn tussen Amsterdam en Duitsland was volgens de commissie zo'n uitzondering, zodat staatsaanleg bij deze lijn geoorloofd en wenselijk was. De Tweede Kamer deelde deze mening echter niet. Alleen door persoonlijk ingrijpen van koning Willem I—hij garandeerde de interestbetaling op de benodigde lening—kon voldoende particulier kapitaal bijeen worden gebracht om deze lijn toch te realiseren.

In 1845 kon de Nederlandsche Rhijnspoorwegmaatschappij (NRS) de verbinding tussen Amsterdam en Arnhem in gebruik nemen. Tussen 1845 en 1860 waren er veel concessie-aanvragen, maar vond hoegenaamd geen nieuwe aanleg plaats. [...] Staatsaanleg of -exploitatie was helemaal uit den boze. Dit standpunt veranderde in 1860 onder [het liberale kabinet] Van Hall. [...] Ondanks veel bezwaren gingen de Senaat en de Tweede Kamer akkoord. In 1863 werd de Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen (SS) opgericht. De SS kreeg de concessie voor de exploitatie van de door de staat aangelegde spoorwegen. [...]

In 1890 kwamen de spoorwegovereenkomsten tot stand. De NRS verdween van het toneel, terwijl de SS en de HIJSM een aantal geconcentreerde lijnen onder hun beheer kregen. De concurrentie bleef gehandhaafd, maar het spoorwegnet moest als één geheel worden beschouwd. [...] Pas in 1917 gingen de maatschappijen vanwege de oorlogsomstandigheden een samenwerking aan. [...] Het zou nog tot 1937 duren voordat de N.V. Nederlandsche Spoorwegen werd opgericht, met de staat als enige aandeelhouder.

## Onderwijs

Door de ontwikkeling van de handel en de publieke administratie was er in Europa al van in de Middeleeuwen veel vraag naar mensen die konden lezen, schrijven en rekenen. Traditioneel verzorgde de Kerk veel onderwijs terwijl zij en de universiteiten ook onderwijs en wetenschappelijke vorming op hoog niveau aanboden. Daarnaast zette de Reformatie veel mensen aan tot het zelfstandig lezen van de bijbel, wat eveneens een stimulans was om enig onderwijs te volgen. Voor het overige was er in de overwegend agrarische

samenleving weinig vraag naar geletterde arbeidskrachten. Overall waren er wel voldoende geletterden—priesters, ambtenaren, klerken, vooral in de steden ook beroepsschrijvers—aanwezig om de anderen bij te staan bij het weinige papierwerk dat zij van tijd tot tijd toch nodig hadden om bijvoorbeeld akten op te stellen of aanspraken te registreren.

De industrialisatie en de urbanisatie brachten daar verandering in. Geschoolde arbeidskracht werd meer en meer op prijs gesteld. Scholing werd een voor de hand liggende weg om 'vooruit te komen'. Quasi-universele scholing was dan ook een van meest opvallende aspecten van de industriële revolutie, eerst en vooral uiteraard in Groot-Brittannië, het thuisland van die revolutie.

Daar ging de overheid zich daar pas in 1870 met het onderwijs bemoeien, toen de Forster Act door het parlement werd goedgekeurd.<sup>15</sup> Dat was aan de vooravond van de tweede industriële revolutie, waar Groot-Brittannië overigens niet de eerste viool in speelde.

Op dat moment genoten negentig percent of meer van de kinderen gemiddeld zes jaar onderwijs, ruim voldoende om te leren lezen, schrijven en rekenen. Bij het pleidooi voor de aanvaarding van zijn wetsvoorstel had Forster een veel lager percentage genoemd, dat later als bewijs genoemd werd 'van wijdverspreid analfabetisme in het negentiende-eeuwse Engeland'. Forsters statistiek was echter gebaseerd op de voor die tijd onrealistische hypothese dat kinderen van hun zesde tot hun veertiende jaar naar school zouden gaan. Zo kwam hij tot conclusie dat tussen de vijftientig en de vijftig percent van de 'school-age population' van onderwijs verstoken bleef.<sup>16</sup> Omgerekend naar een realistischere 'school-age' van zes in plaats van acht jaren, geven zijn cijfers evenwel het hierboven genoemde hogere percentage, dat trouwens al eerder in het rapport van de Newcastle Commission on Popular Education was genoemd.

