

EELKE DE JONG

Slotbeschouwing

Het laatste decennium wordt er een soms heftig debat gevoerd over de (on)wenselijkheid van meer marktwerking. In een aantal gevallen is van een debat zelfs geen sprake maar van een luid en heftig protest tegen de in de ogen van de betogers destructieve werking van de markt. Een deel van de discussies over de marktwerking heeft betrekking op de technische aspecten: is in deze situatie marktwerking wel mogelijk en zo ja hoe dient die dan juridisch gestalte te krijgen? Bij het formuleren van de overwegingen wordt dan niet de mogelijke invloed op waarden – als zijnde normerende oriëntaties op handelen – in de beschouwing betrokken. Maar veel discussies gaan verder dan de louter technische aspecten. Ze gaan over de vraag of de toepassing van de principes van marktwerking en van competitie wenselijk is op terreinen die voorheen goeddeels afgeschermd waren tegen de vrije markt. Dege-
nen die zich verzetten tegen de uitbreiding van de marktprincipes gebruiken vaak het argument dat er fundamentele waarden in het geding zijn die door de markt worden aangetast. Vaak bestaat de neiging aan het begin van het debat de positie pro of contra in te nemen en die met hand en tand te verdedigen.

Met deze bundel wilden we een bijdrage aan het debat leveren door markt en marktwerking op waarden te betrekken zonder op voorhand een stelling vóór of tegen te betrekken. Doordat auteurs uit verschillende wetenschappelijke disciplines een bijdrage hebben geleverd, hopen we een veelzijdige kijk op het probleem te bieden. Zoals verderop zal blijken, is de discussie naar onze mening nog lang niet uitgewoed en zal ze dat waarschijnlijk ook nooit

zijn. Vandaar dat deze bundel het best beschouwd kan worden als een opname van de huidige stand van zaken van het denken van de verschillende auteurs over de verhouding markt en waarden.

1. De markt als spel

In de Inleiding is uiteengezet dat de discussie feitelijk gaat over de wijze waarop subjecten hun handelen op elkaar afstemmen. Deze coördinatie van de handelingen van verschillende individuen kan weergegeven worden door de metafoor van een spel. We kunnen de volgende aspecten van het spel onderscheiden: de spelers, de inzet van het spel, de spelregels en de controle op de handhaving van de regels. Een markt wordt dan ideaaltypisch gekarakteriseerd door een spel waarin elke speler veel vrijheid heeft om naar eigen inzichten te handelen. De regels zijn erop gericht te voorkomen dat de ene deelnemer de andere schaadt en dat de uitkomst van het geheel in strijd is met algemeen aanvaarde normen. De overheid stelt via de volksvertegenwoordiging de spelregels op en ziet er als rechter op toe dat de regels gehandhaafd worden.

Een belangrijke verandering gedurende de laatste decennia is, dat op veel terreinen de actieve spelers zijn veranderd. Muren tussen hokjes en vakjes zijn doorbroken, zodat er meer spelers van elders het terrein zijn opgekomen, die zich ook actief willen laten gelden. Tevens zijn toeschouwers spelers geworden. Tenminste twee trends zijn hiervoor verantwoordelijk: internationalisering en individualisering in de zin dat men op een eigen wijze invulling wenst te geven aan zijn of haar leven. Een voorbeeld van de gevolgen van internationalisering is beschreven in het hoofdstuk over de financiering en besturing van bedrijven. Een steeds groter deel van de bedrijven wordt gefinancierd door aandelenkapitaal dat in handen is van investeerders en beleggers die geen grootaandeelhouder

zijn, dan wel niet direct bij de bedrijfsvoering betrokken zijn. Hierbij valt te denken aan buitenlandse beleggers, Nederlandse individuen en institutionele beleggers. Het belang van de laatste groep is met name toe te schrijven aan de verbeterde pensioenen en aan het feit dat deze in Nederland door beleggingen worden gefinancierd.

