

Dertig jaar marktwerking in Nederland

door Dave van Ooijen¹



Begin dit jaar overleed Ruud Lubbers. Als premier van drie naar hem genoemde kabinetten (1982-1995) zorgde hij dat Nederland in sociaal-economisch opzicht stevig werd verbouwd en de sociale zekerheid ingrijpend is herzien. Als voorstander van een kleine overheid werd Lubbers de eerste die het neoliberalisme in Nederland een gezicht gaf. Lubbers gaf de aanzet tot het verzelfstandigen en privatiseren van tal van overheidsdiensten. Volgens het vlot geschreven boek *'Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u. Dertig jaar marktwerking in Nederland'*, geschreven door Volkskrant-journalist Sander Heijne, werden er tussen 1989 en 2010 maar liefst 186 Nederlandse overheidsdiensten verzelfstandigd, waaronder NS en ProRail. Nog eens 63 publieke diensten werden in dezelfde periode volledig geprivatiseerd, zoals PTT Post, gemeentelijke woningbouwcorporaties, energiebedrijven en busmaatschappijen. Voortbouwend op de eerste plannen van Lubbers uit 1987 werd in 2006 ook marktwerking in de zorg ingevoerd. Maar hebben al die verzelfstandigingen en privatiseringen van publieke diensten eigenlijk wel opgeleverd wat het doel daarvan was? Dat wil zeggen goedkopere en betere publieke voorzieningen?

Buitenspel

Sander Heijne is daar in zijn boek nogal uitgesproken daarover. In zeer begrijpelijke taal legt hij uit dat de privatisering van overheidsdiensten is doorgeschoten en in een aantal gevallen op een mislukking is uitgelopen. De reden daarvoor is dat de meeste publieke diensten zich domweg niet lenen voor marktwerking. De meeste publieke diensten kunnen volgens hem niet voldoen aan de basisvoorwaarden voor een gezonde markt. Bijvoorbeeld omdat het ondernemersbelang botst met het publiek belang. Of omdat afnemers niet betalen voor hun eigen consumptie, afnemers of aanbieders niet werkelijk over keuzevrijheid beschikken of omdat het speelveld oneerlijk is. Dat de meeste marktwerkingsoperaties bij publieke diensten (grotendeels) zijn mislukt, is volgens Heijne niet verrassend. In plaats van adviezen van experts en medewerkers op te volgen die kritisch waren over marktwerking, hebben vanaf het einde van de jaren tachtig alle opeenvolgende kabinetten gekozen om hun beleid te baseren op neoliberale dogma's (er is een onzichtbare hand, marktwerking leidt tot betere en goedkopere diensten), zonder ooit de juistheid van de daaronder liggende aannames te toetsten. Hierdoor heeft de overheid zich buitenspel laten zetten. Het neoliberalisme is volgens Heijne een illusie gebleken. Sinds de politiek de marktwerking heeft ingevoerd op een groot deel van de publieke dienstverlening, kunnen geen snelle spoorlijn meer aanleggen, verzuipt de zorg in de bureaucratie, wordt onze kinderopvang (deels) opgeslokt door buitenlandse durfkapitalisten en wordt de post bezorgd door onderbetaalde flexwerkers.

Gesprekken

Het boek is de optelsom van zeven jaar journalistiek handwerk. Als economieverslaggever voor de Volkskrant kreeg hij in 2010 de volle ruimte om te gaan schrijven over (voormalige) staatsbedrijven als ProRail, NS, KLM, Schiphol, PostNL en TNT. Daarnaast is hij zich vanaf 2014 gaan verdiepen in

¹ Dave van Ooijen studeerde sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn blogs en artikelen verschijnen onder meer op zijn website: www.davevanooijen.nl.

andere publieke sectoren, zoals de zorg en de kinderopvang. Om te snappen hoe een publieke dienst werkt heeft hij zoveel mogelijk proberen te begrijpen wat personeel en consumenten dagelijks meemaken. Op basis van verhalen versloeg hij het massaontslag van de postbodes, vroeg zich af waarom treinen niet rijden als het sneeuwt en onderzocht de bureaucratie in de zorg. Voor zijn verhalen vanaf de werkvloer voerde hij honderden gesprekken, met machinisten, dokters, postbodes, verpleegkundigen, economen, conducteurs, beleidsmedewerkers, crècheleidsters, managers, verzekeraars, politici, toezichthouders, spoorbazen, vakbondsleiders, consultants en ziekenhuisdirecteuren. Het boek, bestaande uit acht hoofdstukken, is voor een belangrijk deel gebaseerd op artikelen die hij sinds 2010 voor de Volkskrant en de Correspondent schreef.