Al in 1813 had James Mill vastgesteld dat er 'zelfs in de omgeving van London, toch niet het meest ontwikkelde of fatsoenlijke deel het koninkrijk, nauwelijks een dorp is zonder de ene of de andere school, en niet veel jongens of meisjes die niet op enigerlei wijze in lezen en schrijven onderricht worden.' Schattingen van parlementaire commissies in 1818 en 1834 gaven een toename aan van de schoolgaande jeugd van minder dan een half miljoen in het eerstgenoemde jaar tot 1,3 miljoen zestien jaar later. Nog eens zeventien jaar later, in 1851, waren er volgens de volkstelling 2,2 miljoen kinderen in het dagonderwijs. Daarvan waren er 85% in scholen die geen andere financieringsbron hadden dan het door de ouders betaalde schoolgeld. De overige 15% zaten in scholen die een (meestal kleine) subsidie ontvingen van de lokale overheid of van een liefdadige instelling. Overigens maakten die subsidies weinig verschil. De gesubsidieerde scholen gaven gemiddeld een derde meer uit voor de scholing van een leerling dan de niet-gesubsidieerde scholen—zonder enig merkbaar kwaliteitsverschil.<sup>17</sup> De subsidies kwamen dus wel de instellingen en de onderwijzers ten goede, maar niet de kinderen.

Die toename van de schoolgaande bevolking had dus niets te maken met enige overheidsbemoeienis aangezien die in het geheel niet of slechts in verwaarloosbare mate aanwezig was. Zij kwam integendeel op het conto van het particuliere belang van mensen in

---

<sup>15</sup> De uiteenzetting hieronder is grotendeels gebaseerd op het baanbrekende werk van E.G. West, *Education and the State* (derde uitgave, Liberty Fund, Indianapolis, 1994), tenzij anders vermeld.

<sup>16</sup> Op het gebruik en misbruik van statistieken bij wetgeving en beleid komen wij in een volgend hoofdstuk terug.

<sup>17</sup> David F. Mitch, *The Rise of Popular Literacy in Victorian England: The Influence of Private Choice and Public Policy* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992), p.144. Volgens Mitch (p.147-149) hadden de private zelfs een betere reputatie en ook betere resultaten dan de publieke scholen.

het lot van hun kinderen. Mill schreef in 1813 dat hij gezien had dat veel armen zozeer overtuigd waren van de noodzaak van scholing voor hun kinderen dat zij zich vrijwillig beperkten tot een armoedig dieet van aardappels om het schoolgeld te betalen.

De afwezigheid van de overheid op onderwijsgebied had een lange voorgeschiedenis. Om de verspreiding van dissidente meningen tegen te gaan hadden de absolutistische heersers en hun kerkelijke tegenhangers allerlei maatregelen genomen. Voor drukkers gold bijna overal in Europa een vergunningenstelsel. Er was een actieve censuur. Toen kranten populair werden, stelden de autoriteiten belastingen op krantenadvertenties en zegeltaksen in en ook belastingen die geheven werden op het aantal pagina's van de krant. De laatstgenoemde belastingen zetten de uitgevers ertoe aan het papierformaat te vergroten om het aantal bladzijden te verminderen—een praktijk die ook vandaag nog standhoudt. De geletterdheid en de scholing van de bevolking waren geen politieke prioriteiten.

