

Onderzoek alles en behoud het goede!
Antwoord op Reactie van F.J.P.M. Hoefnagel,
‘De Onvoltooide van Van Mierlo’

Reactie van Hans van Mierlo
Te plaatsen in Bestuurswetenschappen, Mei 2002

Prof Dr J.G.A. van Mierlo is hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Maastricht

De stilte doorbreken

Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering heerst een oorverdovende stilte. Het beleidsdebat wordt niet meer gevoerd, want de uitkomst ligt immers toch al vast. Politieke en beleidsposities lijken ideologisch bepaald en onwrikbaar. Je bent per definitie voor marktwerking, ongeacht de vraag of dat in het specifieke geval wel werkt, of je bent er mordicus tegen, ongeacht de vraag of de overheid het in datzelfde geval nu zoveel beter doet. In beide disposities hoef je als beleidsmaker en beleidsadviseur niet meer na te denken, want je weet het allemaal al. Liberalen zoals Minister Annemarie Jorritsma weten het allemaal zeker en gaan vrolijk door met het kritiekloos aanprijzen van marktwerking als wondermiddel voor alles wat er mis is in de publieke sector. SP-kamerlid Agnes Kant weet het ook allemaal zeker en verwerpt in een Buitenhof-debat met ZAO-voorzitter Eelke van der Veen over een recent rapport van de Gezondheidsraad even zo kritiekloos elke vorm van marktwerking als mogelijke oplossing voor onze hopeloos vastgelopen gezondheidszorg.

De wetenschappelijke discussie hierover dient echter te worden voortgezet. Geen enkel institutioneel arrangement is immers een panacee. Om dat te begrijpen en kritisch te doordenken hoeven wij gelukkig niet persé ‘fortuynist’ te worden. Met mijn artikel wilde ik laten zien dat de economische wetenschap een nuttige bijdrage kan leveren aan de wetenschappelijke discussie. Tevens wilde ik daarmee proberen het verbod op het beleidsdenken over dit probleem te doorbreken. Dat eerste is mij blijkens de reactie van de heer Hoefnagel in elk geval bij hem gelukt. Dat geeft hoop. Moge onze gedachtewisseling ook bijdragen aan het openbreken van de beleidsdiscussie.

De kracht en de grenzen van de monodisciplinaire economie

Inderdaad is mijn verhaal vanuit een monodisciplinaire invalshoek geschreven, te weten uit die van de ‘echte economie’ om met collega Arnold Heertje te spreken. Echte economen hanteren immers in navolging van Pieter Hennipman het ‘formele en subjectivistische welvaartsbegrip’. De maatschappelijke welvaartsfunctie is in beginsel een theoretisch concept, maar wordt empirisch gevuld aan de hand van de individuele doelstellingsfuncties van economische subjecten zoals zij die zelf zien. Zo hoort dat in een democratische politieke orde: het postulaat van consumentensoevereiniteit beperkt zich niet tot de marktsector, maar hoort ook te gelden in de publieke sector (met inbegrip van de derde, non profit-sector, maar daar kom ik zo op terug). Laten wij even afzien van het zogeheten ‘aggregatieprobleem’: hoe te komen van individuele doelstellingsfuncties naar een maatschappelijke welvaartsfunctie, want daarvoor hebben wij nu juist het politieke proces. Als de maatschappelijke welvaartsfunctie concreet is ingevuld, ofwel als in het politieke proces de beleidsdoelstellingen eenmaal zijn geformuleerd, kunnen de alternatieve wegen worden geïventariseerd waarlangs die doelstellingen kunnen worden bereikt. Economen

kunnen vervolgens uitstekend analyseren, welke baten en offers zijn verbonden met die alternatieve wegen. Op die manier kunnen politici (maar ook individuele burgers en eigenlijk alle economische agenten) betere keuzes maken. Niemand kan dan meer zeggen: “vergeef het hun, want zij weten niet wat zij doen”. Als economen hun werk goed hebben gedaan kunnen beleidsmakers niet meer zeggen, dat zij niet wisten wat zij deden.

