

De markt als paard van Troje

RUTGER CLAASSEN

Met een omvangrijke bezuinigingsoperatie van € 35 mrd of meer in aantocht zullen er ongetwijfeld stemmen opgaan om een deel van de bezuinigingsdoelstellingen te behalen door meer marktwerking in de publieke sector te introduceren. Dat maakt de vraag hoogst urgent of de PvdA daarin moet meegaan. In dit artikel wil ik betogen dat dat de verkeerde beslissing zou zijn. Marktwerking in de publieke sector is geen keuze die past bij een sociaal-democratisch perspectief.¹

Dat lijkt een simpele zaak. Is de hoofdpdracht van de sociaal-democratie immers niet wat hij altijd geweest is: de 'breideling van het kapitalisme'? Maar zoals bij wel meer formules het geval is, dankt deze formule een deel van haar succes aan haar ambiguïteit. De formule kan betekenen: we gaan zoveel mogelijk uit van het kapitalistische model, maar schaven er de scherpste kantjes van af. Maar je kunt hem evengoed interpreteren als: we moeten het kapitalisme een zo klein mogelijke speelruimte geven, zoveel mogelijk indammen.

In de eerste benadering, die van de 'marktadepten', is de markt in principe richtsnoer, ook in de publieke sector. 'Breedeling' betekent dan het creëren van randvoorwaarden door middel van regulering, zodat de markt geen geweld doet aan sociaal-democratische waarden. In de tweede benadering, die van de 'marktsceptici', is de markteconomie per definitie problematisch, zeker in de publieke sector. Het creëren

van randvoorwaarden is zelden voldoende om sociaal-democratische waarden te borgen. Beter is het om vast te houden aan een model van publieke voorziening.

In de PvdA hebben marktadepten en marktsceptici het regelmatig met elkaar aan de stok. Dat uit zich in compromisteksten. Zo zegt het *Beginselmanifest* van 2005 over publieke voorzieningen: 'Wie de voorzieningen aanbiedt is geen principekwestie. Als dat via de markt beter kan, moet het aanbod via de markt lopen. Als het via de overheid beter kan moet de overheid dit doen.' Maar dit pragmatische standpunt wordt onmiddellijk gevolgd door: 'Het leven is echter meer dan een voortdurende prijsvergelijking. Dat betekent dat burgers de mogelijkheid moeten hebben om keuzevrijheid af te wegen tegen zekerheid. (...) Dit vraagt om terughoudendheid bij het vermarkten van collectieve voorzieningen.'²

Ook het rapport in de reeks *Brandende kwesties* dat over de publieke sector handelt (uit 2006) begint pragmatisch: 'Een principiële vraag is of de sociaal-democratie in beginsel tegen marktwerking moet zijn (...). Het antwoord is nee.' Maar ook dit rapport vervolgt met een reeks uitzonderingen en mitsen en maren, waarbij marktwerking er niet goed afkomt.³ Het wbs-rapport *Grenzen aan de markt* van de commissie-Van Thijn uit 2002 laat eveneens de deur voor marktwerking open, en strijdt vooral tegen 'onvoldoende doordachte' en 'nonchalant uitgevoerde' marktwerking. Anderzijds ligt daar toch blijkbaar niet de voorkeur; zij houdt tevens een pleidooi voor de 'publieke onderneming'.⁴

35

Over de auteur Rutger Claassen is redacteur van s&d.
Noten zie pagina 44

Romke van der Veen, ten slotte, gaf onlangs in dit blad een soortgelijke analyse: 'De sociaal-democratie heeft van origine een tweeslachtige verhouding met de markteconomie.' In de beste sociaal-democratische traditie vervolgt hij deze tweeslachtigheid door een indrukwekkende reeks dreigende perverse effecten van 'quasi-markten' (markten in de publieke sector) te presenteren, maar daarna toch te menen dat markten 'een waardevol instrument' zijn 'dat kan worden ingezet bij de herinrichting van het publieke domein'.⁵

Deze dubbelzinnige houding heeft natuurlijk politieke voordelen — met name biedt zij manoeuvreerruimte, omdat de partij zich van tevoren nergens aan heeft gecommitteerd. Tegelijkertijd zijn aan zo'n houding ook nadelen verbonden: burgers weten niet waar de partij voor staat, en dat draagt bij aan het fletse profiel. Zou de partij een duidelijker benadering moeten kiezen, en expliciet moeten zijn over waar haar voorkeur naar uitgaat: naar de visie van de marktdepten of juist naar die van de marktscptici?

MARKTMODEL

36 Marktdepten nemen het model van een ideale markt zoals we dat in de tekstboekjes van economen vinden, als uitgangspunt. Hierin vinden ze de kansen die ze ook graag in de publieke sector verwezenlijkt zouden willen zien. Aan de ene kant vergroot een ideale markt de *keuzevrijheid* voor de klanten, vergeleken met een publiek systeem waarbij er slechts 'één smaak' in de aanbidding is. Aan de andere kant is de productie er in meerdere opzichten *efficiënter*: lagere kostprijs per product, betere afstemming tussen vraag en aanbod, meer innovatie.⁶

Vanuit dit ideaalmodel gaan de meeste marktdepten een stap verder: ze erkennen dat de voordelen niet vanzelf tot stand komen. Om het model te benaderen moeten werkelijke markten zorgvuldig gecreëerd en bewaakt worden. Er zal alleen keuzevrijheid zijn bij voldoende concurrentie. Dus moet er een mede-

dingingsautoriteit komen die de concurrentie bewaakt, moeten toetredingsdrempels worden geslecht, marktmacht en prijsafspraken worden voorkomen, en moet de burger worden aangespoord om actief te kiezen en bij ontevredenheid over te stappen naar een andere aanbieder. Er zal alleen efficiëntie zijn als klanten het aanbod tussen aanbieders kunnen vergelijken. Dus moeten de prestaties van scholen en ziekenhuizen transparant, meetbaar en openbaar gemaakt worden. Ook moeten alle 'externe effecten' in de prijs tot uitdrukking komen.

