

Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen

Over de positie van marktwerking in het regeerakkoord

B.E. Baarsma*

Samenvatting

Welke plaats krijgt marktwerking in het beleid van het kabinet-Rutte? Als we op het regeerakkoord moeten afgaan, is het antwoord: dat is onduidelijk, maar waarschijnlijk slechts een zeer bescheiden plaats. Het regeerakkoord bevat geen enkele leidende filosofie. Het is niet geschreven vanuit een denkkader dat gebruikt kan worden om tot een doordachte rolverdeling markt en overheid te komen, maar lijkt eerder een gevolg van de alles overheersende wens dat het kabinet VVD-CDA er zou komen. Uitzondering is het beleid gericht op de zorg, daar wordt in de meeste gevallen bewust gekozen voor meer marktwerking. De overige gevallen van marktwerkingsbeleid zijn geen resultaat van doordacht beleid, maar zijn toevalstreffers in de doos met alle *leftovers* van de wensenlijstjes die de compromisrondes hebben overleefd.

Trefwoorden: regeerakkoord, marktwerking

1 Inleiding

Marktwerking is een vies woord geworden. Dat heeft ook zijn weerslag op de positie van marktwerking in de Haagse politiek. Daar waar marktwerking in het beleid van de paarse kabinetten onder leiding van Kok een prominente positie kreeg, is de populariteit daarna in rap tempo afgenomen en heeft marktwerking na de crisis zelfs geheel afgedaan. Welke plaats krijgt marktwerking in het beleid van het kabinet-Rutte? Dit artikel beantwoordt deze vraag en plaatst hem tegen de achtergrond van de positie van marktwerking in de regeerakkoorden van de afgelopen 20 jaar.

2 Marktwerking is economisch gezien een neutraal concept

Wat is marktwerking? Het betekent: de markt aan het werk zonder dat de overheid daaraan te pas komt. Het basisprincipe van marktwerking is dus dat alle economische beslissingen – over consumptie, productie, sparen en investeren – door individuele burgers en bedrijven worden genomen. De prijs zorgt voor de afstemming van vraag en aanbod. Marktwerking is een middel om welvaart te verhogen. Het is een alledaags verschijnsel. Een middel dat vaak werkt, maar ook faalt.

Marktwerkingsbeleid gaat over de vraag wat de markt zelf kan en wat de overheid op zich zou moeten nemen. Het startpunt bij het nadenken over de rolverdeling tussen de markt en de overheid is de markt. Vaak – en dat is zeker in de publieke sector het geval – wordt marktwerkingsbeleid verward met bezuinigingsoperaties. Miljoenen euro's door marktwerking gegenereerde efficiëntiewinst onttrekken aan de thuiszorg is bezuinigen, geen marktwerking. De gemeenten hadden er ook voor kunnen kiezen het geld in te zetten voor verkorting van wachtlijsten.

3 De markt zou het uitgangspunt moeten zijn bij het vormgeven van marktwerkingsbeleid

Marktwerking is voor economen al eeuwenlang een neutraal instrument. In tegenstelling tot de mens is de markt niet noodzakelijk goed of slecht. En de eigenschappen van marktwerking zijn tijdloos en niet aan mode onderhevig.

Dat wil niet zeggen dat er tussen economen geen discussie is geweest over marktwerking. Na het openingspleidooi voor de vrije markt van Adam Smith (1776) volgde al gauw kritiek van Thomas Malthus (1798) en vooral van Karl Marx (1867). In de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw is tussen economen een hevige discussie gevoerd over de merites van markt versus overheid. In die tijd spitste deze discussie zich toe op een vergelijking van de markteconomie en de planeconomie. Aan de kant van de planeconomie was Oscar Lange (1936) belangrijk, en aan de kant van de markteconomie Friedrich Hayek (1944).

Nuchter nadenken over marktwerking kan op basis van objectieve welvaartseconomische argumenten. Om die boven tafel te krijgen, is de markt als startpunt van het denkproces onontbeerlijk. Er zijn ten minste twee redenen om te starten bij de markt.

