

B

HET BESTE VAN TWEE WERELDEN, PUBLIEKE EN PRIVATE BELANGEN DOOR DE OGEN VAN DE BURGER

Marc HERTOGH* & Marike VAN DER MEIJ**

1. INLEIDING

Marktwerking in de publieke sector staat volop ter discussie. Terwijl zo'n tien jaar geleden de privatisering van publieke taken nog door velen werd beschouwd als een effectief middel tegen een stroperige, kostenverslindende en klantovriendelijke overheidsbureaucratie, is er de laatste jaren ook steeds meer aandacht voor de negatieve kanten. Critici verwachten bijvoorbeeld dat meer concurrentie in de gezondheidszorg en de energiesector zal leiden tot onnodige schaalvergroting, hogere prijzen, en kwaliteitsvermindering. De kritiek op de markt is bovendien nog verder aangewakkerd door de wereldwijde kredietcrisis, die volgens sommigen het einde van het neoliberalisme heeft ingeluid.¹ Tot dusver werd de discussie over marktwerking bijna uitsluitend gevoerd door wetenschappers, columnisten en politici.² Maar wat vinden burgers hier eigenlijk van? Hoe beoordelen zij de kwaliteit van de publieke dienstverlening, wat zijn hun eigen ervaringen met marktwerking, en hoe denken zij over de privatisering van overheidstaken? Deze vragen staan in dit onderzoek centraal.

* Prof. dr. M.L.M. Hertogh is als hoogleraar Rechtssociologie verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

** M. van der Meij is Researchmasterstudente aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij nam aan dit onderzoeksproject deel in het kader van een onderzoeksstage.

1 H. Schelhaas, 'Kredietcrisis einde van neo-liberalisme', *Trouw*, 24 september 2009.

2 Vgl. E. Tonkens, 'Triomf en afgang van marktwerking', <http://www.vkblog.nl/bericht/191063/Triomf_en_afgang_van_marktwerking>; F.R. Ankersmit, 'Voor de neo-liberaal is het algemeen belang onzin, voor de liberaal is het juist de kern', *NRC Handelsblad*, 3 januari 2009; L. van der Heide, 'Met marktwerking is alle ellende begonnen', *NRC Handelsblad*, 5 juni 2008; 'Tjeenk Willink: te veel focus op markt', *NRC Handelsblad*, 8 april 2009.

Dit is het verslag van een deelstudie die is verricht in het kader van de oprichting van het Netherlands Institute for Law and Governance (NILG). Dit instituut houdt zich bezig met juridisch onderzoek naar de verhouding tussen publieke en private belangen. Kunnen publieke belangen (zoals de volksgezondheid of de energievoorziening) privaat worden geregeld en scheidt dit meer ruimte voor marktwerking? Of kunnen en moeten deze publieke belangen alleen worden gewaarborgd door middel van overheidsregulering? In dit verslag worden deze vragen onderzocht vanuit het perspectief van de burger.

2. OPZET VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek is vooral gericht op drie sectoren: *zorg, energie, en banken/financiën*. Deze sectoren zijn de laatste tijd veel in het nieuws. Er bestaan bovendien belangrijke verschillen tussen deze drie sectoren. De gezondheidszorg staat bijvoorbeeld in het teken van een toenemende verschuiving van publieke naar private regulering. Voor de bankensector geldt, tot op zekere hoogte, het omgekeerde. Hier lijkt juist sprake van een verschuiving van private naar meer publieke regulering. De energievoorziening is, tot slot, al een paar jaar geleden geprivatiseerd en biedt op die manier interessant vergelijkingsmateriaal voor de beide andere sectoren.

Dit onderzoek is begonnen met een globale verkenning van de literatuur. Is er al eerder onderzoek verricht naar de meningen van burgers over publieke en private belangen? En wat waren de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek? Hiervan wordt verslag gedaan in paragraaf 3. Op basis van deze eerste verkenning is vervolgens een vragenlijst opgesteld voor een representatieve telefonische enquête onder de Nederlandse bevolking. De belangrijkste uitkomsten van deze enquête zullen worden toegelicht in paragraaf 4. Dit verslag zal worden afgesloten met enkele algemene conclusies (paragraaf 5).

3. EEN VERKENNING VAN BESCHIKBAAR ONDERZOEK

Dit overzicht is gebaseerd op een beknopte analyse van recente mediaberichten en (opinie)onderzoeken.³

3 Daarnaast kan ook worden gewezen op een aantal algemene opinieonderzoeken, zoals: J. Becker, *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie. Een analyse van trends en meningen, 1970-2002*, Den Haag: SCP 2005; P. Dekker e.a., *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*, Den Haag: SCP 2009 en de meest recente versie van het online onderzoek '21.minuten.nl', <<http://denationaledialoog.nl/empty/land.aspx>>. Deze studies blijven hier verder echter buiten beschouwing.

3.1. ZORG

Het kabinet Paars II introduceerde in 1998 een plan voor een aantal ingrijpende veranderingen in de AWBZ. Deze moesten ervoor zorgen dat er in plaats van sturing van het aanbod meer nadruk zou komen te liggen op vraagsturing. Er moest bovendien meer concurrentie in de zorg komen, waardoor zorgaanbieders en zorginstellingen meer gemotiveerd zouden raken om de beste kwaliteit te leveren. Marktprikkels spelen hierbij een grote rol, de overheid treedt steeds verder terug en de cliënt staat centraal.⁴ De kabinetten Balkenende I, II en III hebben deze plannen omgezet in concrete wetgeving. De Ziekenfondswet is vervangen door de Zorgverzekeringswet. Sinds 1 januari 2006 dient elke burger een Basisverzekering te hebben. Zorgverzekeraars moeten daarom iedereen die zich voor de Basisverzekering bij hen meldt accepteren. Bij aanvullende verzekeringen mag nog wel worden geweigerd. Daarnaast werd de omvang van de AWBZ ingeperkt door de introductie van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die meer verantwoordelijkheid voor zorg bij gemeenten legt.