Patroon

De meeste artikelen gingen over incidenten. Van een stilstaande hogesnelheidstrein tot de onderhandelingen tussen een Drentse logopedist en zorgverzekeraar Achmea. In de loop der jaren begon Heijnen een patroon te ontwaren in zijn verhalen. Op basis van zijn artikelen kwam hij op vier basisvoorwaarden voor geslaagde marktwerking. Volgens Heijne is de eerste voorwaarde voor geslaagde marktwerking in de publieke sector dat het ondernemersbelang niet mag botsen met het publieke belang. Wie overweegt om een publieke dienst via marktwerking beter en goedkoper te maken, is verplicht eerst te definiëren welke publieke belangen gewaarborgd moeten worden. Op basis van de PostNL en de voorgenomen marktwerking op het spoor toont Heijne met een aantal goede argumenten aan dat in deze gevallen niet aan deze basisvoorwaarde wordt voldaan. Dit in tegenstelling tot Rijkswaterstaat en de brandweer waarbij de regie nog steeds bij de overheid ligt. Een tweede cruciale randvoorwaarde is volgens Heijne dat de afnemer betaalt voor zijn eigen consumptie. Op basis van de marktwerking in de kinderopvang en de zorg toont Heijne ook in dit geval aan dat aan deze randvoorwaarde niet wordt voldaan. In beide gevallen is het niet de consument die op basis van diverse keuzemogelijkheden in beweging wordt gebracht om te kiezen voor een goedkope dienst, maar zijn het private partijen die, doordat beide sectoren niet zonder financiële bijdrage van de overheid kunnen functioneren, aan de touwtjes trekken. De consument is volledig afhankelijk van zorgverzekeraars en van zorgaanbieders en heeft weinig keuzemogelijkheid. Volgens Heijne zou juist de afwezigheid van kritische, kostenbewuste consumenten in de zorg een argument moeten zijn om zo snel mogelijk te stoppen met marktwerking in de zorg.

Keuzevrijheid

Nauw met de voorgaande basisvoorwaarde samenhangend is de derde door Heijne genoemde basisvoorwaarde. En dat is dat zowel aanbieders als afnemers keuzevrijheid moeten hebben. Aanbieders zouden de mogelijkheid moeten hebben om onredelijke eisen te kunnen weigeren en afnemers de deur te wijzen. Op basis van voorbeelden uit de spoorsector en de zorg toont Heijne ook in dit geval aan dat daaraan in het geval van ProRail en farmaceutische industrie niet aan wordt voldaan. Zo heeft de beheersconcessie die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan ProRail is gegeven, geleid tot een zodanige monopoliepositie van ProRail dat deze als enige afnemer van spooronderhoud aannemers kan dwingen om voor veel te lage prijzen het spooronderhoud te doen. Het gevolg van de inkoopmonopolie is dat de betreffende aannemers goedkoper en minder goed opgeleid personeel zijn gaan inzetten waardoor de veiligheid van het treinverkeer in het geding komt. Nog sprekender zijn de voorbeelden die Heijne noemt als het gaat om de farmaceutische industrie. Zo laat hij zien dat het medicijn Daraprim aan het begin van de eeuw nog slechts één dollar per tablet kostte, maar dat nadat dit medicijn onderdeel werd van een cocktail voor hiv-patiënten opliep naar 750 dollar. Oorzaak is de afwezigheid van concurrentie voor het maken van het medicijn. De vierde en laatste basisvoorwaarde is volgens Heijne dat met marktwerking moet worden gewacht totdat het internationaal speelveld gelijk is. Als voorbeeld noemt Heijne de energiebedrijven, Schiphol en KLM. In alle drie de voorbeelden is Nederland, verblind door het ideaal van de kleine overheid, nog steeds bezig het Nederlands tafelzilver te verkopen.

