



Een essay over marktwerking en marktordening

door Leo Klinkers (versie 19 april 2008)
directeur Klinkers Public Policy Consultants
(www.klinkers.info)

Hoofdstuk 1- Marktwerking of marktordening?

Marktwerking is een neutraal begrip

Waarover gaat de discussie nu eigenlijk? Over marktwerking of over marktordening? De vraag stellen impliceert dat ik deze begrippen niet als synoniem ervaar. Ze hebben met elkaar alleen het woordje 'markt' gemeen. Maar anderen zien ze helemaal niet als verschillend. Dat zorgt voor veel verwarring en leidt soms zelfs tot hoogoplopende verschillen van mening.

Het is wonderlijk dat het begrip 'marktwerking' als zodanig al gemoederen in beweging brengt. Een gesprek erover is meteen een debat over voor en tegen. Terwijl het als begrip net zo neutraal is als water. Daarover heb je pas een mening als het er niet is (waterdood), of als er juist teveel van is (watersnood), of als iedereen er zijn rommel in gooit (watervervuiling). Maar door de bank genomen is water niet iets waar je meteen voor of tegen bent. Je bent blij dat het er is en je probeert vervelende verschijningsvormen van water te voorkomen of te vermijden.

Met marktwerking is het niet anders. In zijn meest eenvoudige omschrijving is het niet meer en niet minder dan vaststellen dat een taak die oorspronkelijk bij de overheid lag, kan worden afgeschaft of beter door iemand anders dan de overheid kan worden gedaan. Marktwerking is een verschijningsvorm van emancipatie van de samenleving ten opzichte van de overheid. Dat is als fenomeen neutraal. Daar ben je niet voor of tegen, dat is er gewoon.

Door de tijd heen trok de overheid als vanzelfsprekend taken aan zich. En nu stoot zij die voor een deel af en komt er meer verantwoordelijkheid bij de samenleving zelf te liggen. Dat is emancipatie van de samenleving ten opzichte van de overheid. Maar dat afstoten heeft twee verschijningsvormen: helemaal afschaffen omdat het niet langer meer nodig is, of overdragen omdat iemand anders. Dat overdragen kan dan weer op twee verschillende manieren, een goede en een foute. Enerzijds kan het als een *publieke taak* overgaan naar bijvoorbeeld een orgaan van de zelfstandige bestuursorganisatie (Zbo), of naar de markt. Dat is die foute. Anderzijds kan het worden overgedragen als een *niet-langer-publieke-taak* aan de markt. Dat is die goede. De kern van de problematische discussie over marktwerking is dan hierin gelegen dat men elke vorm van overdracht tot marktwerking rekent, terwijl dat strikt genomen alleen maar bij het laatste het geval is. Een publieke taak overhevelen en als publieke taak door de markt laten uitvoeren, bijvoorbeeld in de zorgsector, reken ik niet tot marktwerking. Dat is marktordening zoals ik straks zal uitleggen. En dat is een opgedrongen, dus een met het concept van emancipatie wringende vorm van meer verantwoordelijkheid geven aan de samenleving.

Terzijde. In haar ultieme vorm is de emancipatie van de samenleving ten opzichte van de overheid een staat van paradijs, utopie of anarchie. Het zijn drie identieke situaties waarin een volk een zodanig hoge graad van zelfverantwoordelijkheid heeft dat niemand daaraan leiding hoeft te geven. In die zin vat ik anarchie op als *an* (= niet)-*archein* (= heersen). Het is mede om die reden opmerkelijk dat Leo Stevens zijn Willem Drees lezing van 11 april 2008 (getiteld *Naar een solidaire participatiemaatschappij*) mede plaatste in de context van het begrip 'emancipatiestaat' zoals dat vanaf de jaren zeventig is verwoord door Wim Couwenberg, onder meer nog in zijn afscheidsrede *Een nieuw kijk op staatsrecht en staatsrechtbeoefening* (Kok Agora 1992). Met een bestuurskundig betoog in de Lutherse Kerk in Den Haag gaf Stevens met tientallen voorbeelden aan waarom ons fiscale stelsel vastloopt in averechts, contraproductief beleid, en hoe een ingrijpende versobering van dat stelsel de emancipatie van de samenleving ten opzichte van de overheid aanzienlijk zou kunnen bevorderen. Zie voor een verkorte versie van zijn betoog *Ons belastingsysteem vergeet het individu* in de Volkskrant van 12 april 2008.

Een van de beste voorbeelden van echte marktwerking (= een voormalig publieke taak ligt bij de markt en is daar niet langer een publieke taak) is nog steeds het loslaten van de vaste broodprijs - in fasen - door de centrale overheid. Nadat ergens in de jaren tachtig de laatste fase inging, zagen we een verbluffende quantumsprong. Terwijl de broodprijs nauwelijks steeg, namen het assortiment en de kwaliteit van het aanbod van bakkers aanzienlijk toe. In een beetje bakkerswinkel kun je al gauw minstens vijf soorten croissants kopen. En allemaal even lekker. Frankrijk daarentegen - een centraal geleid land - kent maar één soort croissant. Weliswaar lekker, maar toch slechts één soort. In Portugal, nog steeds zuchtend onder de centralistische bureaucratie van het post-Salazar tijdperk, zijn croissants niet bij elke bakker te vinden, laat staan te eten. Ze smaken naar een mengsel van losgeklopt beton en geperste houtkrullen. En de kleine reeks Portugese supermarkten onder Frans regime (Carrefour/Os Mosqueteiros) biedt weliswaar Franse croissants aan, maar die zijn meestal verkeerd gebakken. België kent sinds 2006 geen vaste broodprijs meer. Ook daar zie je slechts een lichte stijging van de prijs, tegenover een aanzienlijke uitbreiding van de keuzemogelijkheden voor de klant. De verschillen tussen de genoemde landen hebben alles te maken met de mate van emancipatie van volk ten opzichte van overheid. Dit voorbeeld is bedoeld om de essentie van marktwerking te onderstrepen: het bieden van keuzemogelijkheden aan een burger. Waar dat ontbreekt mag men het woord 'marktwerking' niet gebruiken.

Terzijde. Men kan tegenwerpen dat bisschop Muskens in de jaren negentig verkondigde dat armen naar zijn mening best wel een brood mochten stelen, maar dat had niets te maken met een te hoge broodprijs. Zijn stellingname kwam voort uit verdriet dat de groeiende welvaartsstaat niet bij machte was armoede in ons land structureel uit te bannen. Iets wat - gelet op de groei van de voedselbanken - nog steeds tot verdriet aanleiding mag zijn.

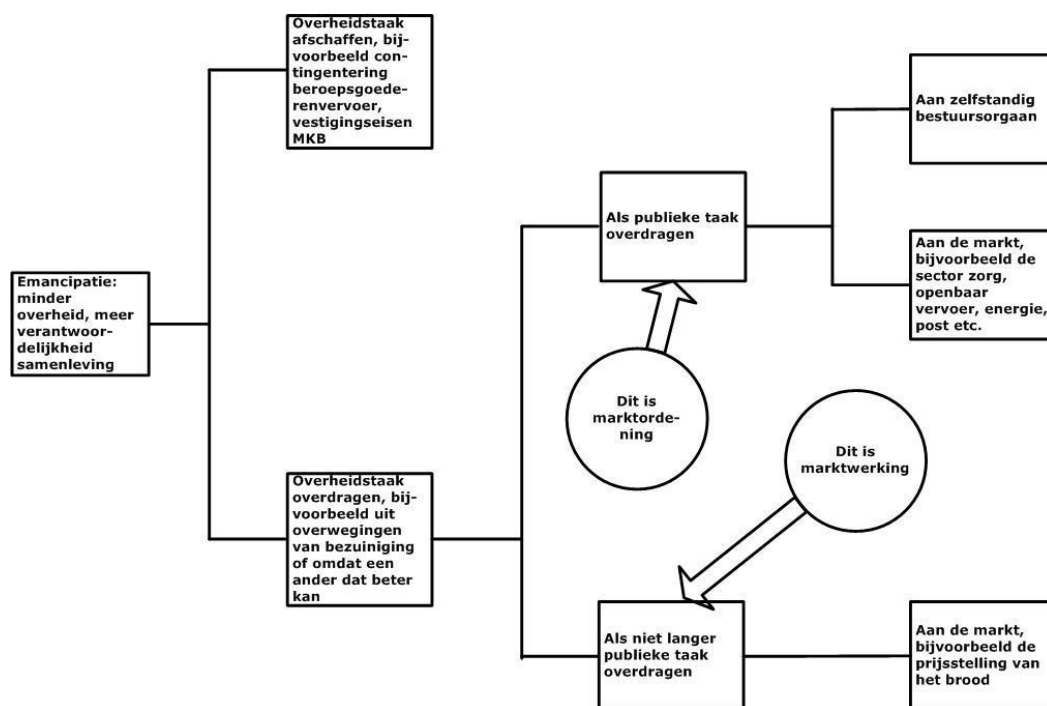
Dat een overheid taken loslaat is normaal. Net zoals het normaal is dat een overheid taken van iemand afneemt en naar zichzelf toetrekt - laten we dit 'overheidswerking' noemen - als die overheid vindt dat dit nodig is. Het probleem ontstaat pas bij de vraag: 'Wanneer is de tijd rijp dat een overheid een taak loslaat én hoe moet die overheid dat dan doen?' Bij de eerste vraag (wanneer?) komt ideologie om de hoek kijken en bij de tweede (hoe?) doemt een ordeningsvraagstuk op. En dan pas wordt het moeilijk. Niet het begrip 'marktwerking' zelf, maar het debat over de vraag naar het juiste het moment van invoering, én over de juiste uitvoering ervan, brengt ons in moeilijkheden. Kennelijk zat dat goed met het loslaten van die vaste broodprijs, zoals ook met de telefonie en het luchtverkeer. Drie voorbeelden die doorgaans model staan voor het juiste moment van terugtreden van overheden en een evenzeer juiste wijze van uitvoeren. In die drie sectoren zijn keuzemogelijkheden én prijs-kwaliteit verhouding volgens de meeste mensen prima in balans. Precies conform het intrinsieke doel van

marktwerking is in die sectoren een voortdurend zoeken naar evenwicht tussen vraag en aanbod het dominante beginsel, en is overheidsoptreden flankerend geworden. Weinigen zouden dat toch willen terugdraaien? Vergelijk het ook maar weer met water. Niet de stijging van de zeespiegel als zodanig beheerst het debat, maar het verschil van mening over de vraag wanneer je er iets aan moet gaan doen en hoe.

Marktordening vervuilt het debat

Loslaten (marktwerking) of aantrekken van overheidstaken (overheidswerking) zijn weliswaar tegengestelde, maar naar mijn mening neutrale zaken. In die zin, dat ze deel uitmaken van een gewoon politiek debat over de gewenste omvang van de collectieve sector. Dat bij een traditioneel kostuum een overhemd hoort met knopen is geen debat waard. Op dat niveau zijn voors of tegens niet relevant. Wel kun je vurig discussiëren over de vraag hoeveel knopen, wat voor soort knopen, open of gesloten, enzovoort? Zo zit dat ook met marktwerking. Het fenomeen als zodanig zou de gemoederen niet hoeven op te zwepen. Maar omdat het debat over vragen als *wanneer marktwerking?* (ideologie) en *hoe marktwerking?* (ordeningsvraag) een 'schuim-op-de-bek' karakter heeft gekregen, is marktwerking zelf, dus als neutraal concept, onderwerp van ideologie geworden. Dat komt doordat de ideologische discussie wordt vervuild door de semantische en conceptuele onzuiverheid van het begrip 'marktordening'.

Misschien valt dit het beste te begrijpen door bestudering van onderstaande tekening. Die koppelt marktordening aan het verplaatsen van een publieke taak als publieke taak naar een plek buiten de overheid; daardoor ontstaan er problemen omdat iets wat evident alleen binnen het collectief complex een rustige plek heeft, omslaat in onrust en verontrusting als het als collectief belang door een ander orgaan dan dat van de overheid zelf moet worden verzorgd. Marktwerking daarentegen is gereserveerd voor het verplaatsen van een *voormalige* publieke taak naar de markt, waar die vervolgens niet langer als publieke taak van collectief belang wordt uitgeoefend met het oog op het vergroten van de keuzevrijheid van gebruikers en het realiseren van betere prijs-kwaliteitverhoudingen.



Nog twee andere vormen van marktordening

De hierboven beschreven marktordening slaat exclusief op één type, namelijk waar de overheid een publieke taak als publieke taak aan een ander geeft. Dat blijkt in de praktijk problemen te creëren. Waar dat de zelfstandige bestuursorganisatie betreft is dat genoegzaam in de literatuur beschreven, onder andere door Sandra van Thiel in de [bundel](#) van de *Tien plagen van de staat, De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Voor de zorgsector heeft Evelien Tonkens dat nauwgezet in kaart gebracht, onder meer in diezelfde bundel.

Ter voorkoming van mogelijke misverstanden noem ik nog twee andere typen van marktordening waarvan er een goed en de ander fout is. Dat laatste komt bijvoorbeeld voor als de overheid met miljoenen of miljarden een noodlijdende bedrijfstak, zoals indertijd de scheepsbouw, steunt. Een goede vorm van marktordening is daarentegen de invoering van de mededingingswetgeving die kartelvorming en misbruik van marktmacht bestrijdt ten faveure van keuzevrijheid voor de gebruiker en een correcte prijs-kwaliteitverhouding.

Verkeerde marktordening als virus

Marktordening in de zin van het overdragen van een taak van het collectief naar een organisatie buiten het collectieve complex is een merkwaardig soort overheidsziekte waarvan de genetische oorsprong nog niet is ontdekt en waartegen dus ook nog geen medicijn is ontwikkeld. Die ziekte beheerst de discussie en leidt tot wonderlijke aberraties bij velen die zich over zijn verschijningsvorm buigen. Waarom is het een ziekte? Laat mij eerst het verschil uitleggen tussen bureaucratie en bureaucratisering. Het begrip 'bureaucratie' is net als marktwerking of water een neutrale zaak. Het is slechts het gegeven dat je een land alleen maar kunt leiden als je een aantal deskundige mensen bij elkaar zet in organisaties, met afspraken over procedures die moeten leiden tot evenwichtige besluiten ten behoeve van het algemeen belang. Niks bijzonders. Bureaucratisering daarentegen is een kwaadaardig virus dat de kop opsteekt als onbekwame of ongeschikte mensen zich met die procedures gaan bemoeien. Dan wordt het zoeken naar eigen macht en status belangrijker dan het dienen van het algemeen belang. Die bureaucratisering kan verder afglijden tot bureaupathologisch gedrag of zelfs tot bureauvandalisme.