Volgens critici is marktwerking in de zorg echter niet zonder problemen. Er zou bijvoorbeeld niet genoeg keuze zijn tussen verschillende zorgaanbieders, waardoor er van echte concurrentie niet veel terecht komt. Ook zijn kwaliteitsverschillen tussen bijvoorbeeld ziekenhuizen vaak niet bekend, waardoor vergelijkingen soms lastig zijn. De Socialistische Partij (SP) organiseerde onlangs de actie 'de zorg is geen markt'.⁵ Volgens haar is de zorgvrager geen klant. Vaak is er immers sprake van een afhankelijkheidsrelatie: er is snel hulp nodig en de burger wil deze eenvoudig krijgen. Anderen wijzen er echter op dat deze kritiek vooral betrekking heeft op de zorg voor ouderen en gehandicapten. In hun ogen kan marktwerking wel degelijk een aantal voordelen opleveren. Voor minder spoedeisende gevallen kan de burger bijvoorbeeld zelf kijken welk ziekenhuis het snelst een operatie kan uitvoeren en hij kan – op basis van prijs en kwaliteit – zelf een huisarts of tandarts kiezen.

Op de website *Independer.nl* kunnen mensen kijken welk ziekenhuis het beste een bepaalde behandeling kan aanbieden.⁶ Volgens een onderzoek van deze website zelf blijkt dat 80% van de ondervraagden deze keuzemogelijkheid prettig vindt.⁷ Newcom Research voert sinds 2005 elk jaar een *Gezondheidszorg Monitor* uit om de meningen van burgers te peilen op het gebied van gezondheidszorg. In 2005 wilden burgers vooral kwaliteit, wachtlijstverlaging en persoonlijke aandacht.⁸ In

4 <<http://www.minvws.nl/dossiers/marktwerking-in-de-zorg/default.asp>>.

5 <www.zorggeenmarkt.nl/>.

6 <www.independer.nl/gezondheidszorg-homepage/intro.aspx>.

7 'Consument blij met marktwerking ziekenhuizen', 6 mei 2008, <www.independer.nl/>. en 'Nederlanders willen transparantie om zelf ziekenhuis te kiezen', 26 juni 2008, <www.independer.nl/>.

8 'Prioriteiten zorgsector: kwaliteit, wachtlijsten en persoonlijke aandacht', 14 november 2005, <<https://secure.mijnopinie.nl/>>.

2006 wilde men meer transparantie, duidelijke communicatie, deskundigheid en ook weer een persoonlijke benadering.⁹ Daarnaast bleek dat twee derde van de ondervraagden er financieel op achteruit was gegaan sinds de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Slechts 2% van de ondervraagden dacht dat na deze invoering de zorg ook was verbeterd. Het vertrouwen in de zorg zelf was echter hoog. Uit de *Gezondheidszorg Monitor* van 2009 blijkt dat de zorg volgens de burger nog steeds niet klantvriendelijker of persoonlijker geworden is, maar volgens Newcom is de burger zelf ook kritischer geworden.¹⁰

3.2. ENERGIE

Per 1 juli 2004 is de energiemarkt vrijgegeven door de overheid. Dit geldt alleen voor de energieleverancier. De netwerkbeheerder kan niet door de consument worden gekozen. De overheid heeft gekozen het netwerk niet vrij te geven omdat transport van elektriciteit en gas betrouwbaar en veilig moet zijn, met redelijke tarieven. Het toezicht op de energiemarkt is in handen van de Energiekamer, een onderdeel van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Daarnaast bestaat Energiened¹¹, een organisatie van erkende leveranciers met een eigen gedragscode. Deze code ziet er onder andere op toe dat leveranciers goede voorlichting geven, op een eerlijke manier klanten werven en het consumenten gemakkelijk maken om over te stappen op een andere leverancier.

Sinds 2006 voert de NMa jaarlijks een *Marktmonitor* uit. In deze monitor worden ook burgers gevraagd naar hun mening over de energiemarkt. In 2006 vindt 26% van de consumenten de energiemarkt ondoorzichtig en ingewikkeld.¹² De informatie die wordt verstrekt vindt 11% van de consumenten onbetrouwbaar en 13% geeft aan dat de prijzen niet inzichtelijk zijn. Er wordt niet veel overgestapt naar een andere energieleverancier. Sinds de liberalisering is 14% overgestapt van leverancier van elektriciteit en 11,3% van leverancier van gas. Men vindt het te veel geregeld voor weinig winst of men is tevreden over de eigen leverancier. Bijna driekwart van de consumenten (72%) is tevreden over zijn huidige leverancier. Ruim 50% vindt de energiemarkt niet inzichtelijk en 89% vindt de energieprijzen over het algemeen (erg) hoog. Van de ondervraagden heeft 45% een negatief beeld van de manier waarop leveranciers klanten proberen te werven. Eén derde (30%) van de ondervraagden denkt dat de liberalisering van de energiemarkt op lange termijn een positief effect zal hebben; 39% verwacht een negatief effect. Ruim 7 op de 10

9 'Gebrek aan respect blijft voornaamste klacht over zorgsector', 8 januari 2007, <<https://secure.mijnopinie.nl/>>.