Door deze ontwikkelingen is het belang van organisaties als spelers toegenomen. Deze trend, die al minstens een eeuw gaande is, is door de recente ontwikkelingen versterkt.¹ Hierdoor ontstaat het probleem dat verschillende lagen onderscheiden moeten worden. Organisaties (bedrijven e.d.) concurreren met elkaar op verschillende markten. Deze organisaties worden geleid door een bestuur dat niet de eigenaar is, waardoor er conflicten kunnen ontstaan tussen de partijen binnen de organisatie: bestuurders, aandeelhouders en werknemers. De een is meer in staat het eigen belang te verdedigen dan de ander. Verder worden aandeelhouders en werknemers ook door organisaties vertegenwoordigd, waardoor belangenconflicten tussen bestuurders van deze organisaties en de werknemers dan wel aandeelhouders kunnen ontstaan.

Voorbeelden van de individualisering zijn de regelingen met betrekking tot de pensionering en de zorg. Vergeleken met een aantal decennia geleden zijn er voor de werknemers veel meer mogelijkheden tot flexibele uittreding en om de hoogte van de pensioenuitkering zelf mede te bepalen. In de zorg krijgen patiënten een budget ter beschikking waarmee ze zelf de zorg kunnen inkopen, zodat er een betere afstemming komt tussen vraag en aanbod. Het gevolg is dat op deze gebieden de actieve rol verschoven is van de overheid en semi-overheidsorganen, die namens burgers zaken op een uniforme manier regelden, naar de individuele burgers, die zelf een veel actievere rol spelen. De toegenomen welvaart en de stijging van het opleidingsniveau zijn hierbij hoogstwaarschijnlijk van groot belang geweest. Door de toegenomen welvaart kan men op het financiële vlak tegen een stootje (wat individuele regelin-

gen mogelijk maakt). Door de stijging in scholingsgraad is men in principe ook beter in staat zelf een afweging van de alternatieven te maken. Samenvattend kunnen we stellen dat er meer spelers zijn gekomen, die een grotere diversiteit verlangen dan er vroeger werd geleverd, of die een grotere afstand tot de tegenpartij bezitten.

De inzet van het spel is deels veranderd. Bij beleggingen streefde men vroeger en nu naar een goed rendement, dat in verhouding staat tot de gelopen risico's. Men kan beweren dat een deel van de aandeelhouders nu uit is op een hoog rendement in korte tijd. Dit kan zeker voor bepaalde groepen individuele beleggers gelden. Veel minder waarschijnlijk is deze redenering voor institutionele beleggers zoals pensioenfondsen. Zij hebben verplichtingen op zeer lange termijn en daarmee geen belang bij hoge winsten gedurende een korte periode, maar veel meer bij goede rendementen over een lange periode. In algemene termen streeft men nog steeds naar een toereikend pensioen en een goede zorg. Wat is veranderd, is dat deze regelingen meer op de individuele wensen dienen te zijn toegesneden. In sommige gevallen is het spel veranderd maar is de inzet dezelfde gebleven. De organisatie van arbeidsbemiddeling (beschreven door Van Gestel) vormt hiervan een goed voorbeeld. In dit geval zijn de regels veranderd omdat de bestaande wijze van organiseren niet dat opleverde wat men ervan verwachtte, namelijk een effectieve integratie van werkzoekenden in het reguliere arbeidsproces. Soms staat de markt als zodanig fundamenteel onder druk, zoals bij de protesten in Seattle en Genua.

De grote toename van het aantal spelers, de toegenomen afstand tussen hen en de behoefte aan meer diversiteit, vragen alle om een wijziging van de spelregels. Van de in de Inleiding besproken coördinatiemechanismen zijn de spelregels die met de markt verbonden zijn het meest in overeenstemming met deze nieuwe situatie. De verschuiving in de richting van meer marktwerking is dus in overeenstemming met veranderingen in de betrokken spelers

en in de inzet van het spel. Karakteristieken van de spelregels van de markt zijn: meer formele regels en een grotere rol voor onafhankelijk toezicht. Voor de overheid impliceert dit dat haar rol verandert van actieve deelnemer in toezichthouder (scheidsrechter) of aansteller van een toezichthouder. De verleiding kan dan ontstaan om het niet bij toezicht te laten maar door de opstelling van de regels de uitkomst (deels) te bepalen.