Waar de overheden toch actief waren op onderwijsgebied, gebeurde dat dan ook vooral uit politieke overwegingen. In het bijzonder in sterk gecentraliseerde, bureaucratische staten, onder meer in Pruisen, was de overheid geïnteresseerd in de vorming van hooggekwalificeerde ambtenaren. In Frankrijk werden de elite Écoles Nationales met dat doel opgericht door Napoleon.<sup>18</sup> Een bijbedoeling was de invloed van de Kerk op het hoger onderwijs (vooral in de universiteiten) tegen te gaan. In Engeland, met zijn staatsgetrouwe Anglicaanse Kerk, was dat niet het geval. Daar bleven de onafhankelijke universiteiten de voornaamste rekruteringsbron voor het diplomatieke, politieke en administratieve overheidsperoneel.

Een politiek motief voor overheidsbemoeyenis met het lagere en het middelbare onderwijs was de indoctrinatie van de bevolking. Dat motief was eerst aangedragen door Luther in zijn oproep aan de Duitse vorsten. Volgens Luther was het hun plicht van hun onderdanen niet alleen soldaten van het vaderland te maken maar ook en nog veel meer soldaten van Christus. Zij moesten 'de strijd tegen de duivel' voeren—tegen de katholieke kerk, de ongelovigen en de andersdenkende protestanten, volgelingen van Luthers rivalen. In de negentiende eeuw, het hoogtij van het nationalisme en de cultus van de nationale staat, moest het onderwijs de vorming van een nationaal bewustzijn dienen. Het ligt in de rede dat maar weinig mensen bereid waren voor onderwijs van dat slag te betalen, evenmin trouwens als voor onderwijs dat de nadruk legde op 'vroomheid en moraal'. Daarvoor konden de mensen immers al terecht bij de lokale geestelijkheid en hun zondagsscholen.

De explosieve groei van de vraag naar scholing in de negentiende eeuw werd gedragen door de heel natuurlijke drang naar lotsverbetering en sociaal prestige. Mensen wilden ook toegang hebben tot de actieve woordcultuur van de negentiende eeuw, haar kranten, verhalen, romans, almanakken, vlugschriften en manifesto's. Daar waren er heel wat bij die specifiek op de arbeidersklasse gericht waren. Ongetwijfeld waren er ook ouders die hun kinderen en hun opvoeding en scholing verwaarloosden. Zij waren echter uitzonderingen. De overgrote meerderheid vond scholing belangrijk genoeg om met haar uitgaven een heuse onderwijssector in het leven te roepen.

Het beste wat men van de Forster Act kon verwachten was dat hij de laatste resten van ongeletterdheid zou opruimen. In werkelijkheid had hij een enorme impact op de onder-

---

<sup>18</sup> Die scholen bestaan nog altijd. Het gros van de Franse topambtenaren en veel vooraanstaande politici zijn afgestudeerd van de Écoles Nationales (ÉN). Zij zijn de zogeheten *énarques*.

wijsindustrie. Hij riep het ‘gratis onderwijs’ in het leven, dus onderwijs betaald uit belastinggelden. Dat betekende twee dingen. Ten eerste, private, schoolgeld vragende scholen moesten concurreren met volledig gesubsidieerde instellingen. Ten tweede, ouders die hun kinderen naar een private school stuurden moesten niet alleen de financiële last van die keuze dragen maar ook, als belastingbetalers, de kosten van het gratis onderwijs.

Onder die omstandigheden was er uiteraard van een ‘eerlijke concurrentie’ geen sprake. Toen ook nog de schoolplicht werd ingevoerd en de overheid zich ging bezighouden met de leerprogramma’s werd het lot van de private scholen bezegeld. Bijna alle voordelen die zij hun leerlingen konden aanbieden werden systematisch weggereguleerd, zodat zij uiteindelijk gedwongen werden vrijwel hetzelfde product af te leveren als het van staatswege georganiseerde of gesubsidieerde onderwijs. Niemand wil echter betalen voor wat hij elders ‘gratis’ kan krijgen.

Na verloop van weinig tijd ging de rijke ervaring met een soepel, efficiënt marktgericht privaat onderwijs geheel verloren. De jongere generaties leerden het dogma aanvaarden dat het onderwijs een publiek goed is dat alleen de overheid met haar dwangmacht kan produceren.