De eerste reden is dat overheidsingrijpen altijd betekent dat de overheid gebruik maakt van haar machtsmonopolie waarmee zij burgers dwingend stuurt of verplicht heffingen te betalen. Omdat overheidsingrijpen gepaard gaat met inperking van individuele vrijheden en met belastingheffing moet dit ingrijpen gelegitimeerd worden. Deze legitimatie is alleen mogelijk door beleidsproblemen vanuit het startpunt van de markt te analyseren. De tweede reden om de beleidsanalyse bij de markt te beginnen, is dat op die manier de voordelen van marktwerking meegewogen kunnen worden. Ook al bestaat de ideale markt niet, toch blijkt uit de vele empirische studies dat de markt in veel gevallen beter presteert dan de overheid (voor een overzicht zie: Baarsma 2010). Bekende voorbeelden zijn de liberalisering van de luchtvaart, telecom, post en elektriciteit. Maar ook marktwerking in bijvoorbeeld het notariaat is succesvol. Notariële tarieven zijn substantieel lager bij gelijkblijvende kwaliteit (Baarsma, 2009). Hetzelfde geldt voor het busvervoer. Door aanbestedingen wordt minder betaald per dienstregelingsuur en is de tevredenheid van passagiers groter (Ministerie van Economische Zaken, 2008). Terecht concluderen de vakbonden dat eventueel kwaliteitsverlies bij uitbesteding is terug te voeren op gebrekkige eisen van de overheid in bestekken, en niet op marktwerking (NRC, 2010).

De keuze om de onderbouwing van marktwerkingsbeleid bij de markt te beginnen, is geen ideologische keuze. Het is een methodologische keuze die voorkomt dat de beleidsonderbouwing stukloopt in een cirkelredenering op basis van het primaat van de politiek: Iets is een publiek belang omdat het onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, en het valt onder de verantwoordelijkheid van de overheid omdat het een publiek belang is.

Het besliscriterium om te kijken of de overheid of de markt het beste mechanisme is, is maatschappelijke welvaart. Volgens economen is dan ook alleen sprake van een publiek belang – een belang dat vraagt om overheidsoptreden – als er welvaartsverlies optreedt, omdat de markt niet goed werkt. Het is deze analyse van publieke belangen en marktwerking waar ik naar op zoek ga in het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van Rutte en Verhagen.

4 De politieke positie van marktwerking verschilt sterk in de afgelopen 20 jaar

Daar waar de positie van marktwerking economisch gezien jaar in jaar uit dezelfde is – het is louter een middel dat ingezet kan worden om welvaart te vergroten – is dat politiek gezien niet het geval. Als we kijken naar de regeerakkoorden van de afgelopen 20 jaar dan wordt duidelijk dat marktwerkingsbeleid politiek gezien geen neutraal, maar een beladen onderwerp is. Het is aan grote slingerbewegingen onderhevig. De tabel geeft aan hoe vaak het woord marktwerking in de verschillende regeerakkoorden voorkomt en geeft een kenmerkend citaat uit de regeerakkoorden over de visie op de rolverdeling tussen markt en overheid.

Tabel 1. Marktwerking in de regeerakkoorden Lubbers III tot en met Rutte (exclusief financiële kaders)

Kabinet, samenstelling en periode	Aantal malen dat marktwerking wordt genoemd	Kenmerkend citaat over de visie op de roverdeling markt en overheid uit het regeerakkoord
<i>Rutte</i> VVD-CDA / (PVV) Oktober 2010 –	1	“Dit kabinet gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen. Dan kan de overheid weer een bondgenoot worden van burgers. Daarom snijden we in taken en subsidies en vermindert de bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor kan het aantal politici en ambtenaren fors dalen.”
<i>Balkenende IV</i> CDA-PvdA-CU Februari 2007 – oktober 2010	0	“Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. [...] Dit alles vraagt een vermindering van ‘bestuurlijke drukte’, een betere bestuurlijke werkwijze en een intensieve dialoog met de samenleving.”
<i>Balkenende III*</i> CDA-VVD Juli 2006 – februari 2007	0	“er [bestaat] een breed gedragen besef dat dit kabinet met terughoudendheid dient op te treden. Die terughoudendheid vloeit voor uit de beperkte tijd die ons tot de verkiezingen resteert en die voortvloeit uit het feit dat er voor ieder in uw Kamer in te dienen voorstel een meerderheid zal moeten worden gevonden. [...] Met het geven van prioriteit aan de begroting van 2007 is de programmatische opdracht van dit kabinet duidelijk.”
<i>Balkenende II</i> CDA-VVD-D66 Mei 2003 – juli 2006	2	“Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer.”
<i>Balkenende I</i> CDA-VVD-LPF Juli 2002 – mei 2003	0	“De overheid is niet het bestuur van de BV Nederland of de uitvoerende arm van het collectief. Zij stelt de samenleving in staat om te functioneren en bepaalt de kracht daarvan. Voor alles dient de overheid dan ook die functies te waarborgen die het samenleven en maatschappelijk verkeer mogelijk maken: het maken van wetten, ordening en markten, het beslechten van collectieve belangentegenstellingen en individuele geschillen, het waarborgen van de infrastructuur voor het maatschappelijk verkeer, het verzekeren van de algemene taken en functies en het bieden van oriëntatie.”