Van den Hoogen en Peil hebben naar voren gebracht dat het hier niet in de eerste plaats gaat om meer of minder marktwerking. De processen van liberalisering en commercialisering confronteren ons met fundamentele vragen naar de types van rationaliteit en van subjectiviteit en vrijheid die schuilgaan in het gangbare begrip van markt. Zij plaatsen deze vragen tegen de achtergrond van het werk van Adam Smith. Via een hernieuwde lezing van Smith wijzen zij op twee aspecten van de gangbare neoklassieke economie die naar hun mening een adequate behandeling van vragen betreffende de actuele processen van commercialisering en liberalisering bemoeilijken. Deze twee aspecten zijn een versmalling van het begrip rationaliteit tot de formele doel-middelrationaliteit en de atomisering van de actor tot nomadisch opgevat subject. De auteurs vragen aandacht voor respectievelijk het interpretatieve aspect van rationeel gedrag en de contextuele bepaaldheid van het subjectieve. Een en ander impliceert dat het economisch discours weer een politiek-economisch discours wordt. In deze hermeneutisch georiënteerde benadering wordt namelijk opnieuw bespreekbaar dat in de concrete ruil op de markt actoren met de goederen- en dienstentransacties hun interpretatie van vrijheid en subjectiviteit uiten en proberen deze tot gelding te laten komen.

2. En waarden?

In zijn bijdrage betoogt Hübenthal dat waarden afhankelijk zijn van mensen of groeperingen die aan iets waarde hechten. Deze waardetoekenning gebeurt echter niet zomaar en willekeurig omdat waarden tegelijkertijd ook bron van persoons- en groepsidentiteit blijken te zijn. Voor de identiteitsvorming zijn ze dus noodzakelijk. Deze op zich positieve functie heeft evenwel een keerzijde. In een moderne maatschappij ontstaan conflicten omdat waarden wel door groepen maar niet door de hele samenleving gedeeld worden. In zekere zin zou men kunnen zeggen dat alle sociale conflicten in de grond van de zaak waardeconflicten zijn. Ter beslechting van deze conflicten is daarom geen beroep op waarden mogelijk, omdat die een particulier karakter hebben en dus niet voor iedereen aanvaardbaar zijn. Om die reden introduceert Hübenthal het begrip 'morele normen'. Hij beargumenteert dat deze wel universeel van karakter zijn en dus in principe waardeconflicten kunnen beslechten.

Waar Hübenthal het heel algemeen over waardeconflicten heeft, wijst De Jong er in zijn bijdrage op dat voorzover er sprake kan zijn van collectieve waarden, deze sterk kunnen verschillen tussen landen, zelfs tussen buurlanden. Deze verschillen in waarden tussen landen kunnen worden gerelateerd aan verschillen in de mate waarin wetgeving en praktijk het gebruik van de markt als coördinatiemechanisme aanmoedigen dan wel afremmen. Landen met de volgende kenmerken blijken meer marktconforme regelingen en praktijken te bezitten: de meerderheid van de bevolking is sterk gericht op het verwerven van materieel resultaat, conflicten worden bij voorkeur uitgevochten en de bevolking koestert geen grote aversie jegens onzekerheid. Betoogd kan worden dat de verschillen in dominante waarden mede afhankelijk zijn van de geschiedenis van de desbetreffende landen.

Moeilijk oplosbare waardeconflicten in de samenleving

leiden volgens Klep tot het steeds weer opduiken van het historisch debat over marktwerking en tot de altijd weer compromisachtige regulering van markten. De inzet is steeds een of andere – meestal impliciete – formulering van het ‘goede leven’. Smith dacht dat liberalisering van markten zou bijdragen aan de toename van de welvaart en aan een vermindering van de armoede. Voor Marx reproduceerden markten – zoals alle uitwisselingsvormen – slechts een verfoeide maatschappelijke ongelijkheid die herleidbaar was tot de uitbuiting van de arbeid. Voor hem lag het probleem dieper. Klep onderzocht de landbouw- en de elektriciteitssector vanaf circa 1880. Bij de kleine boeren formuleerde Van den Elsen het heel kernachtig: de liberale markt moge dan goed zijn voor de landbouw, zij is fataal voor de kleine boeren, die dragers zijn van een waardevolle cultuur en die onmisbaar zijn voor de samenleving. Dit leidde tot een zeer intensieve bescherming van de sector die haar hoogtepunt vond in de jaren dertig. In de snel groeiende elektriciteitssector van het einde van de negentiende eeuw constateerde de overheid dat deze niet aan het particulier initiatief kon worden overgelaten omdat iedere burger moest kunnen profiteren van het onmisbare product elektriciteit tegen de laagste kosten. Daarom werden provinciale monopolies ingevoerd. Tegelijk laat Klep zien dat er coöperatieve vormen binnen deze beschermde markten ontstaan: enerzijds de boerenbonden met hun bijbehorende coöperaties en anderzijds de N.V. Samenwerkende Electriciteits-Productiebedrijven (SEP). Zij hielden zich vanaf 1950 – onder aanhoudende druk van de overheid – steeds intensiever bezig met het efficiënter maken van het productieproces. Tegelijk probeerde de overheid allerhande marktvormige prikkels voor ondernemingen in de landbouw en in de elektriciteitssector te introduceren.