Terzijde. Hoofdstuk III begint met een tertiaire conceptualisering aan de hand van visies van hoogleraar intellectuele en theoretische geschiedenis Frank Ankersmit. Zijn inzichten bevatten het begin van de ontrafeling van het gnoom dat het 'eiwit' bevat dat leidt tot dat kwaadaardige virus dat we marktordening noemen. Maar dat komt later. Frank Ankersmit won op 13 april 2008 de Socrates Wisselprijs met zijn boek *De sublieme historische ervaring* (Historische Uitgeverij).

Zoiets als bureaucratisering als pathologische verschijning van bureaucratie speelt ook bij marktwerking. Een overheidstaak afstoten, daar is niets op tegen als de emancipatie van de samenleving zover is. Maar onbekwame en ongeschikte overheidsfunctionarissen denken dat ze er met hun vingers aan moeten blijven zitten. Ze laten met de ene hand een overheidstaak los, en grijpen die met de andere hand, en met hun voeten, met hun tanden en verder met alles wat kan grijpen, weer vast. Ter legitimering daarvan bedacht iemand het begrip 'de overheid als marktmeester'. En zo zichzelf een taak toekennend, produceert die overheid een adembenemende hoeveelheid voorschriften, controles, visitaties, quota, prestaties, toezicht en andere bedrijfsmatige concepten om mogelijk falen van marktwerking in de klauw te houden. Aldoende blijft de overheid de dominante factor, is het beoogde zoeken naar evenwicht tussen vraag en aanbod flankerend - als het al bestaat - en blijft de uitbreiding van de keuzevrijheid net zover uit beeld als het geval was toen de taak nog bij de overheid lag. En daar gaat de discussie over marktwerking aan kapot. Want waar de overheid de dominante factor blijft en de burger geen uitbreiding van keuzemogelijkheden heeft, is geen sprake van marktwerking. Iets als marktwerking in de wereld zetten (willen loslaten), maar feitelijk

hanteren als marktordening (niet willen loslaten) bezorgt marktwerking de slechte naam die het nu heeft. En dat gebeurt dus, zie de tekening, als je een publieke taak als publieke taak overhevelt naar bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan of naar de markt. De ellende van de zogenaamde marktwerking in de zorg is alleen langs deze invalshoek te begrijpen: een publieke taak moet je ofwel bij de overheid laten, ofwel geheel afschaffen, ofwel als een niet-langer-publieke-taak aan een ander geven. Maar als je het als publieke taak bij een ander neerzet wil je het toch blijven beheersen en controleren en ben je als overheid alleen maar bezig je sturing te verplaatsen naar een terrein waar je niet thuishoort. Zo valt ook te begrijpen hoe het komt dat het parlement bij de minste of geringste misser van de spoorwegen - een zaak waarover de minister niet langer gaat - toch de minister naar de Kamer roept. Men kan er met de vingers niet van af blijven.

In eerder werk, o.a. in mijn [voorstudie](#) ten behoeve van de [eindrapportage](#) van de Nationale Conventie, omschreef ik marktordening als marxistisch-leninistisch gedrag. Alleen vanuit die invalshoek valt de bureaucratisering die zij de facto produceert te verklaren.

De overheid als marktmeester

En wat die metafoor van de 'overheid als marktmeester' betreft? Daar zijn twee opmerkingen over te maken. Ten eerste. Een echte marktmeester domineert de markt niet. Die faciliteert, maar bepaalt geen prijzen. Die zorgt ervoor dat de rommel na de markt wordt opgeruimd, maar dwingt mensen niet om bij één bepaalde kraam te kopen. Die haalt het staangeld op, maar verplicht de kraamhouders niet in het assortiment van hun aanbod. Ten tweede. De overheid noemt zichzelf dan wel marktmeester maar opereert feitelijk niet als die persoon met zijn bescheiden en faciliterende rol. De facto dirigeert en dicteert de overheid het bestel nadat zij een publieke taak als publieke taak heeft overgeheveld. En dat met een air en vanzelfsprekendheid die de hoogmoed benadert. Het behoort tot de generieke kenmerken van overheid en markt dat de een niet weet hoe de ander werkt. En dat is goed. Zouden ze dat wel weten, dan zouden ze een amalgaan vormen. Een overheid die zich als dominante speler op markten begeeft is net zo'n olifant in de porseleinkast als een markt die bepaalt hoe parlementaire politieke besluitvorming zou moeten verlopen.

Wat dat laatste betreft meldt de [Volkskrant](#) van 8 april 2008 een opmerkelijke gebeurtenis in Duitsland. Onder de kop *Duitse managers mogen bij overheid eigen regels maken* wordt gerefereerd aan het verschijnen van een boek *Der gekaufte Staat* van twee televisiejournalisten die uiteenzetten dat een uitwisselingsprogramma tussen ambtenaren (naar bedrijven) en private managers (naar overheden) ertoe leidde dat in een bepaald geval die personen uit het bedrijfsleven mee hadden gewerkt aan een regulering die gunstig voor hun eigen sector uitpakte. In hoeverre het door de journalisten beweerde corruptieve aspect staande kan worden gehouden is in casu niet van belang. Het gaat om het feit dat er meteen een enorme heisa ontstond bij de gedachte dat het mogelijk zou zijn dat vanuit de wereld van het ondernemen aan de knoppen van het wetgeven zou kunnen worden gedraaid. Maar over het omgekeerde - het niet-aflatende pogen van de overheid om (meestal zonder verstand van de werkelijke werking van het marktmechanisme) aan de knoppen van het marktmechanisme te draaien, hoort men zelden iemand klagen. Wel over de kwalijke effecten daarvan, maar niet over het recht dat de overheid meent te mogen claimen om in markten in te grijpen.

Een aberratie verklaard

Het is de grote verdienste van Evelien Tonkens dat men met de grootst mogelijke argwaan moet kijken naar de zogeheten marktwerking in de zorg. In diverse geschriften, onlangs ook nog als coauteur van de [bundel](#) *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*, weet ze dit met cijfers, feiten en argumenten uit te leggen. Mijn enige kanttekening treft haar overkoepelende stelling, namelijk dat zij de grote bende in de zorg door de marktwerking toeschrijft aan die marktwerking. Dat is

een aberratie. Wat zich in de zorg afspeelt heeft nul komma nul met marktwerking te maken. Het is onvervalste marktordening van een foute soort. De overheid en alleen de overheid is daar de dominante factor omdat zij haar publieke taak niet wil loslaten, van een ander vraagt om het als publieke taak te blijven behandelen, maar o zo bang is dat die ander uitglijdt en deze dus volledig klemrijdt met prestatiecontracten, prijsafspraken, randvoorwaarden en andere bureaucratisering. En de burger? Die is wettelijk gedwongen een zorgverzekering te sluiten, krijgt een basisverzekering opgedrongen, kan niet kiezen wat hij voor die prijs wil kopen, moet alles afnemen bij één aanbieder en kan niet het ene product in 'supermarkt A' halen en het andere bij 'supermarkt B', wordt elk jaar gedwongen een hogere premie te betalen om de tekorten (over 2007 een miljard) te dekken en zo zijn er nog een paar zaken die het gebruik van de woorden 'marktwerking in de zorg' tot strafbare gedraging krachtens het wetboek van strafrecht zou moeten maken. Het is op zijn minst een grove belediging voor eenieder die zijn hersens gebruikt. De toegenomen bureaucratisering en de afgenomen kwaliteit in de zorg zijn effecten van een overheid die in conceptueel opzicht zit te knoeien en zich niet als een marktmeester maar als een dictator gedraagt.

Regulering van de markt

Deze kwestie wordt mede geleid langs een ander kwalijk woordgebruik. De mensen die zonder blikken of blozen marktwerking semantisch overhevelen naar zoiets als 'de overheid als marktmeester' bedienen zich met hetzelfde gemak van woorden als 'het reguleren van de markt' of 'gereguleerde marktwerking'. Het is heel moeilijk om uit te leggen hoe ernstig het foutieve denken daarachter is, dus wijk ik weer uit naar een vergelijking in de sfeer van het water. Het reguleren van een markt is hetzelfde als het kanaliseren van een rivier. Dat moet je vooral niet doen. Dat is namelijk ingrijpen in een natuurlijk proces waar alleen maar ellende van komt. Als je zo graag een kanaal wil graven moet je dat niet laten. Maar blijf van die rivier af, geef hem de ruimte die hij krachtens zijn eeuwenoude wording nodig blijkt te hebben. Ben je eigenwijs? Bereidt dan maar alvast de volgende evacuatie in het stroomgebied van de Maas voor en probeer daarna maar weer uit te leggen dat er niks mis is met die kanalisering van de Maas.

Terzijde. Dat voorbeeld van die kanalisering van de rivier zal iedereen wel begrijpen. Een andere vergelijking is ook wel aardig, maar waarschijnlijk alleen maar duidelijk voor insiders. Wat men bijvoorbeeld ook niet mag doen is het 'normaliseren van het ambtenaarschap'. Dat slaat op het proces, gestart in de jaren negentig in het voetspoor van de introductie van bedrijfsmatige concepten bij de overheid (zie voor een harde veroordeling daarvan de genoemde [bundel](#) over de tien plagen van de staat), om ambtenaren te gaan behandelen als private werknemers. Na vele debatten daarover is inmiddels duidelijk geworden dat de overheid geen bedrijf is, de ambtenaren geen werknemers en de burgers geen klanten. In haar [inleiding](#) op het congres over de ambtelijke status op 27 februari 2008 heeft de minister van BZK dan ook met zoveel woorden gezegd dat het normaliseren gestopt is. Het thema van de normalisering heb ik eerder becommentarieerd in [Beleid begint bij de samenleving](#) (Lemma 2002, p. 181 e.v.)

Paradox? Contradictio in terminis? Oxymoron? Of gewoon onzin?

Graag plaats ik deze materie in een semantische context. Spreken over het 'reguleren van een markt' is als taalkundige stijlfiguur terra incognita. Het is geen paradox, geen contradictio in terminis noch een oxymoron. Maar het lijkt er wel op.

Een paradox is een uitspraak met een innerlijke tegenstelling. Eerst denk je dat het wel logisch is, maar bij tweede lezing klopt er iets niet. Bijvoorbeeld een uitspraak van Multatuli in de trant van 'Ik lieg nooit, tenzij dit de eerste keer is.' Van een contradictio in terminis spreken we als het gaat om iets dat onmogelijk is. Bijvoorbeeld vloeibaar ijs of een vierkante cirkel. Een oxymoron is een stijlfiguur waarbij twee woorden die elkaar uitsluiten toch tot één begrip worden samengevoegd. Bijvoorbeeld oud nieuws, knap lelijk, kleine reus. Dan zijn er ook nog woordvormen die niet tot de oxymorons worden

gerekend maar toch een innerlijke spanning hebben: boosaardig (boos en aardig), leedvermaak (leed en vermaak).

'Het reguleren van de markt' is niet bij een van die stijlfiguren onder te brengen, maar ligt wel ergens in het midden daarvan. Misschien het dichtst bij de oxymoron, gezien zijn betekenis in het Grieks. Dat woord is namelijk samengesteld uit oxys (slim, scherpzinnig) en moros (dom, onzinnig). Ik beken dat mijn voorkeur om dit onder te brengen bij de oxymorons is terug te voeren op het standpunt dat marktwerking als neutraal concept is te zien als een vorm van intelligent besturen (oxys) en het reguleren van de markt als een gebrek aan intelligent besturen (moros). Ons iets als marktwerking willen verkopen wat in wezen marktordening is, valt ooit een keer op.

Terzijde. De overheid heeft in de afgelopen tien jaar nog een paar van dat soort - taalkundig moeilijk te plaatsen - begrippen voortgebracht. Denk aan zoiets als 'de lerende organisatie'. Een mens heeft een lerend vermogen, een organisatie als een groep van mensen, heeft dat niet. En wat te zeggen van 'de ondernemende ambtenaar'? Je bent ondernemer of je bent ambtenaar, maar een ondernemende ambtenaar is een non-existent figuur.

Slot

De kernbegrippen staan dus wat mij betreft in de volgende verhouding: marktwerking verhoudt zich tot marktordening, als bureaucratie tot bureaucratisering en als ruimte voor de rivier tot kanalisering van de rivier. Het tweede deel van elke verhouding is een pathologische verschijningsvorm van de eerste. Zoals ook het normaliseren van het ambtenaarschap een uitwas is van het ambtenaarschap, het moeilijkste ambt ter wereld.

Hoofdstuk 2 - Economische Zaken, Centraal Planbureau, en Sociaal-Economische Raad

Deel A Economische Zaken: Nota Marktwerkingsbeleid

Inleiding

In februari 2008 verscheen het [rapport](#) *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* met de resultaten van een onderzoek dat de minister van Economische Zaken in april 2007 aan de Tweede Kamer had toegezegd. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid sinds de introductie van marktwerking.

Na die toezegging vond er in mei 2007 een debat plaats waarin de minister gehoor gaf aan de wens van de Kamer om ook de gevolgen van de marktwerkingoperaties op de sectorale werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden mee te nemen. Dit mede ter invulling van de [motie](#) Crone c.s. (Tweede Kamer, 2006-2007, 24036 nr. 335) waarin wordt gevraagd aandacht te schenken aan de lessen die we voor de toekomst uit deze rapportage zouden kunnen trekken.