Het Engelse patroon vinden wij ook terug in de negentiende eeuw in de Verenigde Staten van Amerika. Vandaag is in landen die vroeger deel uitmaakten van het Britse Rijk het Engelse negentiende-eeuwse patroon nog sterk aanwezig. In de armenwijken in de Indiase grootsteden zijn private scholen zeer actief. Zij kunnen er de mededinging van het gesubsidieerde onderwijs overleven doordat zij hun publiek een aanmerkelijk beter en efficiënt onderwijs leveren. Soortgelijke vaststellingen worden trouwens ook in andere ontwikkelingslanden gedaan.<sup>19</sup>

Op het Europese continent was er veel minder ruimte voor het ontstaan van een echte onderwijsmarkt. De bureaucratistische ideologieën en praktijken van Pruisen en Frankrijk wogen zwaar op het openbare leven. De verstatelijking van het onderwijs begon er al vrij vroeg, in Frankrijk bijvoorbeeld met de creatie van het ambt van ‘instituteur’. De Kerk kon haar rol in het onderwijs echter nog lange tijd handhaven. Dat gold ook voor de gereformeerde kerken in de protestantse landen. Aan het einde van de eeuw kwam het tot een heuse en vaak lang aanslepende ‘schoolstrijd’ over de wettige bevoordeling van de rijkscholen en de benadeling van de ‘bijzondere’ of ‘vrije’ (confessionele) scholen. De politieke liberalen waren de meest fervente voorstanders van de verstaatsing van het onderwijs—op dat vlak was hun seculier, antiklerikaal republicanisme duidelijk sterker dan hun band met het klassieke liberalisme.

## Misdaadbestrijding

Een onaangenaam aspect van de snelle urbanisering was de toename van de misdaad en het onveiligheidsgevoel in de steden. Het is dus niet verwonderlijk dat de mensen die daar onmiddellijk mee geconfronteerd werden, heel wat initiatieven ontplooiden om de misdaad te bestrijden. Die mensen waren niet altijd en zeker niet in de eerste plaats de gemeentelijke overheden. Zoals er vandaag een bloeiende markt is voor veiligheidsinstallaties, privébewakings- en beschermingsdiensten, zo was er in de negentiende-eeuwse

---

<sup>19</sup> James Tooley, *The Global Education Industry: Lessons from Private Education in Developing Countries* (Institute of Economic Affairs/International Finance Corporation, London, 1999); ook E. Jimenez e.a., ‘The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries’ (*World Bank Observer*, 1991, 6, p.205-218)

stad een bloeiende markt voor diensten die wij nu als ‘politietaken’ plegen te karakteriseren.

In de negentiende eeuw was er nauwelijks sprake van een officiële politiemacht in de hedendaagse zin van het woord. Onder ‘politie’ werd toen verstaan de algemene bevoegdheid van de overheid om maatregelen te nemen voor de handhaving van de openbare orde, misdaadbestrijding, fysieke en morele hygiëne en in het bijzonder ook economische regulering. De politiemacht berustte dus bij de overheden en hun administratieve en controlediensten in het algemeen, niet bij een gespecialiseerd korps van geüniformeerde, gewapende agenten.

In Engeland werd het eerste moderne politiekorps, de London Metropolitan Police (Londense stadspolitie) in 1829 opgericht. Pas in 1856 werden de lokale overheden verplicht door de County and Borough Police Act een lokaal politiekorps te onderhouden op kosten van de belastingbetalers. Het Engelse publiek was niet blij met het verschijnen van de geüniformeerde ‘bobbies’. Zij werden als een aanslag op het sociale en politieke leven van het land beschouwd.<sup>20</sup>

Op het continent, met zijn langere traditie van staatscentralisme, waren er al eerder dergelijke politiekorpsen maar ook die waren niet echt indrukwekkend. Bovendien waren zij vooral bezig met de ‘openbare orde’ (de bestrijding van smokkel en andere ‘belastingdelicten’, rellen en dergelijke) en andere aspecten van het oude, ruimere politiebepgrip. Zij dienden veeleer de belangen van de overheden en de heersende groepen dan dat zij tegemoet kwamen aan de verzuchtingen van particulieren naar bescherming tegen misdaden.