3. Concrete markten

In deze bundel zijn vijf verschillende terreinen besproken waar gedurende het laatste decennium de mate van marktwerking is toegenomen. In zijn bijdrage over de gezondheidszorg onderscheidt Klop verschillende subsystemen – o.a. verzekeringsmarkt, zorginkoopmarkt, zorgmarkt – waarin telkens verschillende waarden een rol spelen en vaak met elkaar conflicteren. Hierbij kan men denken aan de norm van onbaatzuchtig weldoen, de waarde van doeltreffende en kwalitatief goede zorg, de waarde van gezondheid en de economische norm van kostenbeheersing. Het gegeven dat de bestaande en waarschijnlijk ook de toekomstige situatie conflicteert met een aantal van deze waarden en normen, is aanleiding geweest naar nieuwe oplossingen te zoeken. In de oude situatie zijn de kosten hoog, bestaan er soms lange wachtlijsten en is de verwachting dat de situatie door de toenemende vergrijzing in de toekomst alleen nog maar zal verslechteren. Aangezien de centrale sturing door de overheid eerder als te groot dan als te klein wordt ervaren, is de oplossing gezocht in het laten toenemen van marktwerking. Naar de mening van Klop is een toenemende vermarkting in de curatieve zorg niet wenselijk omdat daardoor naar zijn verwachting schade zou ontstaan aan de relatie tussen patiënt en arts. Hij ziet wel mogelijkheden voor vermarkting in de *care*. Hierbij valt te denken aan persoonsgebonden budgetten. Ook een terugtreden van de overheid ten gunste van concurrerende verzekeraars die het aanbod contracteren, is zinvol. De overheid heeft dan als taak via regelgeving te bevorderen dat de verschillende waarden tot hun recht komen.

Ook bij de reïntegratie van werklozen in de arbeidsmarkt speelt onvrede met de bestaande arrangementen een hoofdrol bij de keuze voor meer marktwerking. De marktwerking bestaat hier uit het uitvoeren van specifieke diensten voor specifieke groepen, waarbij de uitvoerders

onder contract staan bij publieke en private opdrachtgevers. De overheid treedt op als regulator (wetgevend kader) en toezichthouder en voorzover het publieke opdrachtgevers betreft (Uwv en gemeenten) ook als financier. Met andere woorden: de markt doet haar werk onder vergaande bemoeienis van de overheid. Misschien wel verdergaand dan in de situatie dat de overheid de diensten in eigen beheer uitvoerde. De 'markt' wordt dus ingezet voor het realiseren van publieke waarden, zoals rechtvaardigheid, continuïteit, toegankelijkheid en beschikbaarheid. De overheid krijgt als taak de markt te creëren en te reguleren. Dat de overheid zoekende is naar de juiste wijze van regulering blijkt uit het feit dat naar aanleiding van de ervaringen uit de eerste contractronde men bij de tweede ronde de criteria heeft bijgesteld. In de eerste ronde waren de criteria zodanig dat nieuwe en met name kleinere gespecialiseerde reïntegratiebedrijven moeilijk konden toetreden. Hierdoor dreigde deskundigheid verloren te gaan. De resultaten van de marktwerking in termen van uitvoering moeten worden afgewacht. Een deel van de problemen is wellicht onafhankelijk van 'overheid' of 'markt': de moeilijke aansluiting van een groep werkzoekenden met de moderne arbeidsmarkt, het onvoldoende cliëntgericht handelen van de bemiddelende organisaties of van degenen (werkgevers, uitkeringsinstanties, overheden) waarvan zij afhankelijk zijn voor succes en de complexiteit van de afstemming van verschillende betrokken terreinen op elkaar (werk, zorg, inkomen).

