

Nuance in het marktwerkingdebat:

Een enquêteonderzoek naar de perceptie van marktwerking in vier sectoren

EMIEL KERPERSHOEK, ANNELIES DIJKZEUL, WILLEMIJN DICKE EN HANS DE BRUIJN

Drs. E.F.P. Kerpershoek, dr. W.M. Dicke en prof. mr. dr. J.A. de Bruijn, zijn verbonden aan de TU Delft, faculteit Techniek, Bestuur en Management, sectie beleid, Organisatie, Recht en Gaming. Ir. A. Dijkzeul is directeur van KwinK Groep.

Correspondentie graag naar e.f.p.kerpershoek@tudelft.nl. Dit onderzoek werd mede mogelijk gemaakt door de onderzoekstichting Next Generation Infrastructures.

.. 3 ..

1 Inleiding

Het marktwerkingsdebat in Nederland is omgeslagen. Overheerste in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw nog de positieve waardering van marktwerking, nu lijkt het merendeel van de Nederlanders een negatief oordeel te hebben over marktwerking. Zo bespreekt Tamminga in 'de uitverkoop van Nederland' het verlies aan nationale kampioenen als gevolg van buitenlandse bedrijven die nu in Nederland opereren; volgens de NRC redacteur Chavannes heeft marktwerking geleid tot privatisering van de politiek met als gevolg: 'Niemand regeert' (Chavannes, 2009). Ook als we de debatten in de Tweede Kamer over marktwerking volgen, krantenartikelen over de verkoop van Essent aan Duitsland lezen of het manifest van FNV over marktwerking en het 30 punten plan van SP mogen geloven, gaat de Nederlander gebukt onder de gevolgen van marktwerking en is een meerderheid gekant tegen liberalisering van welke sector dan ook. Maar wat vindt de gebruiker van die diensten eigenlijk? Is de burger wel tegen marktwerking? Wat gebeurt er als we niet langer een ideologische en abstracte discussie voeren, maar als we vragen naar de ervaring van de consumenten van geliberaliseerde diensten? Het onderzoek, waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan, richt zich op de perceptie die burgers hebben van marktwerking in de sectoren voor energie, mobiele telefonie, openbaar busvervoer en gezondheidszorg.

2 Theoretische inbedding van dit onderzoek

In de bestuurskunde is sinds de jaren tachtig veel aandacht geweest voor de liberalisering en privatisering van overheidsdiensten (Pesch, 2005; Van Thiel, 2001; Van Twist & Veeneman, 1999; Van der Wal, 2008; Frissen, 1999; Tjeenk Willink, 2009; Chavannes, 2009; Ankersmit, 2008). Wij gebruiken een aantal noties uit dit debat om ons onderzoek in te bedden.

In de eerste plaats valt op dat veel analyses normatief van aard zijn. Het gaat om de vraag welke taken aan een overheid toebehoren en welke taken kunnen worden overgelaten aan de private sector. Van Eeten spreekt hierbij van een heersend 'toestemmingsdiscours': de vraag is of aan private partijen toestemming mag worden verleend om een taak uit te voeren die tot voor kort door een overheid werd uitgevoerd (Van Eeten, oratie, 2010 nog te verschijnen). In dit discours is er ook veel aandacht voor publieke waarden: zal privatisering niet ten koste gaan van, bijvoorbeeld, toegankelijkheid, leveringszekerheid, veiligheid of duurzaamheid.

Daarnaast is er natuurlijk de empirische vraag: als marktwerking een feit is, wat betekent dit dan voor deze publieke waarden? Beantwoording van die vraag is van groot belang omdat ze ons normatieve oordeel over marktwerking sterk kan beïnvloeden. Een aspect van die empirische vraag is hoe consumenten oordelen over dienstverlening door de markt.

In de tweede plaats – en deels inherent aan het voorgaande – gaat het discours deels over onderliggende ideologieën. De gedachte is dat marktwerking is ontsproten aan neoliberale ideologieën, die zich kenmerken door een sterk geloof in de orderende kracht van de markt. Deze neoliberale ideologie is in de jaren tachtig door Reagan en Thatcher politiek relevant gemaakt en in Nederland, met name door de Paarse kabinetten kritiekloos geadopteerd. Ze zou op gespannen voet staan met de Rijnlandse traditie, die altijd kenmerkend is geweest voor Noord West Europa. De kredietcrisis zou het failliet van de neoliberale ideologie hebben aangetoond. Bij deze redeneerlijn zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste: een belangrijke hoeksteen van het neo-liberale denken is altijd een sterk toezicht geweest – *captains of industry* die boekhoudkundige regels overtreden, hebben in de VS veel meer te vrezen dan in Nederland, het toezicht op de telecommunicatiesector in Groot-Britannië is altijd heel sterk geweest. Een interessante vraag is dan ook of toezicht een rol speelt in de oordeelvorming van consumenten. Ten tweede; invoering van marktwerking is in Nederland gepaard gegaan met belangrijke garanties ten aanzien van publieke waarden – ook dat kan van invloed zijn op de waardering door consumenten.

