

Marcel Canoy

Een van de belangrijkste Nederlandse experts op het gebied van marktwerking en privatisering. Econoom, ex-hoofd-marktordeening van het Centraal Planbureau.

‘Markt’ en ‘overheid’ worden veel te vaak als onverenigbaar gezien. Bij de oplossing van veel grote vraagstukken zou de markt juist een sleutelrol kunnen spelen. Links of rechts: combineer markt en overheid.

Wouter Bos wil niet meer privatiseren, de liberalisering van de postmarkt is uitgesteld en de overheid aarzelt bij openbare aanbestedingen in het openbaar vervoer. Marktwerking is uit de mode, maar is dat terecht? De terugtrekkende bewegingen zijn te vaak gebaseerd op het gemakkelijk zwichten voor lobby's en het vermijden van discussies. De intelligentsia en de politiek houden zich schuil, terwijl markten in een modern jasje gestoken mooie resultaten kunnen opleveren voor links én rechts.

‘Op de markt is je gulden een daalder waard’. Niet alleen is deze spreuk na invoering van de euro verdwenen, het hele onderwerp ‘markt’ lijkt in het niets opgelost. We bevelen daarmee een opmerkelijke herhaling van de geschiedenis. Als je 15 jaar geleden het gevreesde M-woord durfde te bezigen in een ministerie als Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen of Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dan werd je bij wijze van spreken door potige portiers het gebouw uitgeveegd. Elders in Den Haag bevond zich destijds de ‘marktmafia’, een geuzennaam voor ambtenaren van Economische Zaken en Financiën die de boel eens flink wilden oppoken. Net als nu bemoeilijkten ook toen polarisaties inhoudelijke discussies.

Verzakelijking

Gaandeweg werd de discussie zakelijker. Er kwam meer kennis in Nederland en onder de bezielande leiding van minister Hans Wijers van Economische Zaken werden successen geboekt zoals de verruiming van winkeltijden. Voorts werden onder invloed van Europa de Mededingingswet en de liberalisering van de telecomsector in de steigers gezet. Niemand denkt nog met weemoed aan de tijden dat we vóór zessen naar de supermarkt moesten rennen.

De verzakelijking en toegenomen kennis leidde tot een hogere kwaliteit van het debat, of het nu ging om liberalisering, privatisering, veilen of het introduceren van prikkels in semi-publieke diensten. De tegenstanders kwamen er langzamerhand achter dat de markt lang

Politici moeten hun angst voor een inhoudelijke discussie zien te overwinnen

niet altijd slechte resultaten boekt en de overheid ook niet altijd diensten levert waar de burgers op zitten te wachten. De marktideologen op hun beurt kwamen erachter dat markten niet zaligmakend zijn en dat voor goed functionerende markten de overheid in de rol van marktleider nodig is. Zeker als er publieke belangen in het spel zijn (onderwijs, zorg, energie) kan er geen sprake zijn van ongebreidelde marktwerking, maar is een combinatie van vrijheid en regulering gewenst. Maar een combinatie tussen markt en overheid kun je handig of minder handig aanpakken. In succesvolle gevallen (telecom) worden de voordelen van markt en overheid benut, maar in minder gunstige dossiers (NS) werkt de vrijheid van de markt niet in het belang van consumenten en zorgt de overheid voor bureaucratische rompslomp.

In die zakelijke periode, van Paars I tot en met Balkenende III, is een hoop bereikt door het introduceren van de juiste prikkels. Het ziekteverzuim en het aantal WAO'ers werden fors teruggedrongen, er werd een nieuw zorgstelsel ingevoerd, kinderdagverblijven opgesteld, de concurrentie tussen kabel en telecom kwam op gang en het energielandschap veranderde van kleur. In geen van deze dossiers is sprake van ongebreidelde marktwerking en een zich totaal terugtrekkende overheid. Wel is de rol van overheid veranderd, van uitvoerder tot marktmeester, van centrale stuurman tot teamspeeler. De baten van die operaties zijn niet gering. De WAO spreekt voor zich, Nederland loopt voorop in Europa op het gebied van een duurzaam zorgstelsel en breedbandpenetratie, en de achterstand in de kinderopvang wordt verkleind.