Veranderende omstandigheden en onvrede met de werking van de huidige regelgeving hebben volgens De Jong geleid tot voorstellen om de zeggenschap van aandeelhouders te vergroten. De veranderde omstandigheden zijn de toegenomen internationalisering van aandelenmarkten, en het toenemende belang van institutionele en particuliere beleggers, die geen directe band met het bedrijf hebben. Daarnaast speelt, dat de structuurregeling die aan het einde van de jaren zestig is ingevoerd, niet dat heeft

gebracht wat men ermee beoogde. Terwijl de wetgever het doel had dat via de Raad van Commissarissen zowel de werknemers als de aandeelhouders invloed zouden kunnen uitoefenen op de directie, blijkt in de praktijk dat door het coöptatiesysteem de directie door geestverwanten wordt gecontroleerd. Vaak heeft de directie ook nog mogelijkheden om beschermingsmaatregelen tegen vijandige overnames in te stellen. Deze situatie leidt ertoe dat de macht bij de directie is geconcentreerd, die daardoor veel mogelijkheden krijgt haar bevoegdheden ten eigen bate te gebruiken. In een aantal gevallen heeft de onafhankelijke rechter ook de indruk dat niet altijd alle belangen even goed zijn afgewogen. De wetgeving die in voorbereiding is, beoogt deze mogelijkheden van machtsmisbruik te voorkomen door de aandeelhouders meer rechten te geven en de bedrijven tot meer openheid te dwingen. Ook hier is het niet zo dat door de wijziging in regelgeving in de richting van meer marktwerking het probleem per definitie is opgelost. Naast deze wetgeving is het ook noodzakelijk dat aandeelhouders het bedrijf actief volgen en dat ze op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) hun stem uitbrengen. Vandaar dat nu de mogelijkheid is gecreëerd dat aandeelhouders vóór de aanvang van de AVA hun schriftelijke stem per post versturen. Het fundamentele probleem is in dit geval de grote afstand tussen de aandeelhouders aan de ene kant en de directie en het reilen en zeilen van grote ondernemingen aan de andere kant. Voor buitenstaanders is het moeilijk informatie over het bedrijf te verwerven en op waarde te schatten. Voor een aandeelhouder die maar een klein deel van zijn vermogen in een bepaald bedrijf heeft geïnvesteerd is het motief om hier veel moeite voor te doen zwak. Bijgevolg dient een aantal grote aandeelhouders in het volgen van het beleid van de onderneming te investeren om echt een tegenwicht tegen de directie te vormen. Institutionele beleggers en verenigingen van beleggers zijn hiervoor geschikte kandidaten. Met andere woorden, teneinde machtsmisbruik

door directies te voorkomen dient er naast adequate wetgeving ook een dreiging van ingrijpen te zijn.

In de drie hiervóór beschreven gevallen leidde onvrede met de bestaande situatie tot invoering van meer op marktwerking gerichte regelgeving. In het artikel van Klop over de programmabladen is het juist andersom: de invoering van regelgeving voortvloeiend uit het bevorderen van concurrentie op de markt van programmabladen ondermijnt naar zijn mening de bestaansmogelijkheden van de publieke omroepen en is daardoor in strijd met het streven naar een pluriforme informatievoorziening. Hij benadrukt dat zeker in dit geval de marktwerking niet iets is wat als een natuurlijke macht over ons heen komt. Zij wordt door beslissingen van de nationale, de Europese en de mondiale autoriteiten om politieke redenen opgedrongen aan maatschappelijke terreinen. Waar het volgens Klop op aankomt is, dat de verschillende politieke partijen door leden, kiezers en namens dezen door de media bevraagd worden op hun visie op de afweging tussen mededinging en andere waarden in de samenleving. Die afweging is naar zijn mening één van de belangrijkste politieke vraagstukken van onze tijd. Hij stelt dat het niet alleen in het belang van de omroep is maar van een groot scala aan maatschappelijke organisaties, dat de Mededingingswet een betere balans gaat behelzen tussen op zichzelf legitime en terechte marktwerking en plekken in de samenleving waar de markt ondergeschikt moet zijn aan andere belangen.