Dit is het eerste rapport in zijn soort, in die zin dat het een eerste poging is om beleidsmatig te verantwoorden wat de marktwerkingsprocessen sinds 1980 hebben opgeleverd. Het verdient daarom niet alleen zeer nauwkeurige aandacht, maar ook enige coulance. Aandacht, omdat een ingewikkeld vraagstuk is gediend met zorgvuldige conceptualisering. Mogelijke verkeerde vertrekpunten en argumentaties moeten in een eerste stadium van conceptualisering ontdekt worden en zo mogelijk onschadelijk worden gemaakt. Coulance omdat een eerste kadrering van deze nogal ingewikkelde materie niet meteen met getrokken sabel mag worden benaderd. Om die reden beperk ik mij tot een beschrijving plus becommentariëring van de vertrekpunten en blijf ik bijna geheel verwijderd van commentaar op resultaten van de in dit rapport beschreven marktwerking. Deze terughoudendheid komt ook voort uit het correcte methodologische voorbehoud dat het de auteurs van deze nota niet mogelijk is om een causale relatie te leggen tussen het marktwerkingsbeleid en de beschreven ontwikkelingen. In hun eigen woorden (p. 9): "De uitkomsten worden namelijk tevens beïnvloed door externe omstandigheden, zoals technologische vooruitgang of veranderde consumentenvoorkeuren. Het effect van het beleid respectievelijk de externe omstandigheden kunnen niet van elkaar worden onderscheiden. Het ontbreekt daartoe aan voldoende objectieve meerjarendata, nulmetingen van de situatie ten tijde van de beleidswijziging, en inschattingen van de situatie Meerjarendata ontbreken met name voor de sectoren waar marktwerking recent is geïntroduceerd (curatieve zorg, kinderopvang)."

Terzijde. De FNV heeft op 17 april 2008 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met kritiek op de betrouwbaarheid van de uitkomsten van dit EZ-onderzoek. Het wordt gezien als een soort rechter in eigen zaak, waardoor volgens de FNV de resultaten van de marktwerking mooier worden voorgesteld dan ze zijn. De FNV heeft hier een punt. Maar toch oogt dat onderzoek van EZ sympathiek omdat het bepaald niet met ronkende taal marktwerking als een successtory probeert te vestigen. Nogal afwijkend van de manier waarop het CPB in deze discussie staat, zoals ik straks laat zien. Zonder de bezorgdheid van de FNV te willen bagatelliseren concentreer ik mij liever op het conceptuele kader en straks een heel klein beetje op de vraag of de uitkomsten van het EZ-onderzoek wellicht hier en daar overdreven zijn.

Iets opmerkelijks vooraf

Uiterst consequent hanteert de nota één identiek woordgebruik als het om het begrip *marktwerking* gaat. Dat alleen al is een verademing, vergeleken met de tekst van het Centraal Planbureau die ik straks aan de orde stel. Dit rapport van EZ spreekt uitsluitend en alleen over *marktwerkingsbeleid*. Nergens hanteert men het begrip *marktordening*, dan alleen op p. 210 in de Wet marktordening gezondheidszorg en op p. 230 bij het noemen van de Interdepartementale Commissie Marktordening. Wel komt het begrip *gereguleerde marktwerking* voor (p. 209, 218 en 228), alsook *gereguleerde concurrentie* (p. 211), maar dat zijn - mede gelet op de context waarin zij voorkomen, namelijk de zorgsector - te verwaarlozen afwijkingen van het consequente taalgebruik. Het begrip marktmeester komt viermaal voor, te weten op de pagina's 20, 26, 69 en 71. Ik kom daar straks op terug.

Definitie van marktwerking

Nu volgt een secundaire conceptualisering op de primaire van Hoofdstuk I. Te beginnen met de definitie van marktwerkingsbeleid conform de nota (p. 10):

"Onder marktwerkingsbeleid verstaan wij het beleid dat er op is gericht om vraag en aanbod effectiever op elkaar te laten reageren, met het doel dat de gebruiker van de goederen of diensten profiteert van een toegenomen keuzevrijheid en/of verbeterde prijskwaliteit verhouding en/of meer en betere producten. Marktwerking is hierbij geen doel op zich, maar een middel voor meer welvaart van een zo groot mogelijk groep. Marktwerkingsbeleid kan aansluiten bij de aanbodzijde van de markt, bij de vraagzijde, en/of bij de prijsvorming:

- *Wanneer de overheid aansluit bij de aanbodzijde kan concurrentie op de markt worden bevorderd door het verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders (liberalisering). Concurrentie om de markt kan worden bevorderd door veilingen, aanbestedingen, concessieverlening en /of managementaanbestedingen.*
- *Wanneer overheidsbeleid aansluit bij de vraagzijde kan sprake zijn van het financieel mondig maken van, c.q. budgetverantwoordelijkheid geven aan, cliënten/consumenten door het verstrekken van vouchers of persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten. Ook kan de cliënt/consument op een niet-financiële manier bewust of mondig worden gemaakt, bijvoorbeeld door transparantie te vergroten of overstapkosten te verlagen.*
- *Bij het aansluiten bij de prijsvorming valt te denken aan het vrijgeven van prijzen (liberalisering), het stellen van minimum- of maximumprijzen of het instellen van maatstafconcurrentie of benchmarking (regulering)."*

Hou bij deze definitie scherp in de gaten dat zij de belangen van de gebruiker als doel ziet, en het marktwerkingsbeleid als instrumenteel daaraan. Op een drietal fronten: aan de aanbodzijde, de vraagzijde en/of de prijsvorming.

Onderzochte sectoren

Het onderzoek richt zich op de introductie van marktwerking in een aantal (semi)publieke sectoren, als zodanig genoemd door de Tweede kamer tijdens het debat op 30 mei 2007. Onderstaande tabel geeft ze weer, voorafgegaan door het jaartal waarop de introductie aanving.

Marktwerkingsbeleid 1987-2007

JAAR	SECTOREN
1987	Luchtvaart (periode 1987-1997).
1995	Telecom,GSM; AWBZ; Advocatuur (rechtsbijstand).
1997	Spoor; Ziekenfonds.
1998	Telecommunicatie; Energie grootverbruikers.
1999	Notariaat; Taxi; Makelaars.
2000	Post; Openbaar vervoer (regionaal).
2001	Duurzame energie; Makelaars; Gerechtsdeurwaarders.
2002	Re-integratie ondersteuning, Benzinemarkt; Energiemarkt middelgrote gebruikers.
2003	AWBZ.
2004	Energie (gas en elektriciteit).
2005	Kinderopvang; curatieve zorg.
2006	Curatieve zorg, zorgverzekeringswet.
2007	Thuiszorg.

Dit rijtje van dertien omvat in totaal de elf sectoren telecom, energie, post, luchtvaart, decentraal openbaar vervoer, spoorgoederenvervoer, taxi, curatieve zorg/zorgverzekeringswet, re-integratieondersteuning, kinderopvang, en het notariaat. Ze behoorden oorspronkelijk bijna allemaal tot de publieke orde.

Kanttekening 1: een deel van het marktwerkingsbeleid valt buiten de definitie

Om deze zaak nauwkeurige aandacht te geven moeten wij de tekst aan een exegese onderwerpen; *close reading*. Dus zout op elke slak die voorbijkomt. Maar nogmaals, niet om de nota neer te sabelen, maar om het belang van een correcte conceptuele start van deze materie te helpen bevorderen.

Als het belang van de gebruiker het primaire doel is, en als dat doel inhoudelijk hieruit bestaat dat vraag en aanbod effectiever op elkaar reageren zodat die gebruiker van goederen en diensten profiteert van een toegenomen keuzevrijheid en/of verbeterde prijs-kwaliteitverhouding en/of meer en betere producten, dan is het de vraag of alle genoemde sectoren onder de definitie van marktwerking vallen. Kijken we bijvoorbeeld naar de beweerde marktwerking in de zorg dan is die bij lange na nog niet gearriveerd bij degene waar het krachtens de definitie om gaat, namelijk bij de gebruiker. Deze zit nog steeds met een soort gedwongen winkelnering. Voor een zeer groot deel bepaalt iemand anders wat de gebruiker in zijn mandje mag doen en bovendien moet hij dat mandje bij één supermarkt vullen. De 'melk' bij de een en het 'brood' bij de ander halen mag niet. Onderhandelen over de prijs is niet mogelijk. Het is hem zelfs verboden om geen gebruiker te zijn. De dominante positie die de gebruiker krachtens de gebezigde definitie toekomt is bepaald niet gerealiseerd. Misschien zelfs nooit te verwezenlijken.

Terzijde. Omstreeks april 2008 blijken 200.000 Nederlanders niet over de wettelijk verplichte zorgverzekering te beschikken. Minister Klink gaat hen aansporen dit alsnog te doen, op straffe van een boete van 30% van de premie.

Hier wrekt zich het feit dat de beweerde marktwerking in de zorg ook helemaal niet het belang van de gebruiker als vertrekpunt heeft gehad, maar het belang van de overheid:

die kon de stijgende kostenontwikkeling in de zorg niet langer aanzien en moest uit overwegingen van bezuiniging ingrijpen. Op zichzelf is daar niets op tegen. Wij zouden onverantwoordelijke burgers zijn als wij een overheid zouden beletten om diepingrijpende maatregelen te nemen als de feiten en cijfers overduidelijk om ingrijpen vragen. Waar het om gaat is de metafoor van de knollen en citroenen. Met geen enkel argument is te legitimeren dat men deze ingreep in de zorgsector het opschrift *marktwerking* zou hebben mogen geven. En als het hier alleen maar letterlijk om knollen en citroenen zou gaan, zou zwijgen passend zijn. Maar het gaat om een manoeuvre die per saldo niet een vrijere marge geeft aan de gedragsopties van burgers - het doel van marktwerking. Dat een gebruiker vrij is in de keuze van het aanvullingspakket bovenop de basisverzekering, en dat hij eenmaal per jaar van provider kan wisselen (met minimale kostenreductie, maar met de nodige kopzorgen), kan men bezwaarlijk rekenen tot het domein van die vrijere marge van gedragsopties. Zeker niet als de gebruiker met een jaarlijks hogere premie toch opdraait voor de verliezen in de zorgsector. Dat een gebruiker moet betalen voor iets wat hij wil hebben is een normale zaak. Maar deze vorm van gedwongen betaling is geen marktwerking maar afpersing.

Dus, gezien vanuit een consequente hantering van de definitie zou het aanbeveling verdienen om minstens de zorgsector niet te rekenen tot de sectoren waarin marktwerking plaats vindt. Noem het anders, desnoods *Zorgdwang* of zo iets, maar noem het geen marktwerking, want dat is het niet. Het is onvervalste marktordening, een pathologische verschijningsvorm van marktwerking. En zolang men dat soort vervuild begrippenkader hanteert, roept men niet alleen verkeerde discussies in het leven, maar vooral ook discussies die door hun scherpe toonzetting geen bijdrage leveren aan het versterken van het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Het is daarom begrijpelijk dat Leo Stevens in zijn in Hoofdstuk I aangehaalde Willem Drees Lezing van 11 april 2008 bepleitte om de basisverzekering weer onder (het solidaire karakter van) de collectieve sector te brengen, met een inkomensafhankelijke premiestelling, en de aanvullende verzekering als luxeartikel onder de werking van de markt te plaatsen.

Terzijde. Leo Stevens kijkt naar het fiscale stelsel als een instrumentalist. Daar staat een andere zienswijze tegenover, namelijk die van de budgettaire functie van dat stelsel, de traditionele opvatting dat het belastingsysteem alleen tot doel heeft voldoende geld op te halen om de plannen van de overheid te kunnen betalen. Als je dat systeem instrumenteel benadert wil je het gebruiken om specifieke politieke doelen te realiseren, bijvoorbeeld het bestrijden van buitensporige inkomens of armoede, nivelleren of juist niet. Ik meng me niet in deze discussie tussen fiscale rekkelijken en preciezen, maar breng wel in herinnering dat de komst van de instrumentele benadering in het *bestuursrecht* in de jaren zeventig, de samenleving bepaald niet het geluk heeft gebracht dat ermee werd beoogd. Zie voor een beschrijving daarvan mijn [voorstudie](#) ten behoeve van het eindrapport van de Nationale Conventie. Eerder lichtte ik dat verschijnsel toe in [Beleid begint bij de samenleving](#) (Lemma 2002, p. 238 e.v.), in de context van de juridisering van het bestuur. Alsook in de genoemde [bundel](#) van de tien plagen van de staat. Dit thema blijft ons achtervolgen, o.a. toen in april 2008 bekend werd dat Verkeer en Waterstaat door het niet-begrijpen van een uitspraak van de Raad van State een spitsstrook ten onrechte vier jaar lang gesloten hield. In [NRC Handelsblad](#) van 12 april 2008 beschrijft hoogleraar bestuursrecht Raymond Schlössels dit incident als een effect van het oerwoud van regelgeving. Daarmee wordt overigens ten onrechte de indruk gewekt dat het de kwantiteit van regels is die ons wurgt. Quod non. Het is de massaliteit van *colliderende* regels - regels die met elkaar conflicteren, dus de kwaliteit van het regelen - die de werkelijke boosdoener is. Door de instrumentalisering van het bestuursrecht (ver)werd dat recht tot een middel om korte termijn politieke doelen te verwezenlijken. Toen vervolgens elke bewindspersoon van uiteenlopende partijen met niet-compatibele ideologieën dat recht als belangrijkste instrument ging inzetten om de eigen politieke doelen te verwezenlijken, kregen we dus vanzelf die gigantische botsing van regels. Die

wordt dan ervaren als teveel regels, maar ten onrechte vanuit kwantiteitsoverwegingen bestreden, en dus zonder succes. Het doen afnemen van regeldruk is niet een zaak van vermindering als zodanig, maar van verbetering van de kwaliteit van de regels. De titel van het zojuist genoemde artikel in NRC Handelsblad luidde *Het recht mag nooit de speelbal van de politiek worden*. Te laat. Dat is het allang. Daarom lijkt het goed terdege na te denken over de vraag of ook het fiscale stelsel speelbal mag worden van de politiek. Wat het Hoofdlijnenakkoord 2003 ons bracht, namelijk de Belastingdienst opzadelen met de wezensvreemde taak van uitkeren van huur- en zorgtoeslag (midden in een grote reorganisatie van die dienst) mag - gelet op de rampen die deze dienst nadien heeft beleefd - voldoende exemplarisch zijn om met grote behoedzaamheid het belastingsysteem politieke doelen te laten dienen. En is het niet de kern van de uitkomsten van het parlementair onderzoek naar ons onderwijs in februari 2008 - de commissie Dijsselbloem - dat de instrumentalisering het onderwijs ten gronde heeft gericht door het in te zetten als willoos speeltje van deze of gene bewindspersoon, die met alle mogelijke middelen zijn of haar zin wist door te drijven?