De hoofdopdracht van de sociaal-democratie, 'breidelings van het kapitalisme', is ambigue

Ten slotte erkennen de meeste marktdepten dat er ook bedreigingen zijn. Ten eerste geldt op de ideale markt dat de koopkracht van consumenten telt. Armen kunnen zich niet veel permitteren. Die bedreiging van de *toegankelijkheid* voor iedereen moet geneutraliseerd worden. Dat gebeurt vooral door de markt met publiek geld te financieren: elke consument krijgt een 'rugzakje' met geld vooraf (of een toeslag achteraf) om publieke diensten in te kopen. De tweede bedreiging is dat de *kwaliteit* niet meer gewaarborgd is, omdat op de markt de consumentenvraag leidend is. De scholier bepaalt welk onderwijs hij nodig heeft, niet de leraar, de patiënt bepaalt welke zorg hij nodig heeft, niet de arts. Dat kan tot onbevredigende resultaten leiden. Ook deze bedreiging moet worden geneutraliseerd, bijvoorbeeld door minimumnormen van kwaliteit af te spreken en deze met een nieuw op te richten 'inspectie' te handhaven.

Merk op dat de kansen en bedreigen niet los van elkaar staan. Dat op de markt keuzevrijheid voor de consument heerst, is juist zo'n aantrekkelijk model omdat in een publiek systeem je maar moet afwachten wat de overheid voor je in petto heeft. Ontevredenheid met een bevoog-

dende staat is precies de reden voor marktadep-ten om te pleiten voor marktwerking. Op gelijke wijze hangt het efficiency-voordeel op de markt samen met het gevaar van ongelijke toegankelijkheid. Als de consument de pijn zelf in zijn portemonnee voelt, zal hij eerder geneigd zijn kritisch te shoppen en op die manier aanbieders onder druk zetten efficiënter te opereren. Het afwenden van de bedreigingen door regulering (publiek gefinancierde rugzakjes, kwaliteits-toetsen en inspectie) doet die voordelen van marktwerking weer teniet. Althans deels. De hoop die marktadep-ten koesteren is dat er toch een netto verbetering overblijft: dat we op een strikt gereguleerde markt de voordelen kunnen hebben zonder de nadelen. Dat zou pas een mooie wereld zijn...

PUBLIEK MODEL

De marktscepticus begint ook met een ideaalmodel, namelijk dat van de publieke voorziening. Economen karakteriseren dat graag als 'het plan', met alle communistische associaties van dien. In feite gaat het om een stelsel waarin, met al zijn variaties, drie uitgangspunten centraal staan. Ten eerste is er financiering door de overheid, meestal uit de algemene belastingen. Ten tweede is er uitvoering door private (maar niet commerciële!) aanbieders in het maatschappelijke middenveld. Binnen deze organisaties spelen professionals op basis van hun vakkenis vaak een grote rol bij het nemen van concrete beslissingen over wie wat krijgt, al worden de kaders door de overheid en het management van die organisaties bepaald. Ten slotte hebben burgers en gebruikers een rol bij het meedenken en meebeslissen over de voorzieningen (daarover dadelijk meer). Laten we dit complexe model desalniettemin kortweg het 'publieke model' noemen.

Ook het publieke model kent kansen, maar dat zijn precies de dingen die bij het marktmodel als bedreigingen golden: kwaliteit en toegankelijkheid. En ook in dit model worden die kansen niet vanzelf gerealiseerd. Dus moet ook de marktscepticus garanties inbouwen.

Professionals moeten niet bepaalde klanten voortrekken, want dat doet de toegankelijkheid teniet. Hun beslissingsvrijheid moet worden ingeperkt, zodat zij geen misbruik kunnen maken van hun machtspositie en iets opleggen aan klanten die dat helemaal niet willen. Dus moet er tuchtrechtspraak komen, inspraakcommissies, en andere controlemechanismen.

Ten slotte kent ook het publieke model bedreigingen, namelijk precies die zaken die bij het marktmodel als kansen golden: lagere efficiëntie, minder keuzevrijheid. Dat vraagt om het inbouwen van corrigerende mechanismen (maar zonder op een markt te belanden). Professionals kunnen onderling tegen elkaar in een competitie worden opgezet (benchmarks, visitaties, beloningen en straffen) zodat ze zo efficiënt mogelijk werken. Ook kan de politiek via controles proberen meer efficiëntie af te dwingen. En als de klant mag kiezen naar welke professional hij stapt (als hij bijvoorbeeld niet gewoon een professional krijgt toegewezen via zijn postcode), dan heeft hij ook keuzevrijheid. De Nederlandse ouder heeft al sinds menscheugenis wat te kiezen in het basisonderwijs (protestants, of toch Jenaplan?), de zorg (welke huisarts of tandarts), et cetera; al is het niet op basis van prijs.

LOOD OM OUD IJZER?

