

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Leren van marktwerking

Ideologische vooringenomenheid maakt het niet mogelijk in concrete situaties goed te kunnen beoordelen of en hoe marktwerking kan bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Een ondoordachte introductie van marktwerking is vragen om problemen. Alleen op basis van gedegen onderzoek vooraf naar de te verwachten effecten, een rechte rug van politici en goed doordachte plannen kunnen transities naar meer marktwerking slagen.

door *Raymond Gradus, Gerrit de Jong & Jan Prij*

Raymond Gradus is als hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profit Sector verbonden aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, Gerrit de Jong is lid van de Algemene Rekenkamer, Jan Prij is redactiesecretaris van CDV.

VANDAAG AAN DE DAG WORDT VEEL ONBEHAGEN in de schoenen geschoven van wat onder een algemene noemer valt van een te veel aan ‘marktwerking’. Het onbehagen en het ontbreken van enthousiasme is gezien vanuit economisch perspectief vreemd. Immers, veelal wordt juist het gebrek aan goed functionerende markten als een probleem gezien. Voorts geldt zeker in termen van het genereren van economische groei en welvaart dat de markt het instrument bij uitstek is. Niet alleen de economische theorie is hierover vrij stellig, ook vele empirische studies laten zien dat markten innovatie stimuleren en motoren van economische groei zijn, waarbij wel moet worden aangetekend dat de markt er niet automatisch voor zorgt dat de groei, gelijk en evenwichtig verdeeld is.¹

Kortom, de case voor marktwerking lijkt vrij sterk. Toch laten de feitelijke ervaringen met marktwerking een vrij diffuus beeld zien. Het beeld is niet zo positief als men op basis van de economische theorieën wellicht zou mogen verwachten, maar ook niet zo negatief als de doemdenkers ons willen doen geloven. Er lijkt zich inzake ‘marktwerking’ een duidelijke spanning tussen ideaal en werkelijkheid af te tekenen. Hoe is dat te verklaren?

Een eerste complicatie is dat meer welvaart en economische groei nog

niet meer welzijn betekent. De samenhang tussen overvloed en onbehagen kan er mogelijk mee worden verklaard. Wanneer de onzekerheid door een teveel aan marktwerking te groot wordt, worden we er niet gelukkiger op. Dit is de stelling die Graafland in zijn bijdrage verdedigt.

Een tweede complicatie tekent zich af in de bijdragen van Claassen. Lang niet altijd kan de markt als een moreel neutraal middel worden ingezet voor een buiten de markt te bereiken doel, zoals het bieden van goede basisvoorzieningen. Soms verandert marktwerking de aard van de dienst en de professionele praktijk zelf (in bijvoorbeeld zorg of onderwijs). Ook dit compliceert de beoordeling van marktwerking. Als gevolg van marktwerking kunnen onder bepaalde condities morele praktijken eroderen.²

Een derde complicatie is dat de concurrentie ook in theorie lang niet altijd goede resultaten oplevert; bij marktmacht, of onvolledige informatie (nog afgezien van het probleem van ongeprijsde schaarste en externe effecten) hoeft marktwerking niet te leiden tot efficiency, hogere kwaliteit en meer innovatie. Dit hangt met name af van marktkenmerken. Op veel markten is de competitie imperfect. Ook het borgen van bepaalde publieke belangen (toegankelijkheid, kwaliteit en leveringszekerheid) is complex en werkt per markt verschillend.

Een laatste complicerende factor is dat het voor politici moeilijk is om zich te gedragen zoals wenselijk zou zijn voor het laten wetslagen van privatiseringsoperaties: zij beheersen de daarbij behorende kunst van het loslaten niet — zie het artikel van Teulings, Bovenberg & Van Dalen. Bij privatisering is van belang dat de politiek zich zo veel mogelijk moet laten binden door de belofte van non-interventie, om de interventies die in het uiterste geval wel noodzakelijk kunnen zijn, zo geloofwaardig mogelijk te maken (de interventieparadox). Bij de voormalige staatsbedrijven ING (Postbank) en KPN heeft de politiek een voldoende lange adem gehad en is de verleiding van interventies op de korte termijn weerstaan. Bij de NS daarentegen zijn de plannen voor privatisering halverwege gesmoord in een poel van politieke interventies over dienstregelingen en tarieven.

