

Privatisering: ophouden of doorgaan? (5)

De consument centraal!

WIBO KOOLE

In *Privatisering en hervorming van de publieke sector* doet de wbs-commissie Van Thijn een maar half geslaagde poging om uitgangspunten te formuleren voor 'een minder ideologisch getinte, breed aangezette hervorming van de publieke sector'. Hoewel door de commissie enkele interessante politieke uitgangspunten worden geformuleerd blijven die op een te algemeen niveau steken. Bovendien kiest de commissie zijn aangrijpingspunt niet in de belangen van de burger als consument en gebruiker, terwijl die juist begin jaren negentig om meer economische dynamiek, transparantie en keuzevrijheid vroegen. Marktwerkingsoperaties waren niet louter een Europees project.

Het stuk biedt te weinig houvast voor de cruciale politieke debatten over de herziening van het zorgstelsel, de kwaliteitsverbetering van de spoorwegen en de verdergaande uitvoering van modern mededingingsbeleid en toezicht-houderschap. Het gedeeltelijk falen van liberalisering en de noodzaak tot hervorming van het publieke domein worden door de commissie Van Thijn op één hoop gegooid, terwijl het kernthema dat beide processen gemeen hebben — het versterken van de rol van de burger — tenauwernood wordt genoemd. Zo mist de commissie een kans op een radicale vernieuwing van het sociaal-democratische denken. Dat had gekund door de zelfstandige burger als soevereine consument een centrale plaats in het beleidsdenken toe te kennen.

Over de auteur *Wibo Koole is Hoofd Maatschappelijke belangenbehartiging van de Consumentenbond*

VOOR WIE DEDEN WE HET OOK AL WEER?

De stellingname van de commissie stoelt niet op een goede analyse van de liberaliseringsprocessen in de afgelopen jaren. De zin dat 'de balans van deze operaties als geheel toch negatief uit valt' kun je toch niet het begin van afgewogen beoordeling noemen. Daarbij maakt de commissie de fout om het in gang zetten van marktwerkingsoperaties vooral te zoeken in Europees beleid en de nationale context te verwaarlozen. Vergeten lijkt dat juist de burgers begin jaren negentig meer economische dynamiek en keuzevrijheid afdwongen.

De Nederlandse economie zat destijds in een dal. Vergeleken met andere landen binnen Europa presteerden we slecht in termen van werkgelegenheids groei en economische ontwikkeling. Ouderwetse marktinstuties zaten ondernemers én consumenten in de weg: een mededingingswet die kartels vrij spel gaf; een winkel-sluitingswet die een keurslijf was; eindeloze administratieve procedures voor het bedrijfsleven die toetreding tot de markt van nieuwe aanbieders verhinderden. In (toen nog) publieke sectoren als telefonie, post en openbaar vervoer en in commerciële sectoren als assurantietussenpersonen, makelaars, notarissen en advocaten liet de kwaliteit van de dienstverlening sterk te wensen over en was modernisering hoognodig.

Consumenten hadden te maken met lange wachttijden voor een telefoonaansluiting (twee jaar in de grote steden!), grote beperkingen in de openingstijden van winkels die een handige aansluiting bij veranderde leef- en werkpatronen bemoeilijkten (tussen vijf en zes als een gek naar de

Privatisering: ophouden of doorgaan? Wibo Koole *De consument centraal!*

supermarkt rennen!), spoorwegen met een gebrek aan zitplaatsen en frequentie en overbelaste lijnen in de Randstad (vrijwel altijd staan tussen Amsterdam en Utrecht en Den Haag!).

Het politieke antwoord van het derde kabinet-Lubbers en de paarse kabinetten was ingrijpend: nieuwe mededingingswetgeving gestoeld op het uitgangspunt dat beperking van mededinging verboden is; een *winkelopeningstijdenwet*; afschaffing van overbodige regels die beroepsgroepen als makelaars en assurantietussenpersonen beschermen; liberalisering en vernieuwing van de telecommunicatiesector. De inzet van marktwerkingsoperaties was dus niet alleen of primair een gevolg van internationalisering of het proces van Europese integratie, maar ook van een in Nederland door veel burgers c.q. consumenten geformuleerde wens tot verbetering van de dienstverlening op tal van markten.