Een derde punt dat in het marktwerkingdebat is het denken in tegenstellingen: is de dienstverlener of netwerkeigenaar publiek of privaat? Moet de sector in publiek of privaat eigendom komen? (Parker and Saal, 2003; Dijkstra e.a., 2003). Vooral de vroege publicaties in het marktwerkingdebat kenmerken zich door dit binaire denken, niet zelden gecombineerd met normatieve uitspraken (Strange, 1988; David & Saal, 2003). In het publieke debat zien we die denklijn terugkeren. Opiniemakers als Chavannes en Ankersmit pleiten voor een scherpe scheiding tussen publiek en privaat. Nuances vinden we natuurlijk ook in de literatuur. Pesch (2005) onderscheidt dimensies van 'publicness'. Ook van der Wal (2008), die vermenging van publieke en private waarden in het bedrijfsleven en de publieke sector organisaties onderzoekt laat ruimte voor ambiguïteit. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is in hoeverre consumenten de vaak hybride publiek-private dienstverlening weten te waarderen. Om de consumentenwaardering van de dienstverlening in de sectoren voor energie, mobiele telefonie, openbaar busvervoer en gezondheidszorg inzichtelijk te maken, richtte ons onderzoek zich op de volgende drie vragen:

.. 5 ..

- 1 Laten voor- en tegenstanders van marktwerking in de sectoren voor energie, mobiele telefonie, openbaar busvervoer en gezondheidszorg zich indelen in de politiek ideologische categorieën van "Links" en "Rechts"?
- 2 Als de overwegingen van voor- en tegenstanders van marktwerking niet primair ideologisch van aard zijn, welke publieke waarden spelen dan een rol in afwegingen over de wenselijkheid van marktwerking of overheidsuitvoering in de vier sectoren?
- 3 In hoeverre speelt vertrouwen in overheidstoezicht, consumentenorganisaties en het bedrijfsleven zelf, als waarborgen voor consumentenbelangen, een rol in de perceptie van marktwerking?

3 Het onderzoek

Wij hebben een telefonisch enquêteonderzoek gehouden onder 1000 burgers. Wij vroegen hen naar hun ervaringen met marktwerking in vier sectoren: energie, mobiele telefonie; busvervoer en zorg. Het onderzoek vond plaats in december 2008, midden in de wereldwijde financiële crisis, waarin de populariteit van de Staat in het algemeen en van ministers van financiën in het bijzonder op ongekende hoogte leek. Zie bijvoorbeeld de verkiezing van minister Bos in Nederland en andere ministers van financiën in andere Europese landen als populairste publieke persoon van 2008. In het geval van Minister Bos bij drie verschillende verkiezingen (NOS, 2008; TNS-NIPO/RTL Nieuws, 2008; EénVandaag, 2008).

De verwachting was dat het sentiment tegen marktpartijen ook zou doorklinken in de beoordeling van de marktwerking van de andere sectoren. Dit artikel zal aantonen dat zelfs in het huidige antimarkt klimaat de mening van de consument over marktwerking genuanceerd te noemen is.

3.1 PARTICIPANTEN EN DESIGN

Voor dit onderzoek naar de perceptie van marktwerking in vier geliberaliseerde sectoren werd een telefonische enquête afgenomen bij een representatieve steekproef van 1000 burgers. De steekproef van 1000 respondenten werd op aselecte wijze getrokken uit een bestaand panel van het teleresearch bureau dat de enquête afnam. De enquête sprak niet expliciet over privatisering en liberalisering, maar over uitvoering door de overheid of marktwerking met uitvoering door concurrerende bedrijven. Voorafgaand aan dit onderzoek werd de enquête, in een pilotfase afgenomen bij 15 respondenten om te controleren of de vragenlijst correct werd begrepen. De definitieve vragenlijst werd vervolgens in november 2008 afgenomen onder 480 mannen en 520 vrouwen, met een gemiddelde leeftijd van 48 jaar.

.. 6 ..

3.2 OPZET VAN DE VRAGENLIJST

Vertrouwen in de borging van consumentenbelangen

In het eerste deel werd de respondenten gevraagd in hoeverre zij voor de behartiging van consumentenbelangen vertrouwen op concurrentie in het bedrijfsleven en toezicht door de overheid en consumentenorganisaties. Deze vragen dienden als controlevragen. Hiermee kon getoetst worden of de attitude van de respondenten ten aanzien van marktwerking wordt beïnvloed door vertrouwen in de controlerende taak van overheid, consumentenorganisaties en bedrijfsleven. Onze verwachting hierbij was dat respondenten met een groter vertrouwen in bedrijfsleven en toezicht meer positieve effecten van marktwerking verwachten dan respondenten die minder vertrouwen stellen in het bedrijfsleven en toezicht.

Marktwerking of overheidsuitvoering in vier sectoren

Het tweede deel van de vragenlijst richtte zich op de voorkeur voor marktwerking of overheidsuitvoering in vier sectoren (energie, mobiele telefonie, busvervoer en gezondheidszorg). Hierbij werd de respondenten gevraagd om voor elk van de vier sectoren aan te geven of zij voorkeur geven aan uitvoering door de overheid of aan marktwerking met uitvoering door concurrerende bedrijven. Bij deze vragen kon de respondent ook aangeven hierover geen voorkeur of geen mening te hebben. Vervolgens werden zowel de respondenten die voor overheidsuitvoering kozen als de respondenten die voor marktwerking kozen gevraagd hun keuze te motiveren. Aan de hand van vijf stellingen werd hen gevraagd of kwaliteitsverbetering; kosten-

verlaging; innovatie; keuze tussen aanbieders; of andere overwegingen van toepassing waren op hun keuze voor overheidsuitvoering of marktwerking in de betreffende sector.