IDEAAL EN WERKELIJKHEID

Mogelijk is er bij marktwerking sprake van wat Whitehead *the fallacy of misplaced concreteness* heeft genoemd.³ Theoretische denkbeelden (of dit nu heilsbeelden of doemscenario's betreffen) worden ten onrechte direct op de concrete werkelijkheid geplakt, zonder er rekening mee te houden dat er in de theorievorming juist bewust abstracties zijn gebruikt, die niet direct toepasbaar zijn op de werkelijkheid of beleidsmatig zijn te vertalen en alleen gelden als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Het is onmiskenbaar zo dat ‘de markt’ een centrale plaats inneemt binnen het economisch denken. Daarbij gaat het echter niet om een concrete beschrijving van markttaferelen met handige kooplui, stalletjes koopwaar en keurende klanten, maar om een abstract beginsel van menselijk handelen. Het marktbegrip is slechts een metafoor, een figuurlijke analogie met een beperkte benadering van de dagelijkse werkelijkheid. De marktmetafoor wordt door verschillende economische scholen gebruikt en refereert aan sterk uiteenlopende veronderstellingen, processen en streefbeelden. Ook de theorie is een complicerende factor. Het ‘juiste’ wetenschappelijke beeld op markten en de effecten van marktwerking bestaat niet en is sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden en de context waarbinnen de markt functioneert — zie ook de bijdrage Van de Klundert. Van hieruit wordt al snel duidelijk dat het welhaast onmogelijk is algemene beleidsaanbevelingen te geven die pro of contra ‘de’ markt wijzen. De werkelijke vraag zou moeten zijn of in een bepaalde concrete situatie het voorgestelde ordeningsmechanisme daadwerkelijk de beste oplossing is. Algemene blauwdrukken zijn niet te geven.

Ook in veel politieke discussies of beleidsnota’s wordt gesproken over ‘marktwerking’, waarbij niet altijd duidelijk is wat men precies op het oog heeft. Voorts worden bepaalde samenhangen, met name de koppeling van marktwerking aan verbeterde efficiency en kwaliteit, als een vanzelfsprekend gegeven gepresenteerd, in plaats van een te onderbouwen veronderstelling.

Veel onbehagen over marktwerking wordt gevoed doordat veelal abstracte betogen over de vooronderstelde voor- of nadelen van marktwerking niet altijd corresponderen met de ervaringen van burgers met marktwerking en met de feitelijke werkzaamheid van concrete markten. Een stortvloed van keuzemogelijkheden leidt eerder tot keuzestress, dan dat het de soevereiniteit van de consument vergroot. Ook het uitblijven van de beloofde prijsverlagingen heeft twijfel gezaaid over het nut van marktwerking.

Onbegrip over het falen van bepaalde marktwerkingsoperaties hebben wellicht te maken met deze spanning tussen ideaal en werkelijkheid. Zo waren veel beleidsmakers er vooraf van overtuigd dat marktwerking in de taximarkt een succes zou worden, dit is niet het geval gebleken. Problematisch in de vormgeving van de taximarkt was het gebrek aan kwaliteitseisen en het feit dat de prijzen niet transparant zijn. De consument kan mede hierdoor niet geïnformeerd een keuze maken. Voorts is er teveel op de marktstructuur gelet en het bevorderen van toetreding van marktpartijen. Vergeten is dat het gedrag van bestaande marktpartijen belangrijk is voor het daadwerkelijk bereiken van goede resultaten. Transparantie alleen is niet voldoende. Zonder effectief karteltoezicht zal er dan ook weinig ten

goede veranderen — zie het gesprek met Van Damme. Ook in het geval van de ns is — achteraf gezien — onvoldoende nagedacht over hoe concurrentie daadwerkelijk vorm zou moeten krijgen. Mede door deze slechte ervaringen wordt met name de invoering van marktwerking in maatschappelijke sectoren als zorg, energie en openbaar vervoer met argusogen bekeken. Maar in hoeverre is dat terecht? Welke lessen zijn er te trekken uit de botsing tussen theorie en praktijk, ideaal en werkelijkheid van marktwerking?