Zowel het marktmodel als het publieke model probeert het beste van beide werelden te verenigen: keuzevrijheid en efficiëntie, maar ook toegankelijkheid en kwaliteit. Daardoor kunnen ze dicht bij elkaar uitkomen, ook al beginnen ze vanuit twee standaardmodellen die als polen tegenover elkaar staan. De regels en mechanismen die aan het standaardmodel worden toegevoegd, verfijnen in elk van beide gevallen het model, proberen de nadelen weg te nemen (markt- respectievelijk overheidsfalen) en de voordelen maximaal uit te buiten. Als de zaken zo staan, dan lijkt het bijna lood om oud ijzer vanuit welke basis je politiek bedrijft: door te beginnen bij de introductie van marktwer-

king en dan garanties in te bouwen, of door te beginnen met vast te houden aan publieke voorziening en daarop correcties aan te brengen. Na voldoende trial-and-error komen we namelijk toch uit op een middenpositie, waarin consumentensoevereiniteit en zelfstandig professioneel inzicht min of meer tegen elkaar zijn uitgeruild, net als efficiency en toegankelijkheid voor iedereen.

Het verschil lijkt er bijna wel een van temperament: de marktadepten zijn optimistisch, en denken dat het met de bedreigingen zo'n vaart niet zal lopen (mits we de markt goed reguleren) en dat de kansen voor het oprapen liggen. Bij de marktseptici heerst op beide fronten pessimisme — zij redeneren daarom liever vanuit het model van publieke voorziening. Maar we zouden zo'n gewichtige politieke keuze toch willen maken op basis van iets stevigere dan een optimistisch of pessimistisch gemoed... Dat is mogelijk, als we de volgende drie stappen nemen.

1. We realiseren ons dat elk van beide standaardmodellen vooral sterk is in het realiseren van de eigen kernwaarden.
2. We gaan ervan uit dat in de praktijk elk model een eigen dynamiek kent, die tendeert naar realisering van het standaardmodel (met die kernwaarden).
3. We hanteren een politieke visie, waardoor sommige waarden prioriteit krijgen boven andere.

De eerste stap hebben we al genomen. De kernwaarden van elk standaardmodel zijn wat ik hierboven 'kansen' heb genoemd: bij de markt keuzevrijheid en efficiency, in het publieke model kwaliteit en toegankelijkheid. Elk model heeft zijn eigen 'comparatieve voordelen', althans in de standaardvorm. De tweede stap is lastiger.

DYNAMIEK

In de alledaagse werkelijkheid vinden we geen standaardmodellen. Het is dus niet verbazingwekkend dat we soms horen dat de waarden

van kwaliteit en toegankelijkheid ook (of zelfs beter) via het marktmodel gerealiseerd kunnen worden dan via een publieke voorziening, als we de markt maar adequaat weten te reguleren. In dat kader horen we vaak klachten van marktadepten over de gebrekkige uitvoering van het gereguleerde marktmodel: 'Het ligt niet aan de markt maar aan de gebrekkige regulering ervan door de overheid.' Die klachten veronderstellen

'Marktwerking' is een verraderlijke term: alsof je een onsje markt kunt toevoegen aan een systeem dat verder blijft zoals het is

dat adequate regulering van de markt (die de kansen moest realiseren en de bedreigingen wegnemen) altijd mogelijk is. Faalt zij, dan ligt het aan de overheid; de markt zelf kan het nooit fout doen. Maar kan regulering van de markt wel altijd haar zwakke plekken ondervangen? En evenzeer spiegelbeeldig: kan aanpassing van het publieke model wel altijd de nadelen van dat model ondervangen?

Als stelregel zouden we kunnen hanteren dat elk van beide modellen in de praktijk *tendeert naar realisatie van het standaardmodel*. We kunnen proberen door regulering de eigen logica van de markt in te perken, maar dat zal altijd in beperkte mate lukken en een 'uphill struggle' zijn. De reden voor deze dynamiek is dat de standaardmodellen een soort 'mentale dwang' uitoefenen op iedereen die in de publieke sector werkzaam is. Als 'we marktconform moeten gaan werken' roept dat allerlei beelden en associaties op, en daarmee initiatieven en ontwikkelingen die de sector in kwestie dichter bij een ideaaltypische markt zouden moeten brengen. Dat verbaast soms de politici en ambtenaren die de markt moeten reguleren: 'Dat hadden we niet bedoeld!' Maar het is wel onderdeel van de dynamiek die eenmaal opgeroepen zich moeilijk weer in de fles laat terugstoppen.

Dit betekent dat een publieke dienst waarin de kernelementen van de markt eenmaal zijn ingevoerd — vrije prijsvorming en de mogelijkheid van winstuitkering aan derden — zonder tegenkracht naar een pure markt zal tenderen (en een publieke dienst waarin die elementen afwezig zijn zal tenderen naar het model van pure publieke voorziening). ‘Marktwerving’ is daarom een verraderlijke term: alsof je een onse markt kunt toevoegen aan een systeem dat verder op dezelfde uitgangspunten, waarden en gebruiken blijft functioneren. Het risico is: geef je de markt een vinger, dan neemt hij de hele hand.

Voorbeeld. Het Kennemergasthuis besloot mensen met voorrang boven anderen op de wachtlijst in de avonduren te helpen als zij € 900 uit eigen zak bijbetaalden.⁷ Dat leidde tot grote commotie. De directeur van het Kennemergasthuis verdedigde zich door naar voren te brengen dat private bijbetalingen toch juist de marktwerving was die de regering bedoeld had? Stelde hij zich niet als modelonderneemer op? Dat de regering misschien een markt bedoeld had waarin uitsluitend publiek geld zou circuleren (een gereguleerde markt dus) doet er niet toe. De deelnemers aan het spel hebben hun associaties, en dat zet het spel op een bepaald spoor: richting het standaardmodel van de markt (en nogmaals: hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor publieke voorziening).