Beleving van marktwerking in de vier sectoren

Het derde deel van de vragenlijst was gericht op de beleving en inschatting van de effecten van marktwerking in de vier sectoren. Per sector werd de respondenten gevraagd in hoeverre zij vonden dat marktwerking een positief effect heeft gehad op de kwaliteit en prijsontwikkeling in de betreffende sector. Zo werd hen bijvoorbeeld voor de mobiele telefoniesector gevraagd om met behulp van een rapportcijfer (1 = helemaal oneens, 10 = helemaal eens) aan te geven in hoeverre zij het eens waren met de stellingen: 'Marktwerking in de mobiele telefoniesector heeft geleid tot een verbeterde kwaliteit van mobiele telefoondiensten' en 'Zonder marktwerking in de mobiele telefoniesector zouden consumenten meer moeten betalen voor mobiele telefoondiensten'

Deze stellingen reflecteren twee belangrijke aspecten van de attitude ten aanzien van marktwerking per sector. Onze verwachting bij deze stellingen was dat de beleving van marktwerking wordt beïnvloed door het vertrouwen van respondenten in de borging van consumentenbelangen.

Achtergrondinformatie respondenten

In het laatste deel van de vragenlijst werd gevraagd naar achtergrondinformatie van de respondenten o.a. opleiding, inkomen, politieke voorkeur en woonregio van de respondenten. Ook werd hen gevraagd hoe vaak zij reizen met het openbaar busvervoer en of zij de afgelopen vijf jaar van mobiele telefonieaanbieder, elektriciteitsleverancier of zorgverzekeraar zijn gewisseld.

3.3 KEUZE VOOR VIER SECTOREN

Zoals gezegd richt dit onderzoek zich op de perceptie van marktwerking in vier geliberaliseerde sectoren. De keuze voor deze vier sectoren is ingegeven door de wens om te spreiden in vorm en mate van marktwerking:

- Bij mobiele telefonie is er geen sprake van een natuurlijk monopolie. Hierdoor kan er concurrentie tussen netwerken plaatsvinden. Het resultaat is een competitieve markt met veel verschillende aanbieders en niche players.
- Uit de literatuur (Knops, 2008; De Vries, 2006) blijkt dat de drempels om over te stappen naar een andere energieleverancier als hoog worden ervaren door de consumenten. In de energiesector is dus sprake van een minder competitieve markt.

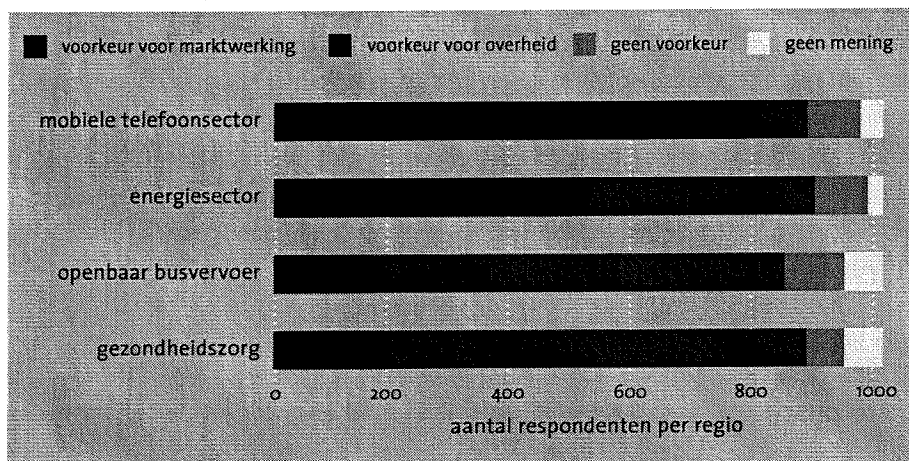
- Bij busvervoer is marktwerking geïntroduceerd in de vorm van concessies die worden verleend aan busvervoermaatschappijen. De OV-autoriteit kiest op basis van de offertes tussen verschillende aanbieders. Een belangrijk verschil hierbij is dat de consument niet direct zelf kan kiezen voor de ene of de andere busmaatschappij. Marktwerking zal hierdoor waarschijnlijk minder zichtbaar zijn voor burgers.
- Tot slot is gekozen voor de gezondheidszorg omdat marktwerking in deze sector verschillende implicaties kan hebben voor consumentenbelangen. Zo kan concurrentie tussen zorgverzekeraars bijvoorbeeld de premie voor de basisverzekering scherp houden. Aan de andere kant kunnen zorgverzekeraars, bijvoorbeeld door het aanbieden van goedkopere 'preferred provider' polissen, ook meer invloed uitoefenen op verzekerden bij hun keuze van zorgaanbieder.