ONTWIKKELINGEN IN DE ECONOMISCHE THEORIE

Er zijn verschillende economische theorieën over de markt. Vanuit de economische theorie is in de (neo)klassieke benadering de marktwerking even schoon als steriel. Immers, de perfecte markt steunt op atomistische concurrentie, waar geen machtsposities kunnen overheersen, op afwezigheid van toetredingsdrempels en perfect inzicht bij zowel aanbieders als vragers en is altijd in evenwicht. Maar in werkelijkheid bestaat een perfecte markt dus niet en zijn er tal van marktimperfections. In de Keynesiaanse theorie was het vooral de manipulatie van de effectieve vraag door de overheid, die ervoor moest zorgen dat markten volledig ruimden. Ook dit liep spaak, niet alleen door de onmogelijkheid van finetuning wegens verdragen, maar ook doordat gedragsreacties van consumenten niet altijd kloppen met wat het beleid beoogt.

De Oostenrijkse theorie, met Hayek en Schumpeter, bracht de markt met al haar dynamiek weer terug in het centrum van de aandacht. Op de markt is het opgaan (groeien), blinken en verzinken. Creatieve destructie zorgt voor dynamiek en innovatie, zo stelde Schumpeter. Hayek benadrukte daarbij vooral het voordeel dat door ruil via markten veel efficiëntere informatie-uitwisseling mogelijk is dan via centrale planning.

In ons land wordt de marktwerking meestal besproken vanuit het perspectief van de collectieve sector: is meer marktwerking in de collectieve sector efficiencyverhogend of valt bureaucratie te prefereren? Het is met name de *Public Choice*-theorie geweest die in de jaren zeventig van de vorige eeuw de nadelen van het budgetmechanisme en de erbij behorende bureaucratie aan de kaak stelde.⁴ Privatisering en decentralisatie waren het gevolg. Bedacht moet worden dat de collectief gefinancierde sectoren in ons land al sinds jaar en dag voor het grootste deel worden bevolkt door instellingen op afstand van de overheid. Deze instellingen (scholen, zorginstellingen) hebben altijd al een grotere beleidsvrijheid gehad dan de directies op een departement. Afgezien van enkele privatiseringen wordt het debat veelal overheerst door het introduceren van marktprikkels binnen deze instellingen op afstand. In de economische theorie staat

hierbij het principaal-agent model centraal, dat steunt op de asymmetrische informatieverdeling. De opdrachtgever (de centrale overheid) weet per definitie minder dan de agent, die de opdracht uitvoert. Hoe kan de opdrachtgever, de principaal, er zeker van zijn dat de agent de opdracht effectief en efficiënt uitvoert? Risicoselectie en moreel gevaar liggen op de loer. Risicoselectie betekent bijvoorbeeld dat verzekeraars vooraf proberen personen met ‘slechte’ risico’s de toegang te ontzeggen of een hogere premie te vragen. Het moreel gevaar

Een overhaaste invoering van marktprikkels leidt dikwijls tot veel ruis op de lijn

schuilt in het uitlokken van ongewenst gedrag: verzekerden houden bijvoorbeeld informatie achter die voor de verzekering relevant is, of vertonen risicovol gedrag omdat de verzekering toch de schade dekt.

Het introduceren van marktprikkels in zo’n omgeving is dus geen gelopen zaak. Wat wel steeds duidelijker wordt is dat marktwerking niet een substituut is voor overheidsingrijpen, maar dat beide veeleer complementair zijn. Meer markt vraagt om en andere overheid: minder sturend, meer randvoorwaarden stellend. Zo stelt de overheid bijvoorbeeld publieke randvoorwaarden aan de zorgverzekeringsmarkt. Zorgverzekeraars mogen geen verzekerden weigeren of noodzakelijke zorg niet verzekeren. De marktwerking is gereguleerd.

Het complexe geheel van relaties waarin de min of meer zelfstandige uitvoerende instellingen zich bevinden, en waarvoor de institutionele economie een theoretisch kader biedt,⁵ maakt het noodzakelijk dat introductie van marktprikkels alleen kan worden overwogen nadat gedegen studie is gemaakt van de mogelijke effecten van een dergelijke introductie en dat overhaaste invoering dikwijls tot veel ruis op de lijn leidt — zie onder meer de bijdrage van Schut.