In de vier hiervóór beschreven hoofdstukken speelt de overheid de rol van uitvoerder of toezichthouder, waarbij ze uiteindelijk wordt gecontroleerd door een vrij gekozen parlement. Deze constructie dient ervoor te zorgen dat individuele personen niet in staat zijn systematisch het overheidsapparaat ten eigen bate te misbruiken. In sommige landen is echter zo veel macht bij een beperkt aantal personen in het openbaar bestuur geconcentreerd dat deze sleutelfiguren wél de mogelijkheden hebben publieke

middelen voor eigen gewin te misbruiken. In dergelijke landen is vergroting van marktwerking soms voorgesteld als middel om corruptie en monopolies te bestrijden. In zijn bijdrage beschrijft Wolters het geval Indonesië.² In Indonesië werd marktwerking ingevoerd terwijl de privileges voor belangrijke politici en voor de familie van Soeharto bleven bestaan. De laatste groep had ook geen baat bij een goed ontwikkeld toezicht, dat bijgevolg niet van de grond kwam. Het resultaat was een economie met redelijk vrije (met name financiële) markten zonder een adequaat toezicht. Het gevolg was dat de economie kwetsbaar werd voor externe schokken. Toen deze kwamen (in de vorm van devaluatie van de rupiah) ontstond er al snel paniek. De situatie werd nog verergerd doordat de internationale instellingen geen goed inzicht hadden in de feitelijke oorzaken van de crisis. Bovendien werden maatregelen die op advies van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) werden uitgevoerd, ontkracht door tegenmaatregelen van de regering-Soeharto gericht op het beschermen van eigen belangen. Uiteindelijk heeft dit wel geleid tot disciplineren van de regering: deze moest aftreden en veel prestigieuze projecten werden gestopt. Maar dit is ten koste gegaan van de levensstandaard van de bevolking. Velen, onder wie het IMF, zien een oplossing in het meer transparant maken van markten, door van overheden en bedrijven te eisen dat zij veel informatie over hun activiteiten en bezittingen verstrekken. Wolters is sceptisch over de mogelijkheden om door meer transparantie en door aanscherping van regelgeving opportunistisch gedrag van individuen te voorkomen. Dit probleem is in de bijdrage van De Jong ook kort besproken.

4. Tussen overheid en markt

Vaak wordt de discussie gevoerd in termen van een dichotomie: overheid of markt. Met name voor veel continen-

taal-Europese landen geldt, dat dit maar zeer gedeeltelijk de werkelijkheid representeert. In deze landen bestaan relatief veel private organisaties die door de overheid gefinancierd worden om publieke doelen te realiseren. In Nederland moeten we hierbij denken aan scholen, universiteiten, omroepverenigingen enz. Deze instellingen passen niet goed in het schema van wel of geen vermarkting, zoals onder andere blijkt uit de bijdrage van Klop over programmabladen. Daar waar deze instellingen concurreren met buitenlandse tegenhangers (tot op zekere hoogte zijn universiteiten hiervan een voorbeeld) mag men verwachten dat er vanuit het buitenland een roep zal komen meer marktgericht te denken en geen publieke middelen te gebruiken voor oneerlijke (in de ogen van de private buitenlandse instelling) concurrentie.

Een ander kenmerk van deze landen is dat sociale partners een belangrijke stem hebben in het beslissingsproces. Traditioneel wordt veel via onderling overleg geregeld. Bij tijd en wijle is dit geprezen als een waardevol element van onze overlegeconomie (poldermodel). Ook dergelijke overlegorganen passen niet in een trend naar meer marktwerking. Markten vragen duidelijke en heldere scheidslijnen tussen de partijen, terwijl deze organen juist worden gekarakteriseerd door onduidelijke scheidingen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Toch zien we dat deze organen op verschillende plaatsen weer proberen aan invloed te winnen. Dit illustreert dat in de praktijk een combinatie van de drie coördinatiemechanismen tot een optimale realisatie van waarden kan leiden. Dit kan betekenen dat in een marktsysteem organisaties die tot het middenveld worden gerekend, coöperatieve rollen vervullen. Voorbeelden zijn brede CAO's, milieuconvenanten en collegiale toetsing tussen huisartsen. In Nederland zijn deze drie vormen van samenwerking door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) toegestaan.