Ander voorbeeld. Het nieuwe wetsontwerp voor de Wet op de Maatschappelijke Onderneming wil winstuitkering mogelijk maken in de publieke sector, maar zonder dat dit zal leiden tot zeggenschap van de private partijen die in publieke sector investeren in de hoop en verwachting op die winstuitkeringen. Is er iemand die gelooft dat private partijen zullen investeren zonder zeggenschap? Als winstuitkering onder dit mom eenmaal is toegestaan, geloven we dan werkelijk dat er geen druk zal ontstaan om die zeggenschap linksom of rechtsom alsnog voor elkaar te krijgen?

Naast een dergelijke interne dynamiek richting een pure markt moeten we ook nog rekening houden met dynamiek die ‘buitenom’

op de regulering van de markt inwerken. Zo is er de dynamiek van het politieke systeem. Als eenmaal een markt gecreëerd is, zullen partijen met een sterk geloof in marktwerking, zodra zij in de regering zitten, proberen om regulering te versoepelen. Geen aantrekkelijk vooruitzicht in een land waar de CDA-VVD combine de meest voorkomende regeringscoalitie is. Zie bijvoorbeeld nu de wens van minister Klink om

Als er eenmaal een markt gecreëerd is, zullen politieke partijen met een sterk geloof in de werking ervan, proberen om regulering te versoepelen

de zorgtoeslag te verlagen — dezelfde toeslag die in 2006 werd gepresenteerd als belangrijke waarborg voor solidariteit in het nieuwe marktgerichte ziektekostenstelsel. Ook is er de dynamiek van de politieke druk door marktactoren. Zij zullen over het algemeen lobbyen voor deregulering bij de politiek en voor soepel toezicht bij de toezichthouder. Dat laatste kan leiden tot wat ‘regulatory capture’ genoemd wordt: een inkapseling van de toezichthouder door de commerciële sector die zij geacht wordt streng te controleren. De voorbeelden daarvan zijn legio — de financiële sector is slechts de meest recente en beruchte. Ten slotte is er de mediadynamiek. Deze kan meerdere kanten uitgaan, maar in een tijdperk waarin een algemene euforie over de markt opgeld doet (zoals in de jaren ’80 en ’90 het geval was), zal ook dit de druk om markten in publieke voorzieningen te dereguleren versterken.

Als deze vormen van dynamiek ‘richting het standaardmodel’ sterker zijn dan de tegengestelde krachten, dan maakt het wel degelijk uit van welk standaardmodel we vertrekken. We kunnen dan namelijk niet precies in het midden uitkomen, maar zullen altijd dicht bij de kant

van een van beide ideaaltypen uitkomen, met elk hun eigen sterke en zwakke punten.

Of al deze vormen van dynamiek optreden, is met onzekerheden omgeven. Wetenschappelijk is het bestaan van een universele ‘netto’-dynamiek richting het standaardmodel niet te bewijzen of ontkrachten; het blijft een hypothese. Onze tweede stap is daarom onvermijdelijk politiek. Het is een politieke overtuiging of we inschatten dat hier en nu — bij deze publieke dienst en in deze plaatsgebonden en historisch unieke omstandigheden — de krachten richting het standaardmodel sterker zullen blijken dan de tegenovergestelde krachten. Als we daarvan uitgaan (al was het maar als voorzorgsmaatregel⁸), dan wordt onze derde stap, de politieke prioritering van waarden, cruciaal.

KWALITEIT

Publieke goederen zijn bijzondere goederen door hun bijzondere betekenis voor het waarborgen van de emancipatie van burgers. Emancipatie geeft het vermogen om het leven naar eigen inzicht in te richten; dit is hetzelfde als het ideaal van ‘zelfbeschikking’, ‘persoonlijke autonomie’ of ‘positieve vrijheid’. Dit is het kernideaal van het sociaal-democratisch gedachtegoed.⁹ Alleen wanneer we goede zorg, goed onderwijs en cetera tot onze beschikking hebben, kunnen we werkelijke zelfbeschikking bereiken. Dat betekent dat het van vitaal belang is dat de goederen die daaraan bijdragen van goede kwaliteit zijn.

40 Deze kwaliteit kan echter maar zeer ten dele door onszelf bepaald worden, omdat we maar ten dele inzicht hebben in wat goed onderwijs en goede zorg is. Er is noodzakelijkerwijs een afhankelijkheidsrelatie tussen arts en patiënt, leraar en leerling. Dat vergt dus vertrouwen in het beoordelingsvermogen van degenen die deze voorzieningen aanbieden. Wanneer dat vertrouwen ontbreekt, hapert de publieke dienstverlening — of zij nu commercieel wordt aangeboden of niet. Dat zagen we onlangs weer bij de vaccinatie tegen de Mexicaanse

griep. Als een meerderheid van de bevolking bij gebrek aan vertrouwen niet het oordeel van de zorgautoriteiten had gevolgd (en de uitbraak van de griep heviger was geweest dan nu), had de volksgezondheid in groot gevaar kunnen komen. Onze autonomie is dus bij publieke diensten per definitie onvolledig — de opbouw van die autonomie staat juist op het spel.