10 'Imago Nederlandse zorgsector niet patiëntvriendelijk', 8 mei 2009, <www.zorggeenmarkt.nl/>.

11 <www.energiened.nl/>.

12 *Een markt (z)onder spanning. Marktmonitor, ontwikkeling van de Nederlandse kleinverbruikersmarkt voor elektriciteit en gas*, Directie Toezicht Energie (NMa), Den Haag, oktober 2006.

ondervraagden denkt dat de prijzen, als gevolg van concurrentie, zullen dalen en 13% denkt dat de dienstverlening zal verbeteren.

In 2007 vinden de ondervraagden de informatie betrouwbaarder, maar wel nog steeds ondoorzichtig en onoverzichtelijk. Meer dan de helft van de ondervraagde consumenten vindt de energiemarkt onoverzichtelijk.¹³ Er is wel wat meer vertrouwen in de energiemarkt, vooral door betere administratieve dienstverlening en betere klachtafhandeling. Ook over de afhandeling van het overstappen is men meer tevreden (in 2007 is 55% hierover tevreden, tegenover 45% in 2006). Van de ondervraagden vindt 84% de energieprijzen nog steeds (erg) hoog. Het productaanbod is verdubbeld en er zijn wat meer mensen overgestapt: tussen juli 2006 en juni 2007 is 7% overgestapt van elektriciteitsleverancier en 6,8% van gasleverancier. De meeste consumenten stappen over vanwege de (lagere) prijs (85%), maar 1 op de 7 noemt als reden voor overstappen de beschikbaarheid van groene stroom. Van degenen die zijn benaderd door een leverancier, was dit voor meer dan de helft een negatieve benadering. In 2007 heeft 4 op de 10 consumenten er vertrouwen in dat de liberalisering op lange termijn een positief effect zal hebben.

In 2008 vinden consumenten het nog steeds lastig om aanbieders met elkaar te vergelijken; 4 op de 10 ondervraagden vindt de informatie te ingewikkeld of onduidelijk.¹⁴ Een groot deel (80%) vindt de energieprijzen over het algemeen (erg) hoog. Wel zijn er meer mensen die overstappen naar een andere leverancier (voor zowel elektriciteit als gas is dit 8%). Er is bovendien weer wat minder vertrouwen dat de liberalisering van de energiemarkt op lange termijn een positief effect heeft (2008: 30% – hetzelfde niveau als in 2006).

3.3. BANKEN/FINANCIËN

De kredietcrisis roept veel vragen op over de rol van de overheid in de financiële wereld. Uit een onderzoek van Centerpanel onder 1000 ondervraagden blijkt dat 54% vindt dat de overheid vooral een rol moet spelen in het voorkomen en terugdringen van de werkloosheid; 30% vindt dat de overheid zich vooral moet richten op de rol van banken bij het verstrekken van nieuwe hypotheeklen. Daarnaast moet de overheid zorgen voor een vangnet bij sterke inkomensdaling (28%). Maatregelen ter voorkoming van waardedaling van woningen beschouwt slechts 9% als een taak van de overheid.¹⁵

Newcom Research heeft ook op dit gebied onderzoek verricht in de vorm van de zogenaamde *Kredietcrisispeiling*. In maart 2009 blijkt dat meer dan de helft van de

13 *Over transparantie en vertrouwen. Marktmonitor, ontwikkeling van de Nederlandse kleinverbruikersmarkt voor elektriciteit en gas*, NMa/Dte, Den Haag, oktober 2007.

14 *Marktmonitor Nederlandse kleinverbruikersmarkt voor elektriciteit en gas*, Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Den Haag, januari 2009.

15 Zie <www2.vrom.nl/pagina.html?o=33&id=11623>.

ondervraagden geen vertrouwen heeft in de bijdrage die regering en parlement leveren aan het oplossen van de kredietcrisis. Meer vertrouwen is er in de banken en vooral in de Nederlandsche Bank (56%). Maatregelen die de overheid heeft genomen om de banken te ondersteunen hebben volgens de helft van de ondervraagden geen effect gehad op het beleid van deze banken. Een grote meerderheid (85%) vindt dat de banken die financiële steun hebben gekregen geen bonussen mogen uitdelen aan het management.¹⁶ Uit een onderzoek van Newcom Research in juni 2009 blijkt dat het vertrouwen dat banken een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de kredietcrisis is toegenomen ten opzichte van het eerste kwartaal van 2009 (27% tegenover 22% in het eerste kwartaal). Zo'n 22% heeft veel vertrouwen in de bancaire sector als geheel. Bijna de helft van de ondervraagden heeft bovendien veel vertrouwen in hun eigen bank.¹⁷

4. BURGERS OVER PUBLIEKE EN PRIVATE BELANGEN

Op basis van deze globale verkenning van de literatuur is een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst vormde de basis voor een telefonische enquête onder ruim 300 Nederlanders (N=303).¹⁸ Om het onderzoek representatief te houden, is bij ieder benaderd huishouden het interview afgenomen met de eerstjarige in de leeftijdscategorie van 18 jaar en ouder. Door deze methodiek toe te passen, krijgt de steekproef een goede spreiding voor het kenmerk leeftijd. De woonplaats van de respondenten is bovendien representatief verdeeld over geheel Nederland.