<i>Paars II</i> PvdA-VVD-D66 Augustus 1998 – juli 2002	8	"In de afgelopen periode zijn overheidstaken geprivatiseerd of zijn elementen van marktwerking binnen de overheid geïntroduceerd. Doel daarbij was een versterking van doelmatigheid, klantgerichtheid en kostenbewustzijn. Waar elementen van marktwerking en in het bijzonder het concurrentiemechanisme kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid, wordt deze lijn voortgezet."
<i>Paars I</i> PvdA-VVD-D66 Augustus 1994 – augustus 1998	8	"De leidende gedachte in dit programma is het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid. Dat gebeurt niet alleen vanuit de (economische) overweging dat meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid kunnen leiden."
<i>Lubbers III</i> CDA-PvdA November 1989 – augustus 1994	0	"Het functioneren van de overheid is voor verbetering vatbaar. Door reorganisatie, door vereenvoudiging van regelgeving en zo veel mogelijk decentralisatie van de uitvoering van beleid, kan de doelmatigheid worden vergroot. Naarmate de controleerbaarheid van overheidshandelen voor volksvertegenwoordiging en burgers toeneemt, kan met meer vanzelfsprekendheid op gemeenschapszin en maatschappelijke verantwoordelijkheid een beroep worden gedaan."

* Omdat het kabinet-Balkenende III geen regeerakkoord heeft (dit kabinet had immers als voornaamste taken voorbereiden van de begroting van 2007 en van de verkiezingen in 2007), is hier gekeken naar de regeringsverklaring.

4.1 De rijzende populariteit van marktwerking: Lubbers III, Paars I en II

In het jaar dat het kabinet-Lubbers III aantreedt, valt de Berlijnse muur. De realisatie dat het communistisch systeem een stilstaand systeem is zonder enige innovatie, leidt tot politiek draagvlak voor een terugtrekkende, beter functionerende overheid en meer verantwoordelijkheden en ruimte voor de markt.

Ondanks het feit dat het begrip marktwerking in het regeerakkoord uit 1989 niet terugkomt, stuurt het beleid van Lubbers III eerder richting de markt dan richting de overheid. Het kabinet tracht marktprikkels in de gezondheidszorg te introduceren, maar het Plan-Simons voor de invoering van een basisverzekering in de gezondheidszorg haalt het niet. Wel verzelfstandigt Lubbers III de Nederlandse Spoorwegen en wordt de organisatie in aparte onderdelen gesplitst voor reizigersvervoer, goederenvervoer en infrastructuur. Verder gaat het kabinet door op de ingeslagen weg van hervorming van de sociale zekerheid, ook om daarmee de arbeidsmarkt beter te laten werken. Tegelijk treedt de overheid terug uit de persoonlijke leef sfeer (het samenlevingscontract als alternatief voor het wettelijk huwelijk en het onder strikte voorwaarden gedogen van euthanasie wordt voorbereid).

In 1994 treedt Paars I aan. In het regeerakkoord komt het woord marktwerking 8 maal voor. De nadruk ligt op het hervormen van markten door minder en beter te reguleren en meer aan de markt zelf over te laten. Dit streven krijgt gestalte in de MDW-operatie (Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit). Onder Paars I zijn 36 projecten opgestart, waaronder op het gebied van winkeltijden, bouwregelgeving, taxivervoer, makelaars, advocatuur en de benzinemarkt. Verder zet Paars I in op banengroei en lastenverlichting voor burgers en bedrijven, iets wat mede door de gunstige economische

omstandigheden effectief was. Ondanks de positieve houding ten opzichte van de markt, blijft er tegelijk nog veel sturing. Zo worden Melkert-banen gecreëerd voor langdurig werklozen.

Nadat Paars I de reguliere periode van 4 jaar had vol gemaakt, iets wat sindsdien niet meer gelukt is, treedt in 1998 Paars II aan. Paars II zet de MDW operatie voort. Waar Paars I de nadruk legde op verbeteren van marktwerking in de marktsector zelf, richtte Paars II zich meer op beter gebruikmaken van marktwerking bij de publieke dienstverlening: "Het kabinet streeft bij de vormgeving van de uitvoering van overheidstaken naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds en zal voorstellen terzake daarop toetsen." Dat is mede nodig omdat de publieke voorzieningen overvraagd worden (zoals de wachtlijsten in de zorg en een steeds hoger aantal mensen dat een beroep doet op de WAO). Het correctief dan wel raadgevend referendum – meer vraagsturing in het openbaar bestuur – zorgt voor spanning in de coalitie. Paars II valt echter vroegtijdig vanwege het NIOD-rapport over de val van Srebrenica.

