

Van sturingsconsensus naar nieuwe schisma's

door r.j. in 't veld

De golfslag van de tijd

Vooruitgang en verandering

Het beeld van een golfslag van de tijd is een eigenaardig beeld. Aan de Universiteit van Leiden werkte een hoogleraar in de Middeleeuwse geschiedenis, Dolf Cohen, de vader van de huidige staatssecretaris Job Cohen. Hij sprak vaak over de 'slingerbeweging van de geschiedenis'. Ik was in die tijd, half jaren zeventig, directeur Planning van deze Universiteit en die uitdrukking irriteerde mij. Want ik vond het beeld van een slingerbeweging veel te statisch. Aanvaarding ervan hield ons af het zicht op de vooruitgang. Dolf Cohen was ook Rector Magnificus. Hij was een beetje conservatief en zag allerlei mooie nieuwe dingen (voor linkse mensen) niet zo zitten. Ik vond die slingerbeweging toen maar een saaie metafoor. Intussen is mijn opvatting wel wat veranderd.

Golfslag is geheimzinniger, minder statisch, dan een slingerbeweging, maar ook een golfslag is een voorbeeld van een aan regelmaat gekoppeld beeld. Toch is dat niet helemaal waar. Na een golf verandert alles van vorm en inhoud, maar er is wel regelmaat. Ik heb zelfs ooit geleerd dat de golfslag van onze zeeën door de maan worden bepaald. Fascinerend is dat golven verschillen in lengte en in intensiteit. Verschillende golven kunnen elkaar versterken of verzwakken. In de economie leerden wij vroeger van alles over elkaar versterkende of dempende sinusoïde golfbewegingen met uiteenlopende oorzaken: Kondratieff-golven, de bouwcyclus, de eigenlijke conjunctuurcyclus en de korte voorraadcyclus. Maar na een golf is er geen herstel van het voormalige: alles is wel anders geworden. Dus toch liever golfslag dan slingerbeweging: liever dialectiek dan herstel.

Aan de orde is sturing in het publieke domein. Wij beschouwen sturing als een belangrijke eigenschap van de inrichting van de welvaartsstaat. Doelgerichte beïnvloeding door de staat van tal van aspecten van menselijk samenleven heeft de nu eindigende eeuw gekenmerkt. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de wijze waarop die beïnvloeding is georganiseerd en geïnstrumenteerd staan in toenemende mate onder kritiek. Velen formuleren een streven naar minder bemoeienis en minder detail, naar de wens tot toenemende vrijheid voor economische actoren en individuele mensen. Diezelfde demonstreren vaak argwaan en kritiek, zodra diezelfde overheid bij ongeluk of ramp niet onmiddellijk uiterst actief ter plaatse is. De veel te vernemen roep om meer markt verstomt niet zelden zodra de consequenties van het handelen van op winst gerichte actoren zichtbaar worden. Wij denken dat het noodzakelijk is wat langer stil te staan bij de oorzaken van de sturingscrisis in onze samenleving en oorzaken en gevolgen over een wat langer tijdsbestek te beschouwen.

De metafoor van de golfslag strekt zich daarom in dit betoog uit over een tweetal eeuwen, de negentiende en de twintigste eeuw, en is van toepassing op een drietal verschijnselen. In de eerste plaats wil ik aandacht schenken aan de betekenis van democratie als maatschappelijke organisatie. Vervolgens staan wij stil bij de dynamiek van de sturing van twee collectieve verzorgingssystemen: het onderwijs en de gezondheidszorg. Wij constateren een crisis in de sturingseffectiviteit van die systemen. Wij proberen die crisis te verklaren. Wij formuleren suggesties om haar op te lossen. In dat laatste deel van het betoog schenken we aandacht aan het vraagstuk van samenballing of scheiding van organisaties als sturingsprobleem. Anders geformuleerd, aan de vraag of organisaties zich moeten richten op de maximalisering van hun eigen innovatief vermogen, of de synergie moeten benutten die voortvloeit uit het bijeenbrengen van uiteenlopende activiteiten en de samenwerking met andere organisaties. Deze laatste vraag is met name relevant bij de zoektocht naar oplossingen voor de gerezen problemen in de collectieve sector. Onze voornaamste constatering is, dat het eerdere gemeenschappelijke geloof in de mogelijkheden tot sturing verloren is gegaan, en dat thans uiteenlopende geloofsovertuigingen het speelveld bepalen.