4.1. MARKTWERKING OF OVERHEIDSREGULERING?

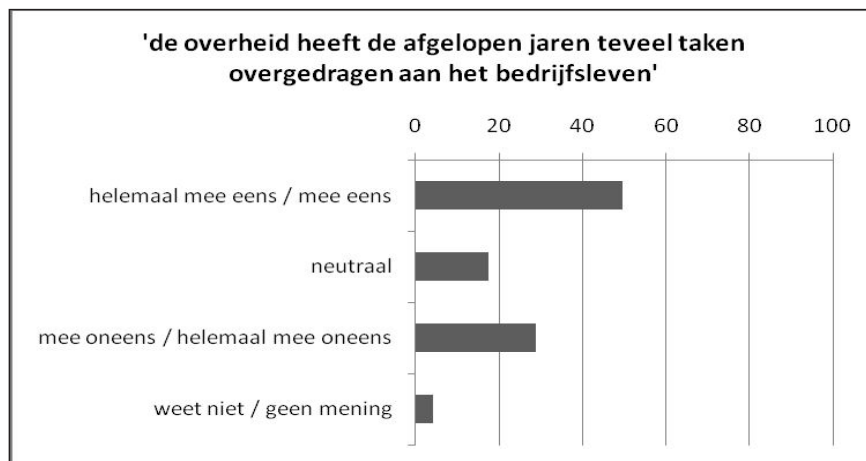
De Nederlandse bevolking heeft, zo blijkt, een genuanceerd oordeel over marktwerking en privatisering. Men is in het algemeen niet tegen marktwerking, mits er sprake is van voldoende toezicht. Ongeveer de helft van de ondervraagden (49,5%) vindt dat de overheid de afgelopen jaren teveel taken heeft overgedragen aan het bedrijfsleven. De andere helft is het hier niet mee eens (28,7%) of staat hier neutraal tegenover (17,5%) (figuur 1).

16 'Kredietcrisis 2009', 23 maart 2009, <<https://secure.mijnopinie.nl/>>.

17 'Vertrouwen in banken om kredietcrisis op te lossen is toegenomen', 16 juni 2009, <<https://secure.mijnopinie.nl/>>.

18 De telefonische enquête is uitgevoerd door Aha! Marktonderzoek en marketingadvies, Groningen.

Figuur 1. Oordeel over privatisering (in %, N=303)



Hoe men oordeelt over marktwerking is niet voor elke sector gelijk. Voor een aantal sectoren vindt men dat vooral de overheid het voor het zeggen moet hebben, voor andere sectoren dat het bedrijfsleven het vooral voor het zeggen moet hebben en voor weer een aantal andere sectoren dat overheid en bedrijfsleven het samen voor het zeggen moeten hebben (tabel 1).

Tabel 1. 'Wie moet het op onderstaande sectoren voor het zeggen hebben: de overheid, het bedrijfsleven of beide?' (in %, N=303)

	Overheid	Bedrijfsleven	Beide
Openbaar vervoer	51,8	22,4	24,4
Energie	46,5	29,0	22,4
Openbare orde en veiligheid	84,5	1,3	13,5
Telecom	16,2	57,1	23,1
Postbezorging	26,4	54,5	18,2
Gezondheidszorg	65,0	8,9	25,7
Bankwezen	24,4	36,6	37,7

Voor wat betreft het openbaar vervoer, de energiesector, openbare orde en veiligheid, en de gezondheidszorg verdient overheidsregulering de voorkeur. Voor de postbezorging en de telecomsector gaat de voorkeur uit naar de markt (54,5 resp. 57,1 %); en voor het bankwezen regulering door beide (37,7%, hoewel hier bijna evenveel mensen een voorkeur hebben voor regulering door het bedrijfsleven: 36,6%).

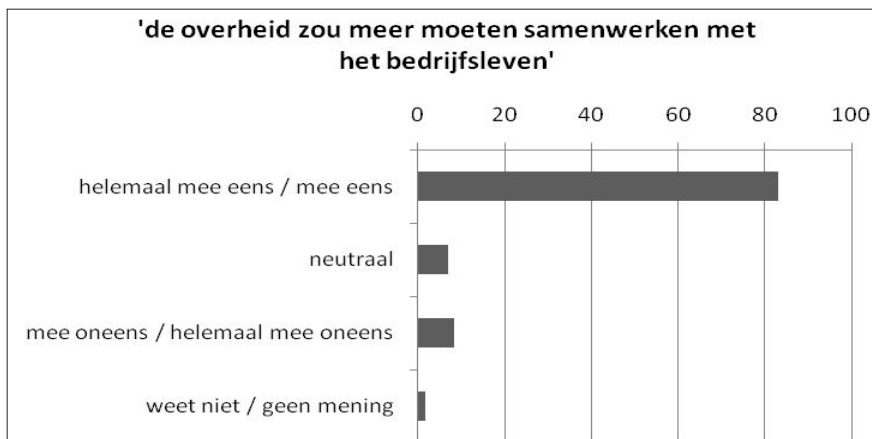
Overheidsregulering is – relatief gezien – het meest populair voor de openbare orde en veiligheid (84%) en de gezondheidszorg (65%) en het minst populair voor de telecomsector (16,2%).

Marktwerking is – relatief gezien – het meest populair voor de telecomsector (57,1%) en de postbezorging (54,5%) en het minst populair voor de openbare orde en veiligheid (1,3%). Regulering door overheid en markt samen is – relatief gezien – het meest populair voor de bankensector (37,6%), de zorgsector (25,7%) en het openbaar vervoer (24,4%) en het minst populair voor de openbare orde en veiligheid (13,5%).

Hoewel op basis van de huidige cijfers hierover geen harde conclusies kunnen worden getrokken, lijkt het er op dat ouderen (> 65 jaar) kritischer zijn over marktwerking en eerder de voorkeur geven aan overheidsregulering dan jongeren (≤ 40 jaar).