4.2 De tanende populariteit van marktwerking: Balkenende I, II, III en IV

Na Paars II neemt de politieke populariteit van marktwerking af. Dat heeft ook te maken met het een te één-dimensionale benadering van de markt ten tijde van Paars. Lange tijd was de gedachte dat het vrij laten van markten kon, zo lang de Nederlandse Mededingingsautoriteit de concurrentieverhoudingen maar scherp hield. Marktfaalen is echter meeromvattend dan alleen marktmacht. Marktwerkingsbeleid dient – zoals hierboven in paragraaf 3 al aangegeven – gebaseerd te zijn op een analyse van publieke belangen. Die analyse start bij de markt en onderzoekt waar de markt de bocht uitvliegt. Daar kan dan een rol voor de overheid liggen. Een voorbeeld: bij de taximarkt is deze analyse niet gemaakt, zodat geen rekening is gehouden met het beperkte vermogen van de taximarkt om kwaliteit te borgen (Poort et al., 2005). Ten tijde van Paars is te vaak nagelaten de publieke belangen te identificeren in termen van marktfaalen.

In het regeerakkoord van Balkenende I is kritiek op het marktwerkingsbeleid van Paars terug te vinden: "Terugtrek van de overheid zonder de bereidheid om echt los te laten en de neiging om te decentraliseren en te verzelfstandigen en toch centraal te sturen en uniformiteit te willen verzekeren, hebben tot een fijnmazig net van gedetailleerde regels en bureaucratische processen geleid." De nadruk komt in de kabinetten na Paars II te liggen op het tegengaan regeldruk. In de regeerakkoorden Balkenende I, III en IV komt het woord marktwerking niet voor (zie tabel). Balkenende I is minder dan 3 maanden missionair.

Tegen de achtergrond van de aanslagen van 11 september 2001, de moord op Fortuyn in 2002 en op Van Gogh in 2004 gaat veel politieke aandacht naar openbare orde, veiligheid, immigratie en integratie. Marktwerking vervult een bijrol en wordt twee keer genoemd in het regeerakkoord van Balkenende II. Toch zijn er belangrijke hervormingen, zoals in de sociale zekerheid en de zorg. Ten tijde van Balkenende II wordt de Bijstandswet vervangen door de Wet Werk en Bijstand, de WAO door de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen en het stelsel van ziektekostenverzekeringen door een Zorgverzekeringswet. Balkenende II valt over de rol van minister Verdonk in de paspoortkwestie Ayaan Hirsi Ali. Balkendende III is een overgangskabinet, dat als

voornaamste taken heeft het uitschrijven van vervroegde verkiezingen en het indienen van de begroting voor 2007.

Net als de eerdere kabinetten Balkende zet ook het vierde kabinet in op het verminderen van regels en administratieve lasten en wordt geen actief marktwerkingsbeleid gevoerd. Verder lijkt het woord marktwerking in de verschillende kabinetten Balkenende te worden misbruikt in een poging de publieke sector te hervormen. Burgers worden steeds kritischer consumenten van overheidsdiensten. Vaak wordt geklaagd over de producten en diensten die overheden leveren (vuilophaal, groenbeheer, scholen en naschoolse opvang, afgifte van vergunningen en documenten). Ook de verdeling van schaarste is een steen des aanstoots (parkeerplaatsen, sociale huurwoningen, marktstandplaatsen, taxistandplaatsen). De klantvriendelijkheid rond overheidsproductie en allocatie, zoals bij bejegening en openingstijden, wordt vaak als gebrekkig ervaren. Tot slot wordt met regelmaat geklaagd over toezicht op veiligheid en de publieke ruimte.

Tegen deze achtergrond zijn onder het mom van marktwerking allerlei veranderingen in de publieke sector doorgevoerd, zoals bezuinigingen, kostenbesparing en prestatiecontrole. De nadelige gevolgen hiervan zijn op het conto van marktwerking geschreven. Dat is echter onterecht omdat in de publieke sector doorgaans geen sprake kan zijn van marktwerking, omdat het prijsmechanisme is uitgeschakeld en er geen concurrentie bestaat (de organisaties leven van subsidie en/of hebben een exclusieve positie). Strakkere interne bedrijfsprocessen kunnen het gevolg zijn van scherpere marktwerking, maar moeten daar wel van worden onderscheiden. Zo zijn prestatiecontracten bij de politie geen marktwerking.