Kanttekening 2: de definitie wordt verderop in de tekst geweld aangedaan

Bij een eerste lezing van de definitie van marktwerking conform de inzichten van EZ valt op dat die helemaal niet lijkt op mijn weergave van marktwerking in Hoofdstuk I. Daar zei ik dat marktwerking niet meer is dan vaststellen dat een taak die oorspronkelijk bij de overheid lag niet langer meer door die overheid hoeft te worden gedaan en beter bij iemand anders kan worden gelegd. Marktwerking is een verschijningsvorm van emancipatie van de samenleving ten opzichte van de overheid.

Deze notie ontbreekt in de definitie van EZ. Maar een aantal pagina's verder duikt die ineens toch op, en wel in de context van een leerzame verhandeling over de geschiedenis van het marktwerkingsbeleid sinds begin jaren tachtig. Het is frappant dat die verhandeling als volgt begint (p. 17): "Ruim 20 jaar geleden, aan het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw, zette het toenmalige kabinet in op een ingrijpend hervormingsbeleid vanwege de ontsporing van de overheidsfinanciën en de verslechtering van de sociaal-economische situatie."

Bingo. We zien hier het bewijs dat de oorsprong van de marktwerking (niet zoals ik die zie, maar zoals die door de overheid wordt ingezet) niks te maken heeft gehad met het promoveren van de belangen van de gebruiker, maar unilateraal de belangen van de staat als uitgangspunt had. Dat wordt een pagina verder nog eens onderstreept met de passage: "Een belangrijk onderdeel van het beleid was om de economie dynamischer te maken door het voeren van een marktwerkingsbeleid. In de kabinetten Lubbers (periode 1982-1994) was dat vooral gericht op het (weer) beheersbaar maken van de omvang en rol van de collectieve sector en de overheidsfinanciën."

En dan komt het. Die passage wordt vervolgd met zinnen die wat mij betreft de kern van de zaak zijn, en om die reden niet congruent met de tekst van de definitie. Die passage luidt (p. 18/19): "In deze periode drong door dat de overheid zich verantwoordelijk had gemaakt voor zaken die de samenleving goed zelf kon regelen. Bedrijven als DSM, Sdu en Postbank waren nog in publieke handen zonder dat ze een duidelijk publieke taak hadden."

Gesteld dat er zoiets is als een 'stamboom' van het concept marktwerking, dan is dit de voorouder waarmee het begon. Dus met de notie dat er momenten zijn in de ontwikkelingsgang van een maatschappij dat taken, die ooit een keer tot de publieke orde zijn gaan behoren, niet langer meer in die orde nuttig en noodzakelijk zijn. Daarom wringt de EZ-definitie - die overigens correct de gebruiker centraal stelt - met deze passage. Het zou aanbeveling verdienen om de EZ-definitie als volgt te verbeteren:

"De overheid legitimeert haar bestaan aan het bieden van waarden, diensten en producten aan haar burgers. Door veranderende omstandigheden kan het voorkomen dat het niet langer nodig is de hoeder van dergelijke waarden, producten en diensten te blijven. Dan staat men voor de keus: ofwel gewoon afschaffen, ofwel de desbetreffende bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan anderen overdragen. De twee enige criteria daarvoor zijn a) dat de overtuiging moet bestaan, gebaseerd op een gewogen ideologisch debat en onderbouwd met goede analyses, dat een dergelijke overdracht de belangen van de gebruiker verbetert ten opzichte van de situatie waarin de overheid het aanbod nog in handen had en b) dat hetgeen wordt overgedragen niet als een publieke taak van een private partij wordt gezien. Want dan blijft dat publieke belang gewoon bestaan en flect men de boel door er iemand van buiten de overheid mee te belasten. Waar het gaat om een overdracht aan een partij uit het bedrijfsleven noemen we het marktwerving, onder die voorwaarde dat de overheid er dan ook niets meer mee te maken heeft. In alle andere gevallen mag het geen marktwerving heten en kiezen we een passende andere naam. Waar aantoonbaar de overdracht niet leidt tot verbetering van de belangen van de gebruiker - op de terreinen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid - is sprake van falen van beleid, zal worden onderzocht welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en vindt herziening plaats van dat beleid. Die herziening kan slaan op de beoogde doelen, of op de instrumenten. Als het falen ligt aan de doelstelling kan dat leiden tot neerwaartse of opwaartse bijstelling daarvan. Als het voortkomt uit disfunctioneren van het ter beschikking gestelde instrumentarium zal herallocatie van de middelen de meest gerede ingreep zijn."

Ik ben de overtuiging toegedaan dat een dergelijke omschrijving van marktwerving beter is dan wat de nota van EZ ons biedt. Althans, ik voeg enkele elementen die in de nota staan zodanig bij elkaar dat ze beter de kennelijke bedoeling van de nota uitdrukken.

Terzijde. Het hierboven genoemde ingrijpende hervormingsbeleid om de expanderende overheidsfinanciën op orde te krijgen heeft ook andere negatieve effecten gegenereerd. Let wel, men mag nooit tegen het streven zijn om die financiën binnen de perken te houden, maar men moet wel weten wat men doet en hoe men dat doet. De twee majeure acties vanaf de jaren tachtig waren: het uitplaatsen van publieke taken als publieke taken naar zelfstandige bestuursorganen, en het bezuinigen op, c.q. inkrimpen van het ambtelijk apparaat. Over de negatieve effecten in de staatsrechtelijke verhoudingen tussen kabinet/parlement en die ZBO enerzijds en het mede daardoor juist stijgen van de kosten in die organen anderzijds, is voldoende geschreven, met name door Sandra van Thiel. Maar er is weinig aandacht voor een van de perverse effecten van verkeerd bezuinigen op het ambtelijk apparaat. Dat zien we bijvoorbeeld in de ongelooflijke stijging van de kosten van externe inhuur. Bedroeg dat in 2004 nog 1 miljard, in 2006 was dat al gestegen tot 2,6 miljard, cijfers die in april 2008 bekend werden. En weer leidde dat tot ongeloof en gescheld in de Tweede Kamer. Er was toch met het kabinet uitdrukkelijk afgesproken dat de externe inhuur zou verminderen, niet dan, ja toch? Maar het parlement heeft geen flauw idee hoe zoiets werkt. Omdat zijn eigen politieke ambitie geen grenzen kent wordt er jaarlijks meer werk bovenop de rijksdienst gelegd, maar dat moet dan met minder mensen en minder geld worden uitgevoerd. Dat kan niet, dus zoekt die rijksdienst naar wegen om die ongeremde politieke opdrachten in te vullen. Een van die wegen is het gebruiken van materiële budgetten voor die inhuur, omdat de personele budgetten geblokkeerd zijn. Als het bestuur van Ajax wil voetballen op Champions League niveau, maar aan de coach slechts zeven spelers geeft, dan moet die coach zich in oneigenlijke bochten gaan wringen om toch elf man op het veld te krijgen, plus reservespelers. Er is hier veel te weinig aandacht voor. In het Jaarverslag over 2007 stelt de President van de Algemene Rekenkamer terecht dat men in de verkeerde volgorde werkt. Eerst afschaffen van werk, dan pas inkrimpen van de rijksdienst is haar stelling.

Kanttekening 3: het in gelijke zin behandelen van twee typen markten maakt de nota zwak

Een van de zaken die zichtbaar worden bij *close reading* van de nota is het benaderen van twee typen markten met dezelfde filosofie van marktwerking. Men haspelt dingen door elkaar. Dat maakt het lezen en begrijpen van de tekst moeilijk. Voortdurend behandelt de nota het marktwerkingsbeleid als een beleid dat identiek is voor twee geheel verschillende soorten 'markten'. Aan de ene kant is er de oorspronkelijke 'markt' van de overheid zelf, het domein van waarden, producten en diensten dat aan andere partijen wordt overgedragen, bijvoorbeeld aan een zelfstandig bestuursorgaan of aan de markt. Om die soort markt niet te doen falen wil de overheid zich daar als marktmeester manifesteren en noemt dat marktwerkingsbeleid. Aan de andere kant is er de 'echte' markt van het bedrijfsleven, dus waar men schepen maakt of wasmachines. Iets aan zo'n soort markt doen, noemt men ook marktwerking. Dat kan natuurlijk niet. Je voormalige eigen werk overdragen aan iemand anders is niet hetzelfde als andermans werk menen te moeten herordenen. De nota maakt daarin qua beleid dus geen onderscheid. Dat stoort temeer omdat de voornoemde tabel van elf sectoren oorspronkelijk bijna allemaal behoorden tot de publieke orde. Maar voortdurend komen er teksten die gaan over de echte private markt.

Neem bijvoorbeeld het zojuist genoemde citaat van p. 18/19, uitgebreid met de twee zinnen die er meteen op volgen: "In deze periode drong door dat de overheid zich verantwoordelijk had gemaakt voor zaken die de samenleving goed zelf kon regelen. Bedrijven als DSM, Sdu en Postbank waren nog in publieke handen zonder dat ze een duidelijk publieke taak hadden. De meest indrukwekkende ervaring met dit beleid was de overheidsbemoeienis met de scheepsbouwer Rijn-Schelde-Verolme. Ondanks overheidssteun van € 2,2 miljard ging het bedrijf in 1983 ten onder. De aandacht werd gevestigd op (in)directe kosten van overheidsingrijpen en overheidsfalen (zie box 1)."

De twee eerste zinnen gaan over een ander onderwerp dan de drie laatste. Maar ze worden als één context van herkomst van marktwerking geduid. De eerste twee zinnen gaan over de emancipatie van samenleving ten opzichte van de staat. Dus over taken die eerst van de overheid waren en vervolgens daar werden weggehaald om ze aan iemand anders te geven. De volgende drie zinnen gaan over taken die originair van het bedrijfsleven zijn/waren, scheepsbouw. Daarom is het onjuist om te zeggen 'De meest indrukwekkende ervaring met **dit** beleid ...'. Onnodig geld uitgeven aan eigen overheidstaken die misschien goedkoper en beter door anderen kunnen worden gedaan is een ander beleid dan geld stoppen in een bodemloos privaat bedrijf. Het zijn twee soorten beleid. Dit wordt onvoldoende uit elkaar gehouden en dat stoort.

Een ander voorbeeld zien we op p. 13. Terwijl de opdracht van de Tweede Kamer is om het effect van marktwerking in elf sectoren zichtbaar te maken (dus waar het gaat om de overdracht van voormalig overheidswerk aan anderen), staat op pagina 13: "De markt leidt niet altijd als vanzelf tot deze efficiënte uitkomsten. Er kan sprake zijn van marktfalen, waardoor ingrijpen door de overheid benodigd is om te bewerkstelligen dat de markt tot efficiënte uitkomsten leidt. Marktfalen kan voortkomen uit onvoldoende concurrentie, onvolledige informatie, informatie-asymmetrie, schaalvoordelen, externe effecten en collectieve goederen. Voorbeelden van manieren waarop de overheid ingrijpt bij zulk marktfalen, zijn het optreden tegen het misbruik van een economische machtspositie op basis van de Europese en Nederlandse mededingingswetgeving; het stellen van minimum kwaliteitseisen en daar toezicht op houden via een Inspectie (zorg, notariaat), en het reguleren van toegang tot een essentieel netwerk en de prijs die de netbeheerder daarvoor berekent (energie, telecom)." Dat gaat dus over de bestaande private markt en dat is iets geheel anders dan wat er bij die elf sectoren aan de orde is. Toch wordt dit gezien als een en ondeelbaar marktwerkingsbeleid. Vanaf pagina 13 blijft dit allemaal door elkaar heenlopen.

Terzijde. In die bovengenoemde box 1 volgt een uitstekend katern waarin die RSV-ramp netjes uit de doeken wordt gedaan. Ik wil de lezer die tekst niet onthouden: "De overheid kan in de markt ingrijpen als de markt niet zelf tot efficiëntie en tot een optimale welvaart leidt. Aan dit overheidsingrijpen zitten echter ook kosten en risico's, die een negatief effect hebben op de maatschappelijke welvaart. Het niet op de juiste manier ingrijpen van de overheid wordt wel het overheidsfalen genoemd. Verkeerd ingrijpen kan voortvloeien uit het rent seeking gedrag van belangengroepen. Deze groepen beogen politieke besluiten te beïnvloeden ten faveure van hun eigen (private) belang. Een andere bron van overheidsfalen is dat de overheid niet alle kennis heeft om op de meeste effectieve en efficiënte manier in te grijpen in de markt, bijvoorbeeld het maken van een inschatting van het gedrag van vragers en aanbieders op de markt. RSV is jarenlang het symbool geweest van de idee dat de overheid niet op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten, omdat dit de burger (als belastingbetaler) veel geld kan kosten en omdat het de economie verstoort. In het Rijn-Schelde-Verolme ging het om in totaal € 2,2 mld. aan belastingmiddelen. Bovendien geldt in alle gevallen dat aan overheidsingrijpen kosten zijn verbonden, bijvoorbeeld de uitvoeringskosten zoals kosten van toezicht, kosten die een regelgevende of aanbestedende overheid moet maken. Deze uitvoeringskosten moeten bovendien worden geïnd via belastinggelden, wat ook kosten (en mogelijk economische verstoringen) met zich meebrengt. De baten van het overheidsingrijpen moeten opwegen tegen de kosten die daarmee gemoeid zijn. Het is overigens niet eenvoudig om deze kosten en baten in kaart te brengen."

Het zou aanbeveling verdienen om deze passage in een nieuwe nota op de eerste pagina te zetten. Want hier staat in wezen een harde veroordeling van een overheid die zich schuldig maakt aan marktordening, de pathologische uitwas van marktwerking.

