

Wat is er mis met marktwerking?

Sinds de jaren tachtig raakte vermarkting en bedrijfsmatig werken in zwang als de oplossing voor vrijwel alle maatschappelijke problemen. Sinds kort pleiten vrijwel alle politieke partijen – zelfs de VVD – voor een grotere en actievere rol voor de overheid. Maar staatsinterventie en marktwerking staan niet tegenover elkaar.

BEN DANKBAAR

Emeritus-hoogleraar innovatiemanagement (RUN)

Recentelijk is onder invloed van de financiële crisis en de eurocrisis, maar vooral door de klimaatcrisis en de coronacrisis de waardering voor de rol van de staat in de economie weer groter geworden.¹ Zelfs verklaarde tegenstanders van overheidsinterventie in de economie moeten toegeven dat die interventie soms toch echt noodzakelijk is. Sociaal-democraten vonden altijd al dat de democratische staat moest ingrijpen om de zwakkeren in de samenleving te ondersteunen. Vakbonden moesten wettelijk beschermd worden, de arbeidstijden moesten wettelijk beperkt worden, er moest een minimumloon komen, een oudedagsvoorziening, enzovoort.

Tegen die achtergrond is het vanzelfsprekend dat er in de PvdA veel wordt gesproken over de noodzaak om te strijden tegen marktwerking, vermarkting en tegen een bedrijfsmatige aanpak van problemen.² Daarbij worden twee zaken vaak over het hoofd gezien. In de eerste plaats mag niet zonder meer worden aangenomen dat staatsinterventie in de economie per definitie eerlijk en efficiënt is. Bij de

affaire rond de kinderopvangtoeslag hebben we gezien dat ambtenaren bij het toepassen van regels die bedoeld waren om fraude te verhinderen, tot oplossingen komen die als oneerlijk worden ervaren. Mensen die te goeder trouw waren, kwamen in grote financiële problemen.

Bij efficiëntie in regelgeving moet altijd bedacht worden dat politici de regels soms complex maken om burgers zo goed mogelijk te bedienen. Dat doen ze door in wetgeving veel mogelijkheden in te bouwen om maatwerk te kunnen leveren. Daarnaast hebben ambtenaren evenmin een belang bij simpele regels zonder veel uitzonderingen. Want hoe meer regels, des te meer ruimte voor ambtelijke interpretatie.

In de tweede plaats – en dat is een nog fundamenteeler punt – is het onjuist om staat en economie tegenover elkaar te plaatsen alsof ze los van elkaar bestaan. In werkelijkheid bestaat er geen economie zonder staat en evenmin een staat zonder economie. De keuze is nooit die tussen wel of geen staatsinterven-

tie, zoals vaak in het maatschappelijke debat wordt gesuggereerd.

De keuze is altijd tussen verschillende interventies. Zelfverklaarde tegenstanders van staatsinterventie blijken daar vaak helemaal niet meer tegen te zijn als de 'vrije' markt niet dat oplevert wat ze verwacht hadden. Omgekeerd moeten partijen die traditioneel vaker pleiten voor staatsingrijpen, niet bang zijn om te erkennen dat marktwerking soms ook positief kan werken.

In dit artikel verdedig ik in de discussie over marktwerking twee stellingen. (1) Er is niks mis met marktwerking als de markt goed geregeld wordt. En (2) er is niks mis met een bedrijfsmatige manier van werken, wanneer die onder druk van concurrentie gericht is op de juiste doelen.³

Marktwerking

Er is sprake van marktwerking wanneer meerdere aanbieders van een bepaald product of een bepaalde dienst met elkaar concurreren om de gunst van potentiële klanten. Een markt functioneert goed als klanten tevreden zijn, aanbieders uit de kosten komen en ruimte hebben voor innovatie. Als klanten goed weten wat ze willen en als de aanbieders goed duidelijk maken welke eigenschappen hun producten hebben, dan leidt dat ertoe dat de klanten die producten kopen die het meest aan hun wensen en verlangens tegemoetkomen.

Concurrentie kan gaan over prijs, maar ook over kwaliteit, duurzaamheid, innovativiteit of design. Omdat de voorkeuren van klanten verschillen, kunnen bedrijven die gelijksoortige maar toch verschillende producten aanbieden, lange tijd naast elkaar overleven.

Een probleem is dat sommige aspecten die voor klanten belangrijk zijn – bijvoorbeeld duurzaamheid en kwaliteit – vaak moeilijk zijn te beoordelen. De prijs daarentegen is gemakkelijk te begrijpen. Veel discussie over marktwerking gaat dan ook over prijs: wie de laagste prijs vraagt, verleidt doorgaans de

meeste klanten tot een aankoop of overeenkomst. Dat werkt heel aardig op de markt voor aardappelen, maar op de markt voor fietsen of wasmachines is het al een stuk lastiger. En op de markt voor diensten van opleiders, loodgieters, dakdekkers of reisorganisaties kun je bij het selecteren op prijs aardig de mist ingaan.