Bouwtoezicht

Ondanks de waarschuwende woorden die uit de artikelen van Heijne vanaf 2010 naar voren komen is het einde van marktwerking nog lang niet in zicht. Zo ligt op dit moment bij de Eerste Kamer de Wet kwaliteitsborging bouwen om het bouwtoezicht van gemeenten over te hevelen naar private

partijen. Ook in deze sector zien we voorbeelden over hoe fout het kan gaan wanneer streng en onafhankelijk toezicht ontbreekt of wanneer daarop wordt bezuinigd. Zo bezuinigen gemeenten al jaren op deze taak. In veel gemeenten is het een taak die bij een enkele ambtenaar is neergelegd. Hierdoor gaat het meer en meer fout. De voorbeelden stapelen zich op: het dak van het Twente-stadion, parkeergarages in Bos en Lommer, de parkeergarage bij de luchthaven Eindhoven, de vijf balkons in Maastricht waarbij twee doden vielen. En afgelopen dagen nog een balkon in Alkmaar dat afbrak en vijf gewonden opleverde. Volgens Rob Nijsse, hoogleraar aan de TU Delft, zijn het voorbeelden die het gevolg zijn van het feit dat op bouwtoezicht de afgelopen jaren flink is bezuinigd. Volgens een schatting van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht zou het zelfs gaan om een inkrimping met een vijfde, terwijl het werk toeneemt en de taken zijn uitgebreid. In een interview met NRC Handelsblad van 4 mei 2018 zegt Nijsse dat een belangrijke oorzaak van de fouten is dat in de bouw sprake is van lage marges en lange ketens van onderaannemers. Dat zijn redenen om snel en slordig te werken en op alles te bezuinigen. Volgens Nijsse is toezicht de taak van een onafhankelijke instantie met veel bevoegdheden. Dat moet je volgens hem gemeentelijk bouwtoezicht uitbreiden en niet uithollen. Overhevelen van de taak naar private partijen zal volgens hem niet helpen. Een slager kan volgens hem niet zij eigen vlees keuren, zo zegt hij. Toezicht is de verantwoordelijkheid van de overheid.

Pleidooi

Hoewel Heijne soms kort door de bocht is, is hij niet principieel tegen marktwerking. Volgens hem dient de marktwerking wel teruggedrongen te worden. In het afsluitende hoofdstuk houdt Heijne een sterk pleidooi om niet langer te wachten en in actie te komen tegen de doorgeschoten marktwerking in de publieke dienstverlening. Als we de uitwassen van het neoliberalisme in de publieke sector willen verslaan, moeten we volgens Heijne de discussie over marktwerking zo snel mogelijk depolitiseren. Volgens hem zijn de traditionele dogma's van links (tegen) en rechts (voor) over de markt zinloos. Zolang we marktwerking slim inzetten, kan het een prachtig instrument zijn om bepaalde maatschappelijke of economische doelstellingen te bereiken. Daar staat tegenover dat een verkeerde toepassing vaak desastreus uitpakt. Om snel te toetsten of een publieke dienst succesvol naar de markt kan worden gebracht, zouden we telkens de vier door hem genoemde basisvoorwaarden moeten langs lopen. In de gevallen waarbij aan de vier basisvoorwaarden wordt voldaan is het waarschijnlijk een goed idee om de voorziening te privatiseren. Maar zodra ook maar niet aan één van basisvoorwaarden kan worden voldaan, dan volgens hem de markt (zonder sturing van de overheid) niet in staat om het publieke belang te dienen. In dat geval is het verstandig om de privatisering terug te draaien of aan de verzelfstandiging strengere voorwaarden te verbinden.

Sander Heijne in Nederland, 'Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u. Dertig jaar marktwerking', de Correspondent, 2018, 189 pagina's, € 18,00