Dit betekent niet dat burgers hun lot willoos in handen leggen van professionals. De kwaliteit van de publieke diensten wordt immers niet uitsluitend en alleen bepaald door hun gespecialiseerde vakkennis. In de toepassing van die vakkennis zijn altijd nog keuzemomenten, waarin verschillende definities van het maatschappelijke belang kunnen doorklinken. Publieke diensten hebben ook een symbolische functie: zij spelen een rol in de socialisatie van mensen en in de culturele overdracht van generatie op generatie. Welke kennis over de wereld moeten onze kinderen verwerven? Hoe gaan wij om met vragen van leven en dood? Moeten we ingrijpen bij mensen die zichzelf verwaarlozen? Bij dergelijke vragen speelt vakkennis een rol, maar

Het adagium moet zijn: geen verantwoordelijkheid zonder zeggenschap. Dat kan het beste in een publiek model

het zijn tegelijkertijd daarboven uitstijgende keuzes. Daarbij past een publiek debat. Hier is het ‘democratische’ element in ‘sociaal-democratie’ wat mij betreft van belang. Op de markt lost iedereen deze vragen voor zichzelf op. Democratisch burgerschap betekent: meedenken en eventueel meebeslissen over de toekomstige inrichting van de publieke dienstverlening. Deze is van iedereen voor iedereen. Via het parlement, via de publieke opinie, maar ook via ouder- en patiëntencommissies en ideële verenigingen als Beter Onderwijs Nederland.¹⁰

Het feit dat ook wanneer diensten als onderwijs en zorg vermarkt worden, we — via de media, via volksvertegenwoordigers — de staat blijven aanspreken als verantwoordelijke voor de kwaliteit, is veelzeggend. Als die verwachting zo hardnekkig is, dan is er blijkbaar ‘iets’ in die diensten dat boven het individuele belang uitstijgt (iets dat er niet is bij markten voor iPods en broodroosters). Dat zou te denken moeten geven. We kunnen de staat niet effectief aanspreken als die weg kan komen met het argument ‘daar ga ik niet over’, en ‘dat bepaalt de markt’. Dan hoopt frustratie zich op. Dat zagen we onlangs weer in de kritiek op de ns als zij faalt bij het verzorgen van een adequate dienstregeling bij winterse omstandigheden. Geen verantwoordelijkheid zonder zeggenschap, moet hier het adagium zijn. Dat kan het beste in een publiek model.

TOEGANKELIJKHEID

Toegankelijkheid van publieke diensten is van belang vanwege een tweede kernleerstuk van de sociaal-democratie: gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid. Hoewel niemand feitelijk gelijk (identiek) is aan een ander, is elke burger in moreel opzicht evenveel waard. Daaruit volgt dat elke burger ook evenveel recht heeft op de publieke goederen die van belang zijn voor het garanderen van zijn mogelijkheid tot zelfbeschikking. En daaruit volgt weer dat verschillen in toegang tot deze voorzieningen in principe uit den boze zijn. Daaraan vasthouden is een kwestie van rechtvaardigheid.

Dat wordt nogal eens miskend. Zo werd bij het Kennemergasthuis het argument naar voren gebracht dat de private bijbetalingen ook ten goede zouden komen aan de anderen op de wachtlijst: extra capaciteit ‘overdag’ zou zo vrijkomen. Dit wordt met een beroep op John Rawls’ theorie van rechtvaardigheid gerechtvaardigd: als met een vooruitgang voor de rijkere ook de positie van degenen die er het slechtst aan toe zijn kan worden verbeterd, is zij rechtvaardig.¹¹

Het cruciale punt dat hierbij keer op keer over het hoofd wordt gezien, is dat Rawls’ theorie een onderscheid maakt tussen goederen die voor iedereen strikt gelijk worden verdeeld, en goederen waarvoor het juist genoemde principe van rechtvaardige verschillen (‘difference principle’) geldt. In de eerstgenoemde categorie vallen bijvoorbeeld basale rechten en vrijheden (denk aan vrijheid van godsdienst en meningsuiting). Daarvan moet iedereen er evenveel krijgen. Maar ook gezondheidszorg wordt meestal geïnterpreteerd als onderdeel van de eerste categorie.¹² Het ‘difference principle’ geldt eigenlijk alleen voor inkomen en vermogen. Publieke goederen gaan echter vooraf aan het verdienen van inkomen en vermogen: ze bepalen ieders mogelijkheden om inkomen en vermogen te verdienen in de markt, en moeten daarom zelf juist van de wetten van de markt worden uitgezonderd.¹³

Dit argument brengt met zich mee dat eventuele efficiencywinsten voor alles wat onder de eerste categorie wordt geschaard verloren gaan. Op een markt wordt een goed in verschillende variaties aangeboden. Er zijn opties met een lage prijs-kwaliteitverhouding (de budget optie) en goederen met een hoge prijs-kwaliteitverhouding (de royale optie) en alles daartussenin. Deze differentiatie naar prijs en kwaliteit behoort tot de essentie van de markt. Als we een dergelijke differentiatie zouden accepteren, staan we toe dat sommigen minder toegang tot de noodzakelijke voorwaarden voor emancipatie hebben dan anderen. Dat is per definitie onrechtvaardig. Dit neemt niet weg dat er in een publiek model ook ongelijke kwaliteit kan zijn. Geen twee aanbieders van publieke diensten zijn immers exact gelijk.¹⁴ Maar het maakt wel verschil of een dergelijke ongelijkheid door het heersende sturingsmodel veroordeeld wordt (zoals bij het publieke model), of juist actief aangemoedigd (zoals bij het marktmodel). Alleen in het eerste geval kunnen we ernaar streven die ongelijkheden weg te nemen, in het tweede geval is dat tegen de logica van het systeem.