Concurrentie is óók een vorm van samenwerking

Om de consumenten te beschermen zijn er door de overheid en soms ook door een bedrijfstak minimumeisen geformuleerd waaraan producten of diensten moeten voldoen, welke diploma's aanbieders van bepaalde diensten moeten hebben of welke materialen wel of niet gebruikt mogen worden. Daarmee wordt een soort bodem gelegd in de concurrentiestrijd – en daar is eigenlijk niks mis mee zolang deze afspraken gelden voor alle aanbieders.

Het mooie van concurrentie is dat iedere aanbieder gedwongen wordt om steeds na te denken over mogelijkheden om zijn aanbod te verbeteren. Wie niet verbetert loopt het risico marktaandeel te verliezen en uiteindelijk failliet te gaan. Concurrentie kan van bedrijven komen die een gelijksoortig product aanbieden. Soms komt concurrentie ook van bedrijven die een totaal ander product aanbieden, dat voor de koper dezelfde functies vervult als het oude product, maar daarnaast nog extra functies biedt.

Dat kan ertoe leiden dat bedrijven en zelfs hele bedrijfstakken verdwijnen. In navolging van de Oostenrijks-Amerikaanse econoom Joseph Schumpeter spreken we dan van *creatieve destructie*: de koets maakte plaats voor de auto, de schrijfmachine voor de computer, het filmrolletje voor de SD-kaart. Concurrentiedruk heeft op deze manier in de afgelopen

twee eeuwen enorm veel verbeteringen en vernieuwingen opgeleverd.

Concurrentie heeft ook lelijke kanten. Niet zelden drukken bedrijven elkaar de markt uit en blijven er maar een paar ondernemingen over die de markt beheersen. Marktmacht kan leiden tot onnodig hoge prijzen en het uitsluiten van nieuwkomers met goede ideeën. Farmaceutische bedrijven en de grote internetconcerns gebruiken tegenwoordig hun marktmacht om nieuwkomers met goede ideeën op te kopen, waardoor deze machtige multinationals hun positie verder kunnen versterken.

Een van de doelen van mededingingsbeleid van de overheid is om deze marktmacht te bestrijden om zo de positieve kanten van concurrentie te behouden. Fusies en overnames kunnen verboden worden en soms worden bedrijven zelfs opgesplitst. Mededingingsbeleid heeft echter niet kunnen (of willen) verhinderen dat er zeer grote ondernemingen zijn ontstaan, veel groter dan nodig om mogelijke voordelen van schaalgroottes te benutten. Het mededingingsbeleid heeft vooral gekeken naar mogelijke nadelen voor consumenten door hoge prijzen en veel minder naar de maatschappelijke en politieke invloed en macht van grote ondernemingen. Recentelijk is daar wel weer meer aandacht voor door de grote maatschappelijke invloed van techgiganten als Google, Facebook en Apple.

Concurrentie

Concurrentie wordt soms geplaatst tegenover samenwerking. In het mededingingsbeleid wordt samenwerking gezien als slecht en spreken we van 'collusie' en 'kartelvorming'. In de kritiek op marktwerking wordt samenwerking soms juist naar voren geschoven als het betere alternatief. Maar concurrentie is óók een vorm van samenwerking. Bedrijven staan niet te juichen als een concurrent op hun pad komt, maar tegelijkertijd zien ze wel dat ze door concurrentie beter worden. Want concurrentie zorgt er ook voor dat bedrijven

de beste imiteren en leren van diens producten en methoden. We zien dat ook in de sport. Sterke teams en sterke atleten strijden graag tegen de sterkste tegenstanders, omdat ze weten dat ze dan het beste uit zichzelf moeten halen.

Concurrentie gaat over winst maken. Wanneer het niet lukt om producten en diensten te verkopen tegen een prijs waarbij na aftrek van alle kosten nog wat overblijft, dan heeft een bedrijf geen bestaansrecht. Dat geldt voor grote en kleine bedrijven, voor sociale ondernemingen en coöperaties net zo goed als voor multinationale beursgenoteerde ondernemingen. Winst is een belangrijke indicator dat een bedrijf blijkbaar de juiste beslissingen heeft genomen. Daardoor weten verschaffers van kapitaal of het de moeite waard is om een bedrijf geld te lenen.