Kanttekening 4: men is niet zorgvuldig

Op p. 11 zegt de nota: "Marktwerkingsbeleid dient te worden onderscheiden van privatisering en het staatsdeelnemingenbeleid, omdat eigendomsoverdracht (privatisering) op zichzelf niet hoeft te leiden tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod. De nieuwe private monopolist heeft immers dezelfde marktpositie en ervaart vanuit diezelfde marktverhoudingen geen andere prikkel dan de eerdere publieke monopolist." Ja, dat klopt, maar privatisering staat niet per definitie gelijk met het verplaatsen van de oorspronkelijke publieke monopoliepositie naar een private monopoliepositie. Je kunt bij privatisering meerdere marktpartijen aan het werk zetten. Dus ik begrijp dat niet zo goed. Maar waar het mij vooral om gaat, is dat op p. 24 vier typen van marktwerkingsbeleid worden onderscheiden zoals privatisering, naast liberalisering, aanbestedingen en vraagfinanciering. Hoe kan men dan op p. 11 privatisering buiten de orde van de marktwerking plaatsen?

Kanttekening 5: de marktmeester is geen marktmeester maar een top down regelaar

Waar in de nota de marktmeester ten tonele komt blijkt die inderdaad die figuur te zijn die ik al in Hoofdstuk I karakteriseerde. Niet de echte marktmeester die faciliterend en flankerend zijn werk doet zodat de marktkraamhouders hun omzet kunnen maken, maar iemand die voor eerlijke concurrentieverhoudingen moet zorgen. Dat is een directieve taak van een dominante overheid. Het zou aanbeveling verdienen om dit soort woorden als 'marktmeester' te vermijden omdat ze een verkeerd beeld creëren. Onvoldoende wordt beseft dat verkeerde beeldvorming mede oorzakelijk is voor het ondermijnen van het vertrouwen van burgers in hun overheid.

Kanttekening 6: vraagtekens bij sommige resultaten

In het begin van dit hoofdstuk gaf ik aan slechts in zeer beperkte mate te zullen spreken over resultaten van het marktwerkingsbeleid. Ik wilde me zoveel mogelijk toeleggen op de conceptuele zaken. Nu dan toch enkele opmerkingen bij de effecten van het beleid op

het gebied van de post en op dat van het decentrale openbaar vervoer. Krachtens de opdracht van de Tweede Kamer beoordeelt de nota van EZ het marktwerkingsbeleid op drie gebieden: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Het aspect kwaliteit wordt onderverdeeld in basiskwaliteit, gebruikersoordeel, innovatie/differentiatie/keuzebreedte. De toegankelijkheid valt uiteen in beschikbaarheid/bereikbaarheid en betaalbaarheid/prijs. De doelmatigheid kent als criterium alleen doelmatigheid.

Marktwerkingsresultaten bij de Post

De nota stelt dat het onderzoek heeft uitgewezen dat de basiskwaliteit van de postbezorging is verhoogd, dat er geen of onvoldoende valide gegevens omtrent een gebruikersoordeel voorhanden zijn, dat innovatie en differentiatie zijn toegenomen, dat de beschikbaarheid en bereikbaarheid gelijk zijn gebleven, dat de betaalbaarheid/prijs is verbeterd en dat er over doelmatigheid geen gegevens beschikbaar zijn.

Ik heb geen onderzoek gedaan, dus kan daar geen cijfers tegenover stellen. Maar wel persoonlijke ervaringen, die niet stroken met dit soort bevindingen. Normaal gesproken moet je het eigen ervaringsstramien niet in de discussie gooien, maar nu hoogleraar bestuurskunde Rinus van Schendelen in NRC Handelsblad van 7 april 2008 in een [artikel](#) *List en bedrog met prijsindexcijfers van CBS* zijn persoonlijke ervaringen met marktwerkingsaspecten in de energiesector heeft verhaald, mag ik dat ook met de sector post.

Enkele weken voor Sinterklaas 2007 stuurde ik twee welgevulde Sinterklaaspakketten naar familie in het buitenland. Omdat ze te zwaar waren voor een aangetekende verzending zijn ze als normale pakketpost verstuurd. Maar wel met registratie van barcodes en dergelijke. Het ene pakket arriveerde ter bestemde plekke, het andere niet. Via haar tracking and tracing-systeem ging TNT-Post het pakket opsporen. Zonder resultaat. Pakket spoorloos. Men kon het nergens in het traject tussen Nederland en het bestemde buitenland vinden. Dat is bizar. Juist dat systeem moet kunnen vertellen waar het pakket het laatst is gezien. Al was het maar op het postkantoor waar ik had het ingeleverd. Als het systeem dat niet kan vertellen deugt het niet. Welnu, om voor vergoeding van de schade in aanmerking te komen kreeg ik het verzoek om de inhoud van de doos gedetailleerd te beschrijven, inclusief opgave van de waarde van elk product. Dat heb ik gedaan. Geen reactie. Ook niet na rappel. Dus geen vergoeding. Driehonderd euro kwijt. Einde verhaal.

De vooruitgangsparadox

Deze ervaring past precies bij het beeld dat ik in de afgelopen jaren van een drietal sectoren heb gekregen. Ik noem het voorbeelden van een **vooruitgangsparadox**. In mijn jeugd - jaren vijftig - kwam de post tweemaal per dag. Op zaterdag eenmaal. Een brief of pakket was overal in Nederland binnen twaalf uur ter plekke en dat gold ook voor post naar de buurlanden. Sinds die tijd zijn er miljarden geïnvesteerd in verbetering van de postbezorging, maar per saldo wordt er minder vaak bezorgd, krijg ik al twee jaar geen post meer op maandag, stijgen de prijzen, is een brief naar België die niet priority wordt verzonden drie tot vier dagen onderweg, is een postkantoor in de buurt gesloten en moet ik, ver van huis, ergens in een obscure supermarkt in een lange rij op mijn beurt wachten voor dat ene loket waar een TNT-medewerker met zichtbaar ongenoegen zijn werk zit te doen. En de investering in het prachtige tracking and tracing systeem is dus ook weggegooid geld. Degenen die nu triomfantelijk roepen dat ik blij moet zijn met de marktwerking in de postsector, immers ik kan mij boos afwenden van TNT Post en voortaan mijn pakketjes via een ander versturen, wil ik antwoorden: 'Daar heb ik niet op zitten wachten. Ik wil gewoon mijn pakket kunnen versturen zonder me te moeten afvragen of dat wel aankomt. Ik heb geen zin om op zoek te gaan naar een andere club die misschien met dezelfde lamlendigheid wel mijn geld accepteert, maar niet garant staat voor de bezorging daarvan, of voor vergoeding van de schade als het pakket verloren raakt.'

Dezelfde vooruitgangsparadox geldt voor de verzorgingssector. Als honderd jaar geleden iemand in de straat ziek en behoeftig werd, wie ging daar dan voor zorgen? Buren en

familie. Sindsdien zijn er vele miljarden geïnvesteerd in die sector. Grote gebouwen, dure opleidingen, auto's en computers, protocollen en toezichthouders, ga maar door. En als er nu iemand in de straat ziek wordt, wie zorgt daar dan voor? Inderdaad, burens en familie. We noemen het mantelzorg.

Een derde voorbeeld van de vooruitgangsparadox betreft het treinverkeer. Toen in de 19e eeuw de eerste treinverbinding tussen Amsterdam en Parijs tot stand kwam deed die trein er een bepaald aantal uren over. Sindsdien zijn er vele miljarden geïnvesteerd in die sector. Maar tot eind jaren negentig - dus meer dan honderd jaar - heeft het geduurd voordat er weer een trein met dezelfde reistijd dat traject Amsterdam-Parijs aflegde.

Marktwerkingsresultaten bij het gedecentraliseerde openbaar vervoer

In de loop van de jaren negentig heeft de overheid - mede op basis van adviezen van een aantal commissies - een proces op gang gezet om de eigendoms-, de bestuurlijke -, de beheersmatige - en de financiële verhoudingen tussen overheid en openbaar vervoer te ontvlechten. In die context is het regionale decentrale openbaar vervoer zogenaamd onder de werking van de markt gebracht, door de introductie van een systeem van concessieverlening. Maar een concessionaris die de aanbesteding wint moet het personeel van zijn voorganger overnemen, mag niet zelf de prijs van de rit bepalen, noch de dienstregeling. Aldus beschikt de betreffende ondernemer niet over zijn drie belangrijkste bedrijfsmiddelen. Is dat marktwerking? Nee. Als je die drie onderdelen van de bedrijfsmatige werkzaamheden van het decentrale openbaar vervoer toch als overheid wil blijven beheersen omdat ze tot de solidariteitsaspecten van het collectief moeten worden gerekend, doe dat dan, maar noem het niet marktwerking.

Kanttekening 7: enkele details

Ik sluit de bespreking van deze nota van EZ af met een tweetal kleine observaties. De auteurs hebben kennelijk op de middelbare school latijn gehad. Op pagina 12 schrijven ze de meervoudsvorm van casus als casus en niet als casussen. Er zijn dus nog mensen die weten hoe het hoort.

Op pagina 20 wordt gerefereerd aan de beëindiging - door Europa gedecreteerd - van het Nederlandse kartelparadijs door de introductie van de mededingingswetgeving en Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA). Doorgaans staat dat op het conto van minister Hans Weijers. Weinigen weten dat vóór hem staatssecretaris Yvonne van Rooy het zware werk heeft gedaan om het bedrijfsleven mee te krijgen in deze gigantische omslag en het daarbij horende beleid en wetgeving heeft ontworpen. Weijers kwam - wat de mededinging aangaat - in een gespreid bed.

Deel B Centraal Planbureau: Markten in beweging

Inleiding

Het [hoofdstuk](#) *Markten in beweging* van het *Centraal Economisch Plan 2008: Economie met twee gezichten* van het Centraal Planbureau van februari 2008 lijkt bepaald niet op de zojuist besproken nota van EZ. Met twaalf pagina's is het ook een stuk kleiner dan die nota. Enkele opvallende zaken passeren de revue.

Het gaat alleen maar over marktordening

Voor het Centraal Planbureau is *marktwerking* conceptueel volledig identiek aan *marktordening*. Terwijl het woord marktwerking maar een keer of vier voorkomt (behalve in officiële titels van aangehaalde literatuur) is dit hoofdstuk doorspekt met woorden als *marktordening*, *marktordeningsoperaties*, *marktordeningsbeleid*, *marktordeningsgebied* en *productmarktregulering*. Woorden als *gebruiker* en *burger* ontbreken. Eenmaal vinden we het woord *keuzevrijheid*, maar wel wordt vijf keer de *consument* genoemd. Ordening is het dominante woordgebruik.

Dit is exemplarisch voor de geheel andere benadering van marktwerking. Niet staat centraal de idee van marktwerking als een instrument om de ruimte tussen een emanciperende samenleving en een terugtrekkende overheid te vullen met meer keuzevrijheid en lagere prijzen, maar de vraag naar het effect van het ordenen van markten ten behoeve van meer welvaartswinst. Niet het micro-economisch belang van de gebruiker, maar het macro-economisch nut van marktordening is hier het onderwerp. In die context is marktordening voor het CPB geen zaak om conceptueel bij stil te staan. Die is in dat denkkader een niet voor discussie vatbare vanzelfsprekendheid. En waar men vaststelt dat marktordening hier en daar mensen in de knel brengt volstaat men met opmerkingen in de trant van 'er zijn nu eenmaal winners en verliezers'.

In één opzicht is de boodschap gelijk aan die van EZ. Als het gaat om de vraag of de marktordening positieve effecten heeft gehad beroept ook het CPB zich op het ontbreken van valide data en van empirisch voorhanden zijnde causale verbanden. Dus houdt men bij het beschrijven van de effecten van marktordening in de sectoren bouw, goederenvervoer per spoor, luchtvaart, taxi's en telecommunicatie de nodige slagen om de arm. Maar wat ze erover melden staat exclusief in het teken van de vraag of het wel of niet welvaartswinst heeft gebracht. De 'winst' voor de burger blijft buiten beschouwing.

De onvermijdelijke 'marktmeester'

Ook het CPB maakt zich 'schuldig' aan het gebruik van deze ongelukkige metafoor. Kijk eens naar de volgende zinnen: "Een centrale gedachte achter marktordeningsoperaties is het verhogen van de welvaart door markten beter te laten functioneren. Dat gebeurt bijvoorbeeld door meer concurrentie, of door een aanpassing van de balans tussen marktwerking en overheidsinterventie, waarbij de overheid een *sturende positie vervangt door de rol van marktmeester*. Dat houdt in dat de overheid via regels de markt ordent en toezicht houdt op de naleving daarvan. Die regels hebben eventueel betrekking op het borgen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit of toegankelijkheid. Ofschoon er over specifieke marktoperaties vaak weinig empirisch materiaal voorhanden is, laten analyses over meerdere sectoren heen zien dat meer concurrentie tot productiviteitswinsten leidt, wat doorwerkt in welvaart."

Het laatste deel van het citaat is een mooi voorbeeld van het welvaartsgerichte karakter van de observaties van het CPB over marktordening. Wat mij in deze zinnen stoort is het gemak waarmee men de door mij gecursiveerde woorden formuleert: een sturende positie wordt vervangen door een marktmeester die regels maakt. Wat is het verschil? De ene dominante positie van de overheid wordt verplaatst naar een andere dominante positie van die overheid. Want alleen een overheid maakt regels, dominanter kan een

positie in een democratie niet zijn. Dat die 'eventueel' betrekking hebben op randvoorwaarden zou nog acceptabel zijn, maar als die randvoorwaarden - zoals daar is gesteld - de kwaliteit en de toegankelijkheid, betreffen dan is er geen sprake van flankerende regels (met hun per definitie niet-dominante status), maar met een directieve sturende ordening van de markt. Voor de goede orde. Flankerende - en dus niet-dominante marktordenende - regels zijn bijvoorbeeld voorschriften die bakkers op het punt van arbeidsvoorwaarden, werk- en openingstijden en het milieu in acht horen te nemen. En dat zijn dus geen regels die de bakkersmarkt reguleren.