4 Resultaten

Dit onderzoek richt zich op de perceptie die burgers hebben van marktwerking in de sectoren voor het openbaar vervoer, de zorg, de energielevering en de mobiele telefonie. Voordat wij ons verdiepen in deze sectorspecifieke opvattingen over marktwerking hebben wij eerst geprobeerd een meer algemene attitude van marktwerking in kaart te brengen. Daarom vroegen wij de respondenten in hoeverre zij voor de behartiging van hun consumentenbelangen vertrouwen op de overheid en op concurrentie tussen bedrijven. Verrassend genoeg bleken de respondenten hierbij significant meer vertrouwen te stellen in de markt ($M = 6.86$) dan in de overheid ($M = 6.03$). Een opmerkelijke uitkomst gezien de economische situatie ten tijde van afname van dit onderzoek.

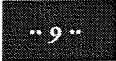
4.1 VERTROUWEN IN MARKTWERKING IS SECTORAFHANKELIJK
De algemene attitude ten opzichte van marktwerking biedt echter weinig inzicht in de overwegingen die ten grondslag liggen aan een voorkeur voor overheidsuitvoering of marktwerking. Wij vroegen de respondenten daarom voor elk van de vier sectoren: 'Wat is volgens u de beste situatie in deze sector: uitvoering door de overheid, of door concurrerende bedrijven?' De uitkomsten van deze analyse staan weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 toont aan dat de voorkeur voor overheidsuitvoering of marktwerking onder de respondenten ($n = 1000$) sterk per sector varieert. In de mobiele telefonie-sector kiest een grote meerderheid voor marktwerking. In de energiesector zijn de meningen meer verdeeld, maar blijkt de voorkeur voor marktwerking toch de



Figuur 1: Voorkeur voor overheidsuitvoering of marktwerking

bovenhand te voeren. De sectoren voor openbaar busvervoer en gezondheidszorg laten een heel ander beeld zien. In deze sectoren kiest een ruime meerderheid van de respondenten voor uitvoering door de overheid. Deze bevindingen tonen aan dat de respondenten niet zozeer een algemeen oordeel over marktwerking vellen, maar zich per sector een oordeel vormen over de voor- en nadelen van marktwerking voor hun belangen als consument. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de respondenten een genuanceerd oordeel hebben over marktwerking. Deze uitkomsten laten een ander beeld zien dan de politieke debatten over marktwerking (TK, 2008) en ook de redactionele hoofdcommentaren van de belangrijkste kranten ('Met marktwerking is alle ellende begonnen', NRC 5 juni 2008) Menig opinielider lijkt te veronderstellen dat 'de publieke opinie' antimarktwerking is en hierbij niet te differentiëren naar de verschillende sectoren waar (een vorm van) marktwerking is geïntroduceerd. Dit onderzoek toont aan dat deze veronderstelling niet correct is, en dat de mening van burgers over 'marktwerking' een stuk genuanceerder ligt.



4.2 DE POLITIEKE KLEUR VAN VOOR- EN TEGENSTANDERS VAN MARKTWERKING

Op grond van eerder onderzoek (Van de Walle, 2008) valt te verwachten dat het rechts-liberale politieke spectrum voorstander zal zijn van de introductie van marktwerking, en de politieke linkerflank van diensten in overheidshanden. Wij stelden ons de vraag of deze verdeling ook van toepassing is op de vier Nederlandse sectoren waar dit onderzoek zich op richtte. Om dit in kaart te brengen hebben wij per sector, binnen de achterban van de politieke partijen, gekeken hoe voorstanders van marktwerking zich verhouden tot de tegenstanders. De respondenten die geen mening hadden of geen voorkeur uitspraken voor overheidsuitvoering of

marktwerking werden in deze analyse buiten beschouwing gelaten. De politieke voorkeur van de respondenten was gebaseerd op stemgedrag tijdens de laatste parlementsverkiezingen. De analyse van elk van de vier sectoren laat zien dat de voorstanders van marktwerking of de voorstanders voor diensten in overheidshanden zich **niet** laten indelen via traditionele politieke lijnen van links- rechts. Per sector heerst er een opvallende eensgezindheid onder de politieke partijen over de wenselijkheid en onwenselijkheid van marktwerking. Zie tabel 1.

Tabel 1: Voorkeur voor overheidsuitvoering of marktwerking per sector uitgesplitst naar politieke voorkeur

Politieke partijen:	energie		mobiele telefonie		busvervoer		gezondheidszorg	
	overheid	markt	overheid	markt	overheid	markt	overheid	markt
CDA	43%	57%	13%	87%	78%	22%	73%	27%
Klein Christelijk (SGP, CU)	43%	57%	12%	88%	75%	25%	74%	26%
D66	38%	62%	4%	96%	76%	24%	88%	12%
Groen Links	50%	50%	5%	95%	79%	21%	81%	19%
Nieuw Rechts (eenNL, PVV, LPF)	52%	48%	14%	86%	69%	31%	59%	41%
PvdA	50%	50%	11%	89%	80%	20%	78%	22%
SP	45%	55%	12%	88%	83%	17%	85%	15%
VVD	39%	61%	9%	91%	81%	19%	75%	25%
Totaalverdeling	45%	55%	11%	89%	79%	21%	77%	23%

Politieke kleur lijkt geen goede voorspeller te zijn van de mening van burgers ten aanzien van marktwerking. De tabel toont eerder aan dat de politieke partijen redelijk eensgezind zijn in hun oordeel over marktwerking per sector. Voor- en tegenstanders van marktwerking blijken dus niet zozeer te worden gedreven door politiek ideologische overtuigingen. In de volgende paragraaf zullen wij per sector ingaan op de motieven van de respondenten die ten grondslag liggen aan hun voorkeur voor marktwerking of overheidsuitvoering in de vier sectoren.