Wanneer we niet langer kijken naar een sector als geheel maar inzoomen op specifieke onderdelen van een sector, dan lijkt een sterke voorkeur te bestaan voor regulering door overheid en bedrijfsleven samen. Dit geldt bijvoorbeeld voor belangrijke onderdelen van de gezondheidszorg, de energiesector en de bankensector (zie elders in deze studie). In algemene zin vindt een ruime meerderheid (83,1%) dat de overheid meer moet samenwerken met het bedrijfsleven (figuur 2).

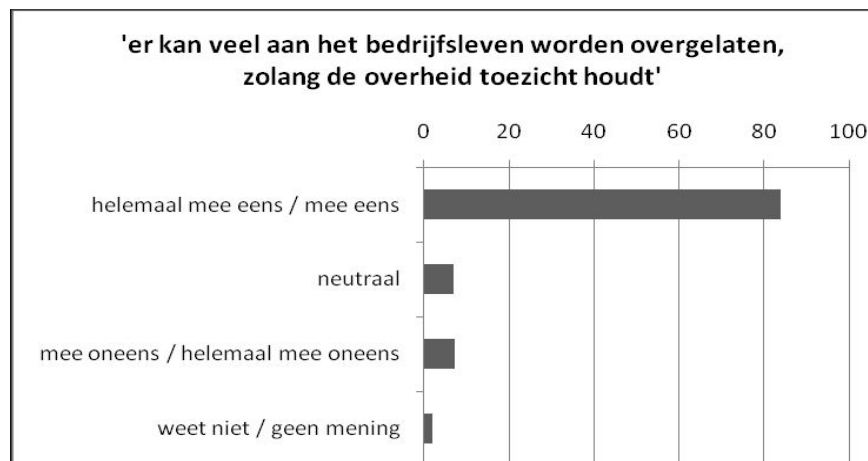
Figuur 2. Samenwerking overheid en bedrijfsleven (in %, N=303)



4.2. HET BELANG VAN TOEZICHT

Een grote meerderheid (83%) vindt dat er veel aan het bedrijfsleven kan worden overgelaten, zolang de overheid maar voldoende toezicht houdt (figuur 3).

Figuur 3. Toezicht op bedrijfsleven (in %, N=303)



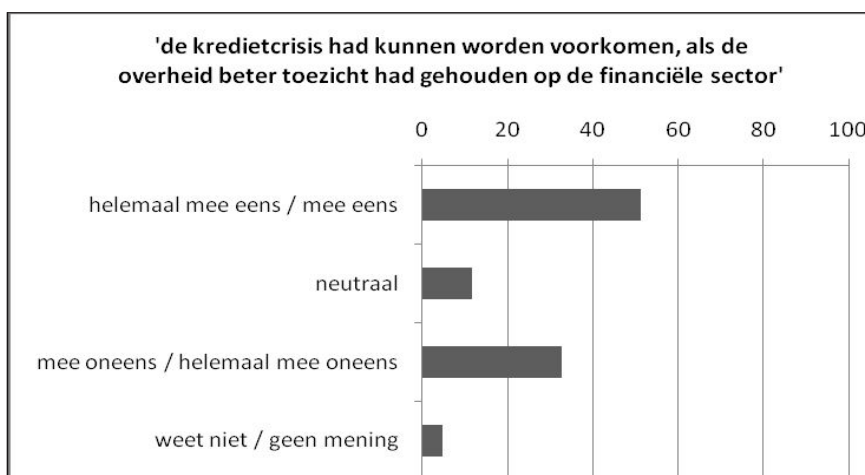
Met andere woorden, de wens naar meer overheidsregulering in een aantal sectoren betekent niet dat men vindt dat de overheid hier het roer volledig moet overnemen. Het lijkt vooral een wens naar meer samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven (zie boven) én een wens naar meer overheidstoezicht. Het toezicht lijkt zich bovendien vooral te moeten toespitsen op de bescherming van de consument (zie elders in deze studie). In algemene zin vindt de helft van de ondervraagden (49,5%) dat er meer toezicht moet komen op het bedrijfsleven. Eén derde (33%) is het hier niet mee eens en 15,8% staat hier neutraal tegenover. Uitgesplitst naar sector lopen de cijfers over overheidsregulering (zie tabel 1) praktisch parallel aan de cijfers over toezicht (tabel 2).

Tabel 2. 'Moet de overheid op de volgende terreinen meer of minder toezicht houden of is dit nu voldoende?' (in %, N=303)

	Meer	Voldoende	Minder
Openbaar vervoer	55,4	34,7	6,9
Energie	46,2	36,6	1,2
Openbare orde en veiligheid	62,7	34,7	1,7
Telecom	24,4	49,5	16,2
Postbezorging	24,8	54,5	17,2
Gezondheidszorg	65,0	24,8	8,6
Bankwezen	57,1	27,1	13,9

Op het terrein van de gezondheidszorg (65%), de openbare orde en veiligheid (62,7%), het bankwezen (57,1%), het openbaar vervoer (55,4%) en de energiesector (46,2%) moet er meer overheidstoezicht komen. Op het terrein van de postbezorging (54,4%), en de telecomsector (49,5%) is er in de ogen van de ondervraagden echter nu al voldoende overheidstoezicht. De helft van de ondervraagden (51,1%) is het eens met de stelling dat de kredietcrisis had kunnen worden voorkomen als de overheid beter toezicht had gehouden. Eén derde (32,7) is hier niet mee eens en 11,6% staat hier neutraal tegenover (figuur 4).