Het begrip tijd

We spreken in veel toonaarden over tijd, golfslag van de tijd. Soms is de tijd een kwelgeest, bijvoorbeeld in de vorm van een deadline waar je niet overheen mag. Soms een milde adviseur die ons wijst op onze plicht. Of een koorddanser die evenwicht bewaart. Of een metgezel die steeds bij ons is. Wij hebben in de afgelopen eeuwen tijd gedefinieerd in het verlengde van ons dominante geloof. Dit geloof, geschonken door de verlichting aan een

mensheid die soeverein is, die zich bevoegd acht om de maatschappelijke omgeving te kneden en te vormen en om te heersen over de natuur. Die mensheid ontleende hieraan een onvergankelijk geloof in de vooruitgang.

Eigenlijk is het begrip tijd ons door Newton gegeven en in de negentiende en twintigste eeuw lineair gemaakt. Er is het verleden dat achter ons ligt, de toekomst ligt voor ons en wij bewegen ons in het heden. De oorzaken bevinden zich in het verleden en de gevolgen in de toekomst. Lineair-causale tijd, verbonden met ons idee over kennis als causaliteit.

Dit tijdsbegrip is abstract, lineair en meetbaar. Die tijd heeft een eigenstandig bestaan en is onafhankelijk van de wereld van fysieke objecten en sociale gebeurtenissen. Ons horloge leidt ons. Toen ik in januari in Ethiopië was, was het daar op 7 januari Kerstmis. Toch een beetje merkwaardige ervaring. Een andere tijd. Pas nu, tweehonderd jaar later komen we een beetje tot het besef, dat die enkelvoudige tijd misschien in de wereldgeschiedenis de uitzondering was, en wellicht ook weinig toekomstwaarde heeft.

Tijdloze tijd

Manuel Castells is een analist van hedendaagse werelden. Deze Spanjaard en Amerikaan heeft een trilogie geschreven over de 'The Information Age'.¹ Castells legt in zijn indrukwekkende poging om een diepe en brede analyse van The Information Age te geven, andere fundamentele wijzigingen in basic beliefs bloot. Zo is hij van opvatting, dat er als gevolg van ICT een fundamentele wijziging in onze beleving van tijd zal optreden. Voor Castells is het in de afgelopen eeuwen tot stand gebrachte lineair-causale tijdconcept niet langer te handhaven: "This linear, irreversible, measurable, predictable time is being shattered in the network society, in a movement of extraordinary historical significance." (I, blz. 433). Zijn onderbouwingen hebben het karakter van hypothesen: "I propose the hypothesis, that the network society is characterized by the breaking down of rhythmicity, either biological or social, associated with the notion of a lifecycle." (I, blz.446).

Simultaniteit en tijdloosheid zijn de voornaamste producten van ICT: "Timeless time ...occurs when the characteristics of a given context, namely, the informational paradigm and the network society, induce systemic perturbation in the sequential order of phenomena performed in that context". (I, blz. 464). "Timeless time belongs to the space of flows, while time discipline, biological time, and socially determined sequencing characterize places around the world, materially structuring and deconstructing our segmented societies". (I, blz.465).

Wij ondergaan kennelijk diepgaande culturele veranderingen, zonder dat we goed begrijpen waarom. Het bestaan van globale simultaan opererende financiële markten is volgens Castells de voornaamste bron van economische verandering. Netwerken zorgen voor totale penetratie en transparantie. Daardoor ontstaat the space of flows. Anders dan Frissen wijst Castells echter nadrukkelijk op het blijvend lokale karakter van arbeid. Daardoor lijken kapitaal en arbeid in verschillende ruimten en tijden te bestaan. Het kapitaal verblijft in the space of flows en in timeless time, terwijl de arbeid nog verwijlt in de lineair-causale wereld van verleden-heden-toekomst.

Het komt mij voor, dat Castells daarmee een belangrijk en tot nu toe onderschat vraagstuk raakt. Reeds eerder is onderkend, dat ons lineair-causale tijdbegrip stamt uit de verlichting en gedateerd is. Zo bijvoorbeeld de romancier Peter Hoeg in zijn meesterlijke *Borderliners*. Een circulair tijdsbegrip, dat op reflectie stoelt in plaats van op causaliteit, heeft veel langer de belangrijke culturen beheerst, en heeft misschien ook meer toekomstwaarde. De notie van uiteenlopende tijdsdimensies in verschillende componenten van ons bestaan begint naar mijn opvatting opvallend scherpe contouren te krijgen, ook in ons dagelijks leven: zo leidt de combinatie van bedrijfstijdverlenging en werktijdverkorting tot meer dan lineair afnemende mogelijkheden tot communicatie. In de publieke sector komt daar nog de tragikomische adv-dagen-opeenhoping bij, die in de laatste maanden van het jaar stuwmeren van vrije dagen veroorzaakt, met toenemende paniekgevoelens over werkdruk onder degenen die nog in de arbeidsorganisaties aanwezig zijn. Het besef van een sociale ramp is dan soms nabij.