Institutionele arrangementen als overheid en markt, met alles wat daartussenin zit en in verschillende combinaties, zijn zulke alternatieven waarvan de baten en offers kunnen worden onderzocht en empirisch geschat, zo niet exact berekend. Echte economen kunnen zo laten zien welke prijs elk institutioneel arrangement heeft: wat draagt dat arrangement bij aan de verwezenlijking van de maatschappelijke welvaartsfunctie en wat moeten wij daarvoor opofferen in termen van alternatieve kosten (dat wil zeggen: de opbrengsten van niet gekozen alternatieven). Welke andere wetenschappelijke discipline zou dat moeten doen of zelfs maar beter kunnen doen? De verdienste van de echte econoom is dat hij kan laten zien, wat elk institutioneel arrangement kost en wat het opbrengt, niet meer maar zeker niet minder. Als politici en beleidsmakers dan toch een andere keuze maken dan de gevonden economische preferentieordering voorschrijft, maakt dat meteen en voor iedereen de grenzen van de economische rationaliteit van de politiek duidelijk. Dan komen andere disciplines in aanmerking om te verklaren, waarom gekozen wordt zoals wordt gekozen en hoe en waarom politieke rationaliteit afwijkt van economische rationaliteit. De econoom kan dan alleen nog maar concluderen, dat de keizer toch geen kleren aan heeft (zie mijn oratie over beleidsfalen, Van Mierlo 2000) en moet er verder het zwijgen toe doen.

Ofwel: als de echte econoom aantoonde dat marktwerking in onderdelen van onderwijs of gezondheidszorg echt beter zou kunnen werken en de politiek maakt toch een andere keuze, is daarmee in elk geval aangetoond dat andere argumenten dan die van economische rationaliteit daarbij een rol hebben gespeeld. Dat is mooi en dat is de verdienste van een monodisciplinaire benadering als die van de economie: dan is dat in elk geval aangetoond. Dat betekent dus ook dat ik de monodisciplinaire economie hoogacht, maar zeker geen monopolie op waarheidsvinding toeken. Er zijn meerdere waarheden, want meerdere rationaliteiten. Een monodisciplinaire benadering heeft in elk geval de verdienste, dat die verschillende waarheden daarmee uit elkaar kunnen worden gehaald. Daarmee is hopelijk meteen nog een keer benadrukt, dat de echte econoom ook nooit tot steeds een en dezelfde aanbeveling komt met betrekking tot marktwerking of overheidsvoorziening. Dat hangt immers af van technische aanbodfactoren en sociaal-culturele vraagfactoren in het concrete geval. Dat is nu eenmaal niet anders, maar natuurlijk wel lastig voor ideologen!

De derde sector en het maatschappelijk middenveld

Het is een beetje flauw om mij te verwijten dat ik het domein van het maatschappelijk middenveld in mijn meta-analyse buiten beschouwing heb gelaten. Dat is wel zo, maar dat had zijn redenen: ik had maar weinig ruimte in 16 bladzijden. Bovendien begin je om didactische redenen eerst met een simpele analyse, die van markt versus overheid, om die later door toevoeging van een derde sector te compliceren.

Ik heb voor die toevoeging alle ruimte open gelaten in mijn analyse. Ik schrijf niet voor niets in paragraaf twee van mijn artikel, en nu citeer ik mijzelf: “Overheidsarrangementen en marktmechanismen, met alles wat daartussenin zit en in alle mogelijke combinaties, zijn vervolgens de technische instrumenten van economische politiek die uitsluitend moeten worden beoordeeld op hun consequenties voor de effectiviteit (werkt het?) en efficiëntie (tegen de minste kosten?), waarmee de doelstellingen van economische politiek worden gerealiseerd.” Daaronder vallen dus ook hybride organisaties als ‘maatschappelijke ondernemingen’ en samenwerkingsconstructies als ‘publiek-private samenwerking’.

Iedereen die mijn wetenschappelijk werk heeft gevolgd weet voorts ook, hoeveel ik op het terrein van het particulier initiatief, de non profit-sector en maatschappelijk ondernemerschap heb gepubliceerd (bijvoorbeeld Van Mierlo, 1988, 1989 en 1991). In een publicatie samen met collega Peter Boorsma uit 1992 heb ik bovendien een poging gedaan, om de non profit-sector in de economische analyse van het optimale institutionele arrangement te betrekken. Die economische analyse doe ik in deze reactie niet nog een keertje over; ik verwijs naar die publicatie. Wij stelden ons in daarin de vraag, welke economische rechtvaardiging er kan worden aangevoerd voor het voortbestaan van instellingen van particulier initiatief, die primair financieel afhankelijk zijn van overheidssubsidiëring in ruil voor de uitoefening van publieke taken. Als voorbeeld kan worden gedacht aan scholen van bepaalde denominaties naast het openbaar onderwijs: de bijzondere scholen voor basisonderwijs, voortgezet en hoger onderwijs.