Naast de gebrekkige analyse van publieke belangen is de introductie van interne doelmatigheidsprikkels onder het mom van marktwerking in de publieke sector de tweede reden dat de populariteit van marktwerking na Paars II kelderde. De crisis heeft de emoties rond marktwerking zo opgevoerd dat het zelfs geheel uit de gratie raakte. "Als er geen dwingende redenen zijn, privatiseren we niet", zei PvdA-minister Bos in 2007, en hij draaide daarmee het denkkader van zijn voorganger, minister Zalm, om. De FNV schreef een nota *Marktwerking? Time-out* en vroeg om een moratorium op marktwerking.

5 De positie van marktwerking in het regeerakkoord 2010 is onduidelijk

Nu de rust na de crisis langzamerhand iets terug lijkt te keren en er voor het eerst in meer dan negentig jaar weer een liberale premier is, zou de positie van marktwerking in de Haagse politiek kunnen kantelen? Gebeurt dat ook?

Als we op het regeerakkoord moeten afgaan, is het antwoord: dat is onduidelijk, maar waarschijnlijk zal marktwerking niet meer dan een zeer bescheiden plaats krijgen. Het is onduidelijk omdat het regeerakkoord geen enkele leidende filosofie bevat. Het is niet geschreven vanuit een denkkader dat gebruikt kan worden om tot een doordachte rolverdeling markt en overheid te komen, maar lijkt eerder een gevolg van de alles overheersende wens dat het kabinet VVD-CDA er zou komen. Deze partijen zijn met de PVV gaan zitten en hebben de wensenlijstjes zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming gebracht. In dergelijk 'ad-hoc-lijstjes-compromissen-beleid' is geen ruimte voor een marktwerkingsgedachte en trouwens ook niet voor een anti-marktwerkingsgedachte.

5.1 Marktwerking in de zorg als uitzondering

Zoals uit de tabel blijkt, komt het woord marktwerking één keer voor in het regeerakkoord. Dat is in hoofdstuk 5 over de zorg: "Om aan de vraag van een kwart meer artsen in 2025 tegemoet te komen wordt de numerus fixus in lijn met het rapport van de Raad voor de Volksgezondheid in 5 jaar afgeschaft. Het afschaffen van de numerus fixus is ook een randvoorwaarde voor goede marktwerking in de zorg."¹ Dat is geen toeval. Als marktwerking ergens in het regeerakkoord een thema is, dan is dat bij de zorg. Dat hoofdstuk is – naast het immigratiehoofdstuk – ook het meest in detail uitgewerkt.

De lijn die met de Zorgverzekeringswet is ingezet ten aanzien van marktwerking wordt doorgezet (dit staat het duidelijkst in de bijlage met het financiële kader, op p. 18) door het uitbreiden van vrije prijsvorming in het B-segment en het "in verantwoord tempo" afschaffen van de ex-post compensaties voor zorgverzekeraars. Bovendien wordt marktwerking gestimuleerd doordat zorgaanbieders onder bepaalde voorwaarden winst mogen uitkeren aan derden. Het voordeel is dat ziekenhuizen dan op de kapitaalmarkt gemakkelijker kapitaal kunnen krijgen wat nodig is voor afdekking van steeds grotere risico's en voor investeringen in kwaliteit. Helaas is niet duidelijk of deze mogelijkheid alleen openstaat voor ziekenhuizen of ook voor instellingen voor ouderenzorg. Dat laatste is immers *booming business* waar private investeerders interesse in hebben.

Tegelijkertijd wil het kabinet marktwerking in de zorg beperken door fusies tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders te verbieden. Die beperking lijkt ook de insteek te zijn bij de politieke bemoeienis met het fusietoezicht van de NMa in de zorg. De politiek vindt dat deze toezichthouder als het om de zorg gaat te eenzijdig naar betaalbaarheid kijkt en te weinig oog heeft voor zaken als bereikbaarheid en kwaliteit. De vraag is of deze inschatting ook met feiten kan worden onderbouwd. Ik denk het niet. Wel is het zo dat fusies in de zorg pas sinds 2004 getoetst worden (omdat daarvoor volgens de NMa in onvoldoende mate sprake was van een markt) en dat veel fusies al voor die tijd hebben plaatsgevonden. Een ander probleem is dat de NMa de kwaliteit moeilijk mee kan nemen in haar beoordelingen, omdat er nog geen kwaliteitsnormen bestaan (de recente ophef over de door zorgverzekeraar CZ gestelde normen tonen dat eens te meer aan). Ook bestaan geen eenduidig vastgestelde bereikbaarheidsnormen voor patiënten.