Het lag voor de hand dat de particulieren niet bij de pakken zouden blijven zitten. Zij vormden verenigingen en organisaties om hun belangen te beschermen. Behalve politieke clubs die aanstuurden op hervormingen (wetswijzigingen of ander beleid), waren er ook—en veel meer—die zelf de problemen wilden aanpakken.<sup>21</sup>

Hoeveel ruimte zij daartoe hadden, verschilde van land tot land. In de Verenigde Staten, vooral in de westelijke territoria waar er geen formele overheid bestond, kwam een quasi geheel geprivatiseerd systeem van particuliere rechtshandhaving tot stand. Zogeheten vigilantes werden georganiseerd om misdadigers op te sporen, rechtbanken te vormen en straffen uit te spreken en uit te voeren.<sup>22</sup>

In andere landen was die ruimte er niet. Veel—soms bijna alle—onderdelen van de rechtshandhaving waren er stevige monopolies van een staat die geen concurrenten dulde. In Groot-Brittannië was dat bijvoorbeeld het geval voor de rechtbanken. Ruimte voor particuliere initiatieven was er daar wel op het vlak van de opsporing en de vervolging van criminelen.<sup>23</sup> Dat waren klussen die de benadeelden of hun familie zelf moesten klaren. Anders gezegd, de mensen waren niet onderworpen aan de staatsjustitie, maar konden die benaderen als zij daar het nut van inzagen. De belangrijkste beslissingen op het vlak van de rechtsbescherming lagen bij henzelf. Zij hadden het initiatief maar waren uiteraard ook grotendeels verantwoordelijk voor de kosten daarvan. Als particulieren kon-

---

<sup>20</sup> R.J. Storch, ‘The Plague of the Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in England, 1840-1857’ (*International Review of Social History*, XX, 1975), 61-90. Ook Encyclopedia Britannica 2000 online, ([www.britannica.com](http://www.britannica.com)), s.v. ‘Police’.

<sup>21</sup> R.C. Ellickson, *Order Without Law: How Neighbours Settle Disputes* (Harvard University Press, Cambridge, 1991).

<sup>22</sup> T. Anderson, ‘An American Experiment in Anarcho-Capitalism: The Not So Wild Wild West’ (*The Journal of Libertarian Studies*, III, 1, 1979), p.9-30.

<sup>23</sup> D. Hay & F. Snyder (eds.), *Policing and Prosecution in Britain, 1750-1850* (Clarendon Press, Oxford, 1989).



den zij die immers niet zonder meer afwentelen naar de belastingbetalers.

Omdat het beroep op de rechtbanken een dure aangelegenheid was, vooral ook omdat daar advocaten bij te pas kwamen, richtten die particuliere opsporings- en vervolgingsassociaties zich op de recuperatie van gestolen goederen of het verkrijgen van een schadevergoeding voor de slachtoffers. Penale straffen voor misdadigers waren niet hun voornaamste bekommernis. De opgespoorde en gevatte misdadigers kregen daarom meestal de kans een ‘composition’ (vergelijk, minnelijke schikking) te aanvaarden. Slechts als zij dat weigerden of zich schuldig gemaakt hadden aan vreselijke wandaden werden zij aan de rechtbanken en de autoriteiten overgeleverd. Op die manier kon men de kosten beperken tot wat werkelijk nodig was voor de opsporing van misdadigers en rechtsherstel voor de slachtoffers. Uiteraard waren alleen ‘echte’ misdrijven (geweld tegen personen en eigendommen, oplichting en bedrog) voorwerp van dergelijke opsporings- en vervolgingsinspanningen. In de bestrijding van politieke en andere slachtofferloze misdrijven, inbreuken op fatsoensnormen, economische reguleringen en dergelijke zagen die verenigingen geen brood.

