

De redactie nodigt lezers uit boeken te recenseren voor deze rubriek

De wetenschappelijke bureaus van zowel de VVD als het CDA hebben het afgelopen jaar een rapport uitgebracht over het thema marktwerking. Beide rapporten behandelen zowel de conceptuele vragen rondom marktwerking als sectorspecifieke kwesties. Het rapport van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA stelt dat er behoefte is aan conceptuele helderheid (wat moeten we onder marktwerking verstaan en wat niet?) en inzicht in de feitelijke ervaringen met marktwerking (welke effecten kunnen worden toegeschreven aan het marktwerkingsbeleid en hoe verhouden deze zich tot de economische theorie?). Het instituut probeert met een vijftiental artikelen van verschillende auteurs in deze behoefte te voorzien. De rapporten van de wetenschappelijke bureaus van het CDA en de VVD helpen bij een beoordeling van pakweg 25 jaar marktwerkingsbeleid. Zij vormen daarmee nuttige input voor het rapport dat het kabinet op korte termijn uitbrengt over de effecten van marktwerkingsbeleid (Tweede Kamer, 2007). Het formuleren van algemene observaties staat overigens wel op gespannen voet met wat misschien nog wel de belangrijkste constatering is: marktwerkingbeleid is maatwerk. Desalniettemin kunnen de volgende zes observaties geformuleerd worden.

De eerste observatie is dat de publieke belangen (de maatschappelijke belangen die de markt niet als vanzelf realiseert en daarmee overheidsingrijpen legitimeren) in de loop der jaren steeds ruimer zijn gedefinieerd. Aanvankelijk ligt in het beleid de nadruk op doelmatigheid: het bevorderen van een betere aansluiting van aanbod en vraag, productie tegen zo laag mogelijke kosten en de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. De overheid dient belemmeringen tot toe- en uitbreiding weg te nemen, als marktmeester effectief toe te zien op marktgedrag en te bevorderen dat de markt transparant is voor consumenten die soepel kunnen wisselen van aanbieder. Al snel komt er ook meer aandacht voor (minimum)kwaliteit en toegankelijkheid, met name voor sectoren waar de productie voorheen in overheidshanden was, zoals telecommunicatie, post, luchtvaart, energie en goederenvervoer. Privatisering, marktwerking en herregulering (denk aan de leveringszekerheid van energie en de universele dienstverlening in de vaste telefonie) gaan steeds meer hand in hand.

Ondertussen wordt het ook steeds duidelijker dat marktwerking ten koste kan gaan van de belangen van bestaande bedrijven, en de werkgelegenheid en



Gradus, R., G. de Jong en J. Prij (red.) (2007) *Lessen in marktwerking, Christen-Democratische verkenningen*, herfst 2007. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

arbeidsvoorwaarden van hun werknemers (tweede observatie). Hoewel dit vermoedelijk ook bij eerdere marktwerkingsoperaties het geval was, is er flinke maatschappelijke discussie ontstaan over de positie van werknemers bij de (decentrale) aanbesteding van streekvervoer en de thuiszorg. Het christendemocratische rapport wijst hierbij op de *fallacy of composition*: individuele bedrijven kunnen nadeel ondervinden van meer marktwerking, maar voor de samenleving als geheel kunnen er grotere baten zijn, die echter wel worden gespreid over een zeer grote groep mensen. Dit neemt niet weg dat de politieke verleiding bestaat om de belangen van individuele bedrijven en hun werknemers ook als publiek te bestemmen; wederom een verbreding

van het begrip publieke belangen. Het behoud van sectorale werkgelegenheid en verbetering van sectorale arbeidsvoorwaarden zijn echter geen doel van marktwerkingsbeleid. Wel draagt de overheid een verantwoordelijkheid in het bevorderen van de totale werkgelegenheid en de brede inzetbaarheid van werknemers.

Het hanteren van een breed begrip van publieke belangen op zich (zelfs als dit zich uitstrekt tot sectorale belangen) hoeft overigens niet problematisch te zijn, indien van tevoren helder is welke uitkomsten van marktwerking verwacht mogen worden en de discussie op basis hiervan gevoerd wordt. De kneep rondom het gesignaleerde onbehagen met marktwerking zit hem er juist in dat dit niet altijd het geval is geweest. Het verwachtingenmanagement is wellicht tekortgeschoten. Er is dus sprake van een spanning tussen ideaal en werkelijkheid. *Evidence based* en *honesty based policy*, zo zou een derde observatie kunnen worden samengevat.

Beide rapporten zien aanbesteding als een mogelijke vorm van overheidsingrijpen als vrije marktwerking niet haalbaar is. Het VVD-rapport stelt dat de rol van de overheid daarbij beperkt moet worden tot die van opdrachtgever en controleur, en dat de overheid periodiek een nieuwe opdrachtnemer moet kunnen kiezen. De CDA-bundel gaat nader in op de ervaringen met de aanbesteding van het stads- en streekvervoer. Ten opzichte van de situatie vóór de aanbesteding is er veel winst geboekt in termen van verbeterde kwaliteit en lagere kosten. Echter, en dat is de vierde observatie, dit is niet vanzelf gegaan: zowel marktpartijen als de overheid hebben moeten leren over goed aanbesteden. Goed opdrachtgeverschap is essentieel voor goede marktwerking.