ONBEHAGEN OVER DE PLAATS VAN DE MARKT IN DE SAMENLEVING

In veel abstract denken over ‘markt’ en ‘marktwerking’ komen veel concrete vragen die burgers hebben over de markt niet echt aan de orde. De uitdaging is dat wel te doen. Zo kan veel onbehagen over de markt worden opgehelderd. Vragen die onder meer leven zijn:

- * Wat kan wel en niet aan de markt worden overgelaten? Welke plaats heeft de markt in de samenleving en binnen welke context kan de markt goed functioneren?
- * De Europese economische politiek krijgt een steeds belangrijkere rol, maar wordt hierdoor ons eigen speelveld niet teveel verkleind?

- * Wanneer levert marktwerking kwaliteit op en wanneer niet? De intuïtie is dat als die kwalitatieve aspecten niet duidelijk waarneembaar zijn, er vooral concurrentie plaatsvindt op prijs en dat is niet alleen wat we willen.
- * Hoe kan worden voorkomen dat de mogelijke voordelen van marktwerking worden tenietgedaan door een overmaat van bureaucratie en controle?
- * Leidt marktwerking niet tot commercialisering van de samenleving? Hoe kunnen we het marktmechanisme benutten om meer dynamiek te genereren en tegelijkertijd belangrijke waarden borgen?

MARKTWERKING EN EEN WAAIER VAN DAARBIJ MEE GEASSOCIEERDE BEGRIPPEN

Bij een toename van marktwerking horen begrippen als liberalisering, deregulering, verzelfstandiging, privatisering en toelaten van concurrentie — zie Mosch. Andere wel gebruikte begrippen in de bundel zijn vraagsturing, ondernemerschap (Dolsma c.s.), interne prestatiemeting (DBC, Schut), commercialisering (Schouten). Toch betekenen deze allerminst allemaal hetzelfde. Een deel van de verwarring zit in het niet helder onderscheiden van deze begrippen.

Laten wij een poging doen deze begrippen te verhelderen. Bij marktwerking staat het concurreren van ondernemingen of overheidsorganisaties op markten centraal. Meer marktwerking betekent dan ook: meer concurrentie op bestaande markten toelaten of het creëren van nieuwe (quasi)markten waarop vormen van concurrentie mogelijk zijn — zie ook de bijdrage van Aalbers c.s. in deze bundel, die concluderen dat de introductie van markten door bedrijven te laten betalen voor emissierechten het milieuprobleem kan verminderen doordat het probleem van ‘ongeprijde schaarste’⁶ wordt aangepakt. Van liberalisering is sprake als de overheid actief beperkingen opheft om tot een bepaalde markt toe te treden en dus concurrentie toestaat. Bij privatisering gaat staatseigendom over in private handen, zoals bij energie, enige busbedrijven, telefonie, post. Vaak wordt privatisering vooraf gegaan door verzelfstandiging, door het op afstand van de overheid plaatsen van overheidsproductie in een entiteit zoals een bv of een nv. Privatisering is dus niet hetzelfde als marktwerking, maar is wel vaak een logische volgende stap. Wanneer privatisering niet wordt gevolgd door marktwerking, leidt dit tot publieke monopolies zoals bij het loodswezen.

Bij marktwerking kan het dus gaan om het zorgen voor het goed functioneren van bestaande markten (dat is de rol van de NMA), maar ook om het mogelijk maken van de toetreding van marktpartijen en de invoering van

concurrentie binnen voorheen publieke diensten (op quasimarkten). Er kan in de publieke sector (quasimarkt) uitgegaan worden van a. maatstafconcurrentie, b. concurrentie óm de markt; dat wil zeggen het via aanbesteding openbreken van bestaande monopolies (streekvervoer); c. concurrentie óp de markt (energie, post, telecom), het via toetreding op de markt openbreken van bestaande verhoudingen. De focus van de uitgave ligt vooral bij de invoering van marktwerking binnen voorheen publieke diensten.