Regulering

Een apart probleem is het feit dat de productie van goederen en diensten vaak kosten met zich meebrengt die door niemand betaald worden. Dan denken we vooral aan lucht-, water- en grondverontreiniging, vernietiging van de natuurlijke leefomgeving, klimaatverandering en vermindering van biodiversiteit. Een individuele producent kan deze kosten alleen maar doorberekenen aan de klant als zijn concurrenten dat ook doen. Anders prijst een producent zichzelf uit de markt en zal een bedrijf in veel gevallen uiteindelijk failliet gaan. De overheid moet er daarom voor zorgen dat deze kosten zichtbaar en eerlijk gedragen worden. Daarvoor zet de overheid een combinatie in van beprijzen, verboden en geboden.

Het invoeren van regels brengt ook nadelen met zich mee. De naleving van regels moet gecontroleerd worden, want anders hebben ze geen zin. En er moeten straffen uitgedeeld worden aan degenen die zich niet aan de regels houden, want regels zonder sancties zijn zelden effectief. En dat kost geld. Boetes leveren wellicht wat op, maar het doel is natuurlijk dat iedereen zich uit angst voor boetes

aan de regels houdt — en dan zijn er dus geen inkomsten uit boetes. Bij de voorgeschreven veiligheidsvoorzieningen in auto's kost controleren niet zo veel, want die worden vanuit de fabriek met veiligheidsriemen en airbags geleverd. De controle of een slachthuis zich aan alle hygiënevoorschriften houdt, is een stuk ingewikkelder en dus duurder.

Ons vertrouwen in de kwaliteit van het vlees dat wij in de supermarkt kopen is voor een belangrijk deel gebaseerd op de wetenschap dat er gecontroleerd wordt en dat de betrokken bedrijven en hun directie forse straffen krijgen als er iets niet in orde is. Dat neemt niet weg dat de vraag gesteld mag worden of de kosten van controle in alle gevallen opwegen tegen de voordelen die controle oplevert. Dat is niet altijd gemakkelijk vast te stellen, maar het wordt nog veel lastiger als regels in de loop van de tijd uitgebreid worden, op elkaar gestapeld worden of zelfs in strijd met elkaar zijn.

Het is misschien niet de bedoeling om regelingen zo ingewikkeld mogelijk te maken maar het resultaat van alle pogingen om regels te maken die met alle mogelijke omstandigheden rekening houden, is er soms wel naar. Daarom kan het zinvol zijn na te denken over deregulering. In de afgelopen decennia is er vaak over deregulering gesproken alsof het altijd goed is om regels af te schaffen. Op de achtergrond speelt daarbij vaak de gedachte dat markten het beste werken als ze niet gereguleerd worden. Dat is klinkklare onzin. Er bestaan helemaal geen markten waarop geen regels gelden. En in onze ingewikkelde economie met al die ingewikkelde en ondoorzichtige producten en diensten zijn veel regels gewoon nodig om de markt goed te laten functioneren.

Vermarkting

Bij vermarkting gaat het om de introductie van marktwerking, dat wil dus zeggen concurrentie op terreinen waar die tot dusver niet aanwezig was. In de afgelopen dertig jaar is er

bijvoorbeeld marktwerking geïntroduceerd in het openbaar vervoer, de postbezorging, de telefonie, de levering van energie en bij ziektekostenverzekeringen. Waarom was die marktwerking er dan eerder niet?

Een producent kan milieuschade alleen doorberekenen als concurrenten dat ook doen

In veel gevallen ging het om wat economen een 'natuurlijk monopolie' noemen. Een spoorwegverbinding, een stroom- of gasnet leg je in principe maar één keer aan. De investeringskosten zijn zo hoog dat een concurrent niet zomaar tot de markt kan toetreden door een tweede energienet of spoorwegverbinding aan te leggen. In andere gevallen creëert de overheid een monopolie om ervoor te zorgen dat alle burgers van een dienst kunnen profiteren. Post bezorgen in een afgelegen dorp kost meer geld dan het oplevert, maar in ruil voor het alleenrecht op postbezorging kreeg de PTT (tegenwoordig PostNL) de verplichting om ook daar brieven te bezorgen.

Ziekenfondsen hadden dertig jaar geleden geen concurrenten. Wie minder dan de 'ziekenfondsgrens' verdiende was verplicht aangesloten bij het ziekenfonds van de regio waar hij of zij woonde. Het monopolie van de ziekenfondsen was wettelijk geregeld. Ook het zorgaanbod had (en heeft) de kenmerken van een monopolie: als je dicht bij huis wilt blijven, is de keuze tussen ziekenhuizen meestal erg beperkt. Op de markt voor ziekenzorg was er dus sprake van een dubbelzijdig monopolie. Ziekenfondsen en zorgaanbieders voelden beide geen grote druk om na te denken over kostenbesparingen. De klanten konden toch

nergens anders heen. Wanneer een apotheker een nieuwe apotheek opende in een regio zonder instemming van de daar reeds gevestigde apothekers, betaalde het ziekenfonds diens declaraties niet. Zo'n apotheker moest van particuliere patiënten rond zien te komen. Zo bleef het dubbelzijdig monopolie bestaan.⁴