5. Slot

In deze bundel is een aantal gevallen gepresenteerd waarbij de verandering in de richting van meer marktwerking verklaard kan worden uit onderliggende trends of uit onvrede met de bestaande situatie. In sommige gevallen wordt expliciet beoogd om door middel van meer op de markt gerichte regelingen dezelfde waarden als voorheen te realiseren. In overeenstemming hiermee is de waardering van de markt ook positiever dan een aantal decennia geleden. In termen van Van den Hoogen en Peil kunnen we stellen dat economische subjecten markten interpreteren in de mate waarin ze kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van het 'goede leven'. Tegen de achtergrond van de genoemde ontwikkelingen en het klaarblijkelijke onvermogen van bestaande meer centraal gestuurde arrangementen om de problemen op te lossen, valt te begrijpen dat een hogere waardering ontstaat voor de markt als een oplossingsrichting. In een aantal gevallen (reïntegratie van werklozen, bijvoorbeeld) is scepsis geuit over het te verwachten resultaat. Problemen zouden wel eens los kunnen staan van de wijze waarop oplossingen worden gezocht. In sommige gevallen is de markt juist niet de meest functionele organisatievorm. Het heeft er bijvoorbeeld veel van weg dat bij de opwekking van energie enige centrale planning onontbeerlijk is. De kosten van het opzetten van centrales zijn dermate hoog dat het voor een private partij niet snel lonend is een dergelijke investering te doen, wanneer de zekerheid ontbreekt dat gedurende een aantal jaren de elektriciteit afgenomen zal worden. Daarnaast is met betrekking tot de gezondheidszorg geconcludeerd dat marktwerking slechts in beperkte mate mogelijk is. Voor de markt van programmabladen is betoogd dat introductie van concurrentie niet wenselijk is. In de beide laatste gevallen wordt een (verdere) invoering van marktarrangementen in strijd geacht met waarden die van een hogere orde worden geacht voor de kwaliteit van de samenleving en

van het individuele leven daarbinnen dan de waarde van individuele vrijheid tot consumeren en produceren.

Dit brengt ons bij een centraal thema van deze bundel, namelijk dat economische instituties ingebed zijn in diepere lagen van de samenleving. Deze diepere lagen betreffen de in de loop van de tijd ontwikkelde gebruiken en normen. Daar waar markten resultaten genereren die in strijd zijn met deze onderliggende normen, kunnen we verwachten dat er krachten ontwikkeld worden die zich tegen de marktwerking verzetten. Mede op grond van de economische prestaties valt te verwachten dat de waardering van verschillende vormen van onderlinge afstemming verandert. Tevens veranderen zowel de gehanteerde waarden als de maatschappelijke omstandigheden. Het gevolg is dat er voortdurend gezocht wordt naar een 'betere' regeling van het spel van uitwisseling, waarbij gelet wordt op de wenselijke en problematische maatschappelijke effecten ervan. Een 'definitieve' regeling van markten is naar onze mening echter niet mogelijk, omdat markten een reproductie zijn van de onderliggende waarden en concrete omstandigheden in de samenleving. Onze voorspelling is, dat het debat over markt en waarden een debat is zonder einde. Dit debat is tegelijk van wezenlijk maatschappelijk belang, omdat er steeds weer zowel fundamentele als functionele waarden in blijken op te duiken die alles te maken hebben met overleven, met levenskwaliteit, en uiteindelijk met een visie op 'het goede leven' – en wel voor iedereen.

NOTEN

- 1 Zie: J.S. Coleman, *The asymmetric society* (New York: Syracuse University Press, 1982), in het bijzonder p. 9-13.
- 2 Italië is een ander voorbeeld. Daar heeft men aan het einde van de twintigste eeuw de marktwerking vergroot om de macht van politici te beperken. Ook hier was sprake van twee kampen, die vergelijkbare posities innamen als de

interventionisten en de technocraten in Indonesië. Zie: K. Dyson en K. Featherstone, *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union* (Oxford: Oxford U.P., 1999), p. 461 en 507.