



Algemeen belang of economisch belang?

Referentie:
NMa (2004)
Visiedocument AWBZ-
zorgmarkten, januari
2004

De vraag welke rol de overheid binnen een markteconomie te spelen heeft is oud. Nieuw is dat we deze vraag nu binnen de Europese context moeten beantwoorden. Wij Europeanen zijn het eens dat de overheid naleving van regels en soepele marktwerking moet garanderen, en marktfalen moet corrigeren, maar we verschillen fundamenteel van mening over hoe snel, hoe, en welke overheid moet inspringen. Welke publieke belangen moeten geborgd worden? Door gereguleerde marktwerking of via openbare dienstverlening gebeuren? Het debat over de Dienstenrichtlijn, waarover het Europees Parlement volgende maand stemt, heeft het spanningsveld tussen de nationale soevereiniteit en de Interne Markt duidelijk gemaakt. Diensten van algemeen belang (DAB) spelen een sleutelrol. Hierbij denkt de overheid dat de markt de publieke belangen onvoldoende borgt en overheidsingrijpen dus gewenst is. DAB variëren van diensten van niet-economische aard (in het vervolg: DABNEA) tot DAEB, diensten van algemeen *economisch* belang. De kerntaken van de overheid behoren tot de eerste categorie; de netwerkdiensten (post, telecom, energie, en openbaar vervoer) tot de tweede; de strijd gaat over de sociale en gezondheidsdiensten.

DABNEA vallen niet onder het EG-Verdrag, en dus ook niet onder de Dienstenrichtlijn, maar DAEB wel. Bij DABNEA kan een nationale overheid doen wat zij wil; bij DAEB zijn de mededingingsregels van toepassing en is de vrijheid ingeperkt. Een belangrijke rol van de overheid is de grenzen te trekken: tussen DAB en niet-DAB en tussen NEA en E. Maar wie mag dat doen: de Europese of de nationale instanties?

Ex-minister Brinkhorst formuleerde het antwoord als volgt: "het is (...) aan de lidstaten om de status van DAB vast te stellen, (...) het Europese Hof van Justitie bepaalt (...) of (...) sprake is van DAB of DAEB". (Kamerstuk 21501-30, nr. 122, oktober 2005) Tegenstrijdig? Niet als je lenig van taal bent. De tweede zin is alleen logisch als DAB eng als DABNEA gelezen wordt, en als we dat doen, wat in veel Haagse documenten inderdaad gebeurt, dan is ook die bewering juist. Wij mogen zelf bepalen wat we tot "publiek belang" rekenen, maar of iets "economisch" is of niet, is een kwestie van feiten, niet van beleid, en daar gaat, in eerste instantie, inderdaad het Hof over.

Wie het nu ook voor het zeggen heeft, minstens zo belangrijk is de vraag of Haagse politici, Brusselse ambtenaren of rechters in Luxemburg wel voldoende kennis in huis hebben om te kunnen beoordelen of iets al dan

niet economisch is. Volgens het Hof is sprake van een economische activiteit als diensten op een markt worden aangeboden, maar wat een markt is hebben de rechters open gelaten, zodat veel beoordelingsruimte is overgebleven. Hoe beoordeelt u als expert het basisonderwijs, de watervoorziening en de gehandicaptenzorg: E of NEA? Basisscholen in Nederland concurreren met elkaar, weliswaar niet op prijs, maar wel op kwaliteit. Ouders kiezen bewust en de overheid stimuleert de concurrentie door het verschaffen van informatie. Volgens de Europese Commissie en EZ is er echter geen sprake van een economische activiteit: er hoeft immers door ouders en kinderen niet betaald te worden. (Kamerstuk 21501-30, nr 115, September 2005.) Dat er alleen bij prijsconcurrentie van een markt sprake kan zijn, is echter een misvatting. Voor water wordt wel betaald en in landen waar men niet bang is voor marktwerking, zoals in Frankrijk, is waterlevering dan ook gewoon DAEB. Volgens EZ is dat in Nederland DAB omdat de markt dichtgereguleerd is. Gehandicaptenzorg valt onder de AWBZ, met als gevolg geen eigen betalingen en strikte regulering, maar volgens NMa (2004) is hier nu juist weer wel sprake van DAEB. Preciezer: de zorgverlening (van instellingen aan patiënten) is DAEB, maar zorginkoop (door het zorgkantoor) is DABNEA.

Veel economen zien een groot economisch domein. Het Hof ziet politieke tegendruk en plakt daarom al snel het NEA label op. Te snel, zoals het *Fenin Arrest* (Zaak C-205/03P) van 11 juli 2006 laat zien. De redenering van het Hof komt neer op een betoog dat de inkoop van wegonderhoud door Rijkswaterstaat geen economische activiteit kan zijn omdat we in Nederland geen rekeningrijden kennen. Onzin dus. Wel met ernstige gevolgen: per definitie kunnen onze zorgkantoren geen marktmacht hebben, zodat ze die ongecontroleerd kunnen uitoefenen.

De moraal: het landschap is een chaos; de grens tussen DABNEA en DAEB wordt willekeurig getrokken. Economen moeten als landmeters worden ingezet. Zonder een goede definitie van wat een markt is, kan de Europese markteconomie niet functioneren.