4.3 MOTIVATIE VAN DE KEUZE VOOR OVERHEIDSUITVOERING OF MARKTWERKING IN DE VIER SECTOREN

De voorgaande analyse toont aan dat voor- en tegenstanders van marktwerking zich niet laten indelen langs de traditionele politieke lijnen van linkse en rechtse partijen. De vraag is daarom welke publieke waarden een rol spelen in afwegingen over de wenselijkheid van marktwerking of overheidsuitvoering in de vier sectoren. Om meer inzicht te creëren in de overwegingen van voorstanders en tegenstanders (de respondenten die voor overheidsuitvoering kozen) van marktwerking in de vier sectoren, vroegen wij de respondenten per sector om hun voorkeur te motiveren.

Aan de hand van vijf stellingen werd de respondenten gevraagd of kwaliteitsverbetering; kostenverlaging; innovatie; keuze tussen aanbieders; of andere overwegingen van toepassing waren op hun keuze voor overheidsuitvoering of marktwerking in de betreffende sector. Analyse van deze motivatie bracht een opvallend patroon aan het licht. Over de vier sectoren gezien bleken zowel de voorstanders als de tegenstanders van marktwerking hun keuze te motiveren vanuit kwaliteits- en kostenoverwegingen. Echter, overwegingen van innovatie en keuzemogelijkheid speelden alleen een rol van betekenis voor respondenten die hun voorkeur uitspraken voor marktwerking.

Deze bevinding suggereert dat er sprake is van een prioritering van de consumentenbelangen. In de sectoren waar een meerderheid zich tegen marktwerking uitsprak (openbaar busvervoer en gezondheidszorg) lijken de respondenten zich wat betreft kwaliteit en kostenontwikkeling te verlaten op de overheid. De consumentenbelangen van innovatie en keuzemogelijkheden die worden geassocieerd met marktwerking spelen hier een ondergeschikte rol. In de sectoren waar een voorkeur voor marktwerking bestaat kunnen de respondenten van mening zijn dat er voldoende waarborgen bestaan voor de consumentenbelangen van kwaliteit en kostenontwikkelingen waardoor overwegingen van innovatie en keuzemogelijkheden voor consumenten een prominenter plaats kunnen innemen in de afweging tussen overheidsuitvoering en marktwerking.

Deze gedachtegang wordt ondersteund door het feit dat in sectoren waar de meerderheid zich uitsprak tegen marktwerking, vooral deze tegenstanders van marktwerking gebruik maakten van de mogelijkheid om een alternatieve overweging kenbaar te maken. Een aanzienlijk deel van deze respondenten ($n = 262$) die zich uitspraken tegen marktwerking in de sector voor het openbaar busvervoer gaven te kennen dat een alternatieve overweging meespeelde in hun keuze. Het meest voorkomende argument in deze reacties was dat er onvoldoende waarborgen waren om te voorkomen dat het aanbod in het openbaar busvervoer zou verschromelen door het schrappen van onrendabele buslijnen en diensten onder marktwerking. Voor de zorgsector gaf ook een aanzienlijk deel van de tegenstanders van marktwerking ($n = 211$) een alternatieve verklaring. Terugkerende thema's hierbij waren dat marktwerking de overheid onvoldoende controlemogelijkheden bood en dat onder marktwerking universele toegankelijkheid van zorg onvoldoende is gewaarborgd.

Uit de prioritering van consumenten belangen en de aanvullende argumenten die door de respondenten die voor overheidsuitvoering kozen werden, lijkt de weerstand tegen marktwerking in de sectoren voor openbaar busvervoer en gezond-

heidszorg vooral samen te hangen met het ontbreken van voldoende waarborgen voor een succesvolle implementatie van marktwerking in deze sectoren. In de volgende paragraaf zullen wij dieper ingaan op het vertrouwen dat burgers, voor de behartiging van hun consumentenbelangen, stellen in waarborgen die worden geboden door overheidstoezicht, consumentenorganisaties en concurrentie in het bedrijfsleven. Analyse toont aan dat vertrouwen in deze waarborgen van invloed zijn op de perceptie van de effecten van marktwerking op kwaliteit- en prijsontwikkeling in de vier sectoren.

4.4 PERCEPTIE VAN DE EFFECTEN VAN MARKTWERKING OP KWALITEITSONTWIKKELING IN DE VIER SECTOREN

In het eerste deel van het onderzoek vroegen wij de participanten om te kiezen voor overheidsuitvoering of marktwerking in de vier sectoren waar dit onderzoek zich op richt. In het tweede deel vroegen wij de respondenten om per sector een inschatting te maken van de effecten van marktwerking op kwaliteit van dienstverlening en prijsontwikkeling. In de analyse van deze resultaten hebben wij per sector gekeken hoe de perceptie van de effecten van marktwerking op kwaliteit en prijsontwikkeling wordt beïnvloed door het vertrouwen dat de respondenten stellen in waarborgen die worden geboden door overheidscontrole, consumentenorganisaties en het bedrijfsleven.

•• 12 ••

Energiesector: Naarmate het vertrouwen in overheidstoezicht en consumentenorganisaties groter is, schat men de effecten van marktwerking op kwaliteit positiever in

Om de gepercipieerde effecten van marktwerking op kwaliteit in de energiesector in kaart te brengen, werd de respondenten gevraagd om aan de hand van een rapportcijfer (1-10) aan te geven of "Marktwerking in de energiesector heeft geleid tot minder stroomstoringen?" Een lineaire regressieanalyse toonde aan dat dit rapportcijfer significant werd beïnvloed door het vertrouwen van respondenten in concurrentie in het bedrijfsleven consumentenorganisaties of de controlerende taak van de overheid, $F(4,741) = 29,56, p < .001$. Naarmate de respondenten meer vertrouwen hadden in de controlerende taak van de overheid ($\beta = .30, p < .001$) en in de invloed van consumentenorganisaties ($\beta = .13, p < .01$) waren zij sterker van mening dat het aantal stroomstoringen was afgenomen door de introductie van marktwerking.

Mobiele telefoniesector: Naarmate het vertrouwen in overheidstoezicht en het bedrijfsleven groter is, schat men de effecten van marktwerking op de kwaliteit positiever in

De respondenten werd gevraagd om aan de hand van een rapportcijfer aan te geven of "Marktwerking in de mobiele telefoniesector heeft geleid tot een verbeterde kwaliteit van mobiele telefoondiensten" Dit rapportcijfer significant werd beïnvloed door het vertrouwen

van de respondenten in concurrentie in het bedrijfsleven, consumentenorganisaties of de controlerende taak van de overheid, $F(4,805) = 10,38$, $p < .001$. Naarmate de respondenten meer vertrouwen hadden in het bedrijfsleven ($\beta = .13$, $p < .01$) en in de controletaak van de overheid ($\beta = .11$, $p < .05$) waren zij sterker van mening dat de kwaliteit van dienstverlening in de mobiele telefoniesector was verbeterd door de introductie van marktwerking in deze sector.

Openbaar busvervoer: Naarmate het vertrouwen in overheidstoezicht groter is, schat men de effecten van marktwerking op kwaliteit positiever in

De respondenten werd gevraagd om met behulp van een rapportcijfer aan te geven of "Marktwerking bij het busvervoer heeft geleid tot een verbeterde kwaliteit van het busvervoer?" Dit rapportcijfer werd significant beïnvloed door het vertrouwen van de respondenten in concurrentie in het bedrijfsleven, consumentenorganisaties of de controlerende taak van de overheid, $F(4,783) = 44,99$, $p < .001$. Naarmate de respondenten meer vertrouwen hadden in de controletaak van de overheid ($\beta = .35$, $p < .001$) waren zij sterker van mening dat de invoering van marktwerking had geleid tot een verbeterde kwaliteit.

.. 13 ..

Zorgsector: Naarmate het vertrouwen in overheidstoezicht en consumentenorganisaties groter is, schat men de effecten van marktwerking op kwaliteit positiever in

De respondenten werd gevraagd om met behulp van een rapportcijfer aan te geven of "Marktwerking in de gezondheidszorg heeft geleid tot een verbeterde kwaliteit van de gezondheidszorg?" Dit rapportcijfer werd significant beïnvloed door het vertrouwen van de respondenten in concurrentie in het bedrijfsleven, consumentenorganisaties of de controlerende taak van de overheid, $F(4,855) = 47,80$, $p < .001$. Naarmate de respondenten meer vertrouwen hadden in de controletaak van de overheid ($\beta = .31$, $p < .001$) en in de invloed van consumentenorganisaties ($\beta = .11$, $p < .01$) waren zij sterker van mening dat marktwerking had geleid tot een verbeterde kwaliteit.

Samenvattend

In de literatuur gaat het vaak over het 'borgen van publieke belangen' (WRR, 2000): de overheid zou garant moeten staan voor de realisatie van publieke belangen. Hoe denkt de consument daarover? Heeft de overheid voldoende in de melk te brokkelen om de realisatie van publieke waarden te garanderen? Over de vier sectoren gezien blijkt vertrouwen in de controlerende taak van de overheid de voornaamste factor in de effecten die de respondenten verwachten van marktwerking op kwaliteit in de sectoren. In de sectoren voor mobiele telefonie, energie en zorg speelt ook vertrouwen in consumentenorganisaties of bedrijfsleven een rol. De effecten die de respondenten verwachten van marktwerking op kwaliteit in de sectoren is dus in

belangrijke mate afhankelijk van het vertrouwen dat zij stellen in de waarborgen die worden aangebracht door een scherp controlerende overheid. Naast overheids-toezicht speelde in de sectoren voor energie, mobiele telefonie en zorg ook vertrouwen in de controlerende taak van consumentenorganisaties of het bedrijfsleven zelf een rol.¹

5 Conclusies en discussie

Het oordeel van consumenten over marktwerking is niet generiek, maar sectorspecifiek

De uitkomsten van dit onderzoek tonen aan dat burgers niet zozeer een algemeen oordeel vellen over marktwerking, maar zich juist per sector een oordeel vormen over de voor- en nadelen van marktwerking voor hun belangen als consument. In de mobiele telefoniesector kiest een ruime meerderheid voor marktwerking, terwijl in de energiesector een lichte voorkeur voor marktwerking bestaat. In de sectoren voor openbaar busvervoer en gezondheidszorg spreekt de meerderheid zich juist uit tegen marktwerking. De consument voelt dus geen generiek oordeel over de wenselijkheid van publiek of privaat beheer van consumentenbelangen, maar vormt zich eerder een genuanceerde en sectorspecifieke mening over de wenselijkheid of onwenselijkheid van marktwerking voor zijn of haar belangen als consument.

• 14 •

Het oordeel van burgers over marktwerking laat zich niet indelen in politiek ideologische categorieën

Een opmerkelijke bevinding uit ons onderzoek is dat de achterban van linkse en rechtse politieke partijen, als de VVD en SP, geen sterke tegenpolen blijken te zijn in hun opvattingen over marktwerking per sector. Wij denken daarom dat verklaring voor verschillen in voor- en tegenstand van marktwerking niet zouden moeten worden gezocht langs de traditionele politieke links-rechts lijnen, maar afhankelijk is van de inschatting die burgers per sector maken van de consequenties voor kwaliteit, kosten, innovatie en keuzemogelijkheden. Politiek ideologische overtuigingen blijken in ons onderzoek geen rol van betekenis te spelen in de perceptie van marktwerking per sector. Met deze uitkomst levert dit onderzoek een ander beeld op dan de meeste internationaal georiënteerde onderzoeken op dit gebied (Eurobarometer 2007; Van de Walle 2008). In deze onderzoeken staat de relatie tussen politieke kleur en oordelen over de wenselijkheid van marktwerking juist vaak centraal. Ons onderzoek biedt hierop dus een concrete en sectorspecifieke aanvulling.

De publieke waarden kwaliteit en kostenefficiëntie staan voorop, de waarden innovatie en keuzevrijheid volgen

Over de vier sectoren gezien vertoonden de voor- en tegenstanders van marktwerking overeenkomsten in de motivering van hun keuze. De tegenstanders van marktwerking motiveerden hun keuze vooral aan de hand van overwegingen van kwaliteit en van kostenefficiëntie. De voorstanders van marktwerking motiveerden hun keuze aan de hand van overwegingen van zowel kwaliteit en kostenefficiëntie, alsook van innovatie en keuzevrijheid. Daar waar kwaliteit en kostenefficiëntie een rol speelden voor beide partijen bleken overwegingen van innovatie en keuzevrijheid dus alleen een rol van betekenis te spelen voor respondenten die hun voorkeur uitspraken voor marktwerking. Dit impliceert dat de overwegingen van innovatie en keuzevrijheid van ondergeschikt belang zijn geweest in de sectoren waar een meerderheid zich uitsprak tegen marktwerking. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er sprake is van een breed gedeelde prioritering van publieke waarden: pas wanneer er voldoende vertrouwen is in de borging van kwaliteit en kostenefficiëntie gaan overwegingen van innovatie en keuzevrijheid een rol spelen. Deze gedachtegang wordt ondersteund door het feit dat een aanzienlijk deel van de tegenstanders van marktwerking in de sectoren voor zorg en busvervoer van mening waren dat kwaliteit en universele beschikbaarheid van de diensten onvoldoende waren geborgd. Het lijkt er daarom op dat kwaliteit en kostenefficiëntie worden gezien als publieke waarden van primair belang en dat de publieke waarden innovatie en keuzevrijheid wel van belang worden geacht, maar van een lagere orde zijn.

.. 15 ..

Hiermee lijken consumenten, voor wat betreft de borging van publieke waarden niet te denken in publiek-privaat tegenstellingen. Publieke waarden van kwaliteit en kostenefficiëntie kunnen in principe worden overgelaten aan zowel publieke als private partijen. Echter, bij uitvoering door private partijen worden extra voorwaarden gesteld aan de waarborgen die voor deze belangen zijn aangebracht. Hiermee lijkt het vertrouwen dat consumenten stellen in het toezicht op de sectoren mee te spelen in de oordeelvorming van consumenten over marktwerking.

Vertrouwen in waarborgen voor consumentenbelangen blijkt een belangrijke factor in de perceptie van marktwerking

Vertrouwen in de borging van consumenten belangen door overheidstoezicht, consumentenorganisaties en concurrentie in het bedrijfsleven zijn van invloed op de perceptie van marktwerking in de vier sectoren. Een positief oordeel over marktwerking blijkt in belangrijke mate afhankelijk van het vertrouwen in de waarborgen die zijn aangebracht om de belangen van consumenten te verankeren. In de sector voor mobiele telefonie, waar men in meerderheid voor marktwerking

kies, lijkt dit vertrouwen groot te zijn. Voor de sectoren voor gezondheidszorg en openbaar busvervoer, waar men zich in meerderheid uitsprak tegen marktwerking, lijkt weinig vertrouwen te bestaan in de borging van universele toegankelijkheid en kwaliteit onder een marktwerkingsregime. In de energiesector zijn de voor- en tegenstanders van marktwerking ongeveer gelijk verdeeld. In deze lijkt het vertrouwen in toezicht de laatste jaren te zijn gegroeid. Een onderzoek van de SP uit 2006 concludeert dat 63% van de Nederlandse bevolking vindt dat de liberalisering van de energiesector moet worden teruggedraaid. Het huidige onderzoek toont aan dat, anno 2008, het aantal voorstanders van marktwerking in de energiesector groter is geworden dan het aantal tegenstanders. Een mogelijke verklaring voor deze verschuiving is dat het vertrouwen in effectief toezicht op deze sector is gegroeid.