Castells nadert de opvatting van Frissen, als hij opmerkt, dat de dominantie van ICT- gefaciliteerde kapitaalbewegingen de dominante orde vormen, en vervolgt: "Not that people, locales, or activities disappear. But their structural meaning does, subsumed in the unseen logic of the meta-network where value is produced, cultural codes are created, and power is decided. The new social order, the network society, increasingly appears

to most people as a meta-social disorder. Namely, as an automated, random sequence of events, derived from the uncontrollable logic of markets, technology, geopolitical order, or biological determination.” (I,blz.477

Volgens hem zal informatie- en communicatietechnologie (ICT) ons een fundamenteel andere beleving van tijd brengen en is het lineair causale tijdsbegrip met verschil tussen oorzaken en gevolgen, met afstand in de tijd tussen verleden en toekomst, niet langer te handhaven. Hij stelt dat het lineaire, onomkeerbare, meetbare en voorzienbare tijdsbegrip verandert en dat tijd 'chattert' in de netwerkmaatschappij. Hij noemt dit: 'A movement of extraordinary historical significance'. De netwerkgemeenschap wordt gekarakteriseerd door het absoluut afwezig zijn van ritmiek, zowel biologische als sociale ritmiek. Volgens Castells zal het besef van een 'life cycle' verdwijnen. Naar zijn oordeel zijn simultaneïteit en tijdloosheid de voornaamste producten van de informatie- en communicatietechnologie. Dat inzicht is op 'het eerste gezicht moeilijk te begrijpen maar ligt toch heel dicht bij onze wereld. In de financiële markten is 'timeless time' reeds aan de orde. U kunt in een seconde 40 miljard dollar uit Maleisië terugtrekken. 'Timeless time', zegt hij, 'belongs to the space of flows', tot de ruimte van (financiële) stromen. Biologische en sociaal gedetermineerde tijd zien er heel anders uit. Castells zegt dan ook niet dat de lineaire tijd wordt vervangen door 'timeless time', maar wel dat bij de wereld van het kapitaal voortaan ook 'timeless time' behoort. In de wereld van arbeid en transport is er sprake van een andere tijd. Ik noem dat zwoegtijd. Tijdloze tijd bestaat dan naast zwoegtijd.

Differentiatie van tijd verwart. Veelheid van tijd compliceert. In de achttiende eeuw bestonden in Europa nog vele tijden naast elkaar. Het lijkt erop, alsof we opnieuw zullen moeten leren leven met diverse tijden naast elkaar. Dat is niet gemakkelijk. Iedereen die waarneemt hoe lastig een 24-uurseconomie is te combineren met kortere werktijden en hoe de mogelijkheden tot directe communicatie tussen meer dan twee personen dan ineenschrompelen, kent die problematiek.

1) Manuel Castells, *The Rise of the Network Society, Power of Identity en End of Millennium*, Blackwell Press, 1996-1998.

Fragmentatie en differentiatie van tijd zijn dankzij de fantastische technologische ontwikkeling en de trage sociale verandering misschien wel de voornaamste problemen van de komende eeuw.

Dit laat ik zien aan de hand van drie lange golven, die ons de afgelopen twee eeuwen in hun greep hebben gehouden. Deze golven zijn: de democratie als vorm van maatschappelijke organisatie, de 'merit goods', onderwijs en gezondheidszorg, - als voornaamste productie van het publieke domein- en het fenomeen scheiding en samenballing van organisaties. Deze drie golven hebben met elkaar te maken. Met betrekking tot de eerste twee zal ik u voorhouden dat wij aan het einde van een lange golf zijn gekomen en dat er nu een beslissende fase is aangebroken waarin we iets moeten met de problemen van de democratie en met de wijze van besturing van overheidstaken op voornoemde gebieden. Mijn suggestie luidt, dat de relatieve consensus over de grondslagen van democratie en over de geschikte wijze van sturing is verdwenen en dat nieuwe schisma's opkomen. Ten derde zal ik aannemelijk maken dat ook op het punt van maatschappelijke organisatie een recent schisma is ontstaan. Aan het slot van mijn betoog zal ik suggereren, hoe de derde golf de beide eerdere tegemoet kan komen, als weldadige branding.