In de afgelopen decennia is aan veel van die monopolies een einde gemaakt. Critici van vermarkting zien deze ontwikkeling vooral als een politieke, ideologisch gedreven beweging die zij de naam 'neoliberalisme' hebben gegeven.⁵ In de loop van de jaren tachtig en versterkt door de ineenstorting van de Sovjet-Unie werd het politieke debat gedomineerd door politici en politieke stromingen die altijd al kritisch geweest waren over staatsondernemingen, regulering, staatsinterventie in de economie en de 'uitwassen' van de welvaartsstaat. Het nieuwe aan het neoliberalisme lag niet in de ideeën, want die waren oeroud, maar in de herleving van deze ideeënwereld onder nieuwe omstandigheden.

Wat waren die omstandigheden? De kracht en invloed van het neoliberalisme kunnen niet los gezien worden van de zwakte van zijn natuurlijke tegenvoeters: de sociaal-democratie en de vakbonden. De sociaal-democraten hadden geen helder eigen antwoord op de reële problemen van de jaren tachtig: stagflatie (de combinatie van hoge werkloosheid en inflatie), snel stijgende ziektekosten en een overmatig gebruik van sommige sociale verzekeringen — in Nederland bijvoorbeeld de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO).

Eigenlijk stonden de sociaal-democraten al sinds de eerste grote naoorlogse economische crisis (1973) met de handen in het haar. De keynesiaanse recepten die in de eerste decennia na de oorlog zo goed leken te werken, boden geen oplossing voor een combinatie van economische stagnatie en inflatie. In sommige klassiek-linkse partijprogramma's was nog sprake van meer staatsplanning en nationalisaties van grote bedrijven en banken als mogelijke oplossingen. Maar uitgerekend in de landen die dat recept in Europa het meest

gevolgd hadden — Frankrijk en Italië — ging het niet meer zo goed. En de economie van Japan, het andere grote voorbeeld van een planmatige aanpak, stortte na 1990 volledig in.

De implosie van de Sovjet-Unie was in dat perspectief slechts de zoveelste bevestiging van de tekortkomingen van een planeconomie. Het was ook meer dan dat. Decennialang was het Oostblok een weliswaar niet bijzonder aantrekkelijk, maar toch reëel bestaand alternatief voor het kapitalisme geweest. De substantiële aantrekkingskracht van de communistische partijen in Frankrijk en Italië was mede daarop gebaseerd. Als zodanig was de Sovjet-Unie ook altijd een soms weinig zichtbaar blok aan het been van de voorstanders van 'ongereguleerde' marktwerking.⁶ De verdwijning van dat blok gaf het neoliberalisme van de jaren tachtig in de jaren negentig nieuw elan.

Hervormingen

Sociaal-democraten konden niet ontkennen dat het wel een beetje te gek was dat in Nederland bijna één miljoen mensen officieel arbeidsongeschikt waren verklaard. En het was ook wel duidelijk dat de uitgaven voor gezondheidszorg niet permanent sneller konden blijven groeien dan het nationale inkomen. Vooral in de industrie, maar ook in de dienstensector, maakte massaproductie plaats voor flexibele productie. Dat stelde ook andere eisen aan arbeid en arbeidsmarkt, die botsten met de afspraken die in de jaren vijftig en zestig in cao's en wetgeving waren vastgelegd.

De sociaal-democratie reageerde defensief en slaagde er niet in met eigen oplossingen te komen voor het combineren van zekerheid met meer flexibiliteit. Bij gebrek aan eigen oplossingen gingen de sociaal-democraten mee met de 'neoliberaale' oplossingen: beknipten op de verzorgingsstaat, dereguleren (onder andere van financiële markten) en flexibiliseren op de arbeidsmarkt. Het begrip 'hervormingen', dat vroeger op de banier van de sociaal-democraten stond, werd nu opeens

geassocieerd met snijden in de sociale zekerheid en het verminderen van rechten van werknemers.

Wanneer we nu op een punt zijn aangekomen waarop de beperkingen van sommige van deze hervormingen duidelijk zichtbaar worden, is het nuttig om de oorzaken ervan niet uit het oog te verliezen. Er was een probleem met het overmatig gebruik van de WAO en daarom heeft Wim Kok dat aangepakt. Er was een probleem met inflexibiliteit op de arbeidsmarkt en dat is aangepakt met uitzendbureaus, payrolling en grote aantallen zzp'ers. Er was een probleem met almaar stijgende kosten in de gezondheidszorg en dat is aangepakt met een complexe stelselherziening, waar PvdA-staatssecretaris Simons de eerste plannen voor ontwikkelde. Dat iedere aanpak nieuwe problemen opleverde, wil niet zeggen dat de oorspronkelijke problemen niet bestonden.

