

ESSAY

Een ervaringsperspectief op marktordening en publieke belangen

PAUL DE BIJL
 Gasthoogleraar
 aan de WHU Otto
 Beisheim School
 of Management in
 Vallendar Duitsland,
 eigenaar van
 Radican Economics
 en associate partner
 van Lexonomics

Sinds de opmars van marktwerking in de jaren negentig heeft Nederland behoorlijk wat ervaring opgedaan met het introduceren van marktmechanismen. Dit is een doorlopende leerervaring, met wisselend succes. Nieuwe vraagstukken blijven zich aandienen – vaak aangejaagd door organisatorische beslissingen zoals bij het spoor (splitsing), technologische ontwikkelingen zoals bij telecommunicatie (mobiel internet) of door verschuivende politieke visies en plannen zoals in de financiële sector (beloningen).

Een deel van de problemen die bij de introductie van de marktwerking aan de oppervlakte zijn gekomen, geeft niet de indruk incidenten te zijn. Aldus tekende zich een patroon af waarin daadkrachtige bestuurders veel ruimte kregen en namen. Neem bijvoorbeeld het aangaan van forse financiële risico's door woningcorporaties of de schaalvergroting in het onderwijs (De Bijl, 2013). Bestuurders konden doelen nastreven die, als we terugkijken, vaak strijdig waren met maatschappelijke behoeften en publieke belangen. Zo is schaalvergroting misschien goed voor de kostenefficiëntie en voor het aanzien van de bestuurder, maar niet noodzakelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening – en daarmee ook niet voor de maatschappelijke welvaart.

Het kabinet-Rutte II besteedt, via een scala aan initiatieven onder de noemer 'Verduurzaming publieke belangen', aandacht aan de problematiek in semipublieke sectoren (Commissie-Halsema, 2013). In semipublieke sectoren vervullen aanbieders taken met maatschappelijke relevantie. De overheid dan wel de politiek bepaalt de publieke belangen, stelt kaders op en intervenueert, direct of indirect, via de bekostiging. Voorbeelden zijn het onderwijs, de sociale woningsector en de zorg. Aanbieders in deze sectoren zijn vaak non-profitorganisaties. Ordening en overheidsinterventie zijn complex en gelaagd, wat leidt tot tegenstrijdige signalen – bijvoorbeeld over de gewenste kwaliteiten en het gedrag van bestuurders.

Een onderliggend probleem betreft de moeilijkheid om te bepalen hoe we publieke belangen het beste kunnen bor-

gen. Er speelt een diversiteit aan vraagstukken, zoals: onduidelijkheid over wat de publieke belangen precies zijn, hinderen in de aansturing vanuit de overheid, de moeilijkheid om kwaliteit te meten en daar harde afspraken over te maken, en een gebrek aan effectieve concurrentie. De economische wetenschap, organisatiekunde en bestuurskunde bieden geen pasklare oplossingen. In de jaren negentig was de lijn dat concurrentie en marktmechanismen voor disciplinerend en kwaliteit zouden zorgen. Dat gebeurde vaak ook, zij het dat juist de kwaliteit waaraan de maatschappij hechtte zich lastig liet vangen. Maar dat wil niet zeggen dat die niet tot stand kan komen. Het punt is dat in sectoren waar marktperfecties norm in plaats van uitzondering zijn, gangbare economische mechanismen zoals vrije concurrentie en aansturing met *high-powered incentives* averechts kunnen uitpakken. De markt vult het morele vacuüm niet op. Waar de theorie in ontwikkeling is, kan de praktijk alvast aanknopingspunten bieden bij de beantwoording van de vraag hoe we kunnen voorkomen dat eigenbelang uitmond in hebzucht en maatschappelijke inefficiëntie. Een oplossingsroute ligt in intrinsieke motivatie. Die is mogelijk kansrijk maar in beleid is er nog weinig ervaring mee. Een naïef geloof in intrinsieke motivatie en moreel besef kan tot problemen leiden – en de vraag is onder welke voorwaarden we erop kunnen bouwen.

Kortom, wanneer marktperfecties een gegeven zijn, helpt 'meer markt' niet altijd. Meer concurrentie en meer prikkels – in het verleden een voor economen voor de hand liggende oplossingsrichting – kunnen problemen dan juist verergeren zoals de praktijk heeft laten zien. Voor economen kan dat interessant zijn want het is een uitnodiging om nieuwe gebieden te betreden en de mens meer als persoon met moreel besef en verantwoordelijkheidsgevoel te zien. Dit essay bespreekt enkele ideeën van een commentator uit de praktijk, de boer en schrijver Wendell Berry uit Kentucky (Berry, 2005), die mij inspireerden bij het nadenken over toegepaste economie. In plaats van een economisch standaardbetoog over markt- en overheidsfalen – een aanpak die zeker

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

van waarde is voor beleid – deze keer dus een minder gebruikelijke invalshoek. Met als doel om het blikveld te verruimen.