Democratie als maatschappelijke organisatie

Einde van de ideologie

Democratie onderscheidt zich van theocratie (een door God bestuurde gemeenschap) en van aristocratie (een gemeenschap die bestuurd wordt door de besten). Democratie heeft te maken met de idee van een mensheid die zelf zijn maatschappelijke

2 Peter Hoeg en Barbara Haveland, *Borderliners*, Delta, 1995.

omgeving vorm mag en zal geven en met de idee van een soevereine mensheid die zelf die keuze mag bepalen. In de afgelopen twee, drie eeuwen waarin de natiestaten een fantastische ontwikkeling hebben doorgemaakt, is de democratie geworden tot de leidende vorm van organisatie van de samenleving. Ook in andere werelddelen met totaal andere geschiedenissen wordt de democratie vertolkt als ideaal of als praxis. Het is een ongekend populair en dominant idee.

Wij hebben de democratie sterk vereenzelvigd met de staat, en daarbinnen weer met de heerschappij van de meerderheid, en met het beeld: de meeste stemmen gelden. Maar indrukwekkend zijn ook de vele arrangementen waarmee vorm wordt gegeven aan 'checks and balances' in de samenleving. Daaronder verstaan we het beginsel, dat niets in het publieke gebeurt zonder controle; dat daar waar machtsuitoefening plaatsvindt er ook 'countervailing powers' zijn. Macht is in de democratie niet absoluut omdat als het ware vele

agentschappen elkaar controleren en in evenwicht houden. De 'trias politica' waarbij de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht zijn gescheiden, is een van die grote vondsten in het domein van de 'checks and balances'. Wij hebben veel geïnvesteerd in processen waarbij die vormen ook in instituties zijn verankerd. Vele zijn traditioneel opgetuigd, reproduceren zichzelf via verkiezingen, door benoemingen en dergelijke, of worden door regelgeving in stand gehouden. Die democratie is zeer succesrijk geweest, maar het heeft er alle schijn van dat juist nu wezenlijke veranderingen noodzakelijk zijn.

De ontideologisering, de individualisering en de ontzuiling die in veel Europese gemeenschappen plaatsvinden, hebben iets wezenlijks veranderd. Ideologie als samenballende handelingsstrategie is verdwenen. Bij de belangrijkste onderwerpen in dit land kan niet of nauwelijks worden aangegeven waar de ideologische verankering van de standpunten van de verschillende politieke partijen zichtbaar is. Op gebieden waar ik iets van weet, ken ik dat niet ontdekken. Ik zie hoger onderwijsbeleid waar liberale specialisten betogen dat de universiteit vooral een ivoren toren moet blijven en ik zie socialisten pleiten voor commercialisering van de universiteiten. Dan raak ik even in de war tot ik begrijp dat politiek niets meer met ideologie te maken heeft.

Headhunters en reclamebureaus

Het proces van ontideologisering heeft institutioneel belangrijke veranderingen gebracht. Politieke partijen zijn echt anders geworden. De Partij van de Arbeid probeerde z5 jaar geleden door programmering een actuele expressie te vinden voor het sociaal democratisch beginsel. De vraag wie op die partij zou stemmen was een afgeleide kwestie. Men maakte een programma en zocht daarbij betrouwbare mensen. Dat is wezenlijk veranderd. Vandaag de dag kiezen politieke partijen programma's waarvan zij vermoeden dat deze kunnen rekenen op de gunst van de kiezer. Politieke partijen zijn daarmee economische actoren geworden. Zij dingen naar maximale steun en beantwoorden aan wetmatigheden waaraan ondernemers al eeuwen voldoen. Neem de vestigingsplaatscriteria als voorbeeld. U kent het verhaal. Als twee ijscomannen op een oneindig groot strand de plaats zoeken waar zij het meest kunnen verdienen, zoeken zij elkaar op. Om deze reden is de inhoudelijke ruimte van ons politieke bestel ineengeschrompeld. De grote politieke partijen in ons land staan in feite vlak naast elkaar, op constante onderlinge afstand. Zij zijn niet statisch, maar bewegen met de vermoedelijke gunst van de kiezer mee. Als een van die partijen in het asielzoekerdebat een stapje naar rechts doet, dan weet de andere niet hoe snel die moet volgen met ook een stapje naar rechts. Op constante afstand van de eerste met gelijke dynamiek. Dit heeft geleid tot functieverstraling van de politieke partijen. In programmatisch opzicht zijn het reclamebureaus geworden, voor het overige headhunters. En niet eens zulke goede.