Bij dit alles past wel één kanttekening. Geen enkele publieke dienst kan in eindeloze hoeveelheden geleverd worden. Dat is ook niet nodig want voor effectieve zelfbeschikking is alleen een basale voorziening nodig. Dat betekent dat er veelal buiten de publieke sector om 'extra' hoeveelheden op commerciële basis kunnen worden aangeboden. Denk aan de commerciële naast de sociale huursector, de commerciële naast de publieke omroep, aanvullende pakketten naast het basispakket

De toegankelijkheid van publieke diensten raakt aan de kernwaarden gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid

in de zorg, commerciële beveiligingsbedrijven naast de politie. Zulke additionele markten zijn moeilijk te verbieden. Zolang zij alleen 'luxe' leveren, en het basale niveau van publieke dienstverlening toereikend of zelfs genereus is, is dat helemaal niet erg. Waar het commerciële alternatief de kwaliteit van de publieke dienst begint te ondergraven, moeten we echter wel ingrijpen.¹⁵

KEUZEVRIJHEID EN EFFICIËNTIE

42 Dit alles lijkt mij vanuit het sociaal-democratische uitgangspunt van emancipatie belangrijker dan keuzevrijheid, althans belangrijker dan keuzevrijheid zoals op de markt gedefinieerd, als consumentensoevereiniteit. Ook in een op professionaliteit en burgerschap gebaseerde publieke sector blijft keuzevrijheid bestaan, maar dan als *pluriformiteit* (ook dat is een onderdeel van kwaliteit!): de keuze tussen een katholieke of Daltonschool, tussen crèches met een verschillend pedagogisch beleid, tussen homeopathische of gewone geneeskunde et cetera. Op versterking van die keuzevrijheid

zou de sociaal-democratie wel degelijk kunnen inzetten. De rechtsfiguur van de 'maatschappelijke onderneming' biedt wellicht kansen, mits zij niet via de achterdeur allerlei quasi-commerciële uitgangspunten binnensmokkelt.¹⁶

Dit uitgangspunt is ook belangrijker dan het bereiken van efficiëntie — zolang dat begrip tenminste wordt gedefinieerd langs de lijnen van marktadepaten, als het maximaal bevredigen van de consumentenvraag. Wanneer we als doel stellen het maximaliseren van de gezondheid van de bevolking (een objectieve norm), of het zo passend mogelijk (niet per se zo hoog mogelijk) opleiden van de bevolking, dan kan een publiek systeem zeer wel efficiënter zijn.¹⁷ Niet alleen wordt in een publiek systeem geen geld gependend aan winstuitkeringen en reclame, maar het is ook niet gecommiteerd aan het bevredigen van zoveel mogelijk behoeften. Een moraal van soberheid en het weigeren nutteloze diensten te verlenen kunnen het publieke systeem goedkoper maken dan in een markt het geval kan zijn, zonder dat bijvoorbeeld de totale volksgezondheid daaronder lijdt.

Voor de aankomende bezuinigingsdiscussie is dat van rechtstreeks belang. Voorstellen om de moraal van soberheid te versterken en binnen een publiek model de organisatie zo efficiënt mogelijk te maken zijn welkom. Maar het geloof dat alleen de tucht van de markt dat tot stand kan brengen is precies dat: een geloof. En dat geloof is een medicijn dat erger dreigt te zijn dan de kwaal. Met marktwerking in de zorg zijn we wellicht per *behandeling* goedkoper uit, maar aan *totale kosten* waarschijnlijk duurder. In landen die een zorgmarkt invoerden explodeerden de kosten.¹⁸ Het optimum in objectieve gezondheidstermen valt niet samen met het maximum aan bevrediging van subjectieve zorgwensen, zoals ook de dure Amerikaanse zorgmarkt laat zien, die niet tot een superieure gezondheid van haar bevolking heeft geleid.¹⁹

Maar wat als de overheid in de zorg alleen het 'noodzakelijke' deel financiert en het 'extra', 'luxe' deel van deze uitgaven verschuift naar de private sector (bijvoorbeeld via de aanvullende

pakketten)? Dan zijn de hoge kosten van deze luxezorg toch geen maatschappelijk probleem meer? Dat hangt ervan af hoe je het bekijkt. Private zorguitgaven die de gezondheid van mensen niet verder verbeteren, ook al drukken zij niet meer op de collectieve lasten, zijn ook een vorm van verspilling — het tegendeel van efficiëntie. Zij verdrukken investeringen en uitgaven die burgers anders hadden kunnen doen. Flip de Kam liet onlangs in dit blad zien dat dat probleem sowieso gaat spelen in de zorg (kostenstijgingen vanwege vergrijzing en technologische verbeteringen). Bepaald geen reden om daar nog eens de introductie van marktwerking aan toe te voegen.²⁰

POLITIEKE KWESTIE

Marktadepaten, ook in sociaal-democratische kring, zijn gevoelig voor het ideaal van de 'gereguleerde markt'. Zij vertrouwen erop dat de overheid door 'social engineering' (met name het sluiten van perfecte contracten waarin alle mogelijke problemen van tevoren worden dichtgetimmerd) erin slaagt de markt onder stringente condities te laten opereren. Dat getuigt van een enorm vertrouwen in de overheid als regulerende instantie van degenen die haar als 'provider' zo wantrouwen. Dit idee wordt graag aan de man gebracht als een nuchtere, politiek neutrale oplossing. Het 'wat' (waarden, doelen) en het 'hoe' (middelen) kunnen worden gescheiden en de keuze van de middelen wordt daarmee van zijn politieke karakter ontdaan. Zolang de publieke belangen, in deze invloedrijke WRR-filosofie, maar 'geborgd' zijn.²¹