Dat systeem had eeuwenlang goed gewerkt in een overwegend agrarische samenleving met weinig mobiliteit. Het bleef werkzaam tot het door de organisatie van een officiële politiemacht uit de markt werd gedrongen. Tegen met belastinggeld gefinancierde monopolies kunnen weinig particuliere organisaties optornen. De deemstering van de particuliere opsporing en vervolging kwam er echter pas omstreeks het midden van de negentiende eeuw.

In de verstedelijkende samenleving van de achttiende en vooral de negentiende eeuw kreeg het systeem uiteraard te maken met nieuwe uitdagingen. Urbanisatie en verbeterde mobiliteit maakten het zoveel gemakkelijker voor criminelen om ‘in de anonimiteit’ van de stad onder te duiken of om zich met hun buit naar een ander deel van het land uit de voeten te maken. De ‘pakkans’ verminderde en het onveiligheidsgevoel nam toe.

De autoriteiten reageerden op die ontwikkelingen met alsmaar strengere strafbepalingen (deportatie naar de kolonies, doodstraf) voor alsmaar meer overtredingen. Op die manier poogden zij het afschrikkingeffect van de straf op peil te houden zonder extra te investeren in middelen en mensen voor de effectieve bestrijding van de misdaad. De overdreven zware straffen hadden echter een omgekeerd effect. Slachtoffers waren minder geneigd misdadigers voor de rechtbanken te brengen en rechters gingen gemakkelijker tot strafvermindering of zelfs vrijspraak over.

Die situatie lokte kritiek uit van radicale, progressieve hervormers. Zij begonnen aan te dringen op de oprichting van meer, grotere en beter georganiseerde politiediensten door de nationale en de lokale autoriteiten. Zij hadden echter niet zozeer de misdaadbestrijding als wel de misdaadpreventie op het oog. Zij zagen de misdaad als een probleem veroorzaakt door bepaalde groepen—armen, paupers—die daarom onder strenge en omvattende controle en voogdij van de overheid moesten worden geplaatst. Die moest hun discipline en fatsoen bijbrengen. De invloed van Bentham's idee van het Panopticon—symbool voor de alziende en alles regelende overheid—was duidelijk merkbaar.

Met hun beroep op het voorzorgsprincipe gingen die intellectuele en elitaire hervormers echter in tegen de realiteitszin en het rechtvaardigheidsgevoel van een groot deel van de bevolking. Wat de hervormers voorstonden was immers een regelrechte aanslag op het beginsel dat men geacht moet worden onschuldig te zijn tot het tegendeel bewezen is. Bovendien wisten de mensen wat zo'n algemene, op preventie gerichte politie in de

praktijk zou betekenen. Wat kon men van de staatspolitie anders verwachten dan dat die haar broodheer zou dienen—de politieke overheid, niet de door misdaad bedreigde particulier? De mensen wisten ook dat zij als belastingbetalers de kosten van de politiemacht moesten dragen terwijl zij tegelijkertijd de controle verloren over het gebruik van dat geld. Zij waren er zich ook maar al te goed van bewust dat meer politie niet noodzakelijk meer veiligheid betekende, maar wellicht alleen meer controle op de naleving van allerlei onbenullige reglementen.

Maar vooral, de mensen voelden zich niet machteloos tegen de misdaden waar zij werkelijk mee zaten. Voor hen was de stad een dagdagelijkse realiteit, geen theoretische abstractie. Zij beseften dat verstedelijking niet alleen of zelfs in de eerste plaats de misdadigers ten goede kwam. Misschien waren zij minder ‘solidair’ met hun burens dan de dorpsbewoner, maar dat was dan zo omdat zij in de stad hun burens grotendeels zelf konden kiezen. Misschien waren de stadsmensen wel meer individualistisch dan de plattelandsbewoner, maar dat was dan zo doordat zij meer contacten met andere mensen hadden en meer mogelijkheden om te kiezen met wie zij wilden omgaan en samenwerken.