OVER AANNAMES EN WETMATIGHEDEN

Als inleidende illustratie een observatie van Berry over zijn werk als boer: “(...) when one passes from any abstract order, whether that of the consumer economy or Ransom’s ‘Statement of Principles’ (...), to the daily life and work of one’s own farm, one passes from a relative simplicity into a complexity that is irreducible except by disaster and ultimately is incomprehensible” (p. 48).

De economische wetenschap zoekt, in tegenstelling tot wat de geciteerde zienswijze mogelijk acht, naar wetmatigheden in het gedrag bij economische transacties. Dat is een nuttige en waardevolle ambitie maar het is interessant om te reflecteren waar we zouden kunnen uitkomen door meer gewicht te geven aan praktijkervaring en intuïtie. Buitenstaanders zijn soms kritisch over de mate van abstractie in de economische wetenschap. IT-pionier en grondlegger van de systeemdynamica Forrester (2003) stelt bijvoorbeeld dat de economische wetenschap zich de laatste vijftig jaar heeft verwijderd van *real economic behavior*. Mogelijk levert dat vruchtbare ideeën op voor verder onderzoek en toepassing, bijvoorbeeld met betrekking tot moreel besef in economische transacties.

Nem het begrip Pareto-optimum dat centraal staat in de economie van marktordening en publieke belangen. Het Pareto-criterium stelt dat toestand A superieur is aan toestand B wanneer niemand in termen van persoonlijke preferenties onder A slechter af is dan onder B en ten minste één persoon beter af is. Op het eerste gezicht lijkt dat voor de hand te liggen en het vraagt enkel om onafhankelijkheid van preferenties. Maar: “Anything less descriptive of the human condition could hardly be imagined. The plain fact is that our lives are dominated by precisely this interdependence of utility functions which the Paretian optimum denies. Selfishness, or indifference to the welfare of others, is a knife edge between benevolence on the one side and malevolence on the other.” (Boulding, 1969, p. 6).

Zo speelt in de praktijk van economische transacties de klik tussen partijen vaak een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol. Gangbare economische modellen negeren dit. Boulding verbaasde zich daarover en stelde dat de economische wetenschap in beginsel goed overweg zou kunnen met begrippen als goedwillendheid en gemeenschapsgevoel. Deze zienswijze sluit aan bij de discussie over economie als morele en praktische wetenschap die terug gaat op het werk van Aristoteles en recenter, van Adam Smith, John Neville en Keynes (Crespo, 1989).

IDEËN GEVOED VANUIT DE PRAKTIJK

Ik bespreek hieronder een vijftal ideeën uit het werk van Berry (2005). Deze zijn niet alleen relevant in de landbouw, maar ook in ordeningsproblemen. De thuiszorg illustreert dat aan de hand van aspecten als verantwoordelijkheidsgevoel, passende schaalgrootte, verbinding, context en betekenis van werk. Specialisatie kan leiden tot isolatie en vervreemding. Wanneer je medewerkers aanstuurt op kwantitatieve indicatoren verdwijnt de ruimte om in te spelen op wat ter plaatse nodig is. Op papier bespaart dat kosten maar het negeert de betekenis van het werk en de behoefte aan persoonlijke aandacht. Dat gaat uiteindelijk ten koste van het maatschappelijk

welzijn wat helaas moeilijk (of niet) mee te nemen is in ex ante-kwantificeringen.

De morele dode hoek van instituties

Een persoon heeft een zeker moreel besef. Dat kan instinctief of intuïtief zijn, dus los van de ratio. Organisaties werken via processen en in structuren, met data als input voor beslissingen, gericht op de missie van de organisatie (zoals winst-maximalisatie). Berry spreekt in deze context van de *corporate mind*, waarin bewust weinig ruimte bestaat voor individuele, morele afwegingen. Die zouden immers afleiden van het organisatie-doel. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer klokkenluiders misstanden aan de kaak stellen; juist zij worden in eerste instantie afgestraft. Binnen het morele vacuüm van de corporate mind worden publieke belangen en maatschappelijke waarden gemakkelijk vergeten. Journalist en antropoloog Joris Luyendijk observeert dit in zijn publicaties over de financiële crisis. Individuele bankmedewerkers, accountants en juristen vormen radertjes in een mondiaal systeem. Daarbinnen bestaan er volop mogelijkheden om de ‘knop om te zetten’ en potentieel kritische personen te ontwijken (Luyendijk, 2013).