De sociaal-democraten hadden geen eigen antwoord op de problemen van de jaren tachtig

Neem bijvoorbeeld de complexe stelselherziening, waarbij zorgverzekeraars de opdracht kregen om namens hun verzekerden de kosten van de zorgaanbieders in de gaten te houden. Daarbij werd meteen het dubbelzijdig monopolie in de regio's opgeruimd en het vervelende verschil tussen ziekenfonds- en particulier-verzekerden opgeheven.

Dat laatste wordt toch wel door vrijwel iedereen als vooruitgang gezien. Wie wil weten hoe het was moet zijn oor maar eens te luisteren leggen in Duitsland, waar particulier verzekerden overal en voortdurend voorrang krijgen bij zorgverleners om de doodeenvoudige reden dat particulier verzekerden meer

opleveren. Dat laatste moet te denken geven wanneer we nu de zorgverzekeraars bekritisseren omdat ze ziekenhuizen, specialisten en andere zorgaanbieders onder druk zetten om op de kosten te letten.

Wie er nu voor pleit om die druk te beëindigen en de zorgaanbieders hun 'professionele autonomie' terug wil geven, moet uitleggen hoe dan voorkomen gaat worden dat die autonomie leidt tot overbehandeling en overmedicatie. Dan gaat het niet alleen om specialisten die overbodige handelingen uitvoeren omdat dat geld in het laadje brengt. Die zijn er helaas ook. Maar het gaat vooral om specialisten die er (terecht) van uitgaan dat ze gemakkelijker wegkomen met overmatige en overbodige behandeling dan met te weinig behandeling. Dan is het goed als ze van een zorgverzekeraar het verzoek krijgen om uitleg te geven als ze bovengemiddeld veel kosten maken. Autonomie is voor iedere professional noodzakelijk, maar over het gebruik van die autonomie mag best verantwoording worden verlangd.

In het nieuwe concept-verkiezingsprogramma van de PvdA wordt ervoor gepleit om de 'regiefunctie' bij de zorgverzekeraars weg te halen en bij het Rijk te leggen. In plaats van verschillende zorgverzekeraars — die elkaar soms innovatief en met veel kennis van de markt beconcurreren in de vormgeving van hun regiefunctie — krijgen we dan een gebouw vol ambtenaren die dat allemaal moeten regelen. In plaats van doorgeschoten marktwerking lijkt hier sprake van doorgeschoten staatsvertrouwen. Het zou oneindig veel gemakkelijker zijn om met de zorgverzekeraars in discussie te gaan over de vraag hoe zij hun rol nog beter zouden kunnen spelen. De suggestie dat zorgverzekeraars alleen maar uit zijn op winst valt moeilijk te rijmen met het feit dat verschillende van hen al jaren de opbrengsten van beleggingen gebruiken om de zorgpremie laag (concurrerend) te houden, op last van de overheid enorme reserves moeten aanhouden of als coöperatie helemaal geen winsttoegmerk hebben.

Bedrijfsmatig werken

Bedrijfsmatig werken betekent meestal dat je zo efficiënt mogelijk probeert te werken. Maar efficiëntie heeft alleen maar betekenis als zij gerelateerd is aan een duidelijk en goed geformuleerd doel. Zonder effectiviteit heeft efficiëntie geen zin. Laat het doel nu eens zijn om de luiers van incontinenten ouderen in een verpleeghuis te wisselen. Het is vast efficiënt wanneer we dan twee of drie keer per dag alle betrokkenen naar één ruimte brengen, waar ze achter elkaar als het ware aan de 'lopende band' verschoond kunnen worden. Bedrijfsmatig is dat goed geregeld. Zo'n 'lopende band' roept echter bij de meeste mensen geen enthousiaste reacties op: het is mensonterend en de werkwijze schiet daarmee haar doel voorbij.

Blijkbaar is het doel in het voorbeeld hierboven niet goed geformuleerd. Laat het doel nu eens zijn: de luiers van incontinenten ouderen in een verpleeghuis wisselen zodra zij een schone nodig hebben en dat op een manier die hun privacy beschermt. We brengen sensoren aan in de luiers die draadloos een signaal geven aan een medewerker, die dan de luier binnen enkele minuten komt verschoonen en de betrokkene daarvoor zo nodig naar een aparte ruimte brengt.

