



Markten maken en breken

De discussie over de zegeningen van de markt in sectoren als de telecommunicatie, de energie en de zorg is weer stevig opgelaaid sinds het verschijnen van het rapport van het Ministerie van Economische Zaken over de resultaten in elf min of meer geliberaliseerde sectoren. De voorstanders van de markt zien volop reden om nog eens stevig door te pakken en de tegenstanders vinden dat ten minste pas op de plaats moet worden gemaakt, zo niet dat de marktwerking op een aantal punten moet worden teruggedraaid. De gedachte is dat een product efficiënter kan worden geproduceerd door toegang te verlenen aan concurrenten. Als bestaande ondernemingen daartoe beter kunnen worden opgesplitst dan moet niet worden gearzeld om op basis van wetgeving te gaan knippen, in de veronderstelling dat marktcontracten de transacties weer efficiënt zullen gaan plakken. Als aan de andere kant marktwerking te ver lijkt te zijn doorgesloten dan stoppen wij het proces in de verwachting dat dan de scherpe kantjes verdwijnen en de vruchten behouden blijven (gezondheidszorg). Het idee van het maken en breken van markten, van het knippen en plakken van transacties en van het stopzetten of (gedeeltelijk) terugdraaien van een in gang gezet proces naar meer markt, is op zijn zachtst gezegd simplistisch. Markten staan namelijk niet op zichzelf, maar zijn verbonden met het juridische, politieke en sociale domein van de samenleving. Inzichten uit de institutionele economie maken duidelijk dat markten beter functioneren naarmate ze in mindere of meerdere mate worden ondersteund door instituties in die andere domeinen. Efficiënte marktwerking vereist niet alleen dat de eigendomsrechten en de spelregels van de concurrentie helder zijn vastgelegd (juridisch domein) en dat de politiek niet te pas en te onpas intervenieert waardoor onzekerheid ontstaat (politieke domein), maar ook dat de gevolgen van de marktwerking door de gemeenschap als juist worden ervaren (het sociale domein van waarden en normen). Neem de recente discussie rond de Amsterdam Thuiszorg, die failliet dreigt te gaan. Na de liberalisering van de zorgmarkt kondigde de Amsterdam Thuiszorg een fusie aan met Cordaan, een grote exploitant van Amsterdamse verpleeg- en verzorgingstehuizen. Het juridische domein, vertegenwoordigd door de NMa, keurt de fusie alleen goed als de Amsterdam Thuiszorg delen van haar markt afstoot naar de concurrentie, zodat zij geen dominante positie meer heeft. Inmiddels blijkt de Amsterdam Thuiszorg een miljoenenverlies te hebben en dreigt failliet te gaan. In de tijd van voor de liberalisering van de zorg was het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)

verantwoordelijk voor het reilen en zeilen in de sector, en onder voorwaarden van bezuinigingen en sanering van het management sprong het CTG financieel bij in noodlijdende situaties. Nu is de NZa verantwoordelijk en die heeft de regels van het CTG weliswaar overgenomen, maar de omstandigheden zijn zodanig veranderd dat toepassing problematisch wordt. Financiële ondersteuning van een noodlijdende marktpartij als de Amsterdam Thuiszorg leidt nu tot concurrentievervalsing en terecht heeft Osira, een andere aanbieder op de Amsterdamse markt, geklaagd bij de mededingingsautoriteiten. Omdat thuiszorg de publieke belangen van de volksgezondheid betreft, speelt het politieke domein een centrale rol: dreigend kwaliteitsverlies van de zorg ten gunste van prijsverlaging, ontslag van personeel ten gunste van kostenreductie en verslechtering van arbeidsvoorwaarden, terwijl de sector juist aantrekkelijk moet worden gemaakt, stroken niet met de politieke wensenlijstjes. De weerstand vanuit het politieke domein tegen de gevolgen van marktwerking wordt ondersteund vanuit het sociale domein. In normale gevallen gaat een onderneming zonder eigen vermogen en met grote verliezen failliet. Het is duidelijk dat het sociale domein het in gevaar komen van de publieke belangen in de gezondheidszorg niet accepteert en dat de Amsterdam Thuiszorg niet failliet mag gaan. Het invoeren van marktwerking leidt alleen tot efficiëntere uitkomsten als de instituties in het juridische, politieke en sociale domein die van de economie ondersteunen. Anders werken krachten elkaar zodanig tegen dat markten onoverzichtelijk en inconsistent worden. De discussie over het maken en breken van markten moet niet gaan over voor of tegen de markt, maar over welke soort marktwerking onder welke specifieke omstandigheden geschikt is en hoe die werking moet zijn ingebed in de andere domeinen van de samenleving. Daarbij moet het simplistische idee dat over marktwerking kan worden besloten vanuit het perspectief van één domein (veelal het economisch-juridische) worden verlaten. In enigszins complexe situaties, zoals in de door het Ministerie van Economische Zaken besproken sectoren, dienen markten geanalyseerd te worden in relatie tot de instituties in de belendende domeinen. Dat is complex en vereist gedegen analyse van interdependenties tussen verschillende domeinen van de samenleving. Ook dan zullen overigens fouten worden gemaakt en onverwachte ontwikkelingen plaats vinden. Maar het is beter te proberen de complexiteit te begrijpen en daarnaar te handelen dan dergelijke vraagstukken onder het tapijt van het politiek aantrekkelijke simplisme te schuiven.