Geen vraagtekens bij marktordening van de sectoren nut en zorg

Het CPB vindt overheidsingrijpen zinvol ter vermindering of eliminatie van falen van markten. Ten minste, als de kosten van dat overheidsingrijpen niet hoger zijn dan de baten van minder marktfalen. Vervolgens aanvaardt het CPB de mogelijkheid dat zulk overheidsingrijpen zelf kan falen. Ofwel omdat het te ver gaat of als het achterhaald wordt door nieuwe ontwikkelingen. Als voorbeelden daarvan gelden de nutssectoren en de zorgsector. De daar plaatshebbende marktorderingsoperaties (let wel: het CPB noemt dat dus uitdrukkelijk niet marktwerking maar marktordening), zijn gericht op het creëren van een nieuw evenwicht tussen markt en overheid, veelal met een grotere rol voor de markt. In bedekte termen staat hier: 'In de sectoren energie en zorg heeft de overheid gefaald wegens een dominantie van het collectieve in die sectoren; met marktordening moet daar er een nieuw evenwicht worden geschapen met meer ruimte voor de markt.' Het CPB gaat echter voorbij aan de vraag in hoeverre de oorspronkelijke dominantie in het collectieve domein verschilt van nog meer dominantie ten aanzien van het marktdomein. Steeds blijft die sturende en ordenende taak van de overheid voor het CPB een vanzelfsprekendheid, die noch politiek-ideologisch, noch wetenschappelijk-conceptueel ook maar een begin van aandacht krijgt. Tekenend daarvoor is de zin (p. 105): "Een markt heeft immers regels nodig." Een genuanceerde andere zin (p. 107) "Marktordening is maatwerk" verdwijnt achter de vanzelfsprekendheid waarmee het CPB het reguleren van markten ziet.

Het CPB is zich niet bewust van de ernst van de zaak

Het is waarschijnlijk niet onjuist de drang om overheidstaken in de markt te zetten voornamelijk toe te schrijven aan het liberale kamp. Was het niet minister Hoogervorst (VVD) die tot in de Eerste Kamer - onder vuur genomen door Hannie van Leeuwen (CDA) - zijn algehele politieke positie in de weegschaal legde om de marktwerking in de zorg erdoor te krijgen? Maar wie ging er met deze zaak vandoor? De sociaal-democraten. Van nature op staatssturing georiënteerd wisten zij het verlies van sturingsmogelijkheden door krimp van de collectieve sector handig om te buigen in een veelvoud aan staatssturing in de marktsector. Dat verklaart de kleur, geur en sfeer van de opstelling van het CPB, een organisatie die van nature tegen het sociaal-democratisch gedachtegoed aanleunt. De idee dat marktordening - zeker in sommige sectoren - wel eens tot zeer ernstige uitwassen kan leiden komt niet bij het CPB op. Hoogervorst was - mede met steun van zijn topambtenaren - monomaan in zijn doordrijven van de marktordening in de zorg. Hij had geen oog voor het feit dat de zorg delen kent die zich niet voor marktwerking lenen. De sociaal-democraten van hun kant stopten dat proces niet, maar maskeerden hun gebrek aan staatkundig en bestuurskundig besef met hun natuurlijke drang om de evidente negatieve effecten van marktwerking in de zorg te 'bestrijden' met het werk dat hun het beste ligt: meer sturing/ordening, en dus met bureaucratisering. En de christen-democraten zaten erbij en keken ernaar.

Er zijn vele honderden beschrijvingen mogelijk van de werkelijke effecten in de praktijk, althans waar het de marktordening in de zorg betreft. Ik beperk me tot een ingezonden brief van psychiater Hans Meissner in NRC Handelsblad van 12 april 2008 onder de kop [Marktwerking in de zorg](#) (Opinie & Debat p. 14): "Over marktwerking in de zorg wordt niets dan kwaads geschreven, een uitzonderlijk pluspuntje daargelaten. Vanuit de alledaagse psychiatrische praktijk ervaar ik niets dan ontluisterend kwaads. Wat zijn de gevolgen van door marktwerking gedicteerde financiering van deze zorg? 'Desastreus', is

het juiste antwoord. Teams worden onttakeld, en kunnen niet meer doen wat ze moeten. Nieuwe patiënten komen niet meer binnen. Tientallen patiënten moeten worden ontslagen. Terugverwijzing naar de huisarts is er niet bij. Verwijzing naar een 'concurrent' die er niet is, kan niet. Patiënten krijgen geen zorg. Een substantieel deel van deze patiënten valt terug op duurdere klinische zorg. Hulpverleners gaan dit zoveelste organisatorische gedoe ontlopen. Soms maken zij van de zorg een echte markt: zich als freelancers aanbieden voor meer dan het dubbele uursalaris. Marktwerving in de psychiatrische zorg voor deze patiënten - en zoveel anderen meer - is *penny-wise pound-foolish* of in rond Nederlands: onverdraaglijk stompzinig."

Vooralsnog lijken we van het CPB geen nuancering van standpunt te kunnen verwachten. In de [Volkskrant](#) van 20 maart 2008 laat Coen Teulings, directeur van het CPB, weten dat de Nederlandse economie baat heeft bij marktwerving en minder overheidsbemoeienis. Volgens hem is het effect van marktwerving verrassend groot. Met dergelijke uitspraken lijkt inzicht in de werkelijkheid afwezig, in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats over de schade die wordt aangericht, problemen waarvan men niet kan zeggen dat ze nu eenmaal in een overgangperiode geaccepteerd moeten worden. In de tweede plaats de afwezigheid van besef dat dit juist komt door sturing/ordening in sectoren die naar hun aard geen sturing/ordening verdragen.

Post-ministeriële verantwoordelijkheid

En waar is de minister die vond dat die marktordening in de zorg hoe dan ook moest plaatsvinden? Die is weg. En daarmee doemt een thema op dat ik in [Beleid begint bij de samenleving](#) (Lemma 2002, p. 226 e.v.) aan de orde stelde naar aanleiding van het [artikel](#) *Ook ex-minister moet boeten voor gemaakte fouten* van hoogleraar bestuurskunde Hans van den Heuvel in NRC Handelsblad van 24 juli 2001. Ik ben het met Van den Heuvel eens dat ministers na vertrek geen immuniteit mogen genieten voor evidente fouten tijdens hun ministerschap. Het probleem is echter dat ons staatsrecht daarin niet voorziet. Het verdient aanbeveling om dit onderwerp op de agenda te plaatsen van de staatscommissie ter [herziening](#) van de Grondwet, die minister Guusje ter Horst bezig is in te stellen.

In concreto zou die staatscommissie zich moeten buigen over de Grondwettelijke haalbaarheid van de suggestie die Frank Ankersmit heeft gedaan in [NRC Handelsblad](#) van 11 april 2008, naar aanleiding van het feit dat ministers die door de Commissie Dijsselbloem zijn beticht van wanbeleid op OCW inmiddels andere - meestal - publieke banen hebben. De gedachtegang van Ankersmit, die ik geheel deel, is als volgt: het rücksichtslos doorjassen van beleid zonder zich te bekommeren om tegengestelde adviezen van experts, adviesorganen en parlement mag niet straffeloos gebeuren; dergelijke ministers weten de mechanismen van het afleggen van verantwoordelijkheid met toenemend succes te saboteren; ze scoren binnen vier jaar terwijl de negatieve effecten daarvan pas later zichtbaar worden; het staatsrecht moet voorzien in een bepaling dat uitkomsten van parlementair onderzoek de ministeriële verantwoordelijkheid van vroegere bewindslieden reactiveert; zij zouden dan opnieuw als primair politiek verantwoordelijken tegenover het parlement moeten staan, waarmee dat parlement kan bepalen wat er moet gebeuren; als zij op dat moment weer een publieke functie bekleden zou dat een gedwongen terugtreden uit die functie moeten kunnen inhouden.

Deel C Sociaal-economische Raad: Concept-advies over de AWBZ

Inleiding

In mei 2007 verzocht het kabinet de SER om advies over de toekomst van de AWBZ, een vergezicht op lange termijn. Daarbij was onder meer de vraag aan de orde of op de lange duur een afzonderlijke AWBZ zou kunnen blijven bestaan of dat de AWBZ-aanspraken beter zouden kunnen worden ondergebracht bij de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In zijn advies van maart 2008 komt ook het begrip marktwerking aan de orde. Uiteraard uitsluitend in de context van de zorg.

Het gaat alleen over uitleg van de beoogde marktwerking

Terwijl EZ exclusief over marktwerking spreekt, en het CPB alleen maar over marktordening, hanteert de SER in dit document uitsluitend het begrip marktwerking. Overigens zonder daarin beschouwend te zijn. De relevante tekst heeft het karakter van uitleg van en toelichting op de juridische situatie van marktwerking in de zorg. Zie bijvoorbeeld deze beginpassage (p. 30): "Marktwerking vindt in de curatieve zorg in getrapte vorm plaats:

- de verzekerde is vrij in de keuze van verzekeraar en is vrij om eenmaal per jaar te wisselen van zorgverzekeraar;
- de zorgverzekeraars concurreren om de gunst van verzekerden aan de hand van de aangeboden voorwaarden en de nominale premie (zorgverzekeringsmarkt);
- dit moet de zorgverzekeraars prikkelen te zorgen voor een klantgerichte, efficiënte en doelmatige zorginkoop (zorginkoopmarkt);
- dit moet ertoe leiden dat zorgaanbieders concurreren om de gunst van zorgvragers aan de hand van kwaliteit, prijs en doelmatigheid (zorgverleningsmarkt)."

Theorie versus realiteit

En verder bevat de marktwerkingstekst alleen maar een beschrijving van de manier waarop de door het kabinet bedachte marktwerking in de zorg geacht wordt te werken. Dus er staan zinnen die beweren dat de verzekerde, de burger/gebruiker, van alles in dat systeem van marktwerking kan realiseren. Door zijn kritische houding ter zake van kwaliteit en prijs kan hij invloed uitoefenen op de zorgverzekeringsmarkt. Hij kan preferenties aangeven op het vlak van zorgaanbieders en dat kan zorgverzekeraars stimuleren om met *preferred providers* te werken. Door het verschil in naturapolis en restitutiepolis heeft de verzekerde de vrijheid zich te wenden tot de zorgaanbieder van zijn keuze.

Men zou bijna denken dat de SER zelf gelooft dat het zo werkt. Gelukkig sluit men dit deel van het advies af met de volgende relativerende passage: "De Zvw is in 2006 ingevoerd en daarmee is meer dynamiek ontstaan op de verzekeringsmarkt. Het vereveningssysteem moet echter nog worden geperfectioneerd zodat de huidige nacalculaties (risicoverevening ex post) kunnen worden afgebouwd. De liberalisering van de zorginkoopmarkt is een langdurig proces dat nog maar net van start is gegaan. De problemen bij de bekostiging van de ziekenhuiszorg geven aan dat het hier om een complex proces gaat met aanzienlijke risico's. *Pas als dit proces is voltooid*, zal er sprake zijn van differentiatie van zorg en volwaardige concurrentie gericht op het leveren van de beste zorg voor de verzekerde. Kortom de stelselwijziging in de curatieve sector is pas begonnen en er is nog een lange weg te gaan."

Het is een grote vraag of de door mij in hierboven gecursiveerde woorden ooit werkelijkheid worden. De drie besproken documenten die nagenoeg gelijk verschenen - in februari en maart 2008 - vertonen niet alleen geheel verschillende benaderingen, maar lijken ook immuun voor de massale kritische observaties over de marktwerking in het algemeen, en over die in de zorg in het bijzonder. Er valt een goede weddenschap af te sluiten dat de marktwerking in de zorg, door de aard van het onderwerp, nimmer volledig tot het domein van de markt zal komen en hoogstens op het punt van de aanvullende

verzekering marktachtige elementen gaat vertonen. De basisverzekering gaat ongetwijfeld weer 'terug in het hok' van het collectieve domein. En dat lijkt een goede zaak.

En of marktwerking een geschikt instrument is voor het beheersbaar maken van de ruim 20 miljard die er in de AWBZ omgaan - daarover gaat dat SER-advies - is net zo'n grote vraag. De kern van dat advies is kort samengevat door de hoogleraren Lans Bovenberg en Marcel Canoy in [NRC Handelsblad](#) van 18 april 2008 onder de titel *Puntjes op de i voor AWBZ*. Uiteraard staat weer voorop de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de gebruiker. Maar uitgerekend de gebruikers van de AWBZ behoren tot de categorie mensen wier vermogen tot eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid minimaal of zelfs nihil is. Zeg toch gewoon dat je koste wat kost wilt bezuinigen en hang het niet op aan verkeerd begrepen emancipatie van de samenleving. De essentie van het SER-advies, namelijk het huidige aanbodgerichte systeem ombouwen tot een vraaggericht systeem waarin de cliënt de zorgaanbieder kiest en zo tot concurrentie dwingt is een aan voluntarisme ontsproten idee. Zeker als binnen dat gewenste vraaggestuurde systeem de overheid een dominante taak blijft houden voor het beheersen van de kosten, met een groot aantal bureaucratiserende instrumenten: zorgzwaarte, normbedragen, protocollen, keurmerken, zorgkantoren, formele budgettering, regionale contracteerruimte, kwaliteitscontract, diagnosebehandelingscombinaties, objectieve indicatiestelling, zorginkopers, drempelwaarden voor indicatie en andere averechts werkende zaken. Waarom averechts? Omdat het uitvoeren daarvan niet de kwaliteit van de AWBZ-zorg verbetert, maar alleen de werklast van de uitvoerders, die toch al overbelast zijn, doet toenemen. Het wordt tijd voor het in werking doen treden van artikel 1 van de wet van Tjeenk Willink: "Gij zult eerst de uitvoerders horen en dan doen wat die zeggen." Lees bijvoorbeeld maar eens het artikel *Angst voor 'depressie' op factuur* in dezelfde editie van [NRC Handelsblad](#) van 18 april waarin vertegenwoordigers van de wereld van de psychiatrie uitleggen hoe desastreus de nieuwe Zorgverzekeringswet in de praktijk werkt. In dat licht is het - eveneens op 18 april 2008 in [NRC Handelsblad](#) verschenen - interview met EZ-minister Maria van der Hoeven onder de titel *Met marktwerking in de zorg stoppen is dooddoener*, te oppervlakkig en mede om die reden niet zonder gevaar. Men mag bij dit alles namelijk niet vergeten dat a) de inzet van een dominante overheid, b) op terreinen waar die overheid geen verstand van heeft, c) met steeds langere reeksen beheersingsinstrumenten (zoals hierboven genoemd) om de averechtse effecten die zij daarmee creëert beheersbaar te maken, criminogeen is: het werkt fraude in de hand, een eigenschap van elke vorm van quoterings- of [capaciteitsbeleid](#).