Tegenover de ‘anonimiteit van de stad’, waar de misdadigers van konden profiteren, stonden de enorm toegenomen mogelijkheden van communicatie, vereniging, organisatie en kapitaalvorming. De mogelijkheden voor vrijwillige ‘collectieve actie’ waren in de stad veel groter dan op het platteland. Dat was ook het geval voor verenigingen die de opsporing en de vervolging van misdadigers tot doel hadden.

Een belangrijke bijdrage van de particuliere misdaadbestrijding kwam er in de vorm van advertentiecampagnes in de kranten en op publieke plaatsen. Op die manier werden misdaden, beschrijvingen van daders of betrokkenen, of van gestolen goederen bekendgemaakt en beloningen aangekondigd voor wie daarover nuttige inlichtingen kon verstrekken. Er ontstonden ook communicatie- en samenwerkingsverbanden tussen verenigingen in meerdere stadsdelen of zelfs in meerdere steden. Hoewel de verenigingen dure activiteiten zoals de gerechtelijke vervolging van misdadigers reserveerden voor misdaden tegen hun leden, namen zij gewillig deel aan de verspreiding van informatie over misdaden tegen anderen. Op die manier droegen zij effectief bij tot het publieke goed ‘veiligheid’.

De anonimiteit die de stadsomgeving de misdadiger kon bieden, moet dus wel gerelativeerd worden. Volgens historici was de pakkans door het optreden van particuliere opsporingsdiensten in elk geval groter dan zij tegenwoordig is onder het regime van professionele officiële politiediensten.<sup>24</sup>

## Conclusie

Het is onwaarschijnlijk dat de politisering en de verstaatsing van het openbare leven in de negentiende eeuw een rationele respons was op ‘het falen van de markt en het particuliere initiatief’. Het ligt meer voor de hand de oorzaak ervan te zoeken in de wens van de politieke autoriteiten om hun monopolieposities en andere privileges te handhaven en uit te breiden. Wij hebben inderdaad gezien dat de activiteit van de particuliere sector de ruimte vulde die de overheid openliet en vaak heel wat vernieuwingen en verbeteringen tot stand bracht. De overheid beperkte er zich veelal toe over te nemen wat door de particuliere

---

<sup>24</sup> J. Styles, ‘Print and Policing: Crime Advertising in Eighteenth Century Provincial England’, in D. Hay & F. Snyder (eds.), *Policing and Prosecution in Britain, 1750-1850* (Clarendon Press, Oxford, 1989), p.75-88.

sector begonnen was, niet omdat die tekortschoot, maar uit politieke overwegingen. Belangrijk daarbij was dat waar de overheid economisch actief werd, de vraag naar 'gratis' diensten en goederen snel toenam. Dat was een vraag waar particulieren, zonder belastingmacht, niet aan konden voldoen.

Het grote 'voordeel' van de politieke methode is inderdaad dat zij diensten 'gratis' of tegen sterk gereduceerde prijzen kan aanbieden (namelijk uit belastinggelden). De overheid heeft dus op elke markt waarop zij zich begeeft een immens concurrentievoordeel. Ook 'gratis' heeft echter een prijs. Wat de belastingen weghalen bij de privé-sector zijn middelen die de privé-sector zelf niet meer kan inzetten voor de oplossing van problemen waar mensen werkelijk mee zitten. In het beste geval doet de overheid wat anders de privé-sector zou gedaan hebben. Zij vervangt en verdringt 'de civiele maatschappij' die haar problemen volgens de economische methode oplost. Tegelijkertijd creëert zij echter een situatie waarin tal van mensen erop rekenen dat de overheid anderen doet betalen voor hun comfort, veiligheid en andere aspecten van hun levensstandaard. Kortom, zij creëert een situatie waarin investeren in politieke invloed belangrijker wordt dan investeren in eigen economische initiatieven. Zoals Bastiat in het midden van de negentiende eeuw al opmerkte, de staat wordt 'de illusie dat iedereen op kosten van iedereen kan leven'.