Politiek ongelukkig is dat het negatieve beeld van de aanbesteding in Noord-Brabant de algehele beleving van marktwerking blijft beïnvloeden.

Een vijfde observatie is dat marktwerkingsbeleid niet alleen gericht moet zijn op de aanbodzijde van de markt, maar dat ook de vraagzijde vooraf goed geïnventariseerd moet worden. Het VVD-rapport stelt zelfs als eis voor overheidsingrijpen dat de overheid de homogene belangen van de consumenten goed moet kunnen definiëren. Als voorbeeld hiervan wordt de drinkwatersector gegeven: iedereen heeft belang bij continue toegang tot drinkwater van voldoende kwaliteit. Zodra echter de belangen heterogeen zijn, moeten consumenten zelf kunnen kiezen en is vrije marktwerking dus te verkiezen boven overheidsingrijpen. In het CDA-rapport

staan echter verschillende voorbeelden van sectoren waarin consumenten moeite hebben met kunnen of willen kiezen. Neem, bijvoorbeeld, de taximarkt: hoewel passagiers bij een standplaats in principe zelf hun taxi kunnen kiezen, blijkt in de praktijk dat er van deze keuzevrijheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Een ander voorbeeld is de kinderopvang. Door gebrek aan voldoende transparantie is de prijs-kwaliteit-verhouding op voorhand moeilijk te bepalen. Dit maakt het lastig voor ouders om een goede keuze te maken. Bovendien zijn ouders nauwelijks bereid hun eenmaal gemaakte keuze te herzien: kinderopvang is een loyaliteitsgoed, slepen met kinderen is niet aantrekkelijk. Als de vraagzijde weinig reageert op verschillen in kwaliteit en prijs tussen aanbieders, zal marktwerking veel minder effectief zijn om welvaartswinst te genereren.

De roep van het rapport van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA om meer *evidence-based* beleid te voeren kan vertaald worden in een uitbreiding van het motto dat in het artikel van Teulings et al. in deze bundel wordt geïntroduceerd: "Bezint eer ge begint, beschouwt wat zich ontvouwt, en voltooit wat is ontplooid." Goed van te voren nadenken is uiteraard van eminent belang, maar minstens zo belangrijk is om geliberaliseerde markten te blijven monitoren. De zesde observatie is dan ook om bij de start van een hervormingstraject afspraken te maken over welke indicatoren gebruikt gaan worden voor monitoring en welke data daarbij nodig zullen zijn. Niet alleen om achteraf de sectorspecifieke ontwikkeling te kunnen evalueren op basis van een degelijke nulmeting, maar ook om zonnodig het specifieke beleid te kunnen bijsturen. Marktwerking is een



Graaf, F. de, J. de Hoog, A. Leen, L. van Leeuwen en M. van de Velde (red.) (2007) *Vertrouwen in de markt: Naar een liberaal privatiseringsbeleid*. Den Haag: Teldersstichting.

iteratief proces van maatwerk waar constant gekeken moet worden naar de link tussen de beoogde doelen en de feitelijke werking van instrumenten. Van belang is hierbij dat de marktwerkingsoperatie voldoende tijd gegund wordt. Nieuw gedrag moet inslijten, en consumenten, producenten en toezichthouders moeten hun plek vinden in hun nieuwe rol. Exogene factoren als technologische ontwikkelingen (denk aan de telecommunicatiesector) kunnen eveneens invloed hebben op de marktwerking in een sector, met mogelijke gevolgen voor toezicht en regulering. Kortom, gun marktwerking de tijd, beschouwt wat zich ontvouwt en stel zonnodig het toezicht en de regulering bij. Het christendemocratische rapport stelt terecht dat een betere empirische onderbouwing van

het marktwerkingsbeleid nodig is. Ondanks de drie sectoranalyses is dat ook de belangrijkste tekortkoming van het VVD-rapport. Maar levert de bundel van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA nu het antwoord op de zelf geponeerde roep naar meer *evidence-based* beleid? Dit is, wellicht op kinderopvang en zorg na, nog onvoldoende het geval. De lessen die getrokken worden zijn toch vooral algemeen van aard, en niet stevig geworteld in empirische, sectorale analyse van de verschillende marktwerkingsoperaties. De belangrijkste bijdrage van de bundel is dan ook meer dat het een aanzet doet tot de ontideologisering van het debat over marktwerking. Discussie en beleidsvorming op basis van feitelijke analyses en het communiceren van eerlijke verwachtingen dragen meer bij aan de effectiviteit van marktwerking dan politieke retoriek.

LITERATUUR

Tweede Kamer (2007) *Kabinetsbrief over onderzoek effecten marktwerking*, 24036, nr 337.

MACHIEL VAN DIJK, ERNST VAN KOESVELD EN DANIEL WAAGMEESTER

Beleidsmedewerker, clusterhoofd en beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën