



Mr. Hans van Mierlo Stichting

Ordening op Orde

**Een sociaal-liberale visie op de verhouding mens,
markt en overheid**

Arjen van Witteloostuijn

Mark Sanders

Corina Hendriks

Sociaal-liberale Grensverkenningen

April 2011

Voorwoord

Moeten we meer markt, of juist meer overheid? Na het uitroepen van de definitieve overwinning van de liberaalkapitalistische democratische markteconomie, gesymboliseerd door het ‘einde van de geschiedenis’ van Fukuyama, leek het even alsof het pleit beslecht was in het voordeel van de markt. Met de komst van de economische crisis bovenop de voortwoekerende andere vier grote crises – die van het klimaat, de energie, het voedsel en de aanhoudende armoede in grote delen van de wereld – staat het marktdenken inmiddels echter weer volop ter discussie. En hoewel D66 lang heeft meegestreden voor meer en betere marktwerking, of misschien juist daarom, is het ook voor D66 goed om stil te staan bij een aantal fundamentele vragen. Hoe richten we de Nederlandse samenleving in? Welke ordeningsprincipes hanteren we voor welke vraagstukken? Hoe zijn die geworteld in het mens- en maatschappijbeeld van D66?

‘De markt waar het kan, de overheid waar het moet’, is al geruime tijd de vuistregel voor D66. Zo’n simpel adagium doet echter nauwelijks recht aan de complexiteit van afwegingen waarvoor een partij als D66 zich in de praktijk gesteld ziet. ‘Waar’ kan dan de markt? En ‘waar(om)’ moet dan de overheid? Wat kunnen mensen onderling nog regelen? En vooral: welke criteria kunnen, vanuit het sociaal-liberale gedachtegoed, worden gehanteerd om op die vragen een antwoord te geven?

Met deze vragen is een groep experts onder voorzitterschap van hoogleraar Arjen van Witteloostuijn aan de slag gegaan. Doel van dit project is om een visie te ontwikkelen op de Nederlandse sociaaleconomische ordening – de verhouding tussen burger/mens, markt en overheid – voor de komende tien tot twintig jaar. Hieruit vloeide een jaar geleden de notitie “It takes two to tango” voort, die sindsdien op diverse plekken binnen D66 is bediscussieerd. Deze discussie heeft geleid tot een verdere verfijning van het denkkader. In het voorliggende visiedocument vindt u een compact verslag van de bevindingen en overwegingen uit dit vervolgproces.

In dit visiedocument zijn grote delen uit “It takes two to tango” gereproduceerd, andere delen zijn geschraapt en er zijn een aantal elementen toegevoegd. De belangrijkste uitbreiding is het toevoegen van een derde ordeningsprincipe – mensen onderling – naast het tango paar markt en

overheid. Deze toevoeging sluit goed aan bij één van de belangrijkste uitgangspunten van D66: vertrouwen op de eigen kracht van mensen.

Net als in “It takes two to tango” is dit visiedocument doelbewust in abstracte en algemene termen gesteld, zodat het geschetste denkkader verder gaat dan de waan van de dag. De abstract geformuleerde criteria en principes zijn echter ook in de dagelijkse politiek hanteerbaar. Ik hoop dan ook van harte dat deze publicatie leidt tot een levendige, concrete discussie binnen de partij.

Joris Backer, voorzitter Mr. Hans van Mierlo Stichting

April 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding
2. Van verwarring naar helderheid: definities en plaatsbepaling
3. De kern van het sociaal-liberale gedachtengoed
4. Een ander perspectief op ordeningsvraagstukken
5. Ordening op kleine schaal: mensen onderling
6. Ordening op grote schaal: markt en bureaucratie
7. Een sociaal-liberale ordening in de praktijk: mengvormen
8. Conclusie

Appendix

- A. Betrokkenheid, veiligheid en betwistbaarheid in de zorg
- B. Betrokkenheid, veiligheid en betwistbaarheid op financiële markten

1. Inleiding

In de nasleep van de financiële crisis staat ‘marktwerking’ weer ter discussie. Hebben de financiële markten (banken) gefaald of zijn juist de overheden (toezichthouders) de boosdoeners? Moeten we de geleidelijk ingevoerde marktwerking in de gezondheidszorg weer terugdraaien? Is meer marktwerking op het spoor (splitsing) eigenlijk wel succesvol? Het debat over de markt en marktwerking verwordt snel tot een ideologische zwart-witdiscussie. Aan de linkerkant van het politieke spectrum wordt krachtig gepleit voor een terugkeer van de overheid: de overheid moet weer de directe verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijk belangrijke taken zoals gezondheidszorg en duurzaam energiegebruik. Aan de rechterkant van datzelfde politieke spectrum wordt verkondigd dat de markt juist meer ruimte moet krijgen: de huidige malaise vloeit immers voort uit gebrekkige marktwerking. En in het corporatistische midden wordt gepleit voor zelfregulering door meer verantwoordelijkheden te leggen bij het georganiseerde middenveld als representant van de burger. Wie heeft eigenlijk gelijk?

Misschien ligt de praktische waarheid, zoals vaak in polderend Nederland, ergens in het midden. En misschien is die waarheid slechts kenbaar door ‘Popperiaans’ te experimenteren, door steeds weer te bekijken wat het beste werkt en in kleine stapjes, met vallen en opstaan, tot betere resultaten te komen.¹ D66 kan deze discussie niet vanuit ideologische stellingen voeren, maar is het aan haar traditie verplicht om steeds haar keuzes te beargumenteren en te onderbouwen. Het voorliggende visiedocument heeft als doel een nieuwe impuls te geven aan deze voortdurende discussie.²

Mensen, bureaucratieën en markten in sociaal-liberaal perspectief

Startpunt van onze analyse is een kritische beschouwing van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de huidige visie op de sterke en zwakke punten van de ‘ordeningsprincipes’ *mensen onderling*, overheden (of preciezer: overheidsbureaucratieën, kortweg *bureaucratieën*

¹ Vooral in zijn minder bekende boek *The open society and its enemies* (1945) pleit Karl Popper voor een pluralistische benadering met ruimte voor *trial and error* en wijst hij de grote monolithische ideologieën af.

² Hoewel wij hier beogen een theoretisch-analytische beschouwing te geven, heeft deze tekst geen wetenschappelijke pretenties. Uiteindelijk zijn in de context van deze notitie toegankelijkheid en toepasbaarheid belangrijker dan diepgravendheid en uitputtendheid. Dat betekent bijvoorbeeld dat wij het aantal verwijzingen beperkt houden.

genoemd) en *markten*. In het volgende hoofdstuk worden deze ordeningsprincipes nader gedefinieerd.

In primitievere, kleinschaliger samenlevingen was *mensen onderling* het dominante ordeningsprincipe: mensen zochten zelf of tezamen oplossingen voor problemen die in hun omgeving speelden. Naarmate samenlevingen groter en complexer werden, speelden *bureaucratie* en *markt* als ordeningsprincipes een steeds grotere rol.³ Aan het begin van de twintigste eeuw versterkte vooral de bureaucratie haar greep op vele terreinen in de samenleving. Sinds de laatste twee decennia van de vorige eeuw wordt, na een reeks in het oog springende tekortkomingen uitmondend in de ineenstorting van de centraal geleide planeconomie in de Sovjetunie en Oost-Europa, weinig heil meer verwacht van een eenheidsworst serverende overheid; de ‘markt’ zou veel efficiënter bepaalde (publieke) diensten of producten kunnen leveren. Ter onderbouwing van deze tweeledige geloofsbelijdenis schetsten economen en politici prachtige vergezichten op het fundament van een paar ogenschijnlijk onschuldige veronderstellingen over het menselijk gedrag en de werking van markten: mensen handelen rationeel en markten zijn efficiënt. Deze twee veronderstellingen vormen nog steeds de basis van veel beleid. In de economische en andere sociale wetenschappen zijn de inzichten omtrent gedrag inmiddels echter ver voortgeschreden. Dat schept verantwoordelijkheden voor elke politieke partij en vooral voor een progressieve partij als D66.

Modern ordeningsbeleid, en dan vooral de keuze voor het ene of het andere ordeningsprincipe, zou gestoeld moeten zijn op een analyse met als basis realistische veronderstellingen over het gedrag van mensen, de wetmatigheden van bureaucratieën en de werking van markten.⁴ In dit visiedocument voeren wij zo’n analyse uit. Wij nemen daarmee afstand van de orthodoxe marktlogica en trekken de discussie breder dan de simpele tegenstelling tussen markt en overheid. In combinatie met enkele criteria en principes die voortvloeien uit het mens- en maatschappijbeeld van D66, ontstaat hiermee een sociaal-liberaal afwegingskader dat helpt om te bepalen welke mengvormen van ordeningsprincipes in welke gevallen de voorkeur hebben. Dit afwegingskader koppelt sociale veiligheid en onderlinge betrokkenheid aan het

³ Volgens Jared Diamond (1997) is de opschaling van de menselijke samenleving met horten en stoten onderweg sinds de mens van jager/verzamelaar overging naar *tribes*, *chiefdoms* en – uiteindelijk – naar (natie)staten en wereldrijken. In groepen van meer dan enkele honderden individuen ontstonden bureaucratie en markt als mechanismen om belangenconflicten tussen onbekenden vreedzaam op te lossen.

⁴ Als het gaat om menselijk gedrag baseren we ons expliciet of impliciet op inzichten uit de experimentele en gedragseconomie, met belangrijke aanvullingen uit de psychologie en sociologie. Als het gaat om de werking van bureaucratieën en markten vormen vooral de nieuwe inzichten uit de institutionele economie en het werk van Joseph Schumpeter (1911, 1942) onze inspiratiebron.

liberale principe van betwistbaarheid, en zoekt de balans tussen verbondenheid (tussen mensen), rechtvaardigheid (eventueel via bureaucratieën) en efficiëntie (veelal door markten).

Dit afwegingskader impliceert geen ongeclausuleerd ideologisch pleidooi voor meer middenveld, meer overheid of meer markt, maar een analytisch-theoretisch argument ten faveure van een heldere afbakening tussen drie principieel gelijkwaardige ordeningsprincipes: mensen onderling, bureaucratieën en markten. De afgewogen keuze voor de één of de ander, of voor een combinatie van ordeningsprincipes, hangt af van de schaalgrootte van het vraagstuk en van de doelen die de samenleving – in eerste instantie: de politieke vereniging – nastreeft.

Opzet van dit document

Onze analyse begint bij een strakke afbakening van de begrippen en een omschrijving van het doel dat we nastreven: een duurzame ordening die is toegerust voor de uitdagingen van vandaag en morgen. De keuze voor ordeningsinstrumenten moet in dienst staan van dat uiteindelijke doel, en geen doel op zichzelf worden. Een hoofdstuk verder leggen we de relatie tussen het doel en de uitgangspunten van het sociaal-liberalisme, waarbij we de door D66 geformuleerde richtingwijzers uit de verkiezingsprogramma's van 2006 en 2010 als uitgangspunt nemen. Vervolgens bespreken wij wat mensen onderling, bureaucratieën en markten wel en niet vermogen, en op basis van welke criteria tussen deze ordeningsprincipes kan worden gekozen. Zo bouwen wij een denkkader op dat op uiteenlopende beleidsterreinen kan worden gebruikt om een politieke afweging te maken tussen de ordeningsprincipes. Om de toepasbaarheid van dit denkkader te illustreren en om een voorzet te geven voor verdere discussie wordt het ontwikkelde denkkader uitgewerkt in twee voorbeelden: de zorg en financiële markten.

2. Van verwarring naar helderheid: definities en plaatsbepaling

Orderingsvraagstukken zijn de kern van de politiek. Wie regelt wat en op welke manier?

Overheden, markten of mensen: voor welk orderingsprincipe moet onder welke omstandigheden worden gekozen? Iedere samenleving, hoe groot of klein ook, is geordend. Dat uit zich onder meer in de manier waarop interacties en transacties tussen mensen plaatsvinden, en de wijze waarop conflicten worden opgelost (of juist niet).

1. **Ordering** is nodig om interacties tussen mensen in goede banen te leiden. Ordering faciliteert het voorkomen en beslechten van belangenconflicten. Een ordening is een door (vrijwel) alle betrokkenen geaccepteerde manier om menselijke interactie te organiseren.

In de discussie over ordening heerst in de praktijk vaak veel verwarring. De neiging bestaat om orderingsprincipes en actoren lukraak door elkaar te gebruiken. Het gevolg is spraakverwarring omdat (a) de ideaaltypische ordening enerzijds en de ‘echte’ actoren anderzijds in de praktijk zelden of nooit samenvallen en omdat (b) de verantwoordelijkheden in de praktijk vaak gedeeld worden door de actoren.⁵ Het is dus allereerst van groot belang om alle begrippen vooraf glashelder te definiëren.

Definities: actoren en orderingsprincipes

In dit visiedocument onderscheiden we drie (ideaaltypische) manieren om een samenleving te ordenen: via markten, door bureaucratieën en door mensen onderling. We gebruiken de termen markt, bureaucratie en mensen onderling om te refereren aan de *orderingsprincipes*. Daarmee bedoelen wij dus expliciet niet de actoren. Dit betekent dat de markt als orderingsprincipe niet hetzelfde is als ‘het aan de markt overlaten’. Dat laatste betreft vaak private, winstgedreven organisaties die als actoren op een markt opereren. Het eerste gaat om ordening via het marktmechanisme. Dit impliceert ook dat we met bureaucratie niet simpelweg de (Rijks)overheid

⁵ Deze verwarring in het debat over markt, mens en overheid, en de uitwerking daarvan in beleid, komt voor een deel voort uit de politieke praktijk. In Nederland is historisch gezien, mogelijk vanwege de vrijwel permanente dominantie van de christelijke traditie in het centrum van de Haagse macht, een vervlechting ontstaan tussen wat de overheid, het maatschappelijk middenveld en de markt (kunnen) doen. De driehoek overheid-markt-mens is hiermee een constellatie geworden met vage en vloeiende grenzen, met als gevolg dat de afbakening van verantwoordelijkheden vaak verdwijnt achter een mist van onduidelijkheden. Elk van de actoren beweegt zich, vaak met hybride orderingsprincipes, op het terrein van de ander, als al duidelijk is wie primair verantwoordelijk is voor welk terrein. De diverse actoren vallen daarmee dus niet langer samen met hun ‘natuurlijke’ orderingsprincipes.

als actor bedoelen; het gaat om ordening volgens bureaucratische principes. In het verlengde hiervan duidt mensen onderling niet op specifieke mensen, maar wel op een ordening gebaseerd op interactie tussen mensen onderling op basis van vertrouwen en wederkerigheid. Met andere woorden: het gaat hier niet om de vraag *wie* ordent, maar *hoe* wordt geordend.

Het verschil tussen actoren en ordeningsprincipes blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de overheid zich als organisatie van alledrie principes bedient. Alle mensen die een paspoort willen, kunnen dat aanschaffen bij de gemeente als ze bereid zijn de prijs te betalen (markt). De overheid int echter belasting op basis van afgedwongen plichten (bureaucratie) en organiseert veel van haar processen op de werkvloer in kleine overzichtelijke teams (mensen onderling). Omgekeerd, geldt ook dat veel commerciële organisaties (marktpartijen) gebruik maken van bureaucratische procedures en teamproductie.

In het politieke debat over de ordening worden de markt (als zijnde private partijen) en de markt (als ordeningsmechanisme) veelal tegenover de overheid (als organisatie) gepositioneerd. Dat is respectievelijk een onzinnige en een oneigenlijke tegenstelling. Marktpartijen tegenover de overheid stellen is onzinnig omdat de vraag wie ordent pas aan bod kan komen als duidelijk is hoe geordend dient te worden. En de markt kan zelfs in zuivere vorm per definitie niet functioneren zonder de overheid in de meest brede zin van het woord, de *trias politica* – de democratisch gelegitimeerde wetgevende macht (de politieke overheid), de bureaucratisch georganiseerde uitvoerende macht (de bureaucratische overheid) en de onafhankelijke rechtsprekende macht (de juridische overheid). Een markt functioneert niet zonder wetgeving inzake, toezicht op en sanctiëring van overtredingen. Het is dus zuiverder om in het orderingsdebat te spreken over de *markt* en de *overheid als bureaucratie*.

De markt en de overheid als bureaucratie

De markt is in de eerste plaats een allocatiemechanisme (manier om schaarse goederen en diensten te verdelen) dat is gebaseerd op vrijwillige transacties tussen marktpartijen. In een markt worden rechten verhandeld en komt een prijs tot stand. En tegen die prijs kunnen mensen vrijwillig afstand doen van hun rechten of deze juist verwerven. De overheid is echter veel meer dan een allocatiemechanisme alleen. Het is met name de overheid als bureaucratie die als allocatiemechanisme tegenover de markt kan worden geplaatst. De markt biedt immers geen werkbaar alternatief voor de wetgevende en rechtsprekende macht. Als allocatiemechanisme onderscheidt de bureaucratie zich fundamenteel van de markt omdat transacties (kunnen) worden afgedwongen. Burgers hebben volgens wetten en regels bepaalde plichten en rechten jegens de

bureaucratie. In dit discussiedocument gaan we dus uit van de volgende definities van bureaucratie en markt als ordeningsprincipes:

2. De **bureaucratie** als ordeningsprincipe refereert aan een ordening van interactie op basis van afdwingbare rechten en afgedwongen plichten. De overheid heeft in een moderne samenleving het monopolie op geweld en kan derhalve de interactie met en tussen mensen ordenen op basis van rechten en plichten. De informatie die nodig is om binnen deze ordening te kunnen handelen, is administratief van aard. Iemand heeft recht op een uitkering als hij aan bepaalde criteria voldoet. En mensen worden verplicht tot het betalen van belasting op basis van administratieve gegevens.
3. De **markt** ordent de (vrijwillige) transacties tussen vragers en aanbieders op basis van prijsprikkels. De enige informatie die daarbij (idealiter) nodig is, is de prijs waartegen de transactie plaats kan vinden. Het maakt kopende en verkopende partijen in wezen niet uit wie de wederpartij is, als tegen de overeengekomen prijs het overeengekomen contract maar wordt eerbiedigd. De vrijwilligheid van markttransacties verzekert dat beide partijen na de ruil (denken) beter af (te) zijn.

Een derde ordeningsprincipe: mensen onderling

Het is standaard om te spreken over ‘overheid versus markt’. Hierbij wordt vaak een derde ordeningsmechanisme over het hoofd gezien: ‘mensen onderling’.⁶ Bij ordening via mensen onderling is geen sprake van de volledige vrijblijvendheid van markten, maar ook niet van afdwingbare rechten en plichten zoals in het geval van bureaucratieën. De rechten en plichten in een ordening van mensen onderling zijn gebaseerd op wederkerigheid, op vertrouwen en op reputatie. De interactie is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Samenlevende mensen ordenen sinds het begin van de beschaving ‘spontaan’ hun interactie. In stamverbanden zijn veel ongeschreven sociale normen en waarden van kracht, zonder dat een staat met geweldsmonopolie of een markt met prijzen nodig zijn om de interacties te ordenen. Ook in de moderne samenleving heeft dit ordeningsmechanisme zijn plek, vaak in kleinere kring of onder het dak van organisaties die opereren in een bureaucratie of markt. Denk daarbij aan de interactie binnen het gezin en de familie, tussen bureaus en vrienden, binnen de sportvereniging, maar ook binnen afdelingen of teams van ziekenhuizen of multinationale ondernemingen.

⁶ In de discussie over de verhouding markt-overheid wordt vaak gesproken over burgers, maar D66 reserveert het begrip burger voor de relatie tussen individu en staat (in het *politieke domein*); als het om relaties tussen mensen in het *publieke domein* gaat gebruikt D66 het begrip mensen onderling. Zie Permanente Programmacommissie D66, “Vertrouw op de eigen kracht van mensen” (2009).

4. **Mensen onderling** ordenen de interacties met elkaar op basis van vertrouwen, reputatie, wederkerigheid en niet-afdwingbare maar ervaren rechten en plichten. Interactie vindt plaats op basis van vrijwilligheid: mensen kunnen zich aan de groep onttrekken. Het ordeningsprincipe ‘mensen onderling’ legt rechten en plichten op zonder geweldsmonopolie en laat vrijwillige transacties toe zonder marktprijzen.

Een zuivere discussie over ordening zou gevoerd moeten worden over de balans tussen bureaucratieën, mensen onderling en markten als ordeningsprincipes, voordat gesproken kan worden over welke actoren binnen de ordening volgens de gekozen principes zullen gaan opereren.

Plaatsbepaling: wat wordt geordend?

De hiervoor gedefinieerde ordeningsmechanismen kunnen op heel veel manieren worden ingezet. De indeling van onderwerpen in Tabel 1 laat dit zien. Hierin worden twee dimensies gehanteerd om tot een onderwerpenclassificatie te komen: het analyseniveau en de reikwijdte. De reikwijdte kan lokaal, nationaal of internationaal zijn. Op de andere dimensie onderscheiden we drie analyseniveaus: op microniveau gaat het om het gedrag en de prestaties van individuen of organisaties, op mesoniveau om dat van bedrijfstakken of sectoren en op macroniveau om dat van landen of regio's.

Tabel 1: Reikwijdte en analyseniveau

	Micro	Meso	Macro
Lokaal	X	X	Bv. Demografische Ontwikkeling
Nationaal	X	X	Bv. Keynesianisme vs monetarisme
Internationaal	Bv. Europese bonusregulering	Bv. Ontvlechting van multinationals	Bv. Internationale toezichthouding

Dit visiedocument beperkt zich tot ordening op het lokale en nationale niveau, en richt zich voornamelijk op vraagstukken op micro- en mesoniveau. Dit betekent uiteraard ook dat we veel onderwerpen op deze plek onbesproken laten. Wij zullen bijvoorbeeld geen uitspraken doen over de vormgeving van het macro-economisch beleid of de wijze waarop in internationaal verband

toezichthouding zou moeten worden georganiseerd. In plaats daarvan concentreren wij ons op de niveaus die voor politieke partijen in Nederland het meest relevant zijn.

3. De kern van het sociaal-liberale gedachtegoed

Het doel van de ordening is: *het organiseren van de samenleving op een duurzame wijze met als oogmerk de kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen voor de langere toekomst te verzekeren.*⁷ Deze doelstelling sluit goed aan bij de door D66 (2006) geformuleerde richtingwijzers:

- 1) *Richtingwijzer 1: Vertrouw op de eigen kracht van mensen.* Mensen zijn dermate creatief dat zij steeds opnieuw zelf oplossingen voor vraagstukken kunnen vinden. Wat mensen voor zichzelf en anderen kunnen doen, is in het algemeen veel belangrijker en effectiever dan wat een overheid of markt kan bewerkstelligen.
- 2) *Richtingwijzer 2: Denk en handel internationaal.* Een open blik naar de rest van de wereld staat voorop, met Europa als binnenland. Internationale samenwerking en economische vooruitgang zijn de sleutels naar een wereld met minder oorlogen en conflicten. Protectionisme werkt contraproductief.
- 3) *Richtingwijzer 3: Beloon prestatie, en deel de welvaart.* Streef naar economische zelfstandigheid voor zoveel mogelijk mensen en beloon mensen die uitmuntend presteren. Het is vanzelfsprekend om welvaart met elkaar te delen zodat de minder bedeelden niet worden uitgesloten.
- 4) *Richtingwijzer 4: Streef naar een harmonieuze en duurzame samenleving.* Respect en mededogen voor onze medemens en leefomgeving zijn essentieel. Roofbouw, sociaal en ecologisch, moet worden voorkomen want dat tast op lange termijn de kwaliteit van leven van allen aan.
- 5) *Richtingwijzer 5: Koester de grondrechten en gedeelde waarden.* Menselijke omgang en overheidshandelen moeten steunen op respect voor fundamentele waarden van menselijkheid en democratie. Grondrechten moeten worden beschermd in de context van de democratische rechtstaat.

Omdat 'kwaliteit van leven' een subjectief begrip is, is de vrijheid voor het individu om zelf invulling te geven aan haar of zijn leven, en het geluk naar eigen inzicht na te streven, een belangrijk

⁷ Dit is een eigen interpretatie van de duurzaamheidsdoelstelling uit het Brundtland rapport (UN, 1987) en het utilitaristische concept van maatschappelijke welvaart.

uitgangspunt, zoals vervat in richtingwijzer 1. Deze eerste richtingwijzer is daarmee het centrale uitgangspunt van het sociaal-liberale gedachtegoed.

D66 vertrouwt op de eigen kracht van mensen om zelf vorm te geven aan het eigen leven. Daarmee stelt D66 de facto de ordening door mensen onderling boven de alternatieven van bureaucratieën en markten. Dat vertrouwen in de eigen kracht van mensen is echter niet grenzeloos. Menselijk gedrag kent beperkingen. Zo blijkt het voor mensen lastig te zijn om over de eigen begrensde en korte horizon heen te kijken, zowel in plaats (richtingwijzer 2) als in tijd (richtingwijzer 4). Ook is de neiging tot solidariteit buiten de eigen kring beperkt (richtingwijzer 3). Deze drie richtingwijzers bakenen dus de ‘spontane’ reikwijdte van de eerste richtingwijzer af, terwijl richtingwijzer 5 het belang van elementaire vrijheden en democratie onderstreept. Democratie en de rechtstaat vormen immers het grondrechtelijk fundament dat burgers de mogelijkheid geeft om zich uit te spreken en te verzetten als hun vrijheden en rechten worden bedreigd of ingeperkt.

Drie criteria en drie principes

Aan het hoofddoel van de ordening – het organiseren van een samenleving op een duurzame wijze met als oogmerk de kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen voor de langere toekomst te verzekeren – zijn drie criteria te verbinden: verbondenheid, rechtvaardigheid en efficiëntie. Daarbij moeten we rekening houden met ecologische grenzen.⁸

De gekozen ordening moet allereerst *efficiënt* zijn: wij kunnen ons geen onderbenutting van schaarse middelen veroorloven in een wereld die bevolkingsgroei wil koppelen aan kwaliteit van leven voor iedereen.⁹ In lijn met de richtingwijzer ‘denk en handel internationaal’ betekent dit onder meer dat de Nederlandse economie zich – ingebed in Europa – in de wereldwijde concurrentiestrijd moet kunnen handhaven. De verwijzingen naar het ‘deel de welvaart’ uit richtingwijzer 3 en ‘de harmonieuze samenleving’ uit richtingwijzer 4 betekenen ook dat de ‘duurzame wijze’ in de doelstelling gepaard moet gaan met een maatschappelijke ordening die

⁸ Deze randvoorwaarde, namelijk dat de samenleving zich binnen ecologische grenzen blijft bewegen en overexploitatie van de natuurlijke hulpbronnen moet vermijden, sluit goed aan bij richtingwijzer 4: ‘streef naar een duurzame samenleving’. We laten de ecologische grenzen in de rest van dit visiedocument echter buiten beschouwing. Hoewel economische ordening en ecologische duurzaamheid samenhangen, voert het op deze plek te ver hieraan veel aandacht te besteden.

⁹ Het kan mogelijk geen kwaad om in herinnering te roepen dat het economische efficiëntiebegrip ruim moet worden geïnterpreteerd. Het gaat om meer dan lagere kosten alleen (zogenaamde ‘statische’ efficiëntie), maar bijvoorbeeld ook over innovatie (of ‘dynamische’ efficiëntie). Efficiënt in die zin betekent dat geen waardevolle mogelijkheden en hulpmiddelen verkwaast worden of on(der)benut blijven.

rechtvaardig is, en als zodanig moet worden ervaren door (het overgrote deel van) de bevolking; de schaarse middelen moeten ‘redelijk’ of ‘eerlijk’ worden verdeeld.

Tenslotte erkennen de sociale wetenschappen – en ook sociaal-liberalen¹⁰ – dat het individu niet tot zijn volle ontplooiing kan komen in een sociaal vacuüm. Mensen zijn sociale wezens, die hun medemens nodig hebben om zich gewaardeerd te weten, om zich thuis te voelen, om een positief zelfbeeld te ontwikkelen, om van daaruit een bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving, et cetera. Dat is essentieel voor het welbevinden van elk individu, maar ook voor bijvoorbeeld de productiviteit in teams binnen bedrijven en de ontwikkeling van een moreel kompas. In een duurzame samenleving voelen mensen zich daarom ook onderling *verbonden*. Van afdwingbare rechten en betaalbare goederen alleen wordt immers niemand gelukkig.

Kortom: mensen een thuis bieden (verbondenheid), de interne spanningen beheersbaar houden (rechtvaardigheid) en de externe concurrentie het hoofd bieden (efficiëntie) zijn de criteria die de realiteit aan een duurzame sociaal-economische ordening stelt. Een ordening die daaraan niet voldoet, kan geen duurzame ordening zijn, en schiet dus voorbij aan het gestelde doel.

Verwant aan de genoemde criteria is een drietal principes die het voor een sociaal-liberaal mogelijk maken te streven naar de hoogst mogelijke kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen: individuele betrokkenheid, sociale veiligheid en economische (en politieke) betwistbaarheid. *Betrokkenheid* is gerelateerd aan het ‘sociale’ van het sociaal-liberalisme: bij de vrijheid van het individu zijn leven naar eigen inzicht in te richten hoort een zekere mate van betrokkenheid bij (en verantwoordelijkheid voor) zijn omgeving. In simpele (kleine) samenlevingen is betrokkenheid bij de rest van de groep vaak voldoende om tot een efficiënte en rechtvaardige ordening te komen. Als veel en herhaaldelijk interacties plaatsvinden binnen een beperkte groep mensen in wisselende afhankelijkheidsrelaties, dan ontstaat een spontane ordening gebaseerd op reciprociteit en vertrouwen.¹¹

¹⁰ D66 plaatst zichzelf in de traditie van het sociaal-liberalisme, een politieke denkrichting waarin de vrijheid (*libertas*) van denken, geloven en handelen van het individu centraal staat. Even belangrijk als deze vrijheid is de verbondenheid die de individuele leden van een samenleving (*societas*) onderling met elkaar hebben. Deze verbondenheid vormt de basis voor een veilige en rechtvaardige samenleving.

¹¹ Jared Diamond (1997) beschrijft mooi dat de grootte van een louter en alleen op dit principe geordende samenleving het aantal van 300 tot 400 tot individuen niet kan overstijgen. Als dat aantal wordt overstegen, neemt de kans op anonieme en eenmalige contacten dramatisch toe, zodat de spontane ordening snel aan kracht verliest. Zijn stelling is dat om die reden de bureaucratie en later de markt als ordeningsprincipes zijn “uitgevonden”. Toch kunnen nog legio voorbeelden van spontane ordening worden gevonden, ook in een complexe moderne samenleving

Als de omgeving erg complex en gefragmenteerd wordt, dan is een systeem nodig dat een basale *sociale veiligheid* garandeert.¹² Het gaat hierbij zowel om materiële (bijvoorbeeld inkomsten en huisvesting) als immateriële veiligheid (bijvoorbeeld grondrechten en tolerantie). Daarnaast zet de maatschappelijke ordening mensen pas aan tot maximale zelfontplooiing en creativiteit als daarvoor ook de ruimte is en waardering bestaat. Het behalen van succes moet ruimhartig worden beloond, maar niet met een onbetwistbare positie. Een centraal begrip in dit visiedocument is het liberale principe van *betwistbaarheid*, dat betekent dat ieder bedrijf, ieder product of iedere mening uitgedaagd moet kunnen worden. Alleen als *insiders* worden uitgedaagd om hun positie te blijven verdedigen hebben *outsiders* perspectief op verbetering. Elke gevestigde positie moet steeds economisch en politiek betwistbaar zijn; er moet zoveel mogelijk ruimte bestaan voor alternatieven. Betwistbaarheid, kortom, zorgt voor liberale bewegingsvrijheid.¹³

Samenhang tussen begrippen

De samenhang tussen de drie criteria – verbondenheid, efficiëntie en rechtvaardigheid – en de drie principes – betrokkenheid, betwistbaarheid en veiligheid – staat schematisch weergegeven in figuur 1. Hoewel veiligheid een onmisbare rol speelt bij de borging van rechtvaardigheid, betwistbaarheid bij het stimuleren van efficiëntie en betrokkenheid leidt tot verbondenheid, zijn de andere twee principes ook van belang voor efficiëntie, verbondenheid en rechtvaardigheid. Een betwistbare markt kan leiden tot rechtvaardige (of als rechtvaardig ervaren) uitkomsten (bijvoorbeeld een ondernemer die met een eigen uitvinding rijk wordt). Veiligheid is een voorwaarde voor duurzame (dynamische) efficiëntie omdat een individu alleen vanuit een veilige positie toekomt aan de ontwikkeling en ontplooiing van haar of zijn eigen talent ten bate van zichzelf en de samenleving (bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde die het zich kan veroorloven een goed passende baan te zoeken). En betrokkenheid is van evident belang voor het bereiken van zowel

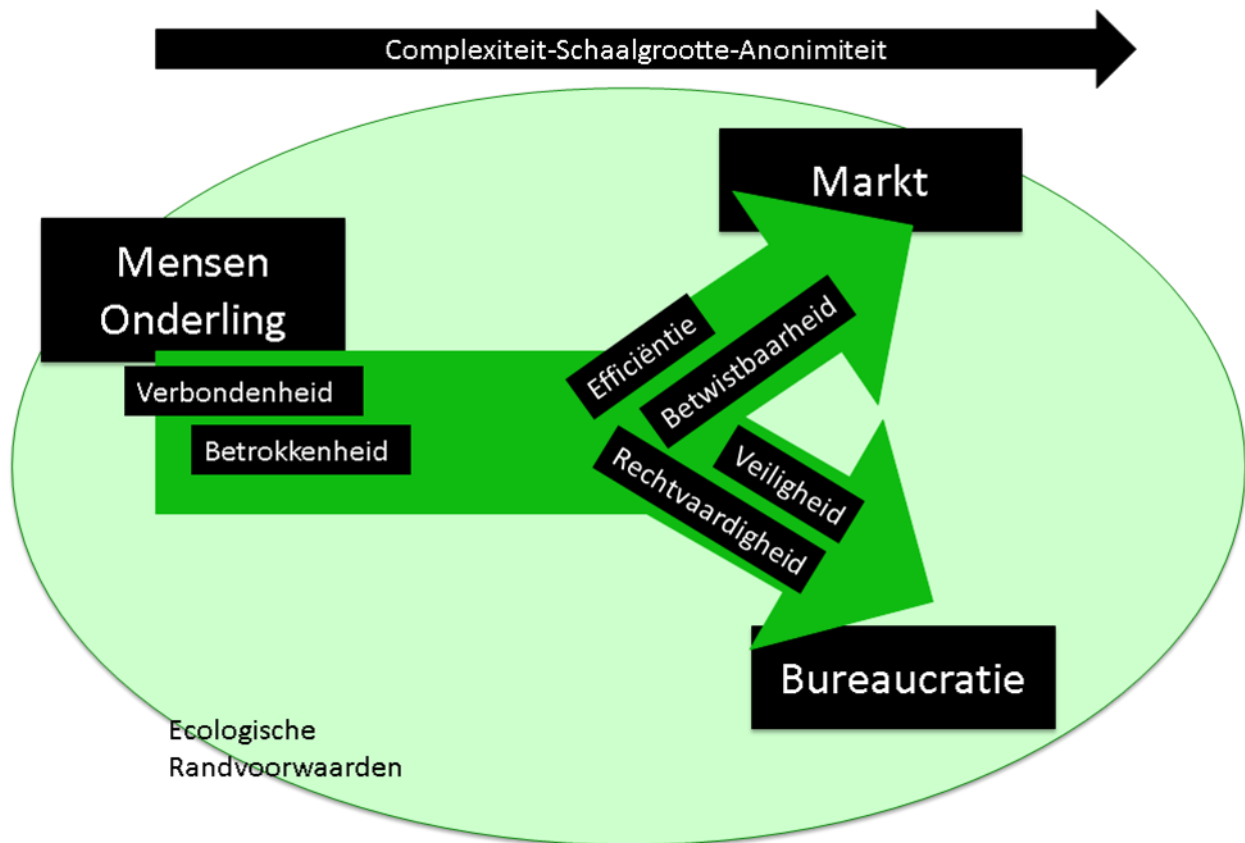
als de Nederlandse. Voorbeelden zijn gezinnen, kleine bedrijven en sportverenigingen, alsmede de informele interacties binnen kleinere teams binnen grote organisaties.

¹² In die zin spreekt Adam Smith (1776) over “necessities” en Amartya Sen van “capacities” waar eenieder over moet kunnen beschikken om in de samenleving te kunnen functioneren. Smith stelt dat: “*By necessities I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but what ever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even the lowest order, to be without. (...) Custom (...) has rendered leather shoes a necessary of life in England. The poorest creditable person of either sex would be ashamed to appear in public without them.*” Een veilige basis omvat dus meer dan alleen de eerste levensbehoeften in strikte zin.

¹³ Zie onder meer een eerder artikel van Van Witteloostuijn (2008a) in *Idee*, het politiekwetenschappelijke tijdschrift van de Mr. Hans van Mierlo Stichting.

efficiëntie als rechtvaardigheid, terwijl onveiligheid en onbetwistbaarheid de verbondenheid met de samenleving ondermijnen.

Figuur 1: Elementen van een sociaal-liberale maatschappelijke ordening



Een sociaal-liberale maatschappelijke ordening koppelt betrokken individuen in sociale veiligheid aan liberale betwistbaarheid (Van Witteloostuijn, 2008a). Dat is geen sinecure: te veel van het één gaat ten koste van het ander. De onvermijdelijke keerzijde van (te veel) betwistbaarheid is onveiligheid. Wat vandaag werkt, kan morgen worden betwist; wie vandaag succesvol is, kan morgen worden uitgedaagd en verslagen. Dat geeft een vanuit efficiëntieoogpunt gewenste dynamiek, maar kent het gevaar dat mensen geen risico meer nemen omdat zij zich onveilig voelen. Wie niet veilig is, is geneigd geen risico's te nemen. Wie wel veilig is maar niet betrokken, neemt wellicht wel risico's, maar vaak niet de goede. Andersom is het gevaar bij (te veel) veiligheid dat een beweging in de richting van verstarring optreedt. En als verworven rechten en posities onaantastbaar worden, keren we terug naar het onrecht van een standen- en klassenmaatschappij, waarin talent en inspanning onvoldoende worden beloond en veiligheid kan omslaan in

instabiliteit. In te veel betrokkenheid liggen ten slotte cliëntelisme, nepotisme en vriendjespolitiek op de loer.

Tot slot merken we nog op dat verbondenheid (betrokkenheid), rechtvaardigheid (veiligheid) en efficiëntie (betwistbaarheid) langs nog een andere weg onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Enerzijds leidt (gevoeld) onrecht (bijvoorbeeld grote beloningsverschillen of discriminatie op de arbeidsmarkt) tot een afbrokkelen van betrokkenheid, tot sabotage en verzet, hetgeen de efficiëntie schaadt. Anderzijds geldt dat inefficiëntie (bijvoorbeeld werkloosheid, het niet kunnen toepassen van nieuwe ideeën of het verspillen van natuurlijke hulpbronnen) mensen doet afhaken of in een isolement brengt, wat vaak wordt ervaren als onrechtvaardig.¹⁴ In de discussie over mensen, markten en bureaucratieën als ordeningsprincipes dienen verbondenheid, efficiëntie en rechtvaardigheid daarom in samenhang te worden geanalyseerd. Het is zinvol om vanuit dat perspectief steeds naar de balans te zoeken tussen betwistbaarheid, veiligheid en betrokkenheid.

¹⁴ De relatie tussen efficiëntie, betrokkenheid en rechtvaardigheid is overigens deels cultureel bepaald. Wat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten als redelijk wordt ervaren, kan in Nederland tot grote fricties leiden en andersom.

4. Een ander perspectief op ordeningsvraagstukken

Zoals eerder gezegd, zijn markten, bureaucratieën en mensen onderling belangrijke ordeningsprincipes, die kunnen worden ingezet om een rechtvaardige en efficiënte ordening te bewerkstelligen die mensen verbindt. De markt is op het eerste gezicht het meest geschikt voor het genereren van efficiëntie, terwijl de bureaucratie vooral wordt gezien als een hoeder van (sociale) rechtvaardigheid. Mensen onderling kunnen zelf het beste een verbondenheid met elkaar genereren. De keuze voor het ene of het andere instrument wordt gedreven door de mate waarin zij bijdragen aan het gedefinieerde doel. Markten, bureaucratieën of mensen onderling als ordeningsprincipes zijn dus geen doelen op zich, maar hulpmiddelen om doelen te bereiken. De keuze voor het één of het ander hangt af van de respectievelijke sterke en zwakke punten van de ordeningsprincipes.

Markt waar het kan...?

In het verleden heeft D66 gekozen voor het adagium *'markt waar het kan, overheid waar het moet'*, om uit te drukken dat zij rationeel wil omgaan met de beperkte hulpbronnen én dat zij maximale ontplooiing van individueel talent nastreeft, met een niet-naïef maar sterk vertrouwen in marktwerking als uitgangspunt. D66 erkent dat een krachtige marktmeester nodig is. Pas als marktfalen of groot onrecht evident is, komt de overheid (of preciezer: de bureaucratie – de ordeningstak van de overheid) in beeld als alternatief. Deze stellingname impliceert een hiërarchie: markten komen eerst en bureaucratieën later, alleen als dat werkelijk nodig is. De vraag is of deze hiërarchie nog past bij een moderne invulling van de op het sociaal-liberale gedachtegoed gestoelde ordening.

Allereerst moeten mensen onderling als ordeningsprincipe een plaats krijgen in het denkraam. Hiervoor hebben wij immers gesteld dat vertrouwen op eigen kracht van mensen de kern raakt van het sociaal-liberale gedachtegoed van D66. Daar hoort bij dat wat mensen, met al hun vindingrijkheid en creativiteit, onderling kunnen regelen (ordenen) door sociaal-liberalen als belangrijker wordt gezien dan wat bureaucratieën, of zelfs markten, kunnen doen. Hier past terughoudendheid ten aanzien van de keuze voor bureaucratie en/of markt omdat betrokkenheid en verbondenheid in deze beide andere ordeningen in het gedrang komen.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat een hiërarchie van de markt boven de bureaucratie misplaatst is als moet worden gekozen uit deze twee ordeningsprincipes.¹⁵ De markt heeft, net als de bureaucratie, haar sterke en haar zwakke kanten (zie verderop in dit document). Zeker: een goed georganiseerde markt scoort goed op efficiëntie. Slechts bij toeval worden de uitkomsten echter als rechtvaardig ervaren. Daarnaast is veiligheid veelal de vijand van betwistbaarheid. Een goed georganiseerde en aangestuurde bureaucratie kan veiligheid bieden en rechtvaardigheid waarborgen, maar zal slechts bij hoge uitzondering de meest efficiënte oplossing bieden. Doorgaans moet een balans tussen beide worden gezocht door de koppeling van veiligheid én betwistbaarheid.

Van hiërarchie naar gelijkwaardigheid

De invulling van het sociaal-liberale gedachtegoed die hier wordt uitgewerkt, impliceert dat mensen onderling, markten en bureaucratieën gelijkwaardige ordeningsprincipes zijn, elk met unieke sterke en zwakke punten. Markten, mensen onderling én bureaucratieën: ze kunnen slagen en ze kunnen falen. Deze principiële gelijkwaardigheid impliceert dat niet op voorhand het ene of het andere instrument de hiërarchische voorkeur moet krijgen. In algemene theoretische zin vormen mensen onderling, markten en bureaucratieën geen verticale hiërarchie of bovenschikking, maar een horizontale nevenschikking. Op specifiek terreinen kan uiteraard de conclusie zijn dat het ene dan wel het andere ordeningsprincipe de eerste viool moet spelen, vrijwel altijd met de ‘tegenvoeters’ als bespelers van de tweede en derde viool. Ten principale zijn markt en bureaucratie echter complementen, geen substituten. Daarbij zijn zij beide vaak substituuut voor de ordening op basis van de interactie tussen betrokken mensen onderling. Per concreet geval moet worden afgewogen in welke verhoudingen de drie ordeningsprincipes moeten worden ingezet, en hoe zij elkaar kunnen aanvullen en/of versterken.

Het adagium *‘markt waar het kan, overheid waar het moet’* moet daarom in een ruimere en vragende vorm worden gegoten: Wat kunnen mensen zelf doen? Wat kan de markt? En wat moet aan de bureaucratie worden overgelaten? Of nog preciezer: waarom moet voor welke mengvorm van markten, bureaucratieën en mensen onderling worden gekozen?¹⁶ Om op deze vragen een

¹⁵ Het is uiteraard wel goed mogelijk dat in een bepaalde context of periode een partij van mening is dat op veel terreinen de bureaucratie te ver is opgerukt of het principe van mensen onderling faalt, zodat een pleidooi voor meer marktwerking wordt gehouden.

¹⁶ Deze vraag impliceert een pragmatische aanpak die past bij D66. Van dogma’s valt in het algemeen weinig heil te verwachten. Uiteraard behoeft pragmatisme niet gepaard gaan met richtingloosheid. Met het analysekader dat hier wordt geschetst, pogen wij dat wat binnen D66 vaak pragmatisme wordt genoemd in te bedden in het sociaal-liberale gedachtegoed.

antwoord te formuleren is het van belang de sterke en zwakke punten van de drie ordeningsmechanismen messcherp voor ogen te hebben.

Ordering op kleine schaal: mensen onderling

In de geschiedenis van de mensheid hebben gemeenschappen lang kunnen volstaan met spontane ordening via interactie tussen mensen onderling. Rondzwervende stammen van enkele honderden individuen konden op basis van vertrouwen, reputatie en sociale druk hun ordening organiseren zonder bureaucratie en markt. Die spontane ordening of zelfregulering verbindt op een natuurlijke wijze rechtvaardigheid, veiligheid, betwistbaarheid en efficiëntie, zeker wanneer wordt bedacht dat concurrentie tussen gemeenschappen dat laatste afdwong. Dit oudste ordeningsmechanisme is met de menselijke natuur vergroeid en heeft ook in de moderne samenleving nog steeds een belangrijke plek. Het vraagt betrokkenheid, en het beloont deze betrokkenheid met verbondenheid. Het is terug te vinden in gezinnen, in schoolklassen, op de werkvloer en in verenigingen. Met de richtingwijzer ‘vertrouw op de eigen kracht van mensen’ in het achterhoofd is dit ordeningsmechanisme voor veel sociaal-liberalen een spontane keuze. Deze stellingname wordt ondersteund door de inzichten uit modern wetenschappelijk onderzoek. Op deze plaats moet een korte bespreking van twee relevante onderzoekstradities volstaan.

Best practices

In de eerste plaats is binnen de bedrijfskunde veel onderzoek verricht naar zogenaamde *best practices* in bedrijfsbeleid, vooral in de sfeer van de omgang met personeel, die gepaard gaan met superieure bedrijfsprestaties (Pfeffer, 1996; Sorge en Van Witteloostuijn, 2004). Twee voorbeelden kunnen de bevindingen illustreren. Ten eerste is gebleken dat zogenaamde “high-commitment human resource management practices” een positieve uitwerking hebben op bedrijfsprestaties (Huselid, 1995; Delaney en Huselid, 1996). Een werknemer die zich serieus genomen voelt, is sterker gemotiveerd om zich in te zetten voor haar of zijn werkgever. Dat uit zich in creativiteit, inzet en samenwerking. In deze context is het cruciaal om personeelsbeleid – in jargon: *human resource management* – te enten op investeringen in werknemers. Dat uit zich bijvoorbeeld in beloningsbeleid dat niet karig is, in mogelijkheden tot serieuze scholing en in medezeggenschap die meer is dan een rituele dans. Deze laatste observatie past in de tweede illustratie. Een welwillende houding van de bedrijfsleiding ten opzichte van de ondernemingsraad gaat gepaard met superieure bedrijfsprestaties (Van den Berg, Grift en Van Witteloostuijn, 2011a & 2011b). De installatie van een ondernemingsraad alleen is niet genoeg; zo’n inspraakorgaan moet door de leiding ook serieus worden genomen. In dat laatste geval zorgt medezeggenschap voor extra creativiteit en inzet die aan de hele organisatie ten goede komt.

Joint production

In de tweede plaats zijn bevindingen in de context van (quasi-)experimenteel onderzoek op het snijvlak van psychologie en sociologie veelzeggend. In veel gevallen komt de eigen kracht van mensen pas volop tot uitdrukking als zij met anderen gemeenschappelijke doelen realiseren. De mens is van nature geneigd om de grootste inspanning, creativiteit en toewijding te leveren als het gaat om zogenaamde gezamenlijke productie (in wetenschappelijk jargon: *joint production*), oftewel: participatie in gemeenschappelijke projecten met eigen verantwoordelijkheid (Lindenberg en Foss, 2010; Tomasello, Carpenter, Call, Behne en Moll, 2005). In de orthodox-economische veronderstelling van het individu dat zijn eigenbelang nastreeft, komt de meerwaarde van gezamenlijke productie niet voor. Integendeel: zij werkt daar het zogenoemde liftersgedrag (*freeriding*) in de hand. In het echte leven – in gezinnen, binnen bedrijven, maar bijvoorbeeld ook in de wetenschap – verhoogt gezamenlijke productie juist het potentieel en de inbreng van mensen. Voor efficiënte, gezamenlijke productie zijn verbondenheid en (het gevoel van) rechtvaardigheid van eminent en evident belang. Nobelprijswinnaar Eleonor Ostrom kreeg in 2009 haar Nobelprijs in de economie voor haar onderzoek naar deze ‘spontane’ ordening – een ordening zonder bureaucratie met afdwingbare rechten en plichten en zonder markt met anonieme en vrijwillige transacties. Zij schreef vooral over kleine gemeenschappen die met name natuurlijke hulpbronnen, waarvan de gemeenschap als geheel van afhankelijk was, ook zonder wetten of prijzen efficiënt en duurzaam bleken te kunnen beheren.¹⁷

Deze ordening van mensen onderling weet doorgaans de drie sociaal-liberale criteria – betrokkenheid, betwistbaarheid en veiligheid – te verenigen. Relaties tussen betrokken en verantwoordelijke mensen zijn stabiel, veilig en betrouwbaar, maar zonder vanzelfsprekend te worden omdat uitdagen altijd mogelijk blijft. Door die combinatie van veiligheid en betwistbaarheid in samenhang met de balans tussen vrijwillige transactie en niet-afdwingbare maar wederzijds gerespecteerde sociale plichten en rechten is dit ordeningsmechanisme op een subtiele manier met de aard van de mens vergroeid gedurende vele duizenden jaren van evolutie. Het is triviaal om hier met het gezin als voorbeeld aan te komen, maar er zijn genoeg andere goede voorbeelden, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs, de kinder- en jeugdzorg en het bedrijfs- en verenigingsleven.

¹⁷ Het werk van Eleonor Ostrom is gericht op de analyse van de omstandigheden waaronder groepen van mensen tot succesvolle samenwerking in staat blijken door via gezamenlijke productie collectieve goederen tot stand te brengen en in stand te houden (zie bijvoorbeeld haar boek *Governing the Commons* uit 1991). Een gedetailleerde analyse van de condities waaronder zelfregulering valt te preferen boven markt en overheid, of hoe zelfregulering moet worden gecombineerd met markt en/of overheid, voert hier te ver (zie ook Lindenberg, 2008 en 2010).

Betrokkenheid en verbondenheid

De grote kracht van ordening door mensen onderling is de betrokkenheid die wordt gevraagd en beloond, alsmede de onderlinge verbondenheid die dat schept. Dat maakt dat ordening van kleine groepen die herhaaldelijk met elkaar in contact zijn in wisselende rollen, veelal het best aan de groep zelf overgelaten kan worden. Dat is politiek hoogst relevant. Overal waar betrokkenheid nodig is, is ordening volgens het model van de kleinere gemeenschap zinvol.

Een essentiële uitwerking van dit ordeningsmechanisme is terug te vinden in de 'professies'. Een professie onderscheidt zich van een beroep doordat de uitvoerder van een professie haar of zijn vak deelt met een gemeenschap van gelijkgestemden. De reputatie binnen die gemeenschap, de onderlinge waardering (of het ontbreken daarvan) en de verantwoording achteraf aan gelijken zijn elementen van een geïnstitutionaliseerde ordening van mensen onderling. Professies als artsen en advocaten, maar ook docenten en verpleegkundigen, vormen zo'n gemeenschap. De relatie tot de patienten/cliënten/leerlingen is dan wel niet steeds wisselend en gelijkwaardig, maar professionals hechten zeer aan waardering van collega's. Ook verantwoorden zij zich naar elkaar. Dat is nodig om maatwerk te kunnen bieden; dat is ook nodig om voor de cliënt, leerling of patient tot dienst te zijn.¹⁸

Als de politiek in zo'n professionele ordening inbreekt met beprijzing en/of wet- en regelgeving, dan wordt de bestaande ordening onomkeerbaar vernietigd; vaak wordt dan meer kapot gemaakt dan ons lief is. Soms is dat onvermijdelijk, maar vaak ook niet. Bij het vernietigen van een spontane ordening van mensen onderling komt de onderlinge verbondenheid en individuele betrokkenheid altijd onder druk te staan, met alle nadelen van dien. Over de vernietigende effecten van markt of bureaucratie op vooral motivatie, betrokkenheid en arbeidsvreugde, bijvoorbeeld op scholen, is al veel geschreven. De sleutelmechanismen van de spontane ordening – reciprociteit, empathie, reputatie en *'gift exchange'* – vallen weg in een grote anonieme massa en/of zodra interactie wordt gereguleerd via bureaucratische of marktprincipes.

Vaak is dit echter ook onvermijdelijk. In een complexe, gespecialiseerde en geglobaliseerde samenleving als de Nederlandse volstaat dit spontane ordeningsprincipe vaak niet (alleen) meer. Als groepen groot zijn, als interacties veelal een eenmalige en anonieme vorm aannemen en als eventuele negatieve bijeffecten buiten het gezichtsveld en bevattingsvermogen van de

¹⁸ Deze vorm van ordening lijkt op de middeleeuwse gilde. Overigens blijft waakzaamheid geboden omdat gilde-achtige structuren kunnen ontaarden in schadelijke manifestaties van bescherming van de eigen kaste die ten koste gaan van betwistbaarheid.

betrokkenen vallen, dan is spontane ordening kwetsbaar, inefficiënt en onrechtvaardig. Immers: de zachte dwang van de herhaalde sociale interactie verdwijnt en wordt vervangen door vrijblijvende en eenmalige transacties. De spontane ordening tussen mensen onderling lijkt tegen zijn grenzen aan te lopen als mensen elkaar niet persoonlijk kennen. Dan komen de ordeningsprincipes bureaucratie en markt in beeld.

5. Ordening op grote schaal: markten en bureaucratieën

De markt waar het kan....

Aan het eerste gedeelte van het D66-adagium ‘*de markt waar het kan, de overheid waar het moet*’ ligt, zoals eerder gezegd, de veronderstelling ten grondslag dat een marktordering meer ruimte laat voor ontplooiing van het individu. Op een markt is een individu vrij zijn eigen doelen na te streven en daarmee is ook het maatschappelijk belang van een efficiënte ordening gediend. Hierbij past uiteraard de kanttekening dat de perfecte marktwerking die wordt geformaliseerd in de neoklassieke economische modellen ronduit heroïsche veronderstellingen vergt. Daar waar niet aan deze veronderstellingen wordt voldaan, is ook een *hardcore* neoliberale econoom bereid een rol voor de overheid te accepteren.¹⁹ Het bekende rijtje imperfecties staat in elk basisleerboek economie: externe effecten, informatie-asymmetrie, marktmacht en publieke goederen zijn de klassieke vormen van marktfalen die interventie door overheden rechtvaardigen. Dit ingrijpen wordt onderbouwd met een efficiëntie-argument: de overheid grijpt in deze logica alleen in als de markt niet in staat is om efficiënte uitkomsten te genereren.

Hier gaan wij echter een paar stappen verder. Zelfs waar geen sprake is van de klassieke vormen van marktfalen is een blind geloof in de efficiëntie van de markt onverstandig. Immers, de stelling dat een markt tot efficiënte allocatie leidt is gestoeld op twee sleutelveronderstellingen, die beide op gespannen voet staan met recente wetenschappelijke inzichten en de beleidswerkelijkheid: de *homo economicus* en het efficiënte-markttheorema. Daarnaast kan niet genoeg worden benadrukt dat efficiëntie alleen niet genoeg is voor een sociaal-liberaal. Een ordening moet ook sociaal duurzaam blijven. Daar komen wij op terug, nadat we het begrippenpaar markt en efficiëntie nader hebben toegelicht.

Homo economicus

Het is moeilijk vol te houden dat een mens als *homo economicus* handelt – dat wil zeggen: uit welbegrepen eigenbelang rationeel keuzes maakt door haar of zijn verwachte nut te maximaliseren na verwerking van alle beschikbare en relevante informatie. Die veronderstelling is

¹⁹ In de economische wetenschappen functioneert het neoklassieke evenwicht met perfecte concurrentie in een wiskundig algemeen-evenwichtsbouwwerk overigens als een analytisch ideaaltypisch ijkpunt, en zelden of nooit als een realistische doelstelling voor economisch beleid. Hoewel in veel werk in de neoklassieke traditie wordt uitgegaan van een enge definitie van de *homo economicus*, hoeft dat niet per se het geval te zijn. Vooral Nobelprijswinnaar Gary Becker is beroemd geworden met de oprekking van het neoklassieke model van de *homo economicus* (zie bijvoorbeeld Becker, 1976).

aantoonbaar (en aangetoond) onjuist. Het eigenbelang is niet ‘welbegrepen’, mensen handelen niet uitsluitend of zelfs niet hoofdzakelijk uit eigenbelang, mensen zijn maar heel beperkt in staat informatie adequaat te verwerken, mensen hebben vaak een hekel aan keuzes maken, et cetera. Aan zichzelf overgelaten sparen bijna alle mensen in het algemeen te weinig voor hun oude dag, laten zij zich door gisse financieel adviseurs verleiden tot het aankopen van bizarre producten, vertrouwen zij blind op een West-Europese bank die via internet spaarproducten aanbiedt en storten zij bedragen die ver uitgaan boven de garanties van centrale banken. Kortom: mensen informeren zich matig, overzien een te korte tijdshorizon, handelen routinematig, zijn gevoelig voor groepsdruk, uiterlijkheden, het weer, enzovoort (Thaler en Sunstein, 2009). De mens is een complex economisch, psychologisch en sociaal gedreven wezen, die keuzes maakt waarbij factoren als beperkte rationaliteit, imitatiegedrag en hebzucht een belangrijke rol spelen. Bovendien: wat individueel (en op korte termijn) rationeel is, hoeft niet collectief (en op lange termijn) rationeel te zijn.

Veel economen erkennen deze werkelijkheid, en kwalificeren hun resultaten vanuit deze wetenschap. Slechts weinig beleidsmakers overzien echter de verstrekkende implicaties van de eerder gemaakte standaardveronderstelling, met als gevolg dat deze wetenschappelijke kwalificaties in de beleidspraktijk te vaak achter de horizon verdwijnen. Het voorbeeld van prijsprikkels (bv. energieheffingen) is illustratief. Zeker aan de marge hebben deze (vaak onverwacht) weinig effect op het handelen van echte mensen, die uiteindelijk in grote meerderheid kudde- en gewoontedieren zijn. Daarmee leiden markten en marktconforme beleidsinstrumenten niet noodzakelijkerwijs tot een efficiëntere allocatie. De mens heeft af en toe een duwtje (een *nudge*) in de goede richting nodig.²⁰

Maar als de echte mens niet alleen een *homo economicus* maar ook een *homo psychologicus* en *homo sociologicus*, kunnen we dan nog wel vertrouwen op de kracht van mensen? D66 vertrouwt op de eigen kracht van mensen, maar zou daarbij niet moeten vertrouwen op de superkrachten van een *homo economicus*. Overigens houdt D66 in de richtingwijzers ook impliciet rekening met die menselijke beperkingen, door richtingwijzer 1 ‘vertrouw op de eigen kracht van mensen’ te laten begrenzen door de richtingwijzers 2 tot en met 5. De kracht van mensen is beperkt en sterk afhankelijk van het zelfregulerend vermogen van het individu, van de vaardigheid om plannen te kunnen maken en implementeren, en tegenstrijdige doelen op een dusdanige manier te harmoniseren dat spijt wordt geminimaliseerd (Lindenberg, 2008 en 2010). Het zelfregulerend

²⁰ Zie ook Thaler and Sunstein (2009).

vermogen is geworteld in de cognitieve en psychische capaciteiten om het eigen handelen gedisciplineerd te plannen en te richten op individuele zelfontplooiing en gezamenlijke productie. Dat vermogen verschilt sterk van individu tot individu, en over plaats en tijd. Ook geldt dat bij (groepen) mensen die zich buitengesloten voelen, het zelfregulerend vermogen vermindert (Baumeister, De Wall, Ciarocco en Twenge, 2005).

Aan de ene kant dient dit zelfregulerende vermogen, van individuen en groepen, in een sociaal-liberale ordening te worden gestimuleerd. Toegankelijk en hoogwaardig onderwijs is daarbij bijvoorbeeld van groot belang. Aan de andere kant kunnen de tekortkomingen in dit vermogen (gedeeltelijk) door een overheid worden gecompenseerd. Hierbij is de organisatie van terugvalopties (*defaults*) in of buiten markten cruciaal. Marktwerking kan worden verbeterd door de *homo sociologicus* te ondersteunen in haar of zijn keuzegedrag: niet door paternalistisch keuzes voor te schrijven met wetten of ‘normen en waarden’, maar door de verschillen in zelfregulerend vermogen zo goed mogelijk te neutraliseren. Dus niet een morele gedragscode: “Gij zult geen wurghypotheek verkopen aan argeloze consumenten”, of zelfs een wet: “Gij moogt geen wurghypotheek verkopen”, maar zorgen dat alle hypotheekaanbieders ten minste een gegarandeerd veilig standaardproduct aanbieden. Daarnaast moet consumentenbescherming zo worden ingericht dat alleen mensen die willens en wetens in ingewikkelde risicovolle producten stappen, daar ook het slachtoffer van worden. Liberalen erkennen ieders recht om zichzelf te laten bedonderen, maar voor de sociaal-liberaal zou dat wel uit eigen vrije wil en bij het volle verstand moeten gebeuren.

Het efficiënte-markttheorema

Niet alleen is de veronderstelling problematisch dat de mens zich te allen tijde gedraagt als een *homo economicus*, ook is het moeilijk vol te houden dat markten per definitie efficiënt zijn. Veel markten zijn dat niet, en veel markten kunnen dat helemaal niet zijn. Dat wat in de volksmond de onzichtbare hand van Adam Smith is gaan heten, doet zijn heilzame werk alleen onder de juiste omstandigheden. Een markt is alleen efficiënt wanneer zij betwistbaar is (in wetenschappelijk jargon: *contestable*). Vrije toe- en uittreding zijn essentieel voor een goede marktwerking (Baumol, Panzar en Willig, 1982). Ondernemingen die kunstmatig worden beschermd, verliezen de prikkel tot efficiëntie.²¹ Alleen in betwistbare markten worden *insiders* scherp gehouden; alleen dan krijgen

²¹ Met de bescherming van organisaties van overheidswege moet uiterst terughoudend worden omgesprongen. Deze vormen van bescherming leiden tot inefficiëntie én onrechtvaardigheid. Sociale veiligheid moet worden gegarandeerd op het niveau van individuen buiten organisaties om, niet door de bescherming van posities binnen organisaties of van die organisaties zelf, in de private noch in de publieke sector.

outsiders eerlijke kansen. Een goed functionerende markt geeft maximaal ruimte aan individuele keuzes en beloont prestaties. Juist dat impliceert voor een liberaal rechtvaardigheid. Maar daarvoor is betwistbaarheid dus essentieel. Dat geeft iedereen die dat kan en wil, gelijke kansen om naar eigen inzicht haar of zijn geluk en ontplooiing na te streven. Daarnaast zijn betwistbare markten grenzeloos, en ontsluiten zij de creativiteit van het individu (beter dan elk alternatief orderingsmechanisme). Dat laatste komt uiteindelijk ook de maatschappij ten goede. Het is dit gegeven dat D66 bracht tot het adagium: *'markt waar het kan'*. De vraag is echter waar dat dan is, en of efficiëntie en betwistbaarheid de natuurlijke resultaten zijn van overheidloze markten.

Zoals hierboven gesteld, wordt in de neoklassieke economie gewezen op enkele 'klassieke' marktimperfecties die efficiënte uitkomsten onmogelijk maken, zoals in het geval van publieke goederen en negatieve 'externaliteiten' (bijvoorbeeld effecten op het milieu). Daarnaast wordt in moderne institutioneel-economische analyses aangetoond dat veel markten imperfect worden gemaakt en gehouden ter bescherming van deelbelangen, zodat efficiënte markten de zeldzame uitzondering en niet de gangbare regel zijn.²² Bovendien zijn markten zonder bureaucratische elementen ook een zeldzaamheid. Marktpartijen als actoren nemen organisatievormen aan die niet zonder bureaucratische principes kunnen worden aangestuurd, zeker als deze organisaties groter worden. En ook de interacties tussen marktpartijen onderling gaan vrijwel altijd gepaard met van overheidswege geregelde en gegarandeerde afdwingbare rechten en plichten (bijvoorbeeld in de vorm van contracten en garanties). Verder geldt hier ook dat de rol van mensen onderling niet kan worden veronachtzaamd. Marktpartijen zien in toenemende mate in dat creativiteit en productiviteit vragen om betrokken werknemers. Dat impliceert dat steeds meer productie langs mensen onderling moet worden georganiseerd – dat wil zeggen: in kleine autonome teams met heldere doelstellingen en een vrije hand in het proces. In het licht van de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw is het te betreuren dat veel bedrijven nog altijd hun processen veelal bureaucratisch organiseren, op een fundament van hiërarchie en wantrouwen.

We besluiten hier met de opmerking dat zelfs als de markt 'kan', een waakzame en krachtige overheid (ook en vooral in de rol van wetgever en toezichthouder) nodig is om over betwistbaarheid, veiligheid en rechtvaardigheid te waken, ook in het belang van de efficiëntie.

²² Zie: Acemoglu en Robinson, 2006. Paradoxaal genoeg is bijvoorbeeld de actieve bevordering van het aandeelhouderbelang in de afgelopen decennia een treffend voorbeeld van deze inefficiënte bescherming van deelbelangen (Van Witteloostuijn, 1999, 2007).

...de overheid waar het moet

Aan het tweede gedeelte van het D66-adagium – ‘overheid waar het moet’ – ligt de veronderstelling ten grondslag dat de bureaucratie doorgaans niet efficiënt werkt en dat van de markt wat dat betreft meer verwacht kan worden.²³ Maar omdat rechtvaardigheid naast efficiëntie een essentieel element is van een duurzame samenleving, is zelfs perfecte marktwerking niet genoeg: een markt kent geen moraal en erkent alleen het recht van de sterkste (rijkste). De betwistbare markt blinkt uit in efficiëntie, maar een risicomijdende bureaucratie heeft het comparatieve voordeel als het gaat om het veiligstellen en bewaken van rechtvaardigheid.²⁴ De liberale betwistbaarheid in goed functionerende markten moet worden gekoppeld aan sociale veiligheid via rechtvaardige bureaucratieën en een wederzijdse betrokkenheid tussen onderling verbonden mensen.

Een democratisch gelegitimeerde bureaucratie kan een rechtvaardige of rechtvaardiger verdeling van schaarse goederen tot stand brengen. Deze functie vormt de kern van het bestaansrecht van een bureaucratie. Zij kan en moet als herverdelers optreden. Een bureaucratie is uitstekend toegerust om eenheidsworst te serveren. Dat lijkt een diskwalificatie, maar eenheidsworst is precies wat moet worden geleverd als het gaat om de basale veiligheden waar elk individu recht op heeft en behoefte aan heeft, en die de voedingsbodem voor ontwikkeling bieden. Schoon water, betrouwbare elektriciteit, begaanbare wegen, openbaar vervoer, veilig voedsel, een goede (basis)opleiding, brandweer-, beveiligings- en ambulancediensten, in theorie kunnen die allemaal ook via een markt worden geleverd. Toch is het bieden van veiligheid en het rechtvaardig verdelen van schaarste op deze terreinen vanuit een sociaal-liberaal perspectief

²³ Om het nogmaals te benadrukken: wanneer we bureaucratie tegenover markt plaatsen, is de bijbehorende actor dus niet de democratisch gelegitimeerde wetgevende of onafhankelijke rechtsprekende overheid, maar de (her-)verdelende uitvoerende bureaucratie, die in de geest van de neoliberale mode vaak zelfs op afstand is geplaatst van de Rijksoverheid.

²⁴ Dat rechtvaardigheid een grote rol, en vaak zelfs een hoofdrol, speelt bij veel processen waarvan we geneigd zijn te denken dat de markt daar toch het primaat heeft, blijkt bijvoorbeeld uit de felle en terugkerende discussies over topbonussen in het bedrijfsleven en overschrijdingen van de Balkenende-norm bij de (semi-)overheid. Loonvorming in Nederland is maar voor een heel klein deel marktwerking. Voor het overgrote deel is loon- en salarisvorming de uitkomst van complexe onderhandelingen over de verdeling van surplus en bijbehorende rechtvaardige verhoudingen, of van subtiele lobbymechanismen en machtspeilen (zie voor een voorbeeld: Maijor en van Witteloostuijn, 1996). De Nederlandse ‘arbeidsmarkt’ is in die zin meer bureaucratie dan markt. Daarmee illustreren wij tevens dat we met bureaucratie niet alleen of zelfs vooral de Rijksoverheid bedoelen. Een overheid is een beslisorgaan dat boven het individu is gesteld en voor en over hem beslist. Bij bureaucratie kan het ook gaan om bijvoorbeeld grote, bureaucratisch georganiseerde bedrijven en vakbonden.

uiteindelijk een taak van de overheid in de vorm van een risicomijdende en stabiele bureaucratie die met transparante en simpele regels wordt aangestuurd.²⁵

De bureaucratie als actor eist deze herverdelende taak niet op omdat de ambtenaren die taak autocratisch en dirigistisch naar zich toetrekken, maar omdat de burgers hun overheid aanspreken op een stevige borging van basale veiligheden en op correctie van gevoeld onrecht. Markten alleen produceren een verdeling van de basale goederen die slechts bij toeval als rechtvaardig getypeerd zal worden. Een rechtvaardige samenleving biedt volgens John Rawls' *theory of justice* (1999) immers ook het meest beklagenswaardige individu in de samenleving nog de garantie in veiligheid en zekerheid te kunnen leven. Daar heeft de overheid dus een allocatietaak. Niet alleen produceert de markt uit zichzelf heel veel niet (zoals openbaar vervoer en ambulancediensten op afgelegen plaatsen) omdat veel rechtvaardigheid en veiligheid niet winstgevend kan worden gemaakt, maar daarnaast gaat 'zuivere' marktwerking onherroepelijk gepaard met een groot verschil tussen zij die veel en zij die weinig te besteden hebben.

Maar de bureaucratie heeft, net als de markt, natuurlijk haar eigen beperkingen.²⁶ De bureaucratie is niet van nature veilig en rechtvaardig, net zo min als de markt van nature betwistbaar en efficiënt is. Uiteraard is een schaduwzijde voor liberalen ook dat de herverdelende bureaucratie de vrijheid van individuen beperkt. Dat kan en mag alleen in naam van diezelfde burger, dus democratisch gelegitimeerd en in dienst van de steeds democratisch te formuleren principes van rechtvaardigheid. Dat is de kern van de functie van de politiek, en de bestuurlijke vernieuwingsagenda van D66 komt deels voort uit de frustratie met het feit dat de politiek die kern te weinig echt weet te raken.

²⁵ Het streven naar een rechtvaardiger verdeling van de schaarste en het bieden van zoveel mogelijk veiligheid verklaren voor een deel de aanvankelijke aantrekkingskracht van het communisme en socialisme. Beide verklaren ook de populariteit van de bureaucratie als ordeningsprincipe binnen deze stromingen. In het communisme en socialisme werd de efficiëntie, het kind van de marktwerking, met het badwater van de kapitalistische onrechtvaardigheid weggespoeld. Het neo-liberale marktfundamentalisme dreigt echter de rechtvaardigheid, het kind van een democratisch gelegitimeerde overheid, met het badwater van de corrupte en verlammeende bureaucratie uit het voormalige Oostblok weg te gooien.

²⁶ Verder is het belangrijk op te merken dat een bureaucratie alleen effectief kan optreden als zij de kwestie die moet worden aangepakt ook werkelijk 'omspant' (zie tabel 1). Een nationale overheid kan bijvoorbeeld weinig betekenen in het toezicht op wereldwijde financiële markten, terwijl een nationale overheid zich niet hoeft te bekommeren om een zonder vergunning geplaatst schuurtje op het erf van boer Bart in Joppe. Als wij spreken over een bureaucratie als ordeningsprincipe, dan is de impliciete veronderstelling dat een dergelijke bureaucratie ook bestaat op de schaal van het beleidsterrein. Dat is in veel gevallen (bijvoorbeeld klimaatverandering) niet het geval, zodat een ongereguleerde markt (of het recht van de sterkste) in de praktijk het enig overblijvende ordeningsmechanisme is, hier en daar geflankeerd door moeizaam coördinerende nationale overheden of werkbare vormen van zelfregulering (Ostrom, 1991).

Betwistbaarheid en veiligheid

Voor een goed functionerende bureaucratie die haar complementaire functie vis-à-vis de markt gestalte kan geven, zijn drie voorwaarden van belang. Allereerst, moet ook bij een bureaucratie de liberale bewegingsvrijheid centraal staan. Of zoals Rawls (1999) het stelde: elke vrijwillige transactie tussen mensen moet geoorloofd zijn, zolang het rechtvaardigheids criterium geen geweld wordt aangedaan. Dit impliceert ook dat een samenleving niet rechtvaardig is als iedereen hetzelfde krijgt ongeacht haar of zijn inzet of prestatie. Waar inzet en prestatie worden beloond, worden falen en passiviteit bestraft. Om dat idee van rechtvaardige ongelijkheid in de samenleving te borgen moet bijna alles actief betwistbaar worden gemaakt en gehouden, ook binnen de bureaucratie zelf. Immers: een innovatief en praktisch idee, bijvoorbeeld over hoe goedkoper schoon water kan worden geproduceerd, komt meestal niet uit kringen van de bureaucratie zelf. Niet-betwistbaarheid in de uitvoerende bureaucratie impliceert daarmee zowel onrechtvaardige als inefficiënte uitsluiting.

In de tweede plaats kan de rol van marktmeester ter waarborging van werkende mededinging alleen adequaat worden ingevuld als het bereik van een geïntegreerde markt overeenkomt met de reikwijdte van de regulerende overheid. Dat is steeds vaker niet het geval omdat nationale overheden worden geconfronteerd met toenemende internationalisering van markten. De overheid van weleer, belichaamd door de nationale staat die soeverein over het eigen grondgebied heerst, wordt in dergelijke gevallen een adequaat instrumentarium uit handen geslagen. De reikwijdte van de nationale bureaucratieën en die van veel markten groeien uit elkaar, en Europa is vooralsnog maar zeer ten dele in staat gebleken om de ontstane lacunes op te vullen. De *race to the bottom* op allerlei beleidsterreinen maakt dat pijnlijk duidelijk. Vandaar dat het krachtige “Ja!” van D66 ten faveure van Europa in de laatste Europese parlementsverkiezingen een pleidooi zou moeten zijn om de bevoegdheden van Europa uit te breiden op die terreinen waar internationalisering van markten de invloed en macht van nationale overheden heeft ondermijnd.

In de derde plaats moet het overhevelen van beslisbevoegdheden naar collectiviteiten democratisch worden gelegitimeerd omdat hiermee individuele vrijheden worden ingeleverd ten behoeve van hogere belangen. Het democratische gehalte van de besluitvorming op alle niveaus is dan van essentieel belang. Hier valt van Europa tot gemeenten nog veel werk te verzetten. De democratie is immers het kanaal waarlangs ook de uitvoerende bureaucratie betwistbaar gehouden kan worden. Net als bij markten is het essentieel dat vrije toe- en uittreding in het politieke proces en de bureaucratie gegarandeerd zijn. Ook binnen de overheid moeten *insiders* altijd

door *outsiders* uitgedaagd (kunnen) worden. Dat houdt een overheid vitaal. In het democratische debat moet de balans tussen betwistbaarheid (vooral efficiëntie via markten) en veiligheid (vooral rechtvaardigheid via bureaucratieën) steeds opnieuw worden bepaald. De bestuurlijke vernieuwingsagenda is en blijft daarom van groot belang, ook in de context van een bredere beschouwing over de sociaal-economische ordening van de 21^{ste} eeuw. Een democratisch gecontroleerde en betwistbare bureaucratie is bij uitstek geschikt en in staat om de basale veiligheid voor de burger te organiseren en de schaarste daaraan rechtvaardig te verdelen zonder te vervallen in de Oostblok-toestand van corruptie, verspilling en stagnatie.

Marktwerking in de bureaucratie

Is het raadzaam om marktelementen te introduceren binnen de bureaucratie met het oogmerk de zwakte van het ene ordeningsprincipe deels te compenseren met de sterkte van het andere? Met andere woorden: kan de efficiëntie van de markt het gebrek aan efficiëntie binnen de bureaucratie deels ondervangen?²⁷ In algemene zin moet worden geconstateerd dat kiezer en publiek sceptisch staan tegenover de ‘vermarkting’ van allerlei taken die vroeger tot het exclusieve domein van de overheid behoorden. Zonder uitpuittend te zijn stippen wij hier drie belangrijke oorzaken van het onbehagen aan. In de eerste plaats heeft ‘vermarkten’ alleen zin als inderdaad een betwistbare markt tot stand kan worden gebracht. Te vaak blijkt dat geen sinecure te zijn. Daarnaast moet democratische legitimering zijn vertaald in transparante verantwoordelijkheden. Ook daarvan is te vaak geen sprake. Ten derde is het *rücksichtslos* vermarkten van overheidstaken geen goed idee als burgers de overheid verantwoordelijk blijven stellen voor een rechtvaardige verdeling, terwijl diezelfde overheid de instrumenten daarvoor aan marktpartijen heeft overgedragen. Het gevolg is dat de uitvoering van een essentiële overheidstaak, de waarborging van (sociale) veiligheid, in het gedrang komt.

Mensen onderling in de bureaucratie

Hoe zit dit met het principe van mensen onderling? Hier moet opnieuw benadrukt worden dat ordening via interacties tussen mensen onderling ook een rol speelt binnen bureaucratieën. Ook binnen het bureaucratistische ordeningsprincipe kan vaak worden vertrouwd op de eigen kracht van mensen. Deze observatie heeft twee implicaties. In de eerste plaats kunnen ook overheden –

²⁷ *New public management* stoelt op deze gedachte. In de bestuurskundige literatuur is veel te vinden over deze moderne managementpraktijken – ook verklaringen voor waarom de introductie daarvan vaak gepaard gaat met contraproductieve uitkomsten (Van Witteloostuijn en de Jong, 2010).

evenals bedrijven – in haar eigen organisatie meer ruimte laten voor spontane ordening door mensen onderling. Dat kan door kleine teams voor gezamenlijke taken te stellen in het vertrouwen dat het proces vervolgens naar beste kunnen zal worden vormgegeven. Deze teams moeten bereid zijn om achteraf verantwoording af te leggen ten overstaan van hun *peers*. Ook binnen bureaucratieën moet het professionele personeel uit het controlerende keurslijf van een dominante hiërarchie worden bevrijd. In de tweede plaats moet de bureaucratie zich altijd afvragen of met een interventie in de vorm van de introductie van afdwingbare en formele rechten en plichten niet de bijl aan de wortel wordt gezet van adequaat functionerende uitingen van zelfregulering. Het is een bekend fenomeen dat bureaucratistische regels ertoe uitnodigen om je achter die regels te verbergen. Het gevleugelde ‘regels zijn regels’ (om het ‘*befehl ist befehl*’ er niet bij te halen) is geen daadkracht maar een zwakgebod van iemand die zijn handelen niet kan verantwoorden. Maar niet alleen bureaucratie vernietigt ordening tussen mensen onderling. Illustratief voor wat mis kan gaan is de beschrijving in het boek *Freakonomics* van Levitt en Dubner (2006) van hoe bij een kinderdagverblijf een belangrijk sociale element voor de ouders wegviel na invoering van een boetesysteem. Na deze marktordeningsinterventie kwamen ouders hun kinderen met minder wroeging te laat ophalen, onder het motto ‘ik betaal hier toch voor’. Het meest opvallende is echter dat de ouders na afschaffing van de boetes niet teruggingen naar hun oude gedragspatroon. Ordening van mensen onderling komt te voet en gaat te paard. Dat is een reden te meer om als politiek grote terughoudendheid te betrachten bij actieve bureaucratistische ordening of vermarkting.

6. Een sociaal-liberale ordening in de praktijk: mengvormen

Wat betekent dit analytisch denkkader nu voor de politieke praktijk? Het is niet zinvol om de ordeningsprincipes uitsluitend als pure archetypen te definiëren, om vervolgens in de praktijk te moeten concluderen dat de ‘zuivere’ gemeenschap, de ‘zuivere’ markt en de ‘zuivere’ bureaucratie eigenlijk niet of nauwelijks bestaan. Het gaat er juist om hoe we de ordeningsprincipes in de praktijk kunnen toepassen, vaak in combinatie met elkaar. Het is aan de politiek (samenleving en politieke partijen) om voor concrete beleidsterreinen en perioden de juiste en gewenste balans te vinden tussen de drie ordeningsprincipes mensen onderling, markt en bureaucratie. Om handvatten te bieden doen wij hier een poging om een werkbaar denkkader te schetsen.

Vaak is een gedoseerde mengeling van elementen uit elk van de drie ordeningsprincipes gewenst. De concrete invulling van elke mengvorm zal verschillen van het ene beleidsterrein tot het andere. Wij concentreren ons hier vooral op mengvormen van bureaucratie en markt, omdat juist deze klassieke afruil voortdurend in de politieke en publieke belangstelling staat. Daarmee is niet gezegd dat menselijke zelfregulering niet van belang is. Integendeel. Zoals hiervoor is beargumenteerd heeft ordening via mensen onderling een plaats binnen elke mengvorm. In welke mate en op welke manier vergt elke keer weer een specifieke analyse.

Denkkader

Wij onderscheiden vier mengvormen, waarbij we de rol van de bureaucratie vis-à-vis de markt als uitgangspunt nemen: (1) de bureaucratie produceert zelf (bijvoorbeeld: defensie); (2) de bureaucratie reguleert (bijvoorbeeld: onderwijs); (3) de bureaucratie houdt actief toezicht (bijvoorbeeld: mededinging); en (4) de bureaucratie houdt passief toezicht (bijvoorbeeld: ingrijpen bij calamiteiten).²⁸ In deze volgorde (van 1 via 2 en 3 naar 4) neemt de rol van ordening via de bureaucratie af ten opzichte van de markt, zonder dat de bureaucratie volledig naar de achtergrond verdwijnt.²⁹ De bureaucratie moet immers altijd de alerte bewaker van betwistbaarheid blijven, aangezien in de markt de ‘natuurlijke’ neiging bestaat om via de vaak kunstmatige introductie van marktimperfecties deelbelangen te dienen. De markt bestaat niet

²⁸ Nogmaals: het gaat hierbij om ordeningsprincipes, niet per definitie om de actoren, alhoewel ze wel vaak samenvallen. De zinsnede dat de bureaucratie ‘defensie’ produceert, betekent niet dat de bureaucratie dit zelf ter hand neemt, maar dat in dit veld bureaucratische principes dominant zijn. Verder geldt: mengvormen sluiten elkaar niet uit. Het gaat hier om analytische ideaaltypen.

²⁹ Uitzondering zijn natuurlijk de gevallen waarbij transacties tussen mensen onderling plaatsvinden zonder bureaucratische bemoeienis.

zonder een regulerende bureaucratie – beide zijn in dat opzicht complementair en essentieel. In tabel 2 worden de algemene criteria voor classificatie in elke categorie gebaseerd op de mate waarin veiligheid en betwistbaarheid dienen te worden geboden.

Tabel 2: Vier mengvormen van bureaucratie en markt

De bureaucratie produceert zelf / de markt speelt hier geen rol

- die taken waarvoor een natuurlijk monopolie of geen markt bestaat,
- die taken worden gekenmerkt door moeilijk internaliseerbare externaliteiten³⁰,
- die taken die de basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid direct raken, en
- die taken die dienen ter bescherming van essentiële publieke goederen.

De bureaucratie reguleert / de markt vult alleen in

- die taken die alleen moeizaam via betwistbare markten kunnen worden geproduceerd,
- die taken waarvan de externaliteiten via regulering geïnternaliseerd kunnen worden,
- die taken waarmee de basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid via gereguleerde terugvalopties kan worden gegarandeerd, en
- die taken waarvan het publieke karakter via marktinterventies kan worden geborgd.

De markt is leidend/de bureaucratie ziet actief toe op

- die taken die in principe via betwistbare markten kunnen worden geproduceerd,
- die taken waarvan de externaliteiten via zelfregulering in goede banen kunnen worden geleid,
- die taken die weinig van doen hebben met basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid, en
- die taken met een verwaarloosbaar publiek karakter.

De markt is dominant / De bureaucratie ziet passief toe op

- die taken die probleemloos via betwistbare markten kunnen worden geproduceerd,
 - die taken waarmee hooguit geringe externaliteiten zijn gemoeid,
 - die taken die geen enkel effect hebben op basale sociale veiligheid en rechtvaardigheid, en
 - die taken zonder een publiek karakter.
-

Aandachtspunten

Bij het kiezen voor specifieke mengvormen per beleidsterrein is een aantal aandachtspunten van belang. In de eerste plaats is het verstandig rekening te houden met het draagvlak voor de gekozen mengvorm van ordeningsprincipes en de ideeën die leven over de primaire verantwoordelijkheid: als het publiek in grote meerderheid de bureaucratie verantwoordelijk houdt voor een betrouwbare levering en rechtvaardige verdeling, dan is het onverstandig om de controle over te dragen aan marktpartijen – zelfs als die markt betwistbaar en efficiënt kan opereren.

³⁰ Dit begrip, dat veelal in de economische wetenschap wordt gebruikt, betreft de mate waarin mensen rekening houden in hun gedrag met mogelijke negatieve externe effecten (bv. milieu-effecten).

Ten tweede is het van belang om een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden in acht te houden tussen de actoren die ordeningstaken op zich nemen. Van onduidelijke hybride varianten valt weinig heil te verwachten, omdat deze vaak gepaard gaan met niet-gelegitimeerde partijen die op niet-betwistbare markten opereren. Denk aan woningbouwcorporaties of de Nederlandse Spoorwegen: moeten we die zien als overheidsorganisaties of als marktpartijen? Dus: of de bureaucratie (als actor) staat aan het roer en reguleert of produceert, of de bureaucratie laat het aan marktpartijen over en regelt alleen actief of passief toezicht. Hierbij geldt het gezegde: ‘schoenmaker, houd je bij je leest’.

Ten derde, en in het verlengde hiervan, moeten actoren niet te veel van hun ‘natuurlijke’ ordeningsprincipe afwijken, tenzij het echt niet anders kan. De overheid kan beter interacties ordenen door middel van bureaucratische rechten en plichten, terwijl de markt beter is in de ordening van interacties via prijsprikkels. Bij te veel markt binnen de bureaucratie ligt het gevaar op de loer dat complexe regelgeving in het leven wordt geroepen. Bureaucraten zijn goed in eenheidsworst. Vraag hen dan ook om die te leveren (en niet het modieuze maatwerk). Eenvoud in regelgeving en taakverdeling (en de uitwerking daarvan) moet voorop staan om stroperigheid – en dus gebrek aan betwistbaarheid – te voorkomen.

Tot slot is het van groot belang dat zowel de markt (concurrentie) als de bureaucratie (democratie) continu ‘fris en betwistbaar’ worden gehouden. Met andere woorden: beide ordeningsprincipes moeten actief worden onderhouden en regelmatig worden uitgedaagd. Het is cruciaal dat gevestigde belangen steeds door buitenstaanders en nieuwkomers kunnen worden betwist. Voor verstoring van bescherming van deelbelangen moet permanent worden gewaakt. Dat vergt een actieve houding. Ergo: de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bureaucratie en markt moet met enige regelmaat opnieuw worden beargumenteerd om verslapping te voorkomen. Dat is een permanente taak van de politiek.

7. Conclusie

In de nasleep van de financiële crisis is herbezinning over wat de markt vermag op zijn plaats. In de decennia van de neoliberale revolutie is ‘de markt’ sluipenderwijs tot dogma verheven, maar ook de recente ‘terugslag’ richting overheid (of bureaucratie, in onze definitie) heeft de kenmerken van een zwart-witdiscussie. In deze beschouwing is een poging ondernomen om de balans in het debat over de sociaal-economische ordening te herijken vanuit een sociaal-liberaal perspectief – niet dogmatisch, maar pragmatisch: stel doelen en bekijk wat onder specifieke omstandigheden waarschijnlijk het beste werkt. Wij hebben daartoe drie criteria – verbondenheid, efficiëntie en rechtvaardigheid – en drie principes – betrokkenheid, betwistbaarheid en veiligheid – geïntroduceerd, die onderling in subtiële samenhang zijn gerelateerd aan drie dominante ordeningsprincipes: zelfregulerende mensen onderling, coördinerende markten en interveniërende bureaucratieën. Op basis van deze logica hebben wij beargumenteerd dat de ordeningsprincipes nevensgeschikt zijn. Het gaat hier om complementen, niet om substituten. Dat betekent een belangrijke kanttekening bij het D66-adagium ‘de markt waar het kan, de overheid waar het moet’. Dat adagium suggereert – ten onrechte – een hiërarchische bovenschikking, met markt als geprefereerd ordeningsprincipe. In de praktijk kan het één echter niet zonder het ander.

De algemene uitgangspunten kunnen kritisch worden getoetst door drie vragen te stellen. Kunnen markten rechtvaardig zijn? Kunnen bureaucratieën efficiënt zijn? Kunnen mensen onderling vraagstukken rechtvaardig en efficiënt oplossen? Het antwoord op deze vragen is: ja, maar dat is allesbehalve vanzelfsprekend. Markten kunnen rechtvaardige uitkomsten genereren, mits zij in ieder geval betwistbaar zijn. Bureaucratieën kunnen efficiënt zijn, mits de organisatie daarop is ingesteld. Mensen kunnen onderling veel vraagstukken oplossen, mits de schaalgrootte niet te groot is. Met de ‘ja, mits’-antwoorden op deze drie vragen komen we op de algemene criteria voor het genuanceerder afbakenen van de verantwoordelijkheden tussen bureaucratieën, markten en mensen onderling: daar waar verbondenheid belangrijker is dan efficiëntie en rechtvaardigheid, verloopt de ideale ordening vooral via mensen die onderling coördineren. Daar waar rechtvaardigheid belangrijker is dan efficiëntie beweegt het ideale ordeningsprincipe zich van de markt in de richting van de bureaucratie, tenzij kan worden aangetoond dat de markt, gereguleerd en/of onder toezicht, een rechtvaardige uitkomst genereert.

Markt waar het kan? Zeker, maar alleen als het werkelijk kan. Daar waar efficiëntie belangrijker is dan rechtvaardigheid beweegt het ideale ordeningsprincipe in de richting van de markt, tenzij kan worden aangetoond dat de bureaucratie ook efficiënt kan werken. Overheid (of bureaucratie, in het hier gehanteerde begrippenkader) waar dat moet? Zeker, maar dan wel steeds zo efficiënt en betwistbaar mogelijk, eventueel in een actieve rol in de vorm van gereguleerde marktwerking of effectief toezicht op een markt. En wanneer de keuze voorligt tussen markt en overheid geldt steeds: wanneer mensen onderling zelf oplossingen kunnen bedenken en realiseren voor vraagstukken die hen raken, dan moet daar ruimte voor worden geboden, ook binnen de markt en de bureaucratie. Dat is vertrouwen op de eigen kracht van mensen.

Appendix: uitwerking op beleidsterreinen

Wat betekent het hier voorgestelde denkkader voor de dagelijkse politieke praktijk? Vooraf moet worden gesteld dat het denkkader geen specifieke en duidelijke antwoorden geeft op ordenings- en beleidsvragen. De vraag over wat precies waar moet gebeuren, blijft een taak van de politiek, de politieke vereniging voorop. Echter: het denkkader helpt bij het afwegen van bepaalde keuzemogelijkheden en geeft richting aan de discussie over ordening. In deze appendix zal het denkkader worden geïllustreerd aan de hand van vraagstukken op twee terreinen: zorg en welzijn en financiële markten. De weergegeven denkbeelden zijn geen officiële standpunten van D66 en de analyse is niet uitputtend. De voorbeelden geven slechts aan hoe het denkkader kan helpen om de belangrijkste afwegingen op een bepaald terrein in kaart te brengen.

A: Betrokkenheid, veiligheid en betwistbaarheid in de zorg

De gezondheidszorg is een beleidsterrein waarop de discussie over marktwerking in alle hevigheid is losgebarsten. Geconfronteerd met stijgende zorgkosten hebben opeenvolgende kabinetten ervoor gekozen steeds meer marktelementen in de gezondheidszorg te introduceren, waarbij de invoering van de basisverzekering in 2006 wellicht wel het meest in het oog springt. Voorstanders van deze ontwikkeling menen dat meer concurrentie in de zorg de kwaliteit en prijs van de zorg kan verbeteren. Tegenstanders stellen daarentegen dat de zorgkosten niet noemenswaardig zijn gedaald, dat consumenten de weg kwijtraken in verzekeringsland (en te weinig wisselen van zorgverzekeraar), terwijl het erop lijkt dat sommige extra-zorgbehoeftigen in de kou komen te staan.

Hoe kunnen we nu vanuit het in dit document gepresenteerde denkkader tegen marktwerking in de zorg aankijken? Is er eigenlijk wel een zorgmarkt? Wat kunnen mensen in de zorg zelf, wat moet geregeld worden via de overheid, en wat kan opgepakt worden door marktpartijen? In deze casus presenteren we enkele afwegingen die van belang zijn in de *care* (zorg in de meer letterlijke zin van het woord gericht op levensonderhoud), en *cure* (geneeskundige zorg). Afsluitend wordt kort ingegaan op enkele vraagstukken op de zorgverzekeringsmarkt.

Care: ruimte voor de professional

Er is niet één zorg. Zorg omvat een brede waaier aan producten en diensten en vaak is de kwaliteit daarvan ook nog eens uiterst subjectief. Wat goede zorg is voor de een, helpt de ander niet en andersom. Goede zorg is maatwerk. Daarom is eerst en vooral van belang te onderkennen dat de zorg zich niet leent voor bureaucratische ordeningsprincipes. Rechten en plichten op basis van objectieve criteria maken de zorg tot een ondoordringbaar complex woud van regels, bepalingen en uitzonderingen. Maar dat betekent nog geen ongeclausuleerd betoog voor meer marktwerking in alles wat we onder de zorg scharen. De markt ordent anonieme transacties op basis van prijsprikkels, en net dat is in de zorg, vooral in de *care*, problematisch. Dit allereerst omdat bij dit soort ‘verzorgende zorg’ de verzorgende en de verzorgde een (vaak langdurige) relatie aangaan. Van anonimiteit is geen sprake en de kwaliteit van de geboden zorg hangt juist vaak af van de betrokkenheid van zorgverlener bij zorgontvanger. Die interactie kan nooit een transactie zijn. Bovendien kan de cruciale veronderstelling van marktordening dat alle relevante

informatie over het goed of de dienst (in dit geval vooral de kwaliteit) in de marktprijs tot uitdrukking komt bij dit soort zorg niet opgaan.

Bij de *care* geldt dus dat we ruim baan moeten geven aan het principe van mensen onderling. Op systeemniveau betekent dat in de praktijk veel ruimte voor de professional. Die kan als betrokken deskundige de zorg rondom en in samenspraak met de patiënt optimaal organiseren. Dat betekent maatwerk, maar geen markt. De professional is er niet op uit om het verschil tussen kosten en opbrengsten te maximaliseren, maar om de zorg rond een patiënt zo te organiseren dat hij of zij dat naar zichzelf, de patiënt en collega's kan verantwoorden. Als gezegd is dit ordeningsprincipe vooral te verkiezen binnen de *care* – dit geldt in het bijzonder voor de langduriger zorg. Daarmee is natuurlijk niet de vraag beantwoord of dat dan door private of publieke organisaties moet worden georganiseerd. Professionals kunnen hun ruimte krijgen in een private kliniek én in een publiek verzorgingstehuis. Betwistbaarheid kan zelfs in deze sector prima worden georganiseerd door de professionals en de patiënten goed te beschermen tegen de perverse prikkels die bureaucratie en marktordening in dit veld kunnen geven. Dat is wel een taak voor de politiek.

Cure: veiligheid en betwistbaarheid

In andere delen van 'de zorg' zijn andere argumenten wellicht belangrijker. D66 streeft naar een kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg die voor iedereen toegankelijk is. Het krijgen van (goede) zorg als je die nodig hebt is een basisrecht, en is essentieel voor ons idee van een rechtvaardige samenleving. Dat is de belangrijkste overweging bij veel van de *curatieve* zorg. In de terminologie van het hier gepresenteerde denkkader biedt toegankelijke gezondheidszorg de basale veiligheid die nodig is in een rechtvaardige samenleving (dat wil zeggen: basiszorg die voor iedereen beschikbaar is, ongeacht inkomen, verzekering et cetera). Deze zorg hoeft niet alleen door 'de staat' te worden geleverd, maar het ligt wel voor de hand om bij de verdeling van toegang bureaucratische principes te hanteren. Te veel veiligheid kan, zo is echter gebleken, uitmonden in een inefficiënt systeem: als iedereen gebruik kan maken van de gezondheidszorg, rijzen de kosten de pan uit. De Eerste Hulp is een dure manier om niet spoedeisende huisartsenhulp buiten kantooruren te organiseren. Daarnaast is in een bureaucratie vaak veel minder ruimte voor experimenten en innovatie. De betwistbaarheid is in het geding. Om het zorgstelsel ook voor de toekomst te behouden, moeten we efficiënter omgaan met schaarse zorgmiddelen en meer ruimte laten voor manieren om het beter en goedkoper te doen. Marktprikkels zijn de voor de hand liggende oplossing.

Als het gaat om acute zorg – zoals spoedeisende hulp, ambulancevervoer en trauma-chirurgie – lijkt dit maar moeilijk te gaan. De eventuele voordelen van kostenbesparingen door prijsprikkels kunnen hoge individuele en maatschappelijke kosten met zich meebrengen. De schrijnende voorbeelden uit Amerika zijn een cliché maar daarom niet minder afschrikwekkend. Het criterium van rechtvaardigheid (iedereen heeft recht op een minimum aan zorg) lijkt hier belangrijker dan het criterium van efficiëntie. Toegankelijkheid van de zorg voor iedereen hoeft overigens niet te betekenen dat specialisatie en kostenbesparingen geen opties zouden zijn; toegankelijkheid betekent bijvoorbeeld dat elke regio een algemeen ziekenhuis heeft waar mensen terecht kunnen voor spoedeisende hulp, maar hoeft niet te betekenen dat Nederland niet kan volstaan met slechts één kinderkankerziekenhuis.

Als het gaat om de zogeheten ‘planbare’, vaak eenmalige of kortstondige zorg (de ‘knetjes’) is er wat ons betreft meer ruimte voor ordening via marktprincipes. De politiek moet dan vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en veiligheid wel de kaders bepalen waarbinnen die zorg moet plaatsvinden, maar marktordening zou een grotere rol kunnen spelen bij de specifieke invulling ervan (kosten, ziekenhuis et cetera). De overheid zou alleen actief hoeven toe te zien op de kwaliteit van de geboden zorg en de werking van betwistbare markten: als privéklinieken of zorgondernemers planbare zorg goedkoper en beter kunnen aanbieden dan moet de markt voor hen toegankelijk zijn. Barrières voor toetreding zijn vaak goed vermomd en worden door belanghebbenden krachtig verdedigd met een sterk appel aan het algemeen belang (kwaliteitscontrole, certificering et cetera).

Als het gaat om bepaalde *wellness*-functies in de gezondheidszorg is zelfs passief toezicht (alleen ingrijpen bij calamiteiten) voldoende. Dit zijn geen functies met een publiek karakter.

Zorgverzekeraars, zorgvragers en zorgaanbieders

In het bovenstaande hebben we alleen gesproken over de ordening tussen zorgvragers en aanbieders. In de zorg is er natuurlijk ook nog een relatie van zorgvragers en zorgaanbieders met de verzekeraars. Verzekeraars vervullen een belangrijke rol. Zorgkosten zijn hoog, redelijk voorspelbaar op basis van statistieken maar moeilijk in te schatten voor het individu. Dat maakt dat het efficiënt is om iedereen te verzekeren. En om negatieve risicoselectie (ik verzeker me niet als ik gezond denk te zijn), *moral hazard* (ik verzeker me als ik ongezond leef) en irrationele onderverzekering (ik schat de kans dat ik ziek wordt lager in dan gemiddeld) te voorkomen is het zelfs zaak om de zorgverzekering tot een vast te stellen basisniveau verplicht te stellen – een vorm van bureaucratische ordening.

Het huidige zorgverzekeringsstelsel past dan ook naadloos in het denkkader. De basisverzekering verzekert die zorg die – volgens ons als samenleving – voor iedereen beschikbaar moet zijn: ziekenhuisopname, vervoer per ambulance. Uiteraard moeten we wel voortdurend discussiëren over wat precies onder basiszorg valt. Kraamhulp? Anticonceptie? Bovenop deze basiszorg (‘veiligheid’) bestaan extra verzekeringen – extra keuzemogelijkheden, waarmee de overheid zich verder niet bemoeit, maar waarop de overheid wel actief toezicht houdt. Het individu kan er zelf voor kiezen zich verder te verzekeren, ofwel zelf het risico te dragen. Op deze aanvullende polissen komt een vrije-marktprijs tot stand.

Althans, dat is de theorie. Het is natuurlijk moeilijk te spreken van ‘echte marktwerking’: er bestaat maar een beperkt aantal grote verzekeraars, die op regionaal niveau historisch gegroeide monopolisten zijn en die onderling niet echt concurreren. Vanuit het denkkader kan worden gesteld dat het niet zozeer meer of minder ‘marktwerking’ *an sich* is dat hier de oplossing biedt. De bestaande markten moeten meer betwistbaar worden gehouden en worden opengesteld voor nieuwkomers en nieuwe producten. De overheid moet actiever toezicht houden en zich richten op het creëren van een *level playing field*, ook voor nieuwe aanbieders.

Op de verzekeringsmarkt zou het ook goed zijn om de verzekerden wat meer in beweging te krijgen. Marktwerking gedijt vooral bij alerte en beweeglijke consumenten. De verzekerden hoeven niet elke week allemaal van verzekeraar te wisselen, maar een significant percentage per jaar houdt de verzekeraars scherp. Om dat in ieder geval niet te belemmeren is het van het grootste belang dat verzekerden gemakkelijk kunnen overstappen. Koppelverkoop van basispolis en aanvullende verzekeringen zouden bijvoorbeeld beperkt moeten worden en de politiek mag eisen stellen aan de manier waarop met name het basispakket wordt aangeboden. Het vertrouwen op de eigen kracht van mensen is bij D66 echter niet onbegrensd. Gewone mensen zitten niet dagelijks op vergelijkingswebsites en laten zich door gisse telefoonverkopers van alles aanpraten. Bij D66 heeft elk individu het recht om zich gebrekkig te informeren en daarom domme dingen te doen, maar we beperken wel de rechten van verzekeraars en zorgaanbieders met een publieke functie om misbruik te maken van die zwakte.

De relatie tussen zorgaanbieders en verzekeraars ten slotte kan en moet een zuiver zakelijke zijn. Beide partijen weten van de hoed en de rand en zijn beter in staat om de gevolgen van contractafspraken te overzien dan de bureaucratie of de politiek. Omdat het hier vaak over langdurige relaties gaat, zal naast de marktlogica ook het principe van mensen onderling invloed hebben op de ordening van deze interactie. Verzekeraars, ziekenhuizen en artsen hebben reputaties die vooral in de interactie met elkaar een grote rol spelen. De rol van de overheid, en

vooral die van de politiek, is hier om toe te zien op de betwistbaarheid, de open concurrentie. Immers, deze ordening van mensen onderling draagt wel het gevaar van buitensluiting en onwenselijke toetredingsbarrières in zich. Betwistbaarheid van zowel de positie van de zorgaanbieder als die van de verzekeraar is essentieel voor een dynamisch efficiënte ordening.

B: Betrokkenheid, veiligheid en betwistbaarheid op financiële markten

Door de crisis op de financiële markten is de discussie over markt en overheid ook in deze sector in alle hevigheid losgebarsten. Veel mensen hebben het vertrouwen verloren in het financiële markt in het algemeen en bankiers in het bijzonder. Een cultuurverandering bij de toezichthouder, geschuif met poppetjes aan de top, een ‘onsje meer’ reserveverplichtingen en het overnemen van giftige producten door de staat zijn misschien nodig om op korte termijn het systeem drijvende te houden, maar groot onderhoud aan de zeewaardigheid van het financiële systeem is geboden. Zoals de crisis van de jaren dertig en haar nasleep een herijking van het financiële systeem bracht, zo lijkt ook de komende jaren de tijd rijp voor een wat bredere beschouwing: wat moeten overheden doen, wat kan aan de financiële marktpartijen zelf worden overgelaten en wat is hier de positie van de gewone burger?