Aanbeveling

Het zou aanbeveling verdienen dat het kabinet aan de drie hierboven genoemde organen - Economische Zaken, het Centraal Planbureau en de Sociaal-Economische Raad - een gezamenlijk advies vraagt over marktwerking. Dan zijn ze gedwongen tot het ontwerpen van een eensluidend begrippenkader als neutrale onderlegger voor een meer gezaghebbend ideologisch debat (wanneer marktwerking?), dat misschien dan ook zuiverend kan werken waar het gaat om het ordeningsvraagstuk (hoe marktwerking?) dat daarna relevant is. Een dergelijke gezamenlijke, vooral conceptuele studie, is daarom zo belangrijk omdat de aanpak van Economische Zaken geheel in teken staat van het motief van marktwerking als een instrument tot meer keuzevrijheid van de burger en verlaging van de prijzen, terwijl het CPB de marktwerking (in variërende termen van marktordening) uitsluitend ziet als een instrument voor macro-economische winst. En de SER loopt hopeloos vast in een poging om uit te leggen dat de AWBZ in een marktomgeving zou kunnen werken. Zo kan men niet doorgaan. Deze volmaakt verschillende benaderingswijzen creëren reeds om die reden tweespalt. Een aanzet van een conceptuele basis voor de dichotomie marktwerking-marktordening, staat aan het begin van het volgende hoofdstuk, waarin ik met een tertiaire conceptualisering probeer de idee van marktwerking c.a. vanuit geschiedenis en filosofie te interpreteren.

Naast een advies van die drie organen zou ook een studie gevraagd moeten worden van uitvoerders. Uitsluitend en alleen uitvoerders, uit alle sectoren waarin de marktwerking, of marktordening speelt. Inclusief een zo volledig mogelijk overzicht van alle situaties waarin dit beleid averechts blijkt te werken. Zonder een dergelijke anamnese is de hoogst noodzakelijke bijstelling van dat beleid per definitie deficiënt.

Voorts doe ik de suggestie een Burgeradviesraad op te richten (die overigens ook de uitvoering zou moeten bestrijken) met als opdracht van het parlement een gedegen onderzoek te doen naar de werkelijke beleving en ervaring van de gebruiker in alle sectoren waarin de marktwerking/marktordening speelt. Zo'n Burgeradviesraad zou een mooi nieuw element zijn in het proces van versobering en inkrimping van het externe [adviesstelsel](#).

Laat men deze drie benaderingen na, gaat men blind door op de marsroute der grote fouten - met het kenmerk dat men ter maskering van één fout twee nieuwe maakt - dan kan het Kamerlid Jeroen Dijsselbloem zich alvast warm gaan lopen.

Hoofdstuk 3 - Discussie in de media

Marktordening verklaard vanuit het concept van refeodalisering

Voor de derde fase van conceptualisering maak ik gebruik van publicaties van diverse personen in de media. Zoals aangekondigd in Hoofdstuk I neem ik het gedachtegoed van Frank Ankersmit als leidraad. In zijn visies liggen elementen die het gnoom van het virus marktordening kunnen ontrafelen, waardoor er een medicijn tegen kan worden ontwikkeld.

Ankersmit schrijft veel over zaken als neoliberalisme, neofeodalisering en neoconservatisme. In die context breekt hij de staf over marktwerking als een van de bedrijfsmatige hypes waarmee de overheid zichzelf in het been schiet. Voor zijn opvattingen over Wolfsons ideeën van de transactiestaat, een voorstelling van zaken waarbij overheid en markt uitruilbaar zijn, verwijs ik korthedshalve naar de reeds genoemde [bundel](#) van de tien plagen van de overheid. Puttend uit enkele andere publicaties van zijn hand zet ik nu een paar begrippen op een rij. Voor de goede orde, die publicaties zijn: *Einde verzorgingsstaat is een revolutie*, in [NRC](#) Handelsblad van 27 november 2007, *De ware conservatief laat zich niet gek maken, de neoconservatief gaat over lijken*, in [NRC](#) Handelsblad van 5 april 2008 en *De refeodalisering van de staat*, een niet elders gepubliceerde studie die u kunt lezen door [hier](#) te klikken. Hierna tussen aanhalingstekens geplaatste letterlijke citaten komen uit deze drie stukken.

De belangrijkste begrippen conform Ankersmit

Uit de rijkdom van zijn conceptuele voorraadkast beschrijf ik zijn inzichten op het vlak van de Staat, het Liberalisme, het Neoliberalisme, het Conservatisme, het Neoconservatisme, het Feodalisme en het Refeodalisme. Ik meng daar overigens onbekommerd mijn eigen gedachten doorheen.

Ankersmit ziet de Staat als een bijzonder serieuze zaak. Daarmee, en met de taken van de Staat, moet niet licht worden omgesprongen. De moderne Staat ontstond aan het einde van de Middeleeuwen en nam sindsdien voortdurend in macht en omvang toe. Overigens, zo is zijn zienswijze, voornamelijk onder het regime van liberale gedachten. Anders dan vele anderen ziet hij in de komst van de betrekkelijk recente verzorgingsstaat een revolutionaire breuk met die constante groei van de Staat, omdat die verzorgingsstaat aanleiding is geweest tot overdracht van staatstaken aan anderen dan de Staat. Deze revolutionaire breuk met de eeuwenoude groei van de Staat raakt de fundamenteën van hoe wij in de wereld staan, plus onze greep daarop. Het is de Staat die het collectief omvat en als kenbron van begrippen als samenleving, volk, maatschappij fungeert. Niet omgekeerd. Het begrip Staat is zo'n tweehonderd jaar ouder dan maatschappij. Het is de Staat die iets doet met volk en samenleving, allebei concepten die niet zouden bestaan als een begrip als de Staat er niet zou zijn. Zij ontleen hun zijn aan de aanwezigheid van de Staat. Zonder Staat geen collectieve zingeving.

Het neoliberalisme, met zijn wortels in de boven zijn krachten gegroeide verzorgingsstaat, kiest in een afweging van de vraag wie belangrijker is, Staat of Markt, unilateraal voor Markt. Het ziet de Staat als verouderd en achterhaald. De Markt bezit volgens het Neoliberalisme een kracht die sterker is dan de Staat. In de woorden van Ankersmit: "Waar de Middeleeuwen alle macht legden in de handen van God, leggen onze hedendaagse middeleeuwen - de neoliberalen - die in handen van de markt." Zij kunnen die slag slaan omdat de Staat zelf verzwakt is, niet zelf meer in staat of bereid is om de last van de groeiende taken zelf te dragen.

Maar dat neoliberalisme is noch neo, noch liberaal. In woorden die beter letterlijk kunnen worden geformuleerd: "Het is niet neo omdat de privatiseringsagenda van het neoliberalisme ons terugvoert naar het feodalisme van de Middeleeuwen. Het feodalisme was immers het politieke systeem waar publieke bevoegdheden in private handen lagen. Dat willen de neoliberalen opnieuw invoeren. Voorts, het neoliberalisme is niet liberaal, omdat het liberalisme de strijd met het Ancien Régime juist aanbod in naam van een

strikte scheiding van publiek en privaat." Deze tekst verklaart - kijk nog eens naar de tekening in Hoofdstuk II - waarom het overdragen van een publieke taak *a/s* publieke taak aan een marktpartij, alleen maar problemen kan opleveren. Het liberalisme, met zijn niet-aflatend streven van scheiding van publiek en privaat, is sinds Thorbecke de leidende ideologie die de vorm en inrichting van de Staat heeft bepaald. Staatstaken als Staatstaken in de markt zetten is om die reden volgens mijn tekening in Hoofdstuk I daaraan wezensvreemd. Afschaffen van Staatszaken niet, noch voormalige Staatstaken niet langer als een publieke taak zien en die vervolgens buiten het beïnvloedingsvermogen van de Staat door een ander laten doen.

Terzijde. In een voortreffelijk artikel in [NRC Handelsblad](#) van 12 april 2008 onder de verkeerde kop *Links moet zich weer met veel meer nadruk richten op het vraagstuk van de verdeling* - die kop had moeten luiden: *Nederland zakt in elkaar door het verdwijnen van de middenklasse* - legt Thijs Wöltgens uit hoe Nederland in het voetspoor van demografische-maatschappelijke-economische ontwikkelingen in Duitsland de middenklasse gaat verliezen onder druk van hervormingen van neoliberale huize. Men hoeft geen sociaal-democraat te zijn om de juistheid van zijn goed onderbouwde visie te herkennen. Wel past de kanttekening dat hij 'de liberale theorie' synoniem lijkt te achten aan 'het neoliberalisme'. Die twee hebben niks met elkaar te maken.

Ankersmit beschrijft het conservatisme als volgt. Alexis de Tocqueville stemde op puur intellectuele gronden in met de beginselen van de democratie, wetend dat het tijd was om afscheid te nemen van het Ancien Régime. Maar zijn hart lag bij de ongebondenheid van zijn aristocratisch bestaan. Dat is volgens Ankersmit de essentie van het conservatisme: het vermogen om zich verstandelijk te verzoenen met het heden en de voorzienbare toekomst, terwijl het hart bij het oude ligt. Dat is daarom volkomen verschillend van reactionairisme, omdat de reactionair meent dat er nog een weg terug is naar het oude. De conservatief - zo stelt Ankersmit - omarmt rationeel en intellectueel het heden, maar heeft het verleden lief. Omdat de conservatief in staat is tegen zijn instincten in te kunnen redeneren, bevooroordeeldheid terzijde te kunnen leggen, is zijn denktrant superieur aan die van anderen. Waarom? Als verstand en ratio de welhaast onmogelijke taak klaren om het hart van zijn ongelijk te overtuigen, dan wordt een prestatie gepleegd die ver uitstijgt boven die van de reactionair die terug wil naar een afgesloten verleden, of boven dat van de revolutionair die vooruit wil naar een toekomst die hem als vanzelf ten deel zal vallen als hij zijn verstand goed gebruikt. Daarom is het conservatisme volgens Ankersmit niet zozeer een politieke ideologie, maar meer een instelling of politieke mentaliteit. En dat geeft ruimte voor een conservatieve liberaal, conservatieve christen-democraat of zelfs een conservatieve socialist.

Ankersmit verbindt deze gedachten als volgt aan het neoconservatisme en het neoliberalisme. Het eerste ziet hij als een ideologische schaamlap waarachter vooral de machthebbers van de Verenigde Staten hun werkelijke bedoelingen verbergen, met name op het terrein van het voor lange tijd veilig stellen van de energiebronnen olie en gas. Overal ter wereld schrapen oliemaatschappijen restjes olie uit moeilijk toegankelijke bronnen en hopen dat de Noordpool, Siberië en Brazilië hen nog even adem geven. Maar ook dat raakt een keer op en sneller dan de doorsnee burger denkt. Ankersmit ziet het neoconservatisme als de ideologische dekmantel voor het wereldwijd ageren van de VS waar nog olie en gas is. Intellectueel stelt het neoconservatisme volgens hem niets voor en het heeft ook niet de pretentie van een doordachte of coherente visie. Het is meer een samenraapsel van ideeën die in de afgelopen twintig jaar ingang vonden - mede gebaseerd op gedachten van Milton Friedman - in het Amerikaanse bedrijfsleven en die met name president Bush omarmt als een bron van zegenrijke politiek. Daar is vervolgens de idee van het neoliberalisme uit voortgekomen, de drive om Staatstaken te outsourcen naar de Markt. Bijvoorbeeld de wijze waarop sommige Amerikaanse defensietaken in Irak en Afghanistan door marktpartijen zijn overgenomen. Maar daarmee is het neoconservatisme nog geen gedragen politieke ideologie. In de woorden van Ankersmit: "Het is een bont en heterogeen allegaartje. En een diepere gedachte

moet je er zeker niet achter zoeken, want die is er niet. Politiek-theoretisch is het neoconservatisme een uitdragerij. En met zoiets als het conservatisme heeft het al helemaal niets van doen."

Nu weer terug naar het feodalisme. Bij het afscheid van het Ancien Régime gaf het volk de absolute macht aan zichzelf. "En de cruciale pointe van dit alles is dat ieder gebruik van de macht alleen legitiem kon zijn, wanneer dit via staatsrechtelijk nauwkeurig omschreven kanalen herleid kon worden tot de wil van het volk. Anders gezegd, de macht van de Staat is de macht van het volk; en het is de Staat even weinig gepermitteerd om delen van die macht te vervreemden als om de wil van het volk openlijk te trotseren. Dat zou diefstal zijn van het hoogst en kostbaarst bezit van het volk, meer nog van een bezit waardoor het volk zich als zodanig eerst definieert." Met dit fundamenteel nieuw concept van de verhouding Staat-Volk werd toentertijd afscheid genomen van het feodalisme - de vermenging van publiek en privaat, waaronder het kunnen kopen, verhandelen en overerven van ambten, een feodaal element dat in wezen nog steeds bestaat binnen de Amerikaanse administratie waar men een ambassadeurschap kan 'kopen'. Het vergt niet veel voorstellingsvermogen om het uitplaatsen van publieke taken naar zelfstandige bestuursorganen, mutatis mutandis, onder diezelfde feodale noemer te plaatsen. Die uitplaatsing en overdracht van een publieke taak als zodanig, is in het licht van de geschiedenis, wegens zijn uitruil van publiek en privaat, een vorm van refeodalisering. Daarenboven zien we in de praktijk bij een aantal van dergelijke manoeuvres dat de directies zich qua bezoldiging en bonussen onmiddellijk gaan vergelijken met het bedrijfsleven, waarna die uitgaven meteen sterk stijgen: net zoals men in het feodale tijdperk van de vorst een ambt kon verwerven om er zich vervolgens zelf rijk mee te maken.

Er is niets op tegen dat mensen rijk willen worden, desnoods schatrijk. De fundamentele vraag is echter of dat mag gebeuren langs de weg van een uitverkoop van Staatstaken die onder het gezag van een ander als Staatstaken verder gaan. Dat is niet meer en niet minder dat refeodalisering en dat zou aanleiding mogen zijn tot een doordachte bezinning op alles wat zich onder de noemer van marktwerking en marktordening voordoet. Het is minder onschuldig of zelfs technisch-operationeel dan men wel denkt. Deze begrippen hebben alles te maken met de vraag wat de Staat is en voorstelt, wat de Staat wel of niet betekent voor samenleving, volk en maatschappij.