MARKTWERKING EN DE POLITIEK

De periode-Lubbers stond in het teken van liberalisering en deregulering, ingegeven door de uit het lood geslagen overheidsfinanciën. Met de invoering van de mededingingswet kon ‘Nederland kartelparadijs’ worden aangepakt. Onder Paars (binnen de operatie MDW) en daarna de eerste drie kabinetten-Balkenende (passend binnen de filosofie om de maatschappelijke sectoren te ontketenen van de staat) is werk gemaakt van marktwerking.

In het nieuwe kabinet wordt enerzijds op een aantal terreinen pas op de plaats gemaakt (openbaar vervoer) en zetten anderzijds een aantal hervormingen zich naar verwachting door (Wmo, zorgstelsel). In de samenleving is er twijfel over de effecten van marktwerking. De FNV pleit in deze voor een time-out op marktwerking, waaronder zij vooral de privatisering en de liberalisering van publieke diensten lijkt te verstaan. Berichten over de effecten van marktwerking op de kwaliteit van het openbaar vervoer (de busverbindingen) en de kwaliteit van de thuiszorg lijken met name zorgpunten. Het ministerie van EZ heeft onder meer naar aanleiding van de petitie van de FNV en het Kamerdebat hierover een onderzoek ingesteld naar de effecten van marktwerkingoperaties, maar geeft aan niets te zien in een moratorium.

De discussie over marktwerking is scherp gepolariseerd en gepolitiiseerd. Dit maakt een goede en concrete discussie vaak moeizaam. De SP kant zich fel tegen marktwerking. Zij ziet het vooral als een synoniem voor commercialisering van de verhoudingen, die alleen maar tot een overdaad aan bureaucratie leidt — zie Schouten. De VVD daarentegen komt in haar manifest *Vertrouwen in de markt* juist tot een omarming van de markt vanuit het beginsel van consumentensoevereiniteit. De vraag of de staat, de markt dan wel non-profitinstellingen het beste het maatschappelijk/publiek belang vertegenwoordigen wordt niet meer gesteld, vanwege de ‘vaagheid van het begrip’, de politiek kan er van alles onder verstaan — zie De Graaf. Voor het CDA is marktwerking de laatste jaren juist vooral gepropageerd als een middel om de gebureaucratiseerde verhoudingen te doorbreken. Ook kiest het CDA daarbij voor een nieuwe rechtsvorm van de

maatschappelijke onderneming, waarbij de voordelen van marktwerking worden gecombineerd met een afwijzing van commercialisering — zie de bijdrage van Dolsma c.s.). Tegelijk is gewezen op de mogelijkheden die overheden hebben om ‘markten te creëren’ door strenge eisen te stellen aan producten. Een voorbeeld daarvan zijn de strenge Europese emissie-eisen voor nieuwe auto’s, waardoor autofabrikanten worden uitgedaagd om te zoeken naar nieuwe, innovatieve technieken.

LESSEN

De mate waarin wel of niet kan worden vertrouwd op de inzet van marktwerking in de samenleving, is cruciaal. De vraag lijkt nu te zijn: hoe is die inbedding van de markt binnen de samenleving op een vertrouwenwekkende manier te organiseren? Dit kan alleen op basis van *fact finding*, zoals ook voorzien in het aangekondigde onderzoek van de minister van Economische Zaken naar de effecten van marktwerking en niet op basis van al te veel ideologische vooringenomenheid of angst. Het lijkt erop dat al te gemakkelijk een idealistisch plaatje van de markt wordt gehanteerd, zowel ten faveure van de markt als ten kwade.

Er zijn naar ons oordeel drie voornaamste lessen te trekken uit de ervaringen tot nu toe met de introductie van marktwerking.