MARKTWERKING ZONDER CONCURRENTIE

Als we terugkijken op tien jaar marktwerking, kan gesteld worden dat er veel is bereikt waar het gaat om vernieuwing en dynamisering van onze economische orde. Gevestigde posities van kartels en beroepsgroepen spreken niet langer vanzelf. Winkelend Nederland is veel beter af dan voorheen. De kwaliteit van de diensten in de telecommunicatiesector is enorm toegenomen.

Is de balans dan louter positief? Nee, zeker niet. Er zijn dure lessen geleerd en er valt nog veel te verbeteren. De verzelfstandiging en opsplitsing van de spoorwegen is een drama geworden. De verkoop van gemeentelijke kabelnetten heeft geleid tot drie grote regionale private monopolisten in ons land zonder serieus tegenspel van de klant. Op de markt van (mobiele) telecommunicatiediensten heeft de consument wel keuze, maar heeft hij verder het nakijken, omdat hij geen prijs met prestaties kan vergelijken. De markten van notarissen, makelaars en assurantietussenpersonen zijn nauwelijks transparanter geworden. De opening van de taxi-markt leidt wel tot de afbraak van lokale monopolies (zoals TCA in Amsterdam gelukkig!), maar

een echt goed functionerende nieuwe markt is nog lang niet ontstaan.

De oorzaak van dit alles is dat in het Nederlandse marktwerkingsbeleid de aanbodzijde van de markt altijd centraal stond. De gedachte was dat het slechten van toetredingsdrempels voldoende zou zijn. Het verschaffen van informatie aan consumenten over prijzen en prestaties werd overgelaten aan concurrenten, terwijl die nu juist een evident belang hebben bij een gebrek aan transparantie om hun eigen marktaandeel te beschermen.

De mobiele telecommunicatie is daarvan het duidelijkste voorbeeld. Bij het creëren van die markt werden geen spelregels vastgelegd voor het verschaffen van vergelijkende prijs/prestatie-informatie. Die zou er wel komen, zo dachten, als er meer aanbieders op die markt kwamen. Mooi niet, want de vijf mobiele telecomm-aanbieders hebben geen enkel belang bij het verliezen van marktaandeel door meer transparantie van hun prestaties. Toezichhouder OPTA werd de handen op de rug gebonden en mag zich van de wetgever niet bemoeien met de vraag of er op deze markt nu sprake is van effectieve concurrentie. Bijgevolg moest OPTA zich beperken tot het slechten van conflicten tussen KPN en de nieuwe aanbieders. Een nuttige, maar beperkte taakstelling.

De grootste fout bij alle liberalisering is het gebrek aan aandacht geweest voor de effectiviteit van concurrentie vanuit het perspectief van de consument: is die uiteindelijk beter af? Teveel is op zijn beloop gelaten vanuit de ontrechte gedachte dat overheidsoptreden vooral schadelijk of belemmerend zou zijn. Effectieve concurrentie veronderstelt een krachtig ingrijpen van de marktmeester in de institutionele vormgeving van markten. Het ontbreken van die marktmeestersrol in het beleid van de paarse kabinetten is, denk ik, bepalender geweest voor het falen van het marktwerkingsbeleid in de afgelopen jaren dan het ontbreken van een duidelijke markering van het publieke belang. In veel gevallen ging het namelijk helemaal niet over publieke dienstverlening, of op zijn hoogst een

Privatisering: ophouden of doorgaan? Wibo Koole *De consument centraal!*

klein beetje, zoals bij de publieke taak van notarissen.

DE BURGER WIL KWALITEIT

Het gevaar in de huidige discussie over liberalisering en hervorming van de publieke sector is dat verschillende problemen op een hoop worden gegooid. De kwesties die met de herordening van — voornamelijk — private markten moesten worden opgelost zijn van een ander karakter dan de grote problemen waarmee publieke sectoren als veiligheid, zorg en onderwijs te maken hebben. Naast een capaciteitsprobleem is daar sprake van een organisatieprobleem, het aanbod sluit ook los van de capaciteit niet meer goed aan op de vraag en valt op geen enkele wijze te beïnvloeden door gebruikers. De geboden kwaliteit is volstrekt niet in overeenstemming met de gevraagde prijs (via belasting of ziektekostenpolis). Slecht ingerichte scholen, gebrek aan leerkrachten, geen inzicht in kwaliteitsverschillen. Lange wachtlijsten, ontbrekende keuzemogelijkheden, en (ook hier) gebrek aan inzicht in prestaties van zorgaanbieders. Consumenten voor wie hier belangrijke immateriële waarden in het geding zijn (opvoeding van kinderen, aandachtige zorg) kunnen slechts machteloos toekijken. Hier geldt nog altijd een soevereiniteit als bij het oude staatstelefoniebedrijf.