Figuur 4. Toezicht en kredietcrisis (in %, N=303)



4.3. ALGEMEEN OORDEEL VERSUS PERSOONLIJKE ERVARINGEN

Het algemene oordeel van burgers over marktwerking komt niet altijd overeen met hun persoonlijke ervaringen. Zo vindt ongeveer 6 op de 10 mensen (63,4%) meer marktwerking in de gezondheidszorg een slechte ontwikkeling. Een even grote groep (59,4%) geeft echter ook aan zelf geen negatieve effecten van marktwerking in de zorg te hebben ervaren. Een vergelijkbaar verschijnsel doet zich voor op het terrein van het bankwezen. Een kleine groep (12,9%) ondervindt, naar eigen zeggen, financieel (heel) veel last van de kredietcrisis, maar de meerderheid heeft nauwelijks of geen last (74,6%) van de crisis. De tweede groep is echter kritischer over de bankensector (en over de gevolgen voor andere sectoren) dan de eerste groep. In algemene zin valt bovendien op dat, hoewel veel mensen aangeven dat zij graag een grotere rol voor de overheid wensen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg of de energiesector, dit nog niet wil zeggen dat zij ontevreden zijn over hun huidige zorgverzekeraar of telecombedrijf (of juist tevreden over verschillende overheidsinstanties). Men is in het algemeen tevreden over zijn huidige voorzieningen en minder tevreden over de overheid (tabel 3). Ruim een kwart van de ondervraagden is, in de afgelopen vijf jaar, één of meerdere keren van energiebedrijf (28,7%) of telecomaangebieder (26,7%) gewisseld. Voor de zorgverzekeraar (20,2%) en de bank (16,5%) liggen deze cijfers wat lager.

Wanneer mensen wordt gevraagd om hun vertrouwen in een aantal instanties en personen uit te drukken in een rapportcijfer, dan scoort de eigen huisarts met gemiddeld een acht het hoogste cijfer. De eigen zorgverzekeraar en bank scoren gemiddeld een ruime zeven, net als de eigenaren van kleine bedrijven. Het eigen energiebedrijf en de eigen telecomaangebieder scoren vervolgens een zeven-min, net als de eigen gemeente en de rechter. De Nederlandse regering, de Tweede Kamer, en politici in het algemeen scoren gemiddeld een zes-min, evenals managers van grote bedrijven (tabel 3).

Tabel 3. Rapportcijfer vertrouwen per persoon of instantie, rangschikking van hoog naar laag (1 = helemaal geen vertrouwen 10 = heel veel vertrouwen, N=303)

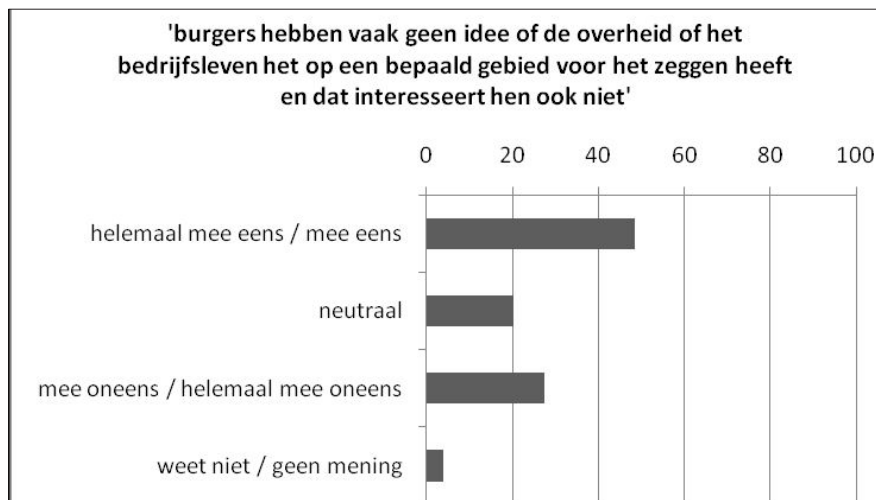
Persoon/instantie	Cijfer
Uw huisarts	8,0
Uw zorgverzekeraar	7,3
Eigenaren van kleine bedrijven	7,2
Uw bank	7,1
Uw energiebedrijf	6,9
De rechter	6,8
Uw telecomaanbieder	6,7
Uw gemeente	6,6
Ambtenaren	6,2
De Nederlandse regering	6,0
Politici	5,7
De Tweede Kamer	5,7
Managers van grote bedrijven	5,6

4.4. NIET IEDEREEN HEEFT EEN DUIDELIJKE VOORKEUR

Overigens heeft lang niet iedereen een uitgesproken voorkeur voor marktwerking of overheidsregulering. Het valt op dat bij veel vragen de categorie 'neutraal' wordt aangekruist. De meerderheid van de ondervraagden onderschrijft de stelling 'Burgers hebben vaak geen idee of de overheid of het bedrijfsleven het op een bepaald gebied voor het zeggen heeft en dat interesseert hen ook niet' (figuur 5).

Een meerderheid van de ondervraagden is het bovendien eens met de stellingen 'Zolang burgers zelf niet teveel hoeven regelen, maakt het hen niet uit of de overheid of het bedrijfsleven een dienst aanbiedt' (49,8%) en 'Het maakt niet uit wie het regelt, als het maar geregeld wordt' (46,9%).