Stel dat de beschikbaarheid van twee medewerkers vrijwel altijd genoeg is om binnen vijf minuten bij de patiënt te zijn. Als er toevallig even niks te doen is, kunnen de twee medewerkers nog andere werkzaamheden verrichten, zolang maar duidelijk is dat ze van het ene moment op het andere kunnen weglopen. Dat klinkt al een stuk menswaardiger. Het is óók bedrijfsmatig en misschien niet eens zoveel duurder. Wie wil er nog naar een verpleeghuis dat deze werkwijze niet aanbiedt? En als de concurrentie onvoldoende werkt, kunnen de verzekeraars of de overheid zo'n aanpak gewoon eisen.

Bedrijfsmatig werken heeft te maken met marktwerking omdat de concurrentie bedrijven dwingt efficiënt te werken en kwalitatief goede (steeds betere) producten te leveren.

Als bedrijfsmatig werken gericht wordt op de gewenste doelen is er eigenlijk niks mis mee. Wanneer er geen concurrentie is, zoals misschien bij verpleeghuizen (zeker als je eenmaal gekozen hebt) en ziekenhuizen (er is er vaak maar één in de buurt), dan is het noodzakelijk om op een andere wijze druk uit te oefenen om de kwaliteit van de dienstverlening op orde te houden en te verbeteren.

De professionals in de zorg interpreteren die druk soms als gebrek aan vertrouwen. Daar gaat het echter niet om. Het gaat om het maken van heldere afspraken over bijvoorbeeld kwaliteit. En dan is het niet anders dan elders in de samenleving: we gaan ervan uit dat mensen zich aan de afspraken houden, maar het moet wel zichtbaar worden als ze dat niet doen.

In de jaren tachtig is mede onder invloed van het neoliberalisme het zogenaamde 'New Public Management' (NPM) populair geworden, dat ervoor pleitte in de publieke sector bedrijfsmatig werken in te voeren. De bezem moest door de bureaucratie gehaald worden en van het bedrijfsleven kon men leren hoe alles efficiënt gedaan kon worden. Ambtenaren moesten zelfs 'ondernemend' worden.

Hoewel het NPM in sommige kringen nog steeds enige populariteit geniet, kan rustig gesteld worden, dat het nauwelijks positieve resultaten heeft opgeleverd. De reden daarvoor is simpel. De overheid kent geen concurrenten. Sommige producten en diensten worden indirect via de belastingen betaald. De relatie tussen de prijs die de burger betaalt en de producten die hij ervoor terugkrijgt – bijvoorbeeld veiligheid, onderwijs en wetenschappelijk onderzoek – is dan onduidelijk. Voor andere producten betaalt de burger direct, zoals voor een paspoort of een bouwvergunning. Niemand zou echter een bouwvergunning of een paspoort kopen als hij zonder die dingen mocht bouwen of reizen. De burger heeft geen keus. Dat maakt het natuurlijk des te noodzakelijker dat goed bekeken wordt of er bij de overheid wel efficiënt gewerkt wordt.

Het NPM heeft bijzonder weinig handvaten aangeboden om binnen ambtelijke organisaties druk te organiseren om 'bedrijfsmatig' te werken. Als er meerdere vergelijkbare organisaties zijn, helpt vergelijken soms, bijvoorbeeld tussen gemeenten.⁷ Uiteindelijk moeten er afspraken gemaakt worden over taken. Ook moeten normen worden vastgesteld die controleerbaar zijn en ook gecontroleerd worden.

Het lukte de sociaal-democraten niet om zekerheid te combineren met meer flexibiliteit

Cyril Northcote Parkinson constateerde al in 1958 in zijn boek *Parkinson's Law* dat juist in ambtelijke organisaties de hoeveelheid werk vanzelf toeneemt met het aantal ambtenaren. Het is verre van eenvoudig om vast te stellen welke taken noodzakelijk zijn en welke niet — ook omdat je nauwelijks kunt verwachten dat betrokkenen daar zelf aan meewerken. Politieke leidinggevenden hebben bovendien vaak te weinig kennis van het ambtenarenapparaat om dat te kunnen beoordelen.

Rekenkamers proberen te assisteren, maar er zijn weinig goede maatstaven. Hier komen we bij eenzelfde probleem als we hierboven signaleerden in de relatie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Er moet een balans gevonden worden tussen *vertrouwen* en *controle*. Net als medisch specialisten laten ook ambtenaren zich niet graag in de kaarten kijken. Toch moeten ook ambtenaren verantwoording kunnen afleggen voor hun doen en laten. Daarvoor zijn dus spelregels nodig.⁸

Neoliberalen en aanhangers van het NPM zagen veel mogelijkheden voor efficiëntie

door het privatiseren van overheidstaken en overheidsbedrijven. Soms was dat inderdaad nuttig. Door een onderscheid te maken tussen infrastructuur en producten en diensten die daarop worden aangeboden, gingen sommige openbare nutsbedrijven de druk van concurrentie voelen. Burgers konden vanaf toen immers kiezen tussen verschillende leveranciers van bijvoorbeeld stroom, gas en telefonie. Bij het openbaar vervoer moest er om vervoerconcessies geconcurrereerd worden, wat in elk geval als voordeel had, dat er duidelijke eisen geformuleerd moesten worden voor de toekomstige concessiehouders.