De eerste les is dat veel beweringen over de voordelen en de nadelen van de introductie van marktwerking niet veel verder komen dan het stadium van een bewering. Maar een bewering dient te worden onderbouwd met feiten. Dit blijft dan dikwijls achterwege en de discussie wordt er een tussen gelovigen. Pleidooien voor een time-out op marktwerking zijn begrijpelijk; niet om deze te gebruiken voor een stop op marktwerking, maar wel om na te denken over de vraag hoe mogelijke (en vooraf te onderbouwen) baten van marktwerking beter kunnen worden benut. Het is (te) gemakkelijk de uitbesteding van het stads- en streekvervoer zonder meer stil te leggen of terug te draaien. Als tekorten toch door een overheidssubsidie werden afgedekt en concurrentie ontbrak, dan kan door concurrentie toe te laten de efficiencywinst aan de burger ten goede komen. Nu draait de burger op voor te hoge kosten, hetzij door een te hoge prijs voor het vervoer, hetzij door teveel belasting te moeten betalen voor het afdekken van het tekort. Het spreekt vanzelf dat de sociale problematiek die gepaard gaat met de overgang van het overheidspersoneel naar een marktpartij, netjes moet worden geregeld. Maar dat is inmiddels ook gebeurd, zoals de nette overdracht van het personeel. Het grote voordeel van het introduceren van marktwerking is dat de burger duidelijk wordt gemaakt wat de kostprijs is van de geleverde dienst en dat er weer wat te kiezen valt. Vraagsturing in

plaats van subsidiëring van het aanbod kan voordelig uitpakken. Dat gaat niet vanzelf, want vraagsturing moet worden geleerd en het pakken van de eigen verantwoordelijkheid is voor veel burgers een nieuwe tak van sport. Terecht wordt ook in dit nummer veel aandacht gevraagd voor de bewaking van de kwaliteit. Louter concurrentie op de prijs kan tot verschraling van publieke dienstverlening leiden. Maar sturing op kwaliteit is niet op voorhand uitgesloten en kan contractueel op een slimme manier worden vormgegeven. In het interview met Eric Janse de Jonge (ervaringen aanbestedingen stad -en steekvervoer in Noord-Brabant) wordt wel duidelijk dat in de wijze waarop de contracten worden vormgegeven, nog veel te winnen is, zodat de concurrentieslag niet onttaardt in een te felle prijsconcurrentie. Het publieke belang moet altijd zijn geborgd. Daarvoor zit de overheid aan haar kant van de tafel wanneer wordt onderhandeld over introductie van marktwerking. Non-profits en de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming kunnen ervoor zorgen dat niet de commerciële winstprikkel overheerst, maar ook maatschappelijke doelstellingen worden verankerd, terwijl dat niet ten koste hoeft te gaan van voldoende concurrentie – zie ondermeer de bijdrage van Gradus/Koning.

Een tweede les die kan worden getrokken is dat marktwerking bijna nooit pardoes kan worden ingevoerd. Dat is vragen om moeilijkheden. Wat uit diverse bijdragen aan dit nummer naar voren komt is dat marktwerking slechts kan worden geïntroduceerd als van te voren goed is nagedacht. De analyse moet uitputtend zijn en liefst op feiten (*evidence based*) zijn gestoeld en op lessen uit internationale ervaringen. Bij de taximarkt lijkt tot marktwerking te zijn besloten zonder eerst de casus volledig uit te werken. De wetenschap over de introductie van marktwerking is al ver gevorderd, maar wordt lang niet altijd en in voldoende mate ingeroepen, zoals de bijdrage van Van Damme duidelijk maakt. Het zou jammer zijn als marktwerking het slachtoffer wordt van de politieke waan van de dag. Er is geen andere weg dan stapsgewijs maar wel consequent op pad te gaan met marktwerking – zie Schut. Dit in de wetenschap dat marktwerking die met voldoende prudentie wordt geïntroduceerd, kan leiden tot een betere publieke dienstverlening voor een lagere prijs, waarbij de burger door het aanhalen van de band tussen beslissen, betalen en genieten een deel van zijn eigen verantwoordelijkheid terugkrijgt, in plaats van nog langer te worden gepamperd op kosten van het gemeen.