Figuur 5. Burgers niet altijd geïnteresseerd (in %, N=303)



4.5. VOOR- EN NADELEN VAN DE MARKT EN DE OVERHEID

Als de overheid het in een bepaalde sector volledig voor het zeggen heeft, zien burgers als grootste nadelen: minder aansluiting bij de wensen van de consument (17,8%), meer regels (14,5%) en dat minder op de kosten wordt gelet (13,2%). Sommige ondervraagden noemen verder nog als nadelen: minder motivatie bij personeel, corruptie en minder flexibiliteit.

Als het bedrijfsleven het in een bepaalde sector volledig voor het zeggen heeft, ziet men als grootste nadelen: hogere prijzen (35%), dalende kwaliteit (23,8%), en gebrek aan toezicht (19,1%). Sommige ondervraagden noemen verder nog als nadelen: kleine bedrijven gaan failliet en de sociaal zwakkeren worden de dupe, geen rekening houden met het milieu en minder inspraak.

Bijna driekwart van de ondervraagden (72,6%) vindt dat sectoren waar de overheid het voor het zeggen heeft, teveel regels hebben. Bijna de helft (42,3%) meent bovendien dat een grotere rol voor de overheid leidt tot meer regels en hogere prijzen.

4.6. MARKTWERKING IN DRIE SECTOREN

Zorg

Bijna twee derde van de ondervraagden (63,4%) vindt marktwerking en meer concurrentie in de zorg een slechte ontwikkeling, één derde vindt het prima voor de hele sector (16,2%) of prima, met uitzondering van de ouderen- en gehandicaptenzorg (15,5%).

Op het terrein van de gezondheidszorg vinden de ondervraagden dat de overheid en de zorgsector het beide voor het zeggen moeten hebben, voor wat betreft de ouderenzorg, de gehandicaptenzorg, de reguliere zorg, de prijs van de zorgverzekering, de kwaliteit van de zorg en de toegankelijkheid van de zorg. Klantvriendelijkheid vindt men een taak voor de sector zelf (tabellen 4 en 5).

Tabel 4. 'Wie moet het, volgens u, bij de volgende onderdelen van de gezondheidszorg voor het zeggen hebben?' (in %, N=303)

	Overheid	Sector zelf	Beide
Ouderenzorg	22,4	12,2	65,0
Gehandicaptenzorg	25,1	13,5	60,7
Reguliere zorg	20,8	18,5	58,4

Tabel 5. 'Wie moet het, volgens u, bij de volgende aspecten van de gezondheidszorg voor het zeggen hebben?' (in %, N=303)

	Overheid	Sector zelf	Beide
Prijs zorgverzekering	35,5	13,9	48,8
Kwaliteit van de zorg	35,0	20,5	43,6
Toegankelijkheid zorg	36,3	21,1	40,9
Klantvriendelijkheid zorg	11,2	58,7	28,1

Energie

Voor wat betreft de energiesector vindt minder dan de helft van de ondervraagden (48,5%) meer marktwerking en meer concurrentie een slechte ontwikkeling; iets meer dan de helft vindt deze ontwikkeling prima voor de prijs en de kwaliteit (39,3%) of maakt het niet uit (9,6%).

Op het terrein van de energievoorziening vinden de ondervraagden dat de overheid en de energiesector het beide voor het zeggen moeten hebben, voor wat betreft de veiligheid van het gas- en elektriciteitsnetwerk, de energieprijzen en de toegankelijk-

heid van de energiesector. Het onderhoud van het netwerk en de klantvriendelijkheid ziet men als taken voor de sector zelf (tabel 6).

Tabel 6. 'Wie moet het, volgens u, bij onderstaande onderwerpen voor het zeggen hebben?' (in %, N=303)

	Overheid	Sector zelf	Beide
Veiligheid gas-/elektriciteitsnetwerk	35,5	11,6	52,5
Onderhoud gas-/elektriciteitsnetwerk	22,8	44,9	31,7
Energieprijs	35,0	24,1	40,3
Toegankelijkheid energiesector	26,7	30,7	38,3
Klantvriendelijkheid energiebedrijven	8,9	68,0	20,1

Een grote meerderheid (88,4%) vindt dat de overheid moet optreden tegen misleidende informatie van energieleveranciers. Men vindt het de taak van de overheid om consumenten te beschermen.

Banken/financiën

Iets minder dan de helft van de ondervraagden (47,5%) vindt dat de kredietcrisis bewijst dat belangrijke onderdelen van de economie niet aan het bedrijfsleven kunnen worden overgelaten. Eén derde (34%) is het hier niet mee eens en 14,5% heeft hierover geen mening.

Ongeveer twee derde (63,4%) vindt het juist dat banken, die gesteund worden door de overheid, geen bonussen meer mogen uitdelen aan hun managers. Ongeveer één derde (30,7%) vindt echter dat de overheid een limiet aan de bonussen had moeten stellen. Een kleine minderheid (5%) vindt dat dit niet een aangelegenheid is van de overheid, maar van de banken zelf. Ruim één derde (35,6%) vindt de middelen die de overheid al heeft ingezet voor de oplossing van de kredietcrisis voldoende. Bijna 4 op de 10 ondervraagden (38,3%) vindt dat de overheid bij kan dragen aan de oplossing van de kredietcrisis als ze meer middelen inzet. En 15,8% denkt niet dat de overheid kan bijdragen aan een oplossing en vindt dat de kredietcrisis door het bedrijfsleven moet worden opgelost.

Op het terrein van de financiële dienstverlening vinden de ondervraagden dat de overheid en de financiële sector het beide voor het zeggen moeten hebben, voor wat betreft leningen en hypotheek (tabel 7). Beleggingen, de kwaliteit van financiële diensten, de toegankelijkheid van deze diensten en de klantvriendelijkheid ziet men als een taak voor de sector zelf (tabel 8).