Door de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijs is er in Nederland al heel lang een zekere concurrentie tussen scholen. Scholen die het goed doen trekken meer leerlingen aan. Helaas versterkt dat ook de verschillen tussen zogenoemde zwarte en witte scholen. Er waren neoliberalen die vonden dat je ook concessies zou kunnen uitgeven voor het runnen van gevangenissen. Over een privatisering van de politie of de strijdkrachten sprak vrijwel niemand. De staat heeft een monopolie op legale uitoefening van geweld (en gevangenissen horen daarbij). Privatisering zou dat monopolie ondermijnen.

Er is in het verleden veel discussie geweest over de vraag of ook in de drinkwatervoorziening een onderscheid gemaakt moest worden tussen infrastructuur en dienstverlening, zodat meerdere producenten van water zouden kunnen concurreren om klanten. Het is er niet van gekomen. Tegenstanders stelden dat watervoorziening in publieke handen moest blijven, omdat toegang tot water levensnoodzakelijk is. Daar valt niets tegenin te brengen, maar soortgelijke argumenten gelden in meer of mindere mate ook voor levensmiddelen, stroom, gas, internet en telefonie.

Er zijn echter ook praktische redenen, waarom watervoorziening publiek zal blijven. De installaties van waterbedrijven en waterzuiveringsbedrijven vormen een infrastructuur die veel ruimte in beslag neemt en installaties van extra aanbieders zouden nog

meer ruimte innemen. Bovendien blijven de bronnen van het drinkwater dezelfde. Op de kwaliteit van het product kan bovendien niet geconcurrereerd worden, want al het drinkwater stroomt door dezelfde leidingen.

Betere spelregels

Er is niets mis met marktwerking, als de markt goed geregeld wordt. Er is niets mis met bedrijfsmatig werken, als het maar op de juist doelen gericht wordt en concurrentie de aandacht richt op die doelen. Er is niks mis met vermarkting, als een monopolie daadwerkelijk doorbroken wordt. Markten van regels voorzien is echter niet altijd eenvoudig. Het is niet de bedoeling en ook niet nodig dat concurrentie plaatsvindt over de ruggen van werknemers of klanten. Dat is een kwestie van goed regelen.

Wanneer er geen sprake is van concurrentie, wordt bedrijfsmatig werken bij de overheid hoogstens een kwestie van bedrijfje spelen. In grote delen van de publieke sector moeten dus andere methoden gevonden worden om voor efficiëntie en effectiviteit te zorgen.

Ontkoppeling van infrastructuur en de diensten die daarop in concurrentie worden aangeboden heeft oude monopolisten als de Nederlandse Spoorwegen op scherp gezet, ook al lijken de grenzen inmiddels bereikt van de hier te behalen voordelen. In de markten voor energie, telefonie en Internet lijkt de splitsing goede resultaten op te leveren voor de consument, zonder dat concurrentie investeringen in innovatie onmogelijk maakt.

Ziektekostenverzekeraars worden tegenwoordig als grote boosdoeners gepresenteerd, maar zij doen niets anders dan de opdracht van de politiek uitvoeren: het afremmen van de almaar stijgende zorgkosten. Zij geven dat signaal door aan de zorgaanbieders. Dat gaat niet altijd zonder spanning, maar dat hoeft ook niet, zolang de belangen van patiënten centraal blijven staan. Zorgverzekeraars hebben in elk geval zeer veel kennis van de sector en weten dus als geen ander dat de belangen van patiënten en zorgaanbieders niet altijd parallel lopen.

Pleiten voor het bestrijden van marktwerking is net zo onnozel als het neoliberale verhaal dat marktwerking voor iedereen altijd het beste oplevert. De gedachte dat er zoiets bestaat als een economie zonder staat is aantoonbaar onjuist.⁹ Een sterke economie is juist verbonden met een sterke staat.

Marktwerking is altijd gereguleerd en de uitkomsten van marktwerking hangen af van de regels. Natuurlijk gaat bij het reguleren van markten niet altijd alles in één keer goed. Doelstellingen en spelregels van regulering moeten soms worden aangescherpt en aangepast. Sommige regulering is overbodig en er zijn regels die meer kosten dan ze opleveren, maar afzien van regulering is geen optie. Daarom moeten marktwerking en staatsinterventie ook niet tegenover elkaar gesteld worden. Zie ze eerder als twee kanten van dezelfde medaille. Dan wordt 'doorgeschoten marktwerking' niets anders dan tekortgeschoten overheidsinterventie, ofwel slechte regulering. Wie kritiek heeft op marktwerking, moet met betere spelregels komen.