Over de vier sectoren gezien blijken publiek-privaat tegenstelling niet van toepassing op het oordeel van consumenten over marktwerking. Consumenten lijken zich bewust van een verwevenheid van markt en staat. Marktwerking heeft alleen de voorkeur wanneer er voldoende vertrouwen bestaat in krachtig en effectief toezicht door de overheid.

.. 16 ..

Tot slot

Deze enquête toont een aantal punten zien die waardevol kunnen zijn in het marktwerkingsdebat. Ten eerste kan niet in generieke termen gesteld worden dat 'de burger' tegen marktwerking is. De uitkomsten laten een genuanceerde en sectorspecifieke opvatting zien. Ten tweede vindt de meerderheid marktwerking niet een kwestie van taken en diensten die zonder meer overgelaten kunnen worden aan marktpartijen. Volgens de burgers vereist marktwerking een sterk controlerende overheid, stevige marktpartijen en robuuste 'checks and balances' door bijvoorbeeld consumentenorganisaties. Dus als men al bedenkingen heeft bij het overlaten van diensten en taken aan marktpartijen, dan heeft dat niet zozeer te maken met gebrek aan vertrouwen in de markt maar eerder met vertrouwen in toezicht en controle.

Literatuur

- .. Ankersmit, F., *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam, 2008.
- .. Chavannes, M., *Niemand regeert*, Amsterdam, 2009.
- .. Dijkstra, G.S.A., F.M. van der Meer & M.R. Rutgers (red.), *Het belang van de publieke zaak*, Delft, 2003.
- .. Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York, 1965.
- .. EénVandaag, Wouter Bos wint publieksverkiezing Politicus van het Jaar 2008, www.eenvandaag.nl/docs/opiniepanel/polvhjaar.pdf, 15 december 2008.
- .. Eurobarometer 67, *De publieke opinie in de Europese unie*, E8409, 1 juli 2007.
- .. Frissen, P.H.A., *De lege staat*, Amsterdam, 1999.
- .. Knops, H.P.A., *A Functional Legal Design for Reliable Electricity Supply. How technology affects law*, (diss. TU Delft), Antwerpen, 2008.
- .. NOS radio 1, verkiezing van de politicus van het jaar 2008 door parlementaire vakjury, www.radio1.nl/verkiezingpoliticianvanhetjaar2008, 14 december 2008.
- .. NRC Handelsblad, *Met marktwerking is alle ellende begonnen. Bonden en werkgevers in streekvervoer schrijven cao-conflict toe aan invoering concurrentie*, 5 juni 2008.
- .. Parker, D. & S. David, *International handbook on privatization*, Cheltenham, 2003
- .. Pesch, U., *The predicaments of publicness*, Delft, 2005
- .. SP nieuwsarchief 4 maart 2006, *Meerderheid negatief over liberalisering, SP wil privatisering van energiesector afblazen*, http://www.sp.nl/nieuwsberichten/3530/060304-meerderheid_negatief_3_ptover_3_ptliberalisering_sp_wil_privatisering_energiesector_afblazen.html, geraadpleegd op 27 maart 2009.
- .. Strange, S., *States and Markets*, London, 1988
- .. Smullen, A., S. van Thiel & C. Pollitt, *Agentschappen en de verzelfstandiging-paradox*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001, nr. 28(4), p. 190-201.
- .. Tamminga, M., *Uitverkoop van Nederland. Hoe een ondernemend land geveild werd*, Amsterdam, 2009
- .. Thiel, S. van, *Quangos: trends, causes and consequences*, Aldershot, 2001.
- .. Tjeenk Willink, H. / raad van state (2009) http://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken_vice-president/toespraak/?speech_id=56
presentatie jaarverslag 2008. Geraadpleegd op 16 december 2009
- .. TNS NIPO/RTL nieuws, *Wouter Bos politicus van het jaar 2008*, 15 december 2008.

- .. Tweede kamer aan de orde is debat over het onderzoek naar het marktwerkingsbeleid, Handelingen 2007-2008, nr. 110, Tweede Kamer, p.8016-8049, 10 september 2008.
- .. Twist, M. van & W. Veeneman, *Marktwerking op weg. Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht, 1999.
- .. Vries, L.J. de & P.W. Heijnen, *An Empirical Analysis of Consumer Switching Behavior in the Dutch Electricity Market*, p. 1-13. Proceedings of the Conference of the International Association for Energy Economics, 18-23 February 2007.
- .. Wal, Z. van der, *Value solidity. Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business*, Amsterdam, 2008
- .. Walle, S. van de, *Values and essential public services in comparative perspective*, Workshop Public Values and Public Interest: Kopenhagen, 28 – 31 mei 2008.
- .. WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, rapporten aan de regering nr. 76, Den Haag, 2000.

Noot

- 1 Een analyse van de perceptie van prijsontwikkeling in de vier sectoren, welke niet in deze bijdrage is opgenomen, resulteerde in vergelijkbare uitkomsten. Ook hier bleek een positief oordeel over de prijsontwikkeling in de sectoren in belangrijke mate afhankelijk van het vertrouwen dat de respondenten stelden in overheidstoezicht en in mindere mate van vertrouwen in de controlerende taak van consumentenorganisaties of het bedrijfsleven zelf.