Los van de vraag hoe ver in deze sectoren de publieke verantwoordelijkheid moet gaan (een liberaal zal die vraag ongetwijfeld anders beantwoorden dan een sociaal-democraat) is de belangrijkste kwestie dus een zorg- en onderwijsstelsel te creëren dat aanbod goed doet aansluiten op de vraag, onder garantie van een aantal publieke wenselijkheden, zoals bijvoorbeeld een bepaald zorgpakket of opleidingsniveau voor iedereen in ons land.

Vanuit het perspectief van de Nederlandse burger als gebruiker lijkt het overigens maar beperkt uit te maken wie dat aanbod organiseert. In een afgelopen jaar door de Consumentenbond uitgevoerd onderzoek werd duidelijk dat de Nederlandse burger bij de beoordeling van produc-

ten en diensten geen onderscheid maakt naar de herkomst ervan — overheid of private markt —, maar naar kwaliteit, prestatie en prijs van de dienst zelf. Betekent dit nu dat het publieke karakter van bepaalde diensten er niet toe doet? Zeker niet, maar wel dat de consumentencriteria kwaliteit, waar voor je geld, transparantie & informatie, en verhaalsmogelijkheden ook bij de beoordeling van publieke voorzieningen een grote rol zijn gaan spelen.

CONSUMENTENSOEVEREINITEIT

De commissie-Van Thijn onderschat tenenmale hoe belangrijk het is geworden rekening te houden met de consumentensoevereiniteit voor het vertrouwen in publieke voorzieningen. Waar ik me kan vinden in het pleidooi om politiek-inhoudelijk richting te geven aan het overheidsbeleid, in plaats van technisch-bestuurlijk, is het teleurstellend dat men met een grote boog heen loopt om de voor de moderne sociaaldemocratie cruciale vraag naar de eigen verantwoordelijkheid en rol van de burger als gebruiker en consument. Sociaal-democratische publieke waarden als de maatschappelijke functie van het onderwijs of het brede basispakket in de zorg krijgen daardoor weer een inzet en toon die herinnert aan het ouderwetse sociaal-democratische paternalisme.

Vergeten wordt dat de moderne burger echt niet alleen de hedonist is waar de commercie hem of haar voor wil aanzien. Die moderne burger is al lang een verantwoorde koper of gebruiker, die vragen stelt bij de herkomst van producten en diensten, die eist dat bedrijven maatschappelijk verantwoord produceren. Die is bezig met de vraag hoe persoonsgebonden budgetten hem of haar kunnen ondersteunen bij het organiseren van de zorg in familie- of vriendenkring.

In plaats van de burger te betrekken bij het creëren van sociale samenhang door hem keuzemogelijkheden te geven, wordt de burger onder het mom van publieke waarden op afstand gezet als een gevaarlijk wezen dat tegen zichzelf in

Privatisering: ophouden of doorgaan? Wibo Koole *De consument centraal!*

bescherming moet worden genomen. Het buiten beschouwing laten van de rol van burgers als consumenten en gebruikers van publieke voorzieningen doet de commissie in dezelfde val trappen als de marktwerkingsideologen waar zij zich tegen af zet. Waren het die laatsten die onberedeneerd altijd de markt als goed zagen en dus de vraag naar de effectiviteit van concurrentie (worden we er beter van) niet eens meer stellen, voor de commissie is even onberedeneerd de publieke sector het uitgangspunt.

Dat belooft weinig goeds voor de noodzakelijke hervorming van belangrijke publieke sectoren, waar nu juist het scheppen van ruimte voor

keuzemogelijkheden van de burger het centrale vraagstuk is. Met publieke belangen als veiligheid, culturele diversiteit en solidariteit als randvoorwaarden zou het juist over de beste invulling van consumentensoevereiniteit in die sectoren moeten gaan.

Waar de kabinetten-Kok in hun sociaal-liberale optimisme de vraagzijde verwaarloosden in het marktwerkingsbeleid, zou het eerste kabinet-Melkert een even grote fout maken door het pleidooi van de commissie Van Thijn te volgen. Gelukkig weet Ad wel beter!