Die rechtvaardiging wordt gevonden in de behoeften die blijkbaar leven bij de burgers, die door de overheid óf niet goed worden gepercipieerd, óf niet (goed) kunnen worden vervuld. De overheid is neutraal naar godsdienst en kan zelf dus geen diensten aanbieden die ‘gekleurd’ worden door een bepaalde richting. Daarnaast is het denkbaar dat de overheid diensten niet goed percipieert. De overheid heeft een bepaalde standplaats, heeft ook een bepaalde visie en een bepaald beleid en kan daardoor verschillen in voorkeuren van (groepen van) burgers en in beleving van bepaalde diensten niet goed waarnemen. Organisaties die met betrekking tot standplaats en vooral tot maatschappijvisie een andere positie in de samenleving innemen, nemen de consumentenvoorkeuren en de verschillen in beleving anders en waarschijnlijk ook wel beter waar. Er is met andere woorden sprake van heterogene voorkeuren voor publieke voorzieningen aan de vraagzijde en daardoor ontstaat er ook heterogeniteit in het aanbod ervan, zoals dat precies zo het geval kan zijn op de markt. Wanneer wordt afgezien van de kosten (en dat is misschien een heroïsche veronderstelling in het licht van de ‘kosten van de Verzuiling’), kan differentiatie in het aanbod door inschakeling van organisaties van particulier initiatief, die zijn gesitueerd op het maatschappelijk middenveld, leiden tot hogere nutsbevrediging en dus tot hogere collectieve welvaart.

Deze analyse werkten collega Boorsma en ik in 1992 verder uit en nu, tien jaar later, is die analyse nog steeds relevant. Zij kan heel goed worden ingepast in mijn artikel van 2001 en met name in de tabellen 2 (Analyseschema ter bepaling van privatiseringsvariant) en 3 (Stappenplan voor privatisering), maar ik zie daarvan op deze plek korthedshalve even af.

Laat mij eraan toevoegen dat ik de culturele arrangementen die in de WRR-studie “Het borgen van publiek belang” worden genoemd: bijvloeding, profilering en ondersteuning van de eigen professionele waarden, normen en codes in het betrokken werkveld, ook belangrijk vind. Die worden vooral in de theorie en praktijk van het maatschappelijk ondernemerschap (zie De Waal, 2000) benadrukt, maar is vertrouwen (‘trust’ in de Angelsaksische literatuur) tussen partners in een dienstverleningsnetwerk, die zulke professionele standaarden gezamenlijk ontwikkelen en delen, niet overal een sleutelvariabele, ook in de publieke sector en in de marktsector?

Nog een paar noten om te kraken

Dan blijven er in de reactie van Hoefnagel nog de volgende noten over die gekraakt moeten worden. Ten eerste eventuele *lacunes in de relatering van doeleinden aan instrumenten* in mijn meta-analyse. Hoefnagel maakt een onderscheid tussen twee niveaus. Op het doelstellingsniveau is wel sprake van opname ervan in een maatschappelijke welvaartsfunctie, maar is de markt best in staat dat belang te verzorgen. Voorbeeld: broodvoorziening. De overheid hoeft in dat geval alleen te zorgen voor adequate marktwerking. Dit overlaten aan de markt wordt privatisering tout court genoemd. Op het andere, instrumentele niveau wil de overheid uitdrukkelijk eindverantwoordelijkheid dragen voor een bepaalde taak, maar kan de operationele

verantwoordelijkheid voor die taak aan de markt worden uitbesteed. Voorbeeld: elektriciteitsvoorziening. Dit gebruik maken van de markt wordt gebonden privatisering genoemd. Dit onderscheid is wat gewrongen. Het belangrijkste verschil tussen beide privatiseringsvormen is: wie neemt het initiatief, ofwel in de woorden van Savas (1987): “who authorizes?” Voor de principiële privatiseringsbeslissing en voor de gekozen privatiseringsvariant maakt het niets uit, of de overheid nu het initiatief neemt of de markt. In beide gevallen gaat het om marktwerking en om toezicht op adequate marktwerking. Op het grote belang van goed functionerend toezicht en inspectie heb ik in mijn meta-analyse expliciet gewezen. Bij vormen van gebonden privatisering heeft de politiek nog al eens de neiging om een gouden minderheidsaandeel (of zelfs de meerderheid van de aandelen!) te willen hebben of een overheidscommissaris (of zelfs meerdere!) in de Raad van Commissarissen te willen benoemen, juist om op die manier het publieke belang te behartigen. Die traditie kennen wij nog uit de tijd van de gemeentelijke en provinciale nutsbedrijven. Dat is helemaal fout, want hiermee wordt het bedrijfsbelang vermengd met of zelfs ondergeschikt gemaakt aan het publieke belang en die belangen hoeven niet persé met elkaar in overeenstemming te zijn. Dan wordt de overheid een meespelende scheidsrechter en dat is funest voor zowel marktwerking als borging van het publiek belang.

Nee, de oplossing ligt in een adequaat toezicht op marktwerking en daarvoor zijn naast de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) vooral sectorspecifieke toezichthoudende organen nodig. Als die hun werk goed doen, kan de markt zijn werk goed doen en krijgt de overheid als hoeder van het publiek belang vanzelf zijn zin, of het nu gaat om brood, waar de Voedselautoriteit de toezichthouder is, of om elektriciteit, waar de Dienst Toezicht Elektriciteit (DTe, vooralsnog als onderafdeling van de NMa) de inspecteurrol vervult.