Waarschijnlijk is het effectiever om dat soort normen nu eindelijk eens vast te stellen in plaats van te kiezen voor politieke inmenging bij een onafhankelijke toezichthouder. Niet alleen in de *cure* is er ruimte voor meer marktwerking, ook in de *care* lijkt dat het geval te zijn. Zo wordt het persoonsgebonden budget wettelijk verankerd, zodat iedereen met de voeten kan stemmen. Ook door het overhevelen van de "taken en risico's" van de zorgkantoren naar de zorgverzekeraars ontstaat meer marktwerking. Zorgverzekeraars die de AWBZ voor hun eigen verzekerden organiseren, kunnen geld overhouden en hebben zo een prikkel om efficiënt te werken.

5.2 Waar is meer ruimte voor marktwerking?

Het kabinet-Rutte volgt niet het economische denkkader zoals neergezet in paragraaf 3. Er ontbreekt een analyse van de rol van de overheid in relatie tot marktfalen. Het feit dat er op sommige terreinen wel degelijk meer ruimte voor de markt ontstaat, is de uitkomst

1 Afschaffing van de numerus fixus is een voorwaarde voor meer marktwerking. De vraag is echter of dit voldoende effectief is. Het achterliggende probleem zit immers vooral bij de doorstroom van basisartsen naar specialisatieplekken.

van het sluiten van compromissen over allerhande beleidsthema's en niet het resultaat van een doordachte analyse van publieke en algemene belangen. Dit in weerwil tot de zin in de inleiding: "De overheid beschermt de vrijheid van mensen en komt in actie als het algemeen belang dat vraagt."

Waar geeft het kabinet meer ruimte aan de markt? Dat is ten eerste op het gebied van het verminderen van de regeldruk. Dit kabinet zet daar net als de vier kabinetten-Balkenende op in: "De regeldruk, met name voor professionals en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd." (p. 5). Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) geeft in een voortgangsrapportage in januari 2010 aan dat het doel van het kabinet Balkenende-IV om in 2011 de administratieve lasten voor bedrijven met 25% netto te laten "vooralnog niet binnen handbereik" ligt. Er zijn geen aangrijpingspunten in het regeerakkoord van VVD en CDA die aannemelijk maken dat het Rutte wel gaat lukken na 2012 een jaarlijkse reductie van 5% te realiseren. Uitzondering is wellicht de "inspectievakantie voor bedrijven die deugdelijke certificering" hebben geïmplementeerd.

Een tweede voorbeeld is het samenvoegen van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (WWB, Wajong en de WSW), om op die manier beter activerend arbeidsmarktbeleid te kunnen voeren. Dit kan leiden tot een beter functionerende arbeidsmarkt. In dat kader is echter het meest opvallend dat de duur van de WW niet wordt bekort en dat de ontslagbescherming onaangetast blijft.

Een derde voorbeeld betreft de bezuinigingen op de publieke omroep. Deze plannen zijn echter vaag, omdat ze twee conflicterende doelen hebben: een breed bestel én een goedkoper bestel. Redenerend vanuit marktwerkingsbeleid had een fundamentele keuze gemaakt kunnen worden voor een ander bestel, een bestel dat aanvullend is op de markt, op de commerciële omroepen. Dat betekent een bestel met minder tv-netten en minder radiozenders, dat inzet op programma's die de commerciële omroepen niet uitzenden (cultuur, drama en documentaires) of waarvoor onafhankelijkheid belangrijk is (nieuws en achtergronden). Dan is een bezuiniging zonder kwaliteitsverlies geloofwaardiger.

Twee laatste voorbeelden zijn het afschaffen van het rookverbod in kleinere horecagelegenheden en het instellen van een sociaal leenstelsel voor de masterfase. In beide gevallen is minder sprake van externe effecten dan eerder gedacht. In het geval van kleine café's is er doorgaans geen personeel dat beschermd hoeft te worden en bij studeren zijn de private baten van hoger onderwijs vaak zo hoog dat subsidiëring niet volledig nodig is.

5.3 Waar is minder ruimte voor marktwerking?

Het kabinet Rutte zet in op herleving van het industriebeleid en lijkt dus te geloven in de maakbaarheid van de markt. Dat doet het kabinet door een tweede JSF-toestel aan te schaffen zodat de Nederlandse industrie mee mag blijven doen aan de ontwikkelingsfase.² Verder zet het kabinet in op enkele economische topgebieden (water, voedsel, tuinbouw, *high tech*, *life sciences*, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie). Economisch gezien zou het beter zijn generiek voorwaardenscheppend beleid te voeren en niet in te zetten op enkele sectoren. De overheid heeft geen glazen bol en kan de keuze van wat succesvol is toch het beste

2 In het financiële kader wordt duidelijk dat er "op het 2e testtoestel na, geen JSF-toestellen na dit tweede toestel" zullen worden aangeschaft.

overlaten aan de markt. Een ander voorbeeld van industriebeleid is het koste wat kost willen organiseren van grote sportevenementen als het WK-voetbal in 2018/2022 en de Olympische Spelen in 2028. Van die eerste is al duidelijk dat de MKBA negatief uitpakt (Koopmans et al., 2010), terwijl het Ministerie voor Sport net opdracht heeft gegeven voor een kosten-batenanalyse.