Een derde les is dat invoering van marktwerking gepaard gaat met verzet van belanghebbenden. Bij de aanbesteding van het streekvervoer kwam er protest van vakbonden. Bij de introductie van het nieuwe zorgstelsel sloegen de huisartsen op de trom. Bij de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs protesteerden de universiteitsbestuurders en bij de splitsing in

de energiesector trapt de energiemaatschappijen op de rem. Er worden machtsposities aangetast, en dat lokt weerstand uit. Er zijn partijen die wat te verliezen hebben bij nieuwe toetreders die zonder de ballast van het verleden de markt betreden. Toch kan het vanwege het algemene belang nodig zijn dat toe doen. Naast de *fallacy of misplaced concreteness* is er dus ook nog de *fallacy of composition*. Dat individuele bedrijven of instellingen nadeel kunnen ondervinden van marktwerking, betekent nog niet dat dit ook voor de samenleving als geheel zo is en dat er geen grotere baten kunnen liggen achter het hele idee. De positieve ontwikkelingen in de telecom-sector waren bijvoorbeeld niet ontstaan als het aan de PTT had gelegen.

Een rechte rug van politici en uiteraard goed doordachte plannen zijn een voorwaarde voor het slagen van veranderingen.

Ook geeft dit nummer aan dat de context van de sector van groot belang is. In bepaalde sectoren zoals de zorg kan marktwerking, mits goed vormgegeven, leiden tot kantelende verhoudingen en betere dienstverlening aan burgers en in het milieu tot een betere beprijzing. In andere sectoren is de ruimte voor marktwerking en concurrentie geringer. Zo laat de bijdrage van Plantenga zien dat als men eenmaal voor een bepaald kinderopvangcentrum gekozen, heeft, ouders nauwelijks overwegen om over te stappen,

*Dat individuele bedrijven
of instellingen nadeel
kunnen ondervinden van
marktwerking, betekent nog
niet dat de samenleving als
geheel slechter af is*

juist doordat kinderopvang wordt gekenmerkt door een persoonlijke relatie en daarbij opgebouwde loyaliteitsbanden. Vraagfinanciering leidt er in beperkte mate tot marktwerking, maar zorgt er wel voor dat niet de overheid, maar de keuze van ouders de groei van het aanbod aan kinderopvangplaatsen bepaalt.

Het is precies deze verandering van de verhoudingen die vanuit

christendemocratische invalshoek cruciaal is. Marktwerking is geen doel op zichzelf. De vraag moet zijn of en hoe marktwerking ten dienste kan staan bij het ruimte geven aan de keuzes die burgers maken en het realiseren van maatschappelijke doelstellingen.

Auteurs als Graafland, Mosch en Claassen wijzen erop dat de ‘maatvoering’ van groot belang is. Waar een te weinig aan marktwerking in de samenleving tot verstarring leidt en gebrek aan ontwikkeling, kan een teveel aan marktwerking tot onzekerheid, uithollen van vertrouwen, intrinsieke motivatie en het weglekken van kwaliteit leiden. Een zekere balans tussen overheid, markt en vele onbetaalde en onbeprijste maatschappelijke taken in de samenleving, is cruciaal. Het is zaak een juist evenwicht te

vinden tussen de verschillende waarden, economische sectoren en private en publieke belangen die in het geding zijn. Juist deze evenwichtskunst maakt het bepleiten van marktwerking tot zo'n preciaire aangelegenheid. Het vraagt om een zorgvuldige en op onderzoek gebaseerde afweging van waarden en belangen vooraf, en een zekere bestendigheid en betrouwbaarheid van overheidshandelen. Daarom geldt ook hier het motto dat Teulings, Bovenberg & Van Dalen aan hun artikel over privatisering meegaven: 'Bezint eer ge begint, en voltooit wat is ontplooid!'

Noten

-
- 1 Zie voor een recent overzicht Coyle *The Soulful Science. What economists really do and why it matters*, Princeton, 2007, hoofdstuk 3.
- 2 Zie ook in: Van den Brink, Jansen & Pessers. *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam, 2005.
- 3 Zie in: Daly & Cobb, *For the Common Good*, Boston 1994, p.25.
- 4 Zie bijvoorbeeld William A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago 1971.
- 5 Zie C. Voisin, *La réduction de l'Etat au marché dans la théorie des incitations*, in : Bertrand Bellon et al. (red), *L'Etat et le Marché*, Economica 1994
- 6 Zie Bob Goudzwaard, *Ongeprijsde schaarste*, Den Haag, 1970.