Tabel 7. 'Wie moet het, volgens u, bij de onderstaande financiële diensten voor het zeggen hebben?' (in %, N=303)

	Overheid	Sector zelf	Beide
Leningen	13,2	38,6	46,9
Hypotheken	13,2	38,0	47,2
Beleggingen	9,9	50,8	35,3

Tabel 8. 'Wie moet het, volgens u, bij onderstaande aspecten van financiële diensten voor het zeggen hebben?' (in %, N =303)

	Overheid	Sector zelf	Beide
Kwaliteit financiële diensten	13,2	47,9	37,3
Toegankelijkheid financiële diensten	9,6	50,5	35,6
Klantvriendelijkheid financiële diensten	4,0	74,3	20,1

Een ruime meerderheid (85,1%) vindt het juist dat de overheid ingrijpt tegen bepaalde vormen van reclame van hypotheek- en leningverstrekkers. Men ziet het als de taak van de overheid om consumenten te beschermen.

5. CONCLUSIES

De uitkomsten van de burgerenquête bevestigen in grote lijnen de bevindingen uit eerder onderzoek.¹⁹ Het valt op dat burgers een vrij genuanceerd oordeel hebben over marktwerking. Op een aantal terreinen – zoals openbaar vervoer, energie, openbare orde en veiligheid en de gezondheidszorg – moet volgens hen de overheid het voor het zeggen hebben. Maar voor de telecomsector en de postbezorging gaat hun voorkeur uit naar marktwerking. In het algemeen zijn burgers bovendien tevreden over hun eigen zorgverzekeraar (en hun huisarts), hun energiebedrijf, hun telecomaandbieder en hun eigen bank.

Ondanks de kredietcrisis vinden de meeste burgers niet dat in de bankensector de overheid het voor het zeggen moet hebben. De meesten geven de voorkeur aan een situatie waarbij overheid en markt samen optrekken, maar een grote groep burgers vindt ook nog steeds dat banken het zelf voor het zeggen moeten hebben. Beleggingen en de kwaliteit en toegankelijkheid van financiële diensten beschouwen de meeste burgers als taken voor de financiële sector zelf.

19 Zie ook W. Dicke e.a., 'Burgers zien voordeel in marktwerking', *ESB* 94, 2 oktober 2009, p. 603.

Dit onderzoek laat zien dat de manier waarop burgers denken over marktwerking op een aantal punten afwijkt van de manier waarop deze discussie tot dusver is gevoerd. Terwijl de discussie in de politiek en in de media vaak wordt gevoerd in ideologische termen, heeft de burger veel meer een pragmatische kijk op de verhouding tussen publieke en private belangen. Veel burgers lijken niet principieel voor of tegen marktwerking of overheidsregulering, maar beoordelen in elk concreet geval wat de kansen en de risico's zijn. Zij hebben oog voor zowel de voor- als de nadelen van marktwerking, maar benadrukken tegelijkertijd ook de voor- en nadelen van meer overheidsbemoeienis. In de ogen van de burger kunnen bovendien verschillende maatschappelijke sectoren niet over één kam worden geschoren. Terwijl men vindt dat in bijvoorbeeld de ene sector de overheid meer te zeggen zou moeten hebben, vindt men juist dat in een aantal andere sectoren de overheid moet terugtreden en het bedrijfsleven meer te zeggen moet krijgen.

De discussie over marktwerking wordt vaak gevoerd in zwart-wittermen. Men is vóór of tegen de markt, maar er lijkt doorgaans weinig plaats voor een tussenpositie. Hierbij wordt ook regelmatig een voorkeur uitgesproken voor publieke of private regulering in de meest 'pure' vorm en wordt kritiek geleverd op mogelijke mengvormen. De overheid zou op een aantal plaatsen bijvoorbeeld teveel 'vervlochten' zijn met de markt. De markt en de overheid vertegenwoordigen nu eenmaal twee verschillende waardestelsels, zo is de redenering, en teveel vermenging zou daarom alleen maar leiden tot normatieve verwarring of institutionele onzekerheid.²⁰ In tegenstelling tot deze voorkeur voor 'pure' vormen, lijken de meeste burgers een uitgesproken voorkeur te hebben voor meer 'hybride' vormen van regulering. Op veel belangrijke maatschappelijke terreinen – zoals de ouderen- en de gehandicaptenzorg, de veiligheid van het gas- en elektriciteitsnetwerk, en de verstrekking van leningen en hypotheek – moeten volgens de burger niet uitsluitend de markt of de overheid, maar beide partijen het gezamenlijk voor het zeggen hebben. Een grote meerderheid vindt bovendien dat de overheid in het algemeen meer moet samenwerken met het bedrijfsleven. De burger kiest met andere woorden niet voor de markt óf de overheid, maar voor het beste van twee werelden.

Vervolgonderzoek – waarin naast *surveys* ook gebruik wordt gemaakt van diepte-interviews en paneldiscussies – zal de robuustheid van deze uitkomsten moeten aantonen. Maar ook nu al blijkt dat het belangrijk is om de maatschappelijke discussie over marktwerking niet alleen te baseren op het oordeel van wetenschappers, columnisten, en politici, maar ook op de dagelijkse ervaringen en persoonlijke opvattingen van burgers.

20 M. Bovens, 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid,' in M. Bovens & A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam/Meppel: Boom Juridische uitgevers 1996, p. 150-170; J. Jacobs, *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, New York: Vintage Books 1994.