Economen verklaren morele problemen met theorieën van asymmetrische informatie en moreel risico. Moreel besef is daarin een *black box* – in de regel bestaande uit de aanname dat agenten zich calculerend gedragen. Zij maximaliseren hun eigen nut, gebaseerd op een afweging van kosten en baten van gedrag. Wanneer deze black box dicht blijft, zullen de uitspraken vanuit de economische wetenschap over aspecten als oordeelsvorming, begrip, moreel besef en verantwoordelijkheidsgevoel van beperkte waarde blijven.

Passende schaalgrootte en vorm

Als afgeleide van een organisatie-missie sturen managers vaak op globale indicatoren zoals omzet- en productiviteitsgroei. Dat leidt tot specialisatie en daarmee een vermindering van diversiteit in de activiteiten en expertise. De menselijke maat die verband houdt met inzicht in waar men mee bezig is, delft dan het onderspit. Dat begrip omvat bijvoorbeeld zicht op details, en oordeelsvorming over kwaliteit en inzicht in interacties met de buitenwereld (externe effecten zoals vervuiling). Het omvat verder de verbinding met collega’s en klanten en ook de behoefte aan verbinding. Verbinding is echter een moeilijk te objectiveren begrip. Helaas, want het ontbreken van een menselijke maat kan tot inefficiëntie leiden. Deze manifesteert zich vaak laat: dan is de schade niet meer terug te draaien en zijn de verantwoordelijken vertrokken.

Berry noemt een schaal passend als deze de negatieve gevolgen van schaalgrootte begrenst. Nu zal een econoom zeggen dat deze risico’s thuishoren in een kosten-batenanalyse. In overzichtelijke situaties is dat een gerechtvaardigde aanpak maar soms is het verstandig om los van een analyse op papier, geen risico’s te nemen. Bijvoorbeeld omdat deze in potentie zeer groot zijn, laat staan te overzien. Het lastige en misschien onverteerbare voor economen is dat een dergelijke redenering eerder principieel dan wetenschappelijk onderbouwd lijkt. Maar toch, wanneer een kosten-batenanalyse blinde vlekken vertoont, kan een principiële lijn met zicht op de lange termijn rationeel zijn.

Lokale context

Berry stelt dat groei, specialisatie, verhandelbaarheid en schaalvergroting tot een vicieuze cirkel van ongewenste bijwerkingen leiden. Om daaruit te ontsnappen pleit hij voor een herwaardering van het begrip context: *“out of context, the best minds do the worst damage”* (Wes Jackson, geciteerd door Berry). De context waarin iemand zich bevindt, bepaalt immers of hij zich kan voeden en kan overleven dan wel of hij onder druk komt te staan en zal sterven. Beleidsbesluiten en bedrijfsbeslissingen negeren deze context in de regel. Zij veronderstellen dat de omgeving op te knippen is in delen die los te analyseren zijn of uit te schakelen wanneer zij niet dienend is aan het doel. In beginsel is de context echter niet te reduceren tot een praktische waarde wat in kritische situaties aan de oppervlakte kan komen. Hij is namelijk niet vervangbaar. Oog voor de fysieke omgeving leidt tot een natuurlijke acceptatie van de begrenzing aan de productieomvang. Berry maakt dat concreet met het voorbeeld van een landbouwbedrijf. Veel boerderijen zijn, vanuit een onophoudelijk streven naar productiviteit en kostenefficiëntie, door specialisatie eenzijdiger geworden en de noodzaak tot lokale adaptatie is uit het oog verloren met monocultuur en verschralling als gevolg. De schade, die zich pas op langere termijn manifesteert, is vaak vele malen groter dan de geclaimde efficiëntievoordelen door schaalgrootte en specialisatie.

Niet-communiceerbare kennis

Onze mogelijkheden om met elkaar te communiceren zijn beperkt – meer dan uit de theorie van asymmetrische informatie blijkt. Communicatie via taal schiet tekort om essentiële kennis over te dragen. Een voorbeeld is het doorgeven van werkervaring. Berry citeert oudere boeren daarover: *“I can't tell you how to do that, but I can put you where you can learn”*. Ervaring is vooral over te dragen door het voor te doen. Denk aan de ambachten waarbij de meester kennis en vaardigheden doorgaf aan de leerling. Deze traditionele aanpak past niet in het streven naar efficiëntiewinst door schaalvergroting. Vele typen onderwijs vragen om een zekere mate van inefficiëntie in de vorm nabijheid en een-op-een-contact. Wanneer mensen met elkaar in gesprek zijn, is de kwaliteit van de overgedragen kennis van een hogere orde.