Gevestigde belangen

Het lijstje van resultaten mag indrukwekkend klinken, maar vanzelf ging dit alles niet. Niet alleen moest de overheid wennen aan haar nieuwe rol als marktleider en teamspeeler, ook was het lastig dat ze moest opboksen tegen gevestigde belangen. Die belangen kunnen zwaarder gaan wegen dan het algemene belang. De potentiële winnaars van verbeterde marktwerking zijn immers amorf: efficiënte nieuwe bedrijven, de belastingbetaler en (op termijn) de consumenten. Deze groeperingen worden niet altijd adequaat vertegenwoordigd. Innovatieve bedrijven bestaan zelfs mogelijk nog niet, terwijl de Consumentenbond nuttig werk doet in het testen van producten



Illustratie Sebe Emmelot

Markten en sociale doelen kunnen prima samengaan

maar in beleidsvorming nauwelijks een relevante speler is. Evenmin kent Nederland politieke verenigingen van ongeruste belastingbetalers, zoals de Verenigde Staten en Frankrijk. Tot welke navrante tafereels lobbygedrag kan leiden laat de energiesplitsing zien. Op kosten van de belastingbetaler – energiebedrijven zijn immers in bezit van lokale overheden – trakteerden de energiecrucen toenmalig minister Laurens Jan Brinkhorst op een stuitede hoeveelheid modder en werd in passant de halve academische wereld ingehuurd om in kranten te verkondigen hoe slecht die splitsing zou uitpakken.

Tegenwicht

Het politieke middenveld, de intelligentsia en Europa vormen het natuurlijke tegenwicht voor lobby's. Krachtige bewindspersonen luisteren goed naar het bedrijfsleven, maar zijn opgewassen tegen de minder frisse kanten van lobby's. De intelligentsia is *qualitate qua* verplicht de pen ter hand te nemen als het maatschappelijke belang daarom vraagt. Europese regels leiden tot een gelijk speelveld en kunnen bewindspersonen soms helpen lobby's te weerstaan. Het is van groot belang dat deze hoeders van het algemene belang hun verantwoordelijkheden nemen. Er zijn immers nog tal van dossiers waar voortgang noodzakelijk is.

Het zorgstelsel is ingevoerd, maar er zijn nog talloze open eindjes; de woningmarkt is nog helemaal gesloten; de energie- en klimaatmarkt met begonnen; hoger onderwijs staat nog in de kinderschoenen en op het gebied van het openbaar vervoer is van de aanvankelijke

aanbestedingsambities weinig meer over.

Angst voor inhoudelijke discussies

Het politieke middenveld wordt dezer dagen verlamd door links en rechts populisme. Krachtige leiders van politieke middenpartijen zouden wel raad weten met het goedkope gekakel – de Nederlandse identiteit, de uitverkoop van Nederland of Koranverboden. Maar in plaats van zich te onderscheiden door inhoudelijke discussies pronkt men met negatieve uitkomsten als ware het vermijden van discussies een politieke trofee waard. Praat jij niet over Europa? Prima, dan doen wij niks met ontslagrecht. Weer twee belangrijke thema's in de vrieskist.

De PvdA slaagt er niet in een inhoudelijk antwoord op de SP te formuleren, terwijl de VVD het druk heeft met rechts-populistische vliegen afvangen. Ook schurkt de VVD traditioneel – uitzonderingen als Frits Bolkestein daargelaten – te dicht tegen de gevestigde belangen van het bedrijfsleven aan om echt vooruitgang te boeken. Ruimte geven voor nieuwe spelers gaat immers vaak ten koste van de oude spelers. De ironie wil dat waar Paars I, bevrijd van christen-democratische ketenen, voor een nieuw clan zorgde, momenteel juist de CDA-ministers de meeste ambitie tonen. Ondanks zware tegenwind durft Donner de discussie over ontslagrecht te voeren, pakt Klink door met de zorg, maakt Van der Hoeven het werk van de energiesplitsing van haar voorganger af en voert Eurlings eindelijk het rekeningrijden in.