Zo betoogden de economen Baarsma en Theeuwes onlangs in dit blad: 'Om de beleidskeuzes rond marktwerking zo goed en transparant mogelijk te maken, is het noodzakelijk te starten vanuit het efficiëntie criterium. Afwijkingen van dit criterium kunnen dan onderbouwd worden met herverdelings- of paternalistische motieven. Een dergelijke volgorde voorkomt dat het neutrale begrip marktwerking verwordt tot het sterk gepolitiseerde begrip dat het nu helaas is

geworden.²² Hiermee miskennen zij echter dat efficiëntie zelf geen neutraal criterium, maar een specifieke waarde is. Misschien nog wel erger is echter dat zij het politieke karakter van beslissingen over marktwerking miskennen. Verschillen van inzicht rond de markt liggen immers aan de basis van de links-rechtstegenstelling die de afgelopen eeuwen leidend is geweest in de organisatie van onze democratieën. Zouden zij ook de Westerse democratie als zodanig verwerpen?

Op soortgelijke wijze betoogde Erik Schut onlangs in dit blad dat zowel een compleet vrije markt als een compleet op centrale overheidssturing gebaseerd systeem niet werkt. Daarmee manoeuvreert ook hij zich in de aantrekkelijke positie van de neutrale wetenschapper die niet

Een gereguleerde markt voor publieke diensten is een door en door politiek idee — het sociaal-democratische zou het niet moeten zijn

aan markt of staat als zodanig gehecht is. Om vervolgens zijn betoog met deze wending te vervolgen: 'Vanwege de grote nadelen van beide uitersten, gaat het in de gezondheidszorg — net als in andere sectoren — niet zozeer om de vraag of er sprake zou moeten zijn van marktwerking, maar om de vraag hoe de markt het beste kan worden geordend.'²³ Daarmee kiest hij simpelweg voor de markt en pogingen die goed te reguleren, zonder ook maar een ogenblik stil te staan bij het alternatief van een publiek systeem en de dingen die gedaan kunnen worden om daarvan de scherpste nadelen af te veilen.

Een gereguleerde markt voor publieke diensten is op zichzelf geen belachelijk idee — het is alleen een door en door politiek idee en, zou ik willen stellen, het zou niet het sociaal-democratische idee moeten zijn.²⁴ Het is al het

idee van politieke tegenstanders, van christendemocraten en liberalen.

Vanuit de klassieke sociaal-democratie komt een ander idee naar voren: dat van een publieke sector die aangestuurd wordt door de overheid, betaald door de belastingbetaler, uitgevoerd door private (maar niet commerciële!) aanbieders, en scherp gehouden door verontruste en toegewijde burgers. Dit model moet worden toegepast op die goederen en diensten waarvan onze politieke inschatting is, ten eerste, dat ze van bijzonder belang zijn voor de ontwikkeling van een gelijke mate van zelfbeschikking van burgers en, ten tweede, dat de markt die doelstelling ondergraaft, door enerzijds een dynamiek gericht op consumentensovereiniteit die de afhankelijkheidsrelatie tussen professionals en gebruikers miskent, en anderzijds een dynamiek gericht op prijs-kwaliteitsverschillen die de toegankelijkheid ondermijnt.

Aan het publieke model kleven — net als aan elk model — ook nadelen. Omdat het publieke model echter over het geheel genomen de sociaal-democratische prioriteiten beter behartigt, moeten we die nadelen op de koop toenemen. Er zijn geen voordelen zonder nadelen. Beter de onvolkomenheden van de eigen politieke positie onderkennen en ermee leren leven dan in een poging ze te verhelpen het paard van Troje binnen te halen. Dat heeft twee bijkomende politieke voordelen. Het is een standpunt dat veel makkelijker electoraal te communiceren is en de partij politiek profiel geeft. En het maakt het mogelijk de schaarse energie te investeren in het nadenken over verbeteringen van het model van publieke voorziening; en niet meer in het eeuwig dubben en vergaderen over de vraag of de pleidooien voor marktwerking in publieke sectoren nu wel of niet door sociaal-democraten moeten worden ondersteund.

Post scriptum van de auteur: Enkele dagen na afronding van dit artikel stemde het kabinet — inclusief het PvdA-smaldeel — in met de plannen van minister Klink voor aanzienlijke verruiming van de vrije prijsvorming in de zorg; een forse stap voorwaarts voor de geregeleerde markt. Weer enkele dagen daarna hield Wouter Bos de Den Uyl-lezing, waarin hij constateerde dat perfect markttoezicht niet te realiseren is en dat het effectiever kan zijn 'de reikwijdte van de markt te beperken' — een stelling die hij vervolgens expliciet aan de publieke sector koppelde. De PvdA-lijn inzake marktwerking in de publieke sector blijft, kortom, met raadselen omgeven.