Betekenis

Het blijkt impliciet uit Berry's essays dat hij een grote betekenis toekent aan zijn werk op het land. Op een abstract niveau heeft dit begrip te maken met het herkennen van onderlinge verbondenheid, afhankelijkheid en van wat men aan elkaar verschuldigd is. Het herkennen van betekenis in werk en onderlinge relaties kan bijdragen aan de intrinsieke motivatie om kwaliteit te leveren. Een blog van de Harvard Business Review bespreekt het voorbeeld van een helpdeskmedewerker die, omdat ze beseft heeft van de betekenis van haar werk, meer betrokken is en plezier uit haar werk haalt (Valcour, 2013). In telefoongesprekken lukt het haar om snel verbinding te maken met klanten. Een voorbeeld waarin het mis gaat is de afhandeling van vermiste bagage door United Airlines in de Verenigde Staten (Giridharadas, 2013). Een servicemedewerker liet aan een doorvragende reiziger van wie de bagage beschadigd was geraakt doorschemeren dat het systeem niet was ontworpen om daar iets aan te doen maar

“the system (...) is designed for certain people to win (...), it's designed to fence off the herd”. Ofwel, de meeste passagiers maken in de praktijk weinig kans op een schadevergoeding. Dit in tegenstelling tot reizigers uit de business class, die op soepele wijze gecompenseerd worden. De medewerker was hier zelf ongelukkig mee maar hij had geen keus. Hij doorzag dat de vele lagen van bedrijfstraining en customer-service-jargon een kloof creëren tussen servicemedewerkers en de mensen met wie ze te maken krijgen.

TOT SLOT

Berry's verhaal, geïnspireerd door zijn werk als boer in Henry County, Kentucky, wijkt af van het gebruikelijke geluid vanuit de natuur- en milieubescherming. Hij ziet planten en dieren niet als productiefactoren, maar als medebewoners in dezelfde ondeelbare omgeving. Zijn ideeën over onder meer de menselijke maat en verbinding zijn niet nieuw. Je komt ze tegen in bijvoorbeeld studies van de WRR, in rapporten van evaluatiecommissies en in stukken van commentatoren in de media. Het interessante aan de essays van Berry is dat ze geschreven zijn vanuit de economische realiteit van zijn landbouwbedrijf. Hij heeft daarmee recht van spreken als econoom. Zijn observaties plaatsen economische groei, productiviteit en de vraag wie moet betalen in een ruimer perspectief, namelijk dat van zingeving. Hij raakt daarmee de kern van hedendaagse maatschappelijke en politieke problemen, waarbij politici er niet goed in slagen om burgers vertrouwen te geven, laat staan dat zij aanvoelen wat er speelt in de maatschappij. In een periode waarin de maatschappij behoefte heeft aan geloofwaardig leiderschap, is de tijd rijp om dieper na te denken over de blinde vlekken van beleidsplannen en economische wetenschap.

Dit artikel is een herschreven versie van een lezing die is uitgesproken tijdens het Lustrumcongres van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, Den Haag, op 14 november 2013.

LITERATUUR

- Berry, W. (2005) *The way of ignorance and other essays by Wendell Berry*. Berkeley: Counterpoint.
- Bijl, P.W.J. de (2013) Schaalgrootte. *CPB Notitie*, 4 november.
- Boulding, K.E. (1969) Economics as a moral science. *American Economic Review*, 59(1), 1–12.
- Commissie-Halsema (2013) *Een lastig gesprek*. Den Haag: Adviescommissie Behoorlijk Bestuur.
- Crespo, R.F. (1989) Controversy: is economics a moral science? *Journal of Markets & Morality*, 1(2), 201–211.
- Forrester, J.W. (2003) *Economic theory for the new millennium*. Plenaire rede tijdens de International System Dynamics Conference, 21 juli, New York.
- Giridharadas, A. (2013) Air travel, like other facets of American life, is not what it used to be. *The New York Times*, 23 augustus.
- Luyendijk, J. (2013) Pas nu realiseer ik: zo ontduik je de belasting. *NRC*, 28 februari.
- Valcour, M. (2013) Make your work more meaningful. *HBR Blog Network*, 16 augustus.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.