Ten tweede: *zijn marktwerking en overheidsingrijpen wel steeds concurrenten?* In beginsel gaat het inderdaad om onderlinge substitueerbaarheid van beide, maar de keuze is niet beperkt tot slechts deze twee extremen. Savas (1987) presenteerde een analyse van twaalf institutionele arrangementen voor publieke dienstverlening en vijftien jaar later komen Osborne en Gaebler (1993) zelfs met een hele waslijst van veertig. Bovendien zijn vele varianten in diverse combinaties van overheid en markt mogelijk.

Een systematische verkenning van alle mogelijke (combinatie-)varianten is mogelijk aan de hand van de volgende vier vragen:

- wie neemt de beslissing tot de instelling van voorziening: ‘who authorizes, who arranges?’
- wie neemt de voorziening daadwerkelijk ter hand: ‘who produces, who does the job?’
- wie neemt de bekostiging voor zijn rekening: ‘who finances, who pays?’
- wie zijn de doelgroep, de gebruikers: ‘who consumes, who uses?’

Op ieder van de vier vragen zijn verschillende antwoorden tussen overheid en markt mogelijk. Die antwoorden kunnen in een zich steeds verder vertakkende beslissingsboom worden uitgesplitst met als eindresultaat twaalf, veertig of nog meer varianten. Dat betekent dus dat de keuze uiteindelijk niet moet worden gemaakt uit slechts twee concurrerende alternatieven, maar uit een brede variëteit van institutionele arrangementen. De werkelijkheid is aanzienlijk genuanceerder en gelukkig maar!

Ten slotte *het belang van de externe context en van overgangsvragen*. De externe context perkt de vrije en open besluitvorming over privatisering en marktwerking in. Daarbij wordt vooral gedoeld op het Europese integratieproces en op de technologische ontwikkeling. Dat is waar, maar dat betekent ook dat wij moeten kijken naar de beleidservaringen in andere landen en daarvan moeten leren, zowel van de succesverhalen als van de beleidsfiasco's. Ik kan mij helemaal vinden in het pleidooi daarvoor van Eduard Bomhoff. Dat betekent ook dat wij in Nederland ook niet telkens het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Vandaar het motto van mijn repliek: ‘onderzoek alles en behoud het goede’. Dat geldt in het bijzonder in het privatiseringsdebat.

De verwijzing naar de Polder-paradox: de gevaren van vervlochten besluitvorming van markt én staat om een beoogde situatie van ontvlechting van markt óf staat tot stand te brengen, doet mij denken aan de truc van Baron Von Münchhausen. Die slaagde erin zijn paard over een brede rivier te laten springen door zich aan zijn eigen pruik omhoog te trekken. Zou in dit geval die truc niet kunnen worden uitgehaald door een speciale regeringscommissaris, zoals wij die hebben gehad in de persoon van Tjeenk Willink voor de reorganisatie van de rijksdienst? Daarmee is het toen slecht afgelopen, maar is het Poldertijd inmiddels niet gekeerd en scheidt dat niet nieuwe kansen om orde op zaken te stellen in het beleidsdebat over overheid en markt? Of ben ik een onverbeterlijke optimist? Hoe dan ook, laten wij in vredesnaam wél blijven nadenken over deze materie.

Gebruikte literatuur

P.B. Boorsma en J.G.A. van Mierlo, Doelmatigheid van het maatschappelijk middenveld. Een politiek-economische beschouwing, in H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (red.), *Tussen overheid en samenleving*. Bijdragen aan het 21 november 1991 gehouden congres ter gelegenheid van het derde lustrum van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente, Enschede, 1992, pp. 149-180.

J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particuliere initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij. Een bestuurskundige benadering*, Lochem/Gent, 1988.

J.G.A. van Mierlo (red.), *Particulier initiatief in de klem. Gemangeld tussen politiek en bedrijfsleven?*, Lochem, 1989.

J.G.A. van Mierlo (red.) *Particulier initiatief in de gezondheidszorg*, Assen/Maastricht, 1991.

J.G.A. van Mierlo, *De wereld gaat aan beleid ten onder... Over beleidsfalen in de publieke sector en wat daar aan te doen*, oratie Universiteit Maastricht, 29 juni 2000, Maastricht, 2000.

D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from school house to city house, City Hall to the Pentagon*, Reading Mass., 1993.

E.S. Savas, *Privatization. The Key to Better Government*, Chatham N.J., 1987.

S.P.M. de Waal, *Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*, Alphen aan den Rijn, 2000.