Nogmaals, publieke bevoegdheden die een Staat uitoefent in naam van een soeverein volk, mag men niet als publieke bevoegdheid overdragen aan een instantie buiten de Staat. Dat is een herhaling van zetten op het schaakbord van het feodalisme. "Met soevereiniteit mag niet geknoeid en gemorst worden en zeker niet in de mate waarin dat de afgelopen decennia in West-Europese staten gebruikelijk is geworden. Het gevoel voor staatsrechtelijke zuiverheid zijn wij kwijt geraakt - en het gemodder over de relatie tussen de EU en de natiestaat is daar de beste illustratie van." Degenen die zich rekenen tot de vaste lezers van de Jaarverslagen van de Vice-president van de Raad van State herkennen in dit soort overwegingen van Ankersmit dezelfde zorg, hoewel anders geformuleerd, over het eroderen van kennis en inzicht binnen het vigerende politieke systeem over het wezen van de Staat. Zo zegt Tjeenk Willink onder meer in zijn inleiding bij de presentatie van het Jaarverslag 2007 in [NRC Handelsblad](#) van 9 april 2008: "De combinatie van twee elementen uit twee verschillende ordeningsprincipes leidt ertoe dat de normatieve aansturing (noodzakelijk vanuit het bureaucratische ordeningsprincipe) wordt verzwakt of zelfs verwaarloosd én dat risico's (eigen aan het bedrijfsmatige ordeningsprincipe) zoveel mogelijk worden uitgesloten. Aldus resteert een ricicomijndend systeem zonder aansturing en zonder creativiteit, maar met een eigen dynamiek: de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica." In de woorden van Ankersmit: "Dit is wat Thorbecke zo na aan zijn liberale hart lag en waardoor de schrik hem om dat zelfde liberale hart geslagen zou zijn, als hij de hedendaagse privatiseringsideologen aan de slag had gezien. Zijn oordeel was hard geweest: dat is een refeodalisatie van de Staat, een uitverkoop van de soevereiniteit en een terugkeer naar de dagen van de belastingpachter en de contracten van de correspondentie. Hij had daarin gelijk gehad:

alles wat wij tot voor kort zagen als de verwerpelijke misbruiken van het Ancien Régime wordt nu onder neoliberalaal gejuich weer binnengehaald."

Ankersmit gaat ook in op de vraag hoe het nou toch komt dat politici de overdracht van publieke taken aan zelfstandige bestuursorganen zoveel positiever beoordelen dan objectieve buitenstaanders. Hij concludeert dat dergelijke organen een belang bevorderen dat politici wel zien, maar dat voor die buitenstaanders en burgers onzichtbaar blijft. Daaruit leidt hij af dat de Staat via het politieke apparaat een eigen belang genereerde dat zich losmaakte uit het publieke of algemene belang waar de Staat dienstbaar aan hoort te zijn. Aldus perverteren die zelfstandige bestuursorganen niet alleen het algemeen belang, doordat het eigenbelang met het publieke belang gaat interfereren, maar zij infecteren ook de Staat zelf met het virus van het institutionele eigenbelang. "Een eigenbelang dat zich als een privébelang plaatst naast, en zelfs tegenover het publieke belang en vloekt met de logica van de representatieve democratie omdat de Staat nu voor zichzelf een domein afbakent dat zich onttrekt aan democratische controle." Dat is in de ogen van Ankersmit een duidelijk teken van een zwakke Staat. "Drie dingen horen steeds bij elkaar: 1) een zwakke Staat, 2) de behoefte aan privatisering van delen van de Staat en 3) een Staat die een niet publiek, privébelang ontwikkelt." Anders geformuleerd: degenen die zo graag praten over 'de overheid als marktmeester' spelen met vuur omdat deze metafoor in de praktijk een uitholling van de Staat voorstelt, die daarenboven de echte markt op zijn kop zet. Dubbelop fout. Want was niet juist de verzwakking van de Staat en een toenemend onvermogen om politieke problemen in de politieke arena op te lossen de basis van de toenmalige feodalisering? Een proces dat volgens mij begonnen is met het kabinet Den Uyl toen onder aanvoering van de minister van Justitie, Dries van Agt, elk politiek probleem niet in de Kamer werd opgelost maar doorgeschoven naar de rechter. Denk aan bijvoorbeeld staken, kraken, abortus, commerciële omroepen.

Buiten de Staat kopieën van de Staat oprichten is de illusie scheppen van een sterke Staat die in wezen daarmee zijn zwakte aantoonst. "Na anderhalve eeuw omgang met de liberale Staat zijn wij die als een vanzelfsprekendheid gaan bezien en daarom blind geworden voor hoezeer de ideologie van privatisering en van vermarkting een ondergraving is van de liberale Staat en voor hoezeer die ideologie ons terugvoert naar de Middeleeuwen." Om die reden is de door het neoliberalisme aanbevolen overdragen van publieke taken aan 'de markt' in strijd met de met veel pijn en moeite bevochten overwinning op het feodalisme en op het in de private sfeer brengen van zaken die tot de publiek orde behoorden.

Het is in het licht van deze beschouwingen dat men mijn suggestie aan het slot van Hoofdstuk II moet zien: laten Economische Zaken, het Centraal Planbureau en de Sociaal-Economische Raad maar eens een gezamenlijk advies uitbrengen over marktwerking c.a. Maar dan wel ingebed in een visie over de Staat vanaf de Middeleeuwen. Daarbij mag men niet vergeten dat de moderne Staat zijn wezen ontleent aan de scheiding tussen publieke en private taken, de grondslag van het democratisch bestel. Waar de publieke orde, zoals nu steeds meer het geval is, zich opstelt als hoeder van de private orde, en zich op die manier nestelt in die private orde, bewegen we ons op het vlak van de refeodalisering en lijkt optreden tegen verder afglijden geboden. De vraag is echter of de drie genoemde organen, die nagenoeg op hetzelfde moment begin 2008 uitspraken deden over marktwerking, in staat zijn een gezamenlijk advies op dit niveau van denken te componeren. Dit is niet spottend of sarcastisch bedoeld. Wie zich, zoals bijvoorbeeld hoogleraar bestuurskunde Jouke de Vries in de [bundel](#) van de tien plagen van de staat, bewust is van de eroderende effecten van de managementstaat - een van de andere uitwassen van het (via de neoliberalisering) introduceren van bedrijfsmatige concepten in de overheid - op de inhoudelijke kennis weet dat de Staat en zijn aanpalende onderdelen een groot gebrek aan kennis en nadenkend vermogen hebben. Bijna iedereen is aan het managen geslagen of brengt een groot deel van zijn tijd door in vergaderingen van managementteams. De inmiddels overleden voormalige secretaris-generaal van Algemene Zaken, Ad Geelhoed, luidde al medio jaren negentig op

dit punt de alarmbel. En Herman Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, zwaait dezelfde klepel ook minstens vier-vijf keer per jaar met vaste hand tegen de rand. En zelfs als kennis, zoals hierboven op een vereenvoudigde manier verhaald, in de administratie aanwezig zou zijn, dan nog lopen ambtenaren die hun gedachten op dat niveau willen ordenen het risico van hun managers te horen 'Zo schrijven wij hier niet.' Maar over die managers zal ik het hier niet hebben. Dat komt een andere keer.

Andere auteurs aan het woord

De media berichtten de afgelopen jaren, en zeker sinds de invoering van marktwerking in de zorgsector, regelmatig over de manier waarop de politiek, de wetenschap en de belangengroepen daarop reageren. Ik concentreer me op enkele observaties rond het verschijnen van het in Hoofdstuk II besproken Onderzoek Marktwerking van Economische Zaken in februari 2008. De Volkskrant en het NRC Handelsblad noteerden daarover opmerkingen van Coen Teulings, directeur van het Centraal Planbureau. Samengevat komen die hier op neer: de marktwerking werkt in grote lijnen, in sommige sectoren echter nog niet goed genoeg, met name niet in die van de zorg, en wat dat betreft doet de regering er goed aan de marktwerking in de zorg verder uit te breiden.

Dezelfde boodschap lezen we in het artikel *Er is nooit gezegd dat het geen pijn zou doen*, een interview met de economen Barbara Baarsma en Jules Theeuwes in [NRC Handelsblad](#) van 8 maart 2008. Het is een interview, geen eigen geschrift, dus we moeten de sprekers met enige voorzichtigheid bejegenen. Het artikel mist diepgang en systematiek. Trefzekere opmerkingen worden overschaduwd door te algemene beweringen die geen recht doen aan de noodzaak om marktwerking niet als een containerbegrip te zien, maar als iets dat in zeer specifieke omstandigheden kan werken en in andere juiste helemaal niet. Nemen we bijvoorbeeld de volgende zin: "Zodra vroegere overheidsbedrijven met concurrentie geconfronteerd worden, zoals KPN of de luchtvaart, gaan ze efficiënter werken." Dat is juist. Toch ontbreekt hier iets. Namelijk de notie dat die concurrentie zich in die twee sectoren kon gaan voordoen doordat de overheid afzag van haar publieke taak en deze ging overlaten aan de markt als een niet-langer-publieke taak. Dan, en alleen dan, is er sprake van werking van de markt in de zin van het zoeken van een balans tussen vraag en aanbod via de prikkels van de concurrentie die langs de weg van creativiteit en innovatie meer keuzevrijheid en lagere prijzen opleveren. En dat mechanisme werkt wel in de ene sector en niet in de andere. Het niet herkennen en erkennen van dat onderscheid, en marktwerking zien als iets dat in elke markt kan werken als je er maar genoeg markt tegenaan gooit, is wellicht de grootste fout die men de ideologen van de markt kan toeschrijven.

Daarom is het correct dat de twee economen opmerken dat per sector moet worden gekeken wat de markt wel of niet aankan. Ze verwijten politici terecht dat die verzuimen van tevoren essentiële vragen te stellen. Zonder dat ze dit met zoveel woorden zeggen bedoelen ze daar volgens mij de twee vragen mee die ik in Hoofdstuk I formuleerde: wanneer marktwerking en hoe marktwerking? Een zwakte is echter dat deze twee geïnterviewde economen niet op eigen kracht tot de conclusie komen dat een sector als bijvoorbeeld die van de zorg zich niet leent voor marktwerking en daar dus weer snel afgeschaft moet worden. Trefzeker wordt dat wel verwoord door Th. van de Ven in de Volkskrant van 29 maart 2008 in een ingezonden brief onder de kop *Alleen bij jam en kaas werkt vrije markt*. Die titel zegt voldoende. Al met al is de kern van de gedachten van Baarsma en Theeuwes dat sommige markten nog niet goed werken, maar dat met verdere doorvoering van de marktwerking alles wel in orde zal komen. Zij zijn dan ook voorstanders van marktordening, verwoord als gereguleerde concurrentie, om de kosten in de zorg in de hand te houden. Nogmaals, er is niets op tegen om die kosten te willen beheersen, maar noem het niet marktwerking. En omdat verdere marktwerking in de zorg een voorbeeld is van de marsroute der grote fouten zullen de problemen in die sector alleen maar toenemen.

Ook Frank Kalshoven, gerenommeerd columnist van de Volkskrant, bemoeide zich ermee. In de Volkskrant van 26 maart 2008 onder de titel *Wederopstanding van de*

marktwerking en van 29 maart 2008 als deel 2, pakt hij stevig uit tegen iedereen, maar met name tegen Evelien Tonkens, die zich tegen marktwerking keert. De eerste column sluit hij zelfs af met de woorden: "Dat anti-marktgebral is stomvervelend." Dat hij het onderzoek van EZ, en Teulings' observaties daarover, tamelijk positief interpreteert vind ik geen bezwaar. Maar uitgerekend Kalshoven, van wie gezegd mag worden dat zijn artikelen een wezenlijke bijdrage leveren aan verdieping van talloze moeilijke overheidsdossiers, maakt geen onderscheid tussen **marktwerking** die onder bepaalde omstandigheden in bepaalde sectoren kan werken, en **marktordening** (ook hij spreekt van geregleerde marktwerking) die nooit zal werken en uit de aard van zijn verkeerde positionering alleen maar problemen oplevert. Bij zijn toelichting op de stelling dat marktwerking in Nederland altijd geregleerde marktwerking is, omdat ook bij de productie van pindakaas overheidsregulering komt kijken, mist hij het onderscheid dat de overheid zich daar niet als dominante partij opstelt, maar als een flankerende die de randvoorwaarden formuleert waarbinnen de markt zelf zijn prijs-kwaliteitmechanisme kan laten draaien. Dus daarom werkt het. Maar de heer zal ons bewaren als de overheid meent de markt van de pindakaas zelf te moeten gaan ordenen met prijsstellingen, levervoorwaarden, quota per bedrijf enzovoorts. Dan - en dat gebeurt dus in de zorg - stelt die overheid zich als dominante partij op en produceert alleen maar wat de spreekwoordelijke olifant in de porseleinkast produceert: brokken. Graag zou ik zien dat Kalshoven voor dit onderwerp het format van de column verruimt voor een of meer paginagrote artikelen. Hij heeft hierover veel meer te vertellen dan wat hij in zijn columns kwijt kan.

Marc Chavannes behandelt deze materie anders dan zijn collega Kalshoven. In [NRC Handelsblad](#) van 29 maart 2008 schrijft hij in zijn column *Aan de vleeshaken van het marktdenken*: "Het is hoog tijd dat de politiek opnieuw vaststelt wat de taken van een fatsoenlijke overheid zijn. Die goed doen en ophouden met alle publiek-private begripsverwarring. De markt is prachtig voor concurrerende producten. Maar niet voor ziek-zijn, politie, onderwijs, waterbeheer, ruimtelijke ordening, voedselveiligheid."

Met deze wijze woorden van Chavannes sluit ik dit essay af. Te zijner tijd breid ik het uit met gedachten over het communitarisme, de stroming die een derde weg ziet: niet de Staat, noch de Markt, maar de Samenleving moet het vertrekpunt zijn.