Verder is er geen ruimte voor marktwerking op het gebied van mobiliteit. Het is duidelijk dat de markt faalt als het gaat om het inprijzen van de negatieve externe effecten van mobiliteit. Toch kiest de overheid er niet voor dit marktfalen te corrigeren door schaarse mobiliteitscapaciteit te beprijsen. Zo mag Schiphol doorgroeien tot 510.000 starts en landingen en wordt geen kilometerheffing ingevoerd.³ Marktwerkingsbeleid betekent dus niet: "Mensen hebben de vrije keuze zich te verplaatsen." (p. 28), maar wel het bekijken wat de markt zelf kan en wat niet.

Op één punt van het mobiliteitsbeleid lijkt meer ruimte voor marktwerking te ontstaan: "Er komt een verplichte aanbesteding voor het openbaar vervoer in de drie grootste steden waarbij kwaliteit en goede en actuele reisinformatie wezenlijke onderdelen van de aanbestedingseisen vormen." In het financiële kader wordt duidelijk dat dit geen marktwerking is, maar een gewone bezuiniging. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag ontvangen 120 miljoen euro minder in 2015 en moeten dat terugverdienen via een aanbesteding.

5.4 Het regeerakkoord is bovenal weinig doordacht en onderbouwd

Het weinig doordachte karakter van het regeerakkoord blijkt op verscheidene plekken, bijvoorbeeld uit het stelling verwoorde voornemen dat "[s]ubsidies alleen worden verstrekt indien de effectiviteit ervan is bewezen" en dat "de verlaging van subsidies wordt gecompenseerd door [...] Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)." (p. 10). Op zich is het uiteraard nuttig om alleen effectieve subsidies te verlenen. Omdat echter van slechts enkele subsidies de effectiviteit is onderzocht en vastgesteld, betekent dit dus dat 99% van alle subsidies zou moeten worden afgeschaft. Uit een van de weinige effectiviteitsstudies van subsidies blijkt dat nu dat net de WBSO niet effectief is, zoals zo veel lump sum subsidies dat niet zijn (Vroomen en Cornet, 2007). Het kabinet spreekt zichzelf dus tegen.⁴

Dat geldt ook voor het in stand houden van de subsidie op eigenwoningbezit. Uit Hof et al. (2005) blijkt dat de hypotheekrenteaftrek geen effectief middel vormt om woningbezit te stimuleren, omdat de aftrek de prijs van koopwoningen sterk verhoogt als het aanbod van woningen slechts in beperkte mate reageert op prijsprikkels. Hierdoor is het uiteindelijke effect op de netto woonlasten van kopers per saldo beperkt. Ondanks het feit dat de subsidie niet effectief is en ondanks het feit dat het verstrekken ervan een enorm beslag op de overheidsfinanciën legt (meer dan tien miljard euro per jaar), verbaast het dat in het regeerakkoord wordt gekozen voor het laten bestaan van de hypotheekrenteaftrek. Doordat de aftrek blijft bestaan zijn lastenverzwaringen en

3 De in de plaats daarvan voorgestelde accijnsverhoging is niet geloofwaardig nu Rutte die afhankelijk maakt van internationale coördinatie.

4 Het kabinet is wel consequent als het gaat om het bezuinigen op subsidies op kinderopvang. Daaraan is de afgelopen jaar anderhalf miljard meer besteed, terwijl dit slechts een zeer beperkt participatieverhogend effect had en tegelijk privaat initiatief verdrong (informele opvang door opa en oma) (Berden & Kok, 2009)). Hetzelfde geldt voor de bezuiniging op de subsidies op re-integratie: ook die subsidies blijken beperkt effectief (Tempelman et al., 2010).

bezuinigingen op bijvoorbeeld onderwijs noodzakelijk; beide geen voorbeelden van effectief economisch beleid.