Noten

- 1 Zie de serie artikelen in *NRC Handelsblad* augustus/september jl. over 'De terugkeer van de staat', maar ook de reacties op het nieuwe verkiezingsprogramma van de VVD.
- 2 Inspiratie voor het schrijven van dit artikel kwam voort uit ergernis bij het lezen van *Opstaan in het Lloyd Hotel* van Lodewijk Asscher (2019). Er staan natuurlijk veel goede voorstellen in dat boek, waarvan er vele ook in het concept-verkiezingsprogramma zijn terug te vinden. Ik ergerde mij aan de analyse, waarin de markt, marktwerking, vermarkting, het kapitaal, een bedrijfsmatige aanpak, winstmaximalisatie en aandacht voor efficiëntie en rendement allemaal door elkaar gebruikt worden als zaken die fout zijn, gecorrigeerd, verworpen,

- aangepakt of bedwongen moeten worden. In reactie op een eerste versie van dit artikel vroeg de redactie zich af, tot wie ik mij eigenlijk richtte. Immers: 'Sociaal-democraten zijn toch van de breideling van het kapitalisme, en niet van het afschaffen van de marktwerking.' Daar ben ik het helemaal mee eens en daarom vind ik het nuttig om dat nog eens duidelijk te zeggen, waarbij ik overigens meteen opmerk dat kapitalisme en marktwerking niet hetzelfde zijn. Mijn kanttekeningen bij Asschers betoog over vrijheid en zekerheid zijn te vinden op de website van het wetenschappelijk bureau van GroenLinks.
- 3 Graag verwijs ik hier naar de beschouwingen van Herman Tjeenk Willink over dit onderwerp, o.a. in het Jaarverslag van de Raad van State over 2008.
 - 4 Deze voorbeelden zijn ontleend aan de ervaringen van de auteur als ziekenfondsbestuurder.
 - 5 Volgens sommigen liggen neoliberalisme en sociaal-democratie dicht bij elkaar, wat ook zou verklaren waarom men elkaar in de jaren negentig goed kon vinden. De neoliberalen zijn eerder dan de oude liberalen bereid om overheidsingrijpen in hun programma een plaats te geven. Heel schematisch gezien, beginnen de neoliberalen met beleid gericht op gelijke kansen en maken ze zich minder druk op eventueel resulterende ongelijkheid; de sociaal-democraten beginnen juist bij die ongelijkheid en willen die corrigeren – met hopelijk positieve gevolgen voor de kansengelijkheid. Vgl. Fuller, S. (2018, 4 februari), *Social Democracy and neoliberalism: Beyond Sibling Rivalry*. Global-policyjournal.com.
 - 6 Ongereguleerd staat hier tussen aanhalingstekens, omdat we al geconstateerd hebben dat ongereguleerde markten helemaal niet bestaan. De strijd gaat over de aard van de regels. Robert Reich heeft indringend beschreven hoe de spelregels in de Amerikaanse economie in de afgelopen decennia stelselmatig ten gunste van grote bedrijven en rijke individuen werden aangepast en geïnterpreteerd. Reich, R.B. (2016), *Saving Capitalism – For the Many, Not the Few*. New York: Vintage Books.
 - Zie ook mijn bespreking: Dankbaar, B. (2017) *Boekbespreking: Saving Capitalism – For the Many, Not the Few van Robert B. Reich*. *ESB.nl*. Interessant is dat de Britse Labour Party haar verkiezingsprogramma in 2019 voorzag van de titel 'For the Many, Not the Few'. Anders dan Reich sprak men echter niet van het 'redden' van het kapitalisme. Misschien moet Labour ook daar naar de oorzaken van haar desastreuze nederlaag zoeken.
 - 7 We zien dan ook dat het aantal ambtenaren per inwoner stijgt met de omvang van de gemeente, wat strijdig lijkt met het veelgehoorde pleidooi voor het samenvoegen van gemeenten om door schaal-grootte meer efficiëntie te bereiken. Zie ook: <https://www.aeno.nl/personneelsmonitor>
 - 8 Van de Loo, H. (2020). *Quadra Politica. Een praktische handreiking voor bestuurders die meer grip willen krijgen op hun ambtelijke organisatie*. Weert: Celsus juridische uitgeverij.
 - 9 Klassiek en nog steeds lezenswaardig: Karl Polanyi (1944). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.