In deze casus presenteren we enkele afwegingen die van belang zijn voor drie belangrijke functies of doelen van het financiële systeem: 1) transacties tussen personen en bedrijven onderling (betalingsverkeer); 2) transacties tussen personen en bedrijven over de tijd (kortgezegd, investeren) en 3) transacties van personen over de tijd (sparen).³¹

Betalingsverkeer: herstel van vertrouwen

Vanuit het hier gepresenteerde denkkader kan worden gesteld dat voornoemde drie basisfuncties efficiënt, veilig, rechtvaardig en betwistbaar moeten worden vervuld door het financiële systeem, waarbij waar mogelijk de betrokkenheid van en bij individuen wordt geborgd. Om met dat laatste te beginnen, het hele financiële systeem kan niet functioneren zonder het vertrouwen van de klanten en dat vertrouwen berust op reputatie, wederkerigheid en langdurige relaties. Door financiële instellingen enerzijds toe te staan om hun klanten als kostenpost (betalingsverkeer kost geld, woekerpolissen et cetera) of goedkope bron van financiering (afknijpen van rentes op spaarproducten) te beschouwen, terwijl anderzijds de leningen werden gereduceerd tot risico's die beheerd (lees: opgeknipt en verkocht) moesten worden, is de klant voor (groot)banken en verzekeraars uit het vizier geraakt. Het herstel van het vertrouwen van de klant is uiterste noodzaak om het financiële systeem op de lange termijn weer op de rails te krijgen.

Wat kan er vanuit het denkkader gezegd worden over mogelijke oplossingsrichtingen? Als het gaat om het betalingssysteem (functie 1) dan is de ‘veiligheid’ de hoogste prioriteit. Het

³¹ In de terminologie van DNB (2010) kunnen we spreken van “retail banking”, “corporate banking” en “vermogensbeheer”. Daarmee blijven levens- en schadeverzekeringen hier buiten beschouwing.

betalingssysteem is van essentieel belang voor de economische ontwikkeling van ons land. Het is een publiek goed met enorme gevolgen als het misgaat. De Europese grootbanken zijn *too big to fail* omdat ze een publieke functie vervullen, niet omdat ze groot zijn. Mensen eisen sinds de crisis dan ook meer veiligheid op dit terrein: als je je geld op een rekening zet, wil je erover kunnen beschikken. En dat je over je eigen geld kunt beschikken vinden we ook niets minder dan rechtvaardig.

Vanuit de logica van het begrippenkader, zou het – vanwege de publieke basisfunctie – logischer zijn om deze veiligheid te laten inbouwen door een krachtige overheid met bureaucratische middelen. In het *default*-scenario zou de overheid zelf een betaalsysteem moeten organiseren. Dat is dan honderd procent veilig en garandeert toegang tot een standaard product voor iedere legale ingezetene. De aloude postgiro was niets minder dan dat. Maar dat systeem had natuurlijk ook belangrijke nadelen. Efficiëntie was laag en binnen het stelsel van commerciële banken was de Postbank een vreemde eend in de bijt met oneigenlijke concurrentievoordelen.

Een mogelijkheid die niet alleen rekening houdt met veiligheid en rechtvaardigheid, maar ook met de efficiëntie en betwistbaarheid van het systeem, is een voor alle marktpartijen verplichte verzekering van zicht- en spaardeposito's. Die combineert de voordelen van zekerheid op systeemniveau (uiteindelijk zijn de deposito's herverzekerd bij de overheid) met betwistbaarheid op het microniveau en verzekert de klanten van een veilig betaalsysteem zonder dat het hun banken oneigenlijke concurrentievoordelen biedt. Om dit betalingssysteem in een marktordening betwistbaar te houden moeten de producten wel goed vergelijkbaar zijn. Als er een goed omschreven standaard product is, kunnen banken verder concurreren op rente, transactiekosten, rentedagen en wat dies meer zij. Hierbij hoort uiteraard ook de mogelijkheid dat klanten gemakkelijk van bank kunnen wisselen (nummerbehoud).

Kredietverlening: standaard producten

Als het gaat om kredietverlening (een voorbeeld van functie 2, 'investeren') is efficiëntie een veel belangrijker criterium dan veiligheid of rechtvaardigheid: niemand heeft recht op een lening, maar voor onze economie is het van enorm belang dat de best renderende projecten (goedkoop) gefinancierd kunnen worden. De *match* tussen mensen met tijdelijk meer inkomen dan consumptie en mensen met investeringsplannen moet efficiënt worden geregeld. Daarmee is de markt het natuurlijke vertrekpunt bij de ordening van de kredietverstrekking.

Toch kan regulering via bureaucratische principes ook hierbij van belang zijn, bijvoorbeeld omdat kredietverlening in het huidige systeem onlosmakelijk verbonden is met het aantrekken van deposito's. Zolang banken hun leningen kunnen financieren met onverzekerde deposito's geeft het feit dat de overheid uiteindelijk met belastinggeld ingrijpt hen een prikkel om te gokken met andermans geld. Bij winst wint de aandeelhouder, bij verlies betaalt de belastingbetaler. De eerder genoemde verplichte verzekering zou dit probleem opvangen.

Een tweede reden om bureaucratische principes te introduceren, is dat leningen en financieringen steeds meer, vooral kwetsbare mensen in de schuldproblemen brengen. Een overweging hierbij zou zijn om banken te dwingen om scherper op haar financiële relaties en producten te letten – of anders gesteld, de banken die dat al doen moeten daarvoor beloond worden. Daarbij valt weinig te verwachten van een bureaucratisch opgelegde 'zorgplicht' of een moreel appel en gedragscodes. Leningen herverpakken en doorverkopen verlaagt de betrokkenheid van de bank bij de klant. De kredietbeoordelaar moet de consequenties van zijn beoordeling gewoon weer zelf dragen. Consumentenbescherming op deze markt is een andere manier om ongewenste bedrijfsmodellen uit de markt te drukken. Niet om naïeve consumenten te beschermen, maar om bedrijfsmodellen die op deze naïviteit gebouwd zijn, onrendabel te maken. Uiteraard moet je doen wat mogelijk is door financiële alfabetisering, maar de aard van de producten en de markt maakt het onredelijk om te verwachten dat de eigen kracht van de consument hier dezelfde kan zijn als bij tweedehands auto's of een knipbeurt bij de kapper.

Om zowel efficiëntie in te bouwen als een rechtvaardig systeem op te tuigen, zouden we daarnaast standaard financiële producten, zoals standaard hypotheek kunnen invoeren. Door alle aanbieders te verplichten een strak omschreven simpel standaard product aan te bieden en voor te schrijven dat al hun complexere producten tegen vooraf helder gecommuniceerde kosten in dat standaard product zijn om te zetten, worden ze vergelijkbaar en heeft de financieel ongeletterde consument een heldere *benchmark*.

Pensioensparen: het cappuccinomodel

Het huidige pensioensysteem – het zogeheten *cappuccinomodel* (een voorbeeld van functie 3, sparen) – past goed binnen het begrippenkader zoals hier gepresenteerd. Een *basisvoorziening* (veiligheid) is in de vorm van de AOW verzekerd voor iedere ingezetene. De uitvoering hiervan ligt volledig bij de bureaucratie; de criteria zijn simpel (leeftijd) en democratisch stevig verankerd. De *additionele bedrijfstak- en bedrijfspensioenfondsen* worden bestuurd door bonden en werkgevers; De Nederlandsche Bank controleert op financiële stabiliteit. Voor de werknemer

worden hierover afspraken gemaakt binnen de collectieve arbeidsovereenkomst. Om deze markt goed te laten werken is wel wat meer betwistbaarheid nodig (er zijn grote verschillen in prestaties tussen bedrijfspensioenfondsen). Vanwege het verplichtte karakter van deelname is meer inspraak van stakeholders, met name deelnemers en pensioentrekkers, in het beleid van pensioenfondsen voor D66 een democratische vereiste. De *vrije pensioenvormen* ten slotte concurreren op een redelijk goed functionerende markt om de gunst van de fiscaal gestimuleerde consument, al is hier nog een wereld te winnen door producten transparanter te maken en adviseurs te verbieden om op provisiebasis te werken – dat betekent dat zij moeten factureren voor advies, want ‘gratis’ bestaat niet.

Het Nederlandse *cappuccinomodel* in de pensioenvoorziening lijkt op de financiële markten een voorbeeld van hoe de balans tussen veiligheid en betwistbaarheid kan worden gevonden in de algemene benadering dat een democratisch gelegitimeerde bureaucratie de basisveiligheid garandeert en additionele voorzieningen in toenemende mate aan marktucht worden blootgesteld.

Literatuur

- Acemoglu, D. & J.A. Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumeister, R.F., C.N. DeWall, N.J. Ciarocco & J.M. Twenge (2005), "Social Exclusion Impairs Self-Regulation", *Journal of Personality and Social Psychology* **83**: 589-604.
- Baumol, W.J., J.C. Panzar & R.D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Becker, G.S. (1976), "Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology", *Journal of Economic Literature* **14**: 817-826.
- Berg, A. van den, Y. Grift & A. van Witteloostuijn (2011a), "Managerial Perceptions of Works Councils' Effectiveness in the Netherlands", *Industrial Relations* (nog niet gepubliceerd).
- Berg, A. van den, Y. Grift & A. van Witteloostuijn (2011b), "Works Councils and Organizational Performance: the role of top managers' and works councils' attitudes in bad vis-à-vis good times", *Journal of Labor Research* (nog niet gepubliceerd).
- Brakman, S. & A. van Witteloostuijn (2010), "Margaret Thatcher en Geert Wilders", te verschijnen in *NRC Handelsblad* en op *Me Judice*.
- Delaney, J.T. & M.A. Huselid (1996), "The Impact of Human Resource Management Practices on Perceptions of Organizational Performance", *Academy of Management Journal* **39**: 949-969.
- D66 (2006), 'Het gaat om mensen: D66 verkiezingsprogramma 2006/2010', Den Haag: Permanente Programmacommissie D66.
- D66 (2009), 'Vertrouw op de eigen kracht van mensen', Den Haag: Permanente Programmacommissie D66.
- Diamond, J. (1997), *Guns, germs and steel. The fates of human societies*, London: Norton and Company.
- Hayek, F.A. von (1944), *The Road to Serfdom*, London: Routledge & Sons.
- Huselid, M.A. (1995), "The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance", *Academy of Management Journal* **38**: 635-672.
- KVS, (2009). *Marktwerking en publieke belangen*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Levitt, S.D. & S.J. Dubner (2005) *Freakonomics. A rogue economist explores the hidden side of everything*, New York: William Morrow.
- Lindenberg, S. (2008), "Social Rationality, Semi-Modularity and Goal-Framing: What Is It All About?", *Analyse & Kritik* **30**: 669-687.
- Lindenberg, S. (2010), "Het belang van zelfregulering voor de eigen kracht van mensen", *Idee*, 31, 1: 2-27.
- Lindenberg, S. & N.J. Foss (2009/2010), "Microfoundations for Joint Production and Sustained Value Creation: A Goal-Framing Theory of the Firm", Working paper. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Maijoor, S.J. & A. van Witteloostuijn (1996), "An Empirical Test of the Resource-Based Theory: Strategic Regulation in the Dutch Audit Industry", *Strategic Management Journal* **17**: 549-569.

- Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2008), “Ook de overheid moet failliet kunnen gaan: bij een échte markt worden slechte organisaties weggeconcurrereerd”, *NRC Handelsblad*, 5-6 juli: 7; herdrukt via *Me Judice* 1 op 7 juli 2008 (eerste jaargang digitaal economenplatform).
- Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2010), *Economen uit het verleden over de kredietcrisis van het beden*, Amsterdam: Aspekt.
- Ostrom, E. (1991), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfeffer, J. (1994), *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*, Cambridge MA: Harvard Business School Press.
- Popper, K. (1945), *The Open Society and its Enemies*, New York: Routledge.
- Rawls, J. (1999), *The Theory of Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press (eerste editie gepubliceerd in 1971).
- Schumpeter (1911), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Leipzig: Duncker & Humblot.
- Schumpeter (1942), *Capitalism, Socialism & Democracy*, New York: Harper & Row.
- Smith (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Strahan & Cadell.
- Sorge, A.M. & A. van Witteloostuijn (2004), “The (Non)Sense of Organizational Change: An *Essai* about Universal Management Hypes, Sick Consultancy Metaphors and Healthy Organization Theories”, *Organization Studies* 25: 1205-1231.
- Tomasello, M., M. Carpenter, J. Call, T. Behne & H. Moll (2005), “Understanding and Sharing Intentions: The Origin of Cultural Cognition”, *Behavioral and Brain Sciences* 28: 675-735.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven: Yale University Press.
- UN (1987), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.
- Witteloostuijn, A. van (1992), “Theories of Competition and Market Performance: Multimarket Competition and the Source of Potential Entry”, *De Economist* 140: 109-139.
- Witteloostuijn, A. van (1999), *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, Amsterdam / Antwerpen: De Arbeiderspers.
- Witteloostuijn, A. van (2007), “De naam van het virus is aandeelhouderswaarde”, *NRC Handelsblad*, 7 en 8 april: 15.
- Witteloostuijn, A. van (2008a), “Kansengelijkheid en markwerking: een essay over concurrentie en uitsluiting”, *Idee* 29 / 2: 28-31.
- Witteloostuijn, A. van (2008b), “Eenvoudige kleinschaligheid”, *Economisch statistische berichten* 93: 774-777.
- Witteloostuijn, A. van (2009), “Een achterwaartse Processie van Echternach”, *Economisch statistische berichten*, 94: 788-790.
- Witteloostuijn, A. van & G. de Jong (2010), *The Ecology of Law: The Case of Dutch Higher Education*, Cheltenham: Edward Elgar (in druk).
- Witteloostuijn, A. & J.A.H. Maks (1990), “Walras on Temporary Equilibrium and Dynamics”, *History of Political Economy*, 22: 223-237.

Colofon

Dit visiedocument is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de Mr. Hans van Mierlo Stichting.

Tekst

Arjen van Witteloostuijn, Mark Sanders, en Corina Hendriks

Met speciale dank aan

Ad van Vugt, Patrick van Hoof,

Eindredacteur

Jochem Lybaart

De visiedocumenten “It takes two to tango” en “Ordering op orde” zijn tot het resultaat van discussies met onder meer:

Steven Brakman, Klaas van Egmond, Annelies Huygens, Siegwart Lindenberg, Esther-Mirjam Sent, Arndt Sorge, Ewald Engelen, Paul Schnabel, Roger van Boxtel, Barbara Baarsma, Clemens Cool, Gitta Gallé, Ruben Wenselaar, Joke Lanphen, Atie Schipaanboord, Annemieke Bambach, Jan Coolen, Frans Oostrik, Bart Combee, Didi Braat, Cathy van Beek, Pia Dijkstra, Rens van Tilburg, Erik Drop, Jaap Wissema, Henk Dits, Robbert Smet, Edo Haveman, Joost Sneller, Kirsten Nienhuis, Marita van Gessel, Wouter Koolmees, Jaap Bikker, Menno Snel, Wim Boonstra, Bouke de Vries, Theodor Kockelkoren, de leden van de thema-afdelingen Zorg en Economie, deelnemers aan de fringemeeting “Marktwerking in de Zorg” op congres C88, november 2010 en vele anderen.

Alhoewel de gedachtevorming van dit visiedocument is gevoed door de kennis en expertise van deze mensen, dragen alleen de auteurs verantwoordelijkheid voor de inhoud van “Ordering op Orde”.