Als de politieke elite het laat afweten, waar blijft dan de intelligentsia om die te discipline-

ren? Die heeft meel aan de handen of huilt mee met de wolven in het bos. Door de toegenomen marktwerking in de afgelopen tien jaar hebben zowel de marktmeesters (NZa, NMa, Opta, AFM) als het bedrijfsleven ontdekt dat ze economische expertise moeten inkopen. Dit betekent een lucratieve bron van inkomsten voor universiteiten en onderzoeks bureaus. Maar tevens betekent het dat economen in het publieke debat óf terughoudend zijn óf een specifiek belang vertegenwoordigen. Het is nu eenmaal moeilijk je onafhankelijkheid te bewaren als je voor overheid of bedrijfsleven klust. Dit gat wordt niet gevuld door andere disciplines, want die lijken te worden meegesleurd door de strijd tegen imaginaire vormen van neoliberalisme. Zo worden de krantenkolommen gevuld door historici, sociologen of bedrijfskundigen die beweren dat Nederland in de uitverkoop staat of die pleidooien houden tegen de religieuze verafoging van markten. Maar niets wat op dit moment in Nederland of Europa op tafel ligt, heeft ook maar in de verste verte iets te maken met neoliberalisme – alsof het benutten van marktinstrumenten synoniem is aan het verkopen van je ziel aan de neoliberale duivel.

Een politiek van angst is meegaarlijk in tijden dat inhoudelijke discussies van groot belang zijn. Bezie de grote uitdagingen waar welvarende landen deze dagen voor staan. Het is het bekende rijtje van vergrijzing, globalisering, veiligheid, klimaatveranderingen, migratie en energie. Zonder te willen beweren dat voor al deze uitdagingen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn, is wel duidelijk dat het politieke middenveld en de intelligentsia een tegenwicht moet bieden aan populistische reflexen en lobby's.

Markten en publieke belangen

In het oplossen van de grote uitdagingen van nu speelt de markt in veel gevallen een sleutelrol. De karikaturale tegenstelling ‘markt of overheid’ is daarbij helemaal niet aan de orde, of zou niet aan de orde moeten zijn. De aversie tegen markten is ingegeven door de angst dat het publieke belang erodeert. Recente populair-wetenschappelijke boeken zoals Diane Coyle's *The Soulful Science*, Steven Levitt en Stephen Dubner's *Freakonomics* of Tim Harford's *The Undercover Economist* vertellen een heel ander verhaal. Een verhaal waarin markten in een modern jasje gestoken zijn; waarin niet sprake is van meer markt, maar een andere markt; waarin niet het verkavanselen van publieke belangen aan de orde is, maar juist het borgen ervan. Door markt en overheid slim te combineren kunnen op tal van terreinen sociale doelen beter worden bereikt. Moderne marktwerking (een goede markt én een sterke overheid) zou daarom door links en rechts omarmd moeten worden. Ik geef vier voorbeelden.

1. Arbeidsmarkt. Uit de groeiende literatuur over *flexicurity* is bekend dat een goed functionerende arbeidsmarkt zowel elementen van flexibiliteit nodig heeft als zekerheid. Terwijl dit principe breed gedeeld is, hoort men in de discussie over ontslagrecht linkse pavlovreacties. Aan het ontslagrecht morren vindt 'links' een 'rechtse' maatregel – daarom is dat bij voorbaat verdacht. Uit onderzoek blijkt dat mensen in de eerste plaats zekerheid wensen en dat die niet in eerste instantie wordt geboden door ontslagbescherming, maar door kans op werk. De angst de oude baan te verliezen is één ding, de angst geen nieuwe baan te vinden

is minstens zo belangrijk. Zo voelen Denen en Engelsen zich zekerder op de arbeidsmarkt dan Fransen en Italianen. Een modern vormgeven ontslagrecht houdt daarom niet alleen rekening met mensen die al een baan hebben, maar ook met mensen die een baan *zoeken*. Ondernemingen die soepel op conjuncturele schommelingen kunnen inspelen scheppen meer banen en daarmee meer zekerheid. Dat vraagt niet alleen om een soepeler ontslagrecht, maar ook om verbetering van scholingsmogelijkheden bij bedrijven. Een slim vormgeven marktoplossing, gecombineerd met een overheid die het bedrijfsleven streng aanspreekt op zijn scholingsverplichting, kan bijdragen aan solidariteit met de werkende maar ook met de nog niet werkende delen van de samenleving.

2. Hoger onderwijs. Terwijl op onderwijsinhoudelijk gebied de ene stelselwijziging na de andere de revue passeert, gebeurt aan de ordeningskant van het hoger onderwijs niets. Men praat al vele jaren over het openen van de markt voor hoger onderwijs, maar het blijft bij praten. Het zou precies omgekeerd moeten. Laat docenten inhoudelijk met rust, maar pak de ordening aan. Universiteiten worden nog steeds grotendeels bekostigd op basis van historische markaandelen. Dit is onrechtvaardig en inefficiënt, maar de gevestigde belangen binnen de universitaire wereld houden al jaren tegen dat universiteiten die goed presteren beter beloond worden. Ook voor het gebrek aan collegedifferentiatie en aan selectie aan de poort zijn geen zinnige argumenten te bedenken.