Een tweede voorbeeld van een gebrekkige beleidsontwikkeling is veiligheid. Het kabinet bezuinigt op vrijwel alle terreinen behalve veiligheid. Daar past dan een feitelijke ontwikkeling bij dat het publiek belang op dit moment in onvoldoende mate wordt geborgd. In 2009 registreerde de politie volgens het CBS ruim 1 miljoen misdrijven. Dat is een groot getal, maar er was in de afgelopen jaren geen sprake van een stijging. Uit andere CBS cijfers uit maart 2009 blijkt dat het aantal slachtoffers van veel voorkomende criminaliteit verder is gedaald en dat het gevoel van onveiligheid niet is toegenomen. De veiligheid is met andere woorden niet afgenomen, waarom moet het budget dan wel omhoog? Zou meer maatwerk niet meer voor de hand liggen (dus: meer mensen inzetten op plekken waar de criminaliteit of onveiligheidsgevoelens toenemen)? Een derde voorbeeld betreft de grote bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Dit is de belangrijkste troef om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Net als bij de administratieve lastenreductie zijn ook de voortekenen hier niet gunstig. Sinds Balkenende I is het ondanks de vele doelstellingen niet gelukt om het aantal ambtenaren conform doelstelling te verminderen. Het nieuwe kabinet wil anderhalf miljard euro op de ambtenaren op rijksniveau besparen. Juist omdat de rolverdeling markt en overheid niet doordacht wordt, is niet duidelijk welke taken de ministeries, agentschappen en ZBO's gaan afstoten om zo aan de taakstelling te kunnen voldoen. Duidelijk is wel dat het zonder taakafstoting niet mogelijk is om de gewenste bezuiniging te realiseren.

6 Conclusie: Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen

Het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* is niet opgesteld vanuit een economisch denkkader van publieke belangen. Daardoor is het beleid marktwerkingsbeleid noch anti-marktwerkingsbeleid. Uitzondering is het beleid gericht op de zorg, daar wordt in de meeste gevallen bewust gekozen voor meer marktwerking. De overige gevallen van marktwerkingsbeleid zijn geen resultaat van doordacht beleid, maar zijn toevalstreffers in de doos met alle *leftovers* van de wensenlijstjes die de compromisrondes hebben overleefd.

Het regeerakkoord is daarmee een gemiste kans. Er had voor marktwerkingsbeleid kunnen worden gekozen op de woningmarkt (afschaffing hypotheekrenteaftrek), de arbeidsmarkt (inkorting WW-duur, afschaffen ontslagbescherming en sneller en meer verhogen van pensioenleeftijd) en mobiliteit (kilometerheffing). Deze markten zijn ook nog eens gelinkt: doordat huizen kunstmatig duur zijn door de hypotheekrenteaftrek verhuizen mensen minder snel, en dat heeft repercussies op de bereidheid om van baan te wisselen. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt heeft verder te lijden onder de vele files. Door deze drie hoofdproblemen structureel en fundamenteel aan te pakken, had het kabinet-Rutte van Nederland op de lange termijn een betere economie met gezondere overheidsfinanciën kunnen maken. Helaas laat het kabinet marktwerking op essentiële markten links liggen.

Barbara Baarsma

* Algemeen directeur SEO Economisch Onderzoek, Hoogleraar marktwerking en mededingingseconomie aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Baarsma, B.E. (2010). *Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaartseconomisch perspectief*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Baarsma, B.E. (2009), Tien jaar marktwerking in het notariaat: een terug- en vooruitblik, *Kwartaalschrift Economie*, 6, september, pp. 357-395.
- Berden, C. & L. Kok (2009). *Participatie-effect kinderopvangtoeslag*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hayek, Friedrich (1944). *The road to serfdom*, University of Chicago Press.
- Hof, B. C. Koopmans & C. Teulings (2005). *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C., M. van den Berg & N. de Nooij (2010). *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Lange, Oscar (1936). On the economic theory of socialism, *Review of Economic Studies*, 4(2), 123-142.
- Malthus, Thomas R. (1798). *Essay on the Principle of Population*. [downloadable via: <http://www.gutenberg.org/ebooks/4239>]
- Marx, Karl (1867). *Capital; A Critique of Political Economy*. [downloadable via: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/index.htm>]
- Ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Den Haag.
- NRC (2010). FNV: privatisering ging ten koste van werknemers, Michèle de Waard, 12-01-2010, p. 14.
- Poort, J., B. Baarsma & C. Teulings (2005). *Marktwerking op de rit*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. [downloadable via: <http://www.gutenberg.org/ebooks/3300>]
- Tempelman, C, C. Berden & L. Kok, L. (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Vroomen, B. en M. Cornet (2007), *De effectiviteit van een lumpsum ondersteuning: case WBSO*, CPB memorandum 184.