- Noten
- 44
- 1 Bij de bespreking die volgt gaat het me met name om marktwerking in sectoren als onderwijs, zorg en welzijn. De klassieke netwerksectoren die al grotendeels geprivatiseerd zijn (post, spoor, telefonie, energie) laat ik buiten beschouwing. Bij marktwerking veronderstel ik dat er sprake moet zijn van concurrentie tussen meerdere aanbieders. De concurrentie vindt plaats op basis van vrije prijsvorming (geen vastgestelde tarieven) en de aanbieders ondernemen voor eigen rekening (zij mogen winst maken en uitkeren aan aandeelhouders).
 - 2 Partij van de Arbeid, *Beginselen. Manifest vastgesteld door het congres van de Partij van de Arbeid*, Delft 29 januari 2005, sectie 3.2.9.
 - 3 Rapport van de Commissie Publieke dienstverlening, *Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en publieke sector*, mei 2006, p. 39-42.
 - 4 Commissie Van Thijn, *Grenzen aan de markt. Privatisering en hervorming van de publieke sector*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2002.
 - 5 Romke van der Veen, 'Secuur sturen op de quasi-markt', in: *S&D* 2009/10, p. 29-36.
 - 6 Barbara Baarsma en Jules Theeuwes, 'Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn', in: *S&D* 2009/10, p. 20-28.
 - 7 Martin Buijsen, 'Voorrangszorg is onrechtvaardig', in: *S&D* 2009/4, p. 19-24.
 - 8 Zoals bepleit door Ruud Koole in de politieke strijd achter de totstandkoming van het *Beginselmanifest*, zie: Ruud Koole, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter*, Bert Bakker, Amsterdam, 2010, p. 329.
 - 9 Zie het funderend rapport van de PvdA: Plancommissie van de PvdA, *De weg naar vrijheid. Een socialistisch perspectief*, Arbeiderspers, Amsterdam 1951, p. 8-9.

- 10 'Voice' (je stem laten horen) is dan het dominante mechanisme om problemen op te lossen in plaats van het op de markt gebruikelijke 'exit' (naar een andere aanbieder weglopen). Albert Hirschmann, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970.
- 11 John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, rev. ed. 1999.
- 12 Norman Daniels, 'Health-care needs and distributive justice', in: *Philosophy and public affairs* 19 (1981): p. 146-179.
- 13 Overigens: casus als het Kenemergasthuis worden vaak gepresenteerd alsof we uitsluitend een keuze hebben tussen efficiëncywinst (kortere wachtlijsten) met behulp van (onrechtvaardige) private bijbetalingen, of de status-quo (met de langere wachtlijsten). Daarbij wordt een derde optie — extra publieke betalingen om de wachtlijsten op te lossen — over het hoofd gezien. Terwijl het tekort aan publiek geld natuurlijk de echte oorsprong van de wachtlijsten is. Ook met publiek geld kunnen artsen 's avonds aan het werk gezet worden zodat wachtlijsten sneller opgelost zijn.
- 14 Zie Erik Schut, *ibid.*
- 15 Rutger Claassen, 'Institutional Pluralism and the Limits of the Market', in: *Politics, philosophy and economics* 8 (4)(2009): p. 420-447.
- 16 Zie de artikelenserie in *SE-D* hierover in 2005 (nrs. 7/8 en 11), met als slot het artikel waarin met aanbevelingen, die groten-deels overeenkomen met wat ik hier betoog: Mare Faber, Edith Hooge, Paul Kalma en Marijke Linthorst, 'Kwaliteit als maatstaf — De Partij van de Arbeid en de maatschappelijke dienstverlening', in: *SE-D* 2006/1-2, p. 49-57.
- 17 In feite zijn mensen in staat tot verschillende vormen van samenwerking die elk voor zich efficiënt zijn in het realiseren van verschillende voordelen (coöperatieve benefits). De markt is slechts één vorm van samenwerking die efficiënt is voor het realiseren van 'gains from trade'. De verschillende mechanismen van de verzorgingsstaat kunnen geïnterpreteerd worden als manieren om op efficiënte wijze andere samenwerkingsvoordelen mogelijk te maken. Zie het extreem inzichtrijke artikel van Joseph Heath, 'The Benefits from Cooperation', in: *Philosophy and public affairs* 34 (4)(2006): p. 313-351.
- 18 Theodore Marmor en Kieke Okma, 'Obama koestert net als minister Klink en andere beleidsmakers valse illusies over zorgverzekering', *NRC Handelsblad*, 9 januari 2010.
- 19 Margo Trappenburg, 'Het verval van een vitale norm', in: *SE-D* 2009/4, p. 12-18.
- 20 Flip de Kam, 'Vergrijzing: gevolgen voor de overheidsfinanciën', *SE-D* 2009/12, p. 10-19.
- 21 WRR, *Het borgen van het publiek belang*, Sdu, Den Haag, 2000.
- 22 Baarsma en Theeuwes, p. 27. Het niet zien dat efficiëntie een normatief criterium is, is kenmerkend voor hun betoog. Neem een zin als: "Verder leidt de meervoudige doelstelling van publieke organisaties (meer dan alleen winst) tot minder focus in de bedrijfsvoering en dus tot minder efficiëntie en daarmee tot hogere kosten." Is met dit oordeel bedoeld efficiëntie gemeten aan het behalen van de meervoudige doelstellingen? Of veroordelen zij het feit dat publieke organisaties meervoudige doelstellingen hebben?
- 23 Erik Schut, 'Is de marktwerking in de zorg doorgesloten?', in: *SE-D* 20097-8, p. 68-80.
- 24 In tegenstelling tot alle aan het begin geciteerde bronnen zijn er ook enkele stemmen in de PvdA die het hiermee eens zijn. Zie Paul Kalma, *Links, rechts en de vooruitgang*, Amsterdam: Mets & Schilt/wb s, 2004, p. 200-227. Zie ook in het kader van de gezondheidszorg de aangehaalde (en ook vele andere) artikelen van Margo Trappenburg.