De centrale planning bij het hbo kan al helemaal niemand uitleggen. Bij het hbo bepaalt de overheid hoeveel aanbieders in elke studierichting per regio zijn toegestaan – de macrodoelmatigheidstoets, in gruwelijk Haags jargon. Juist bij het hbo is zo'n zwaarwegende sturing helemaal niet nodig en wordt innovatie sterk belemmerd. Optimale investeringsmogelijkheden in menselijk kapitaal zijn zowel economisch als sociaal noodzakelijk. Het is cruciaal dat Nederland een dynamisch en open hoger onderwijssysteem krijgt, zoals ook recentelijk door de OESO bepleit, en niet één waar de gevestigde belangen achterover kunnen leunen.

3. Klimaat. Hoewel Al Gore klimaatverandering ook in rechtse kringen *salonfähig* heeft gemaakt, openbaart zich betreffende dit dossier een diepgewortelde rechtse angst. Klimaatbeleid is leuk, maar mag niet ten koste gaan van het bedrijfsleven. Daarmee wordt over het hoofd gezien dat het Nederlandse bedrijfsleven in de toekomst flinke voordelen kan behalen met het exporteren van milieuvriendelijke technologie. Slimme bedrijven weten inmiddels dat ze de groene druk van de publieke opinie, alias de klanten, niet kunnen weerstaan en er maar beter goed op kunnen inspelen. Maar het politieke middenveld dreigt aan de leiband van de belangclubs van de werkgevers te lopen die niet van verandering houden. Het gevolg is veel gepraat en goede bedoelingen in plaats van een consequente toepassing van het

Krampachtig antwoord op het populisme is gewoon struisvogelpolitiek

principe van 'de vervuiler betaalt'. Helaas lijkt ook hier door de angst om de lobby's te weerstaan het klimaatbeleid te onttaarden in vrijblijvende convenanten.

4. Woningbouw. Ook in de woningbouw kan het slim combineren van markt en overheid sociale doelen dienen. Starters op de woningmarkt hebben een levensgroot probleem en de oude wijken dreigen te verpauperen. Hoe komt het? Het heilige huisje van de hypotheekrenteaftrek is één reden. Te de grote doelgroep die woningcorporaties moeten bedienen, waardoor er geen relevante commerciële huurmarkt bestaat, is een andere. De te grote marktmacht van bouwers en projectontwikkelaars is een derde. Simpele oplossingen bestaan niet, maar een aanpak waarbij de hypotheekrenteaftrek geleidelijk wordt afgevoerd, de woningcorporaties zich tot hun kerntaak beperken, en de marktmacht van bouwers en ontwikkelaars wordt ontmanteld, kan sociale doelen dichterbij brengen. Vurige pleidooien om de discussie over de woningmarkt te heropenen door oud CPB-directeur Henk Don en de voormalige secretaris-generaal van Economische Zaken Jan-Willem Oosterwilt, lijken nog geen vruchten af te werpen. Ook hier is duidelijk dat de gevestigde belangen groot zijn en politieke moed is vereist.

Markten in een modern jasje

De markt is aan herwaardering toe. Niet in zijn karikaturale neoliberale jas, maar als instrument dat kan bijdragen aan oplossingen voor wezenlijke problemen. Oplossingen die wat te bieden hebben voor links én rechts. Hiervoor is allereerst nodig dat de politiek de angst voor inhoudelijke discussies ver van zich afwerpt. Voorts is politieke moed nodig om de druk van gevestigde belangen te weerstaan. Tot slot moet de intelligentsia actiever worden en de politici prikkelen als zij hun werk niet goed doen. Vooralnsog is het krampachtige antwoord op toegenomen populisme struisvogelpolitiek gecombineerd met het gemakkelijk bezwijken voor lobby's. De disciplinerende werking van intelligentsia ontbreekt, want die houdt zich schuil of heeft andere belangen. Europese regels kunnen politici helpen om lobby's te trotseren en moeilijke beslissingen te nemen, maar Europa wordt door diezelfde politici eerder als boeman dan bondgenoot gezien. Steer links, Tokkies, TONnies en vastgoedcowboys varen er wel bij, maar op de lange termijn wordt niemand er wijzer van.