Het betekent niet dat politieke partijen onbetrouwbaar zijn geworden. Doordat zij streven naar maximale steun, zijn zij heel scherp aan het luisteren naar de kiezer; naar wat die vermoedelijk wil. Dus als betrouwbaarheid wordt gedefinieerd als consequent dingen naar de gunst van de kiezer en zijn standpunten volgend, dan zijn de politieke partijen buitengewoon betrouwbaar. Dit heeft belangrijke gevolgen. De eerste is dat de representatieve democratie (wij kiezen mensen die ons representeren) een kentering vertoont. Want wij kiezen de mensen die de headhunting heeft opgeleverd en die behoren tot een groep waarmee we ons sociaal-cultureel waarschijnlijk licht verwant voelen.

Mensen, die je ook op je verjaarspartijtje zou vragen. Empirisch onderzoek laat zien, dat de kiezer zo kiest. Hij gaat af op een programmatische inhoud die sociaal-culturele verwantschap reproduceert. Het gaat niet om ideologie of beginselvastheid. Het betekent tegelijkertijd dat de gemeenschap de kamerleden niet meer alleen de besluitvorming in ons land toevertrouwt. Of het nu gaat over infrastructuur of onderwijs, als er belangrijke beslissingen, belangrijke wijzingen van beleidssystemen, belangrijke infrastructurele projecten worden voorbereid den bereidt de executieve, de beleidsmakers, zich niet meer voor achter een bureau om vervolgens het parlement om goedkeuring te vragen, maar zij vraagt de samenleving om creativiteit, steun en draagvlak. In omvangrijke processen van creatie en argumentatie, van transactie en aanbesteding, van gunning en besluitvorming in onderling vervlechting komen projecten tot verwezenlijking.

Interactieve beleidsontwikkeling is als concept in veel opzichten reeds algemeen goed geworden, al zijn de voorbeelden van min of meer vervolmaakte praxis nog schaars. De vraag wordt dan, wat de rol van de representatieve democratie, en daarmee van het parlement, nog is. Sommigen hechten meer aan 'single issue organisaties', belangengroepen die opkomen voor belangrijke waarden in de samenleving. Volksvertegenwoordigingen en 'single issue' organisaties hebben een moeizame onderlinge relatie. De laatste organisaties plegen zich direct tot de machtscentra te wenden en daarbij de volksvertegenwoordigingen te passeren. Ook is bekend dat 'single issue' organisaties vaak een gebrek aan intern democratisch gehalte hebben. In zekere zin zijn ook zij economische actoren. Greenpeace reageert buitengewoon scherp op mutaties in de

eigen ledenaantallen. Zodra hun inkomsten, bijdragen van leden en sympathisanten, dalen, onderzoeken zij of een strategieverandering noodzakelijk is. Dus zelfs een ecologische producent van waarden is ook commercieel]. Wij hebben nog niet de beste methode gevonden hoe die instituties maatschappelijk heilzaam met elkaar kunnen verkeren.

Controle op de media

Er is nog een wezenlijke verandering in onze democratie. De media in ons land waren ooit onderdeel van een zuil. Je las de krant, je keek naar de televisiezender, je luisterde naar de radiozender die hoorde bij je zuil. Dat is verdwenen en daarmee is er ruimte gekomen voor economische concurrentie tussen de media. Daardoor zijn ook de media in toenemende mate economische actoren geworden. Zij dingen naar maximale steun in de vorm van kijkcijfers of ledenaantal, omdat deze cijfers de reclameopbrengst bepalen.

Ook media en politiek verkeren in een zeer bijzondere verhouding tot elkaar. Want de naar kiezersgunst dingende politicus kan die kiezer alleen bereiken via de media. Dat betekent dat hij partieel van de media afhankelijk is. Media produceren nieuws. Dat is een geheimzinnige dienst waarvan we ooit dachten dat die vooral iets met waarheid te maken had. Maar in economische zin heeft die alleen te maken met succes, met de perceptie over dat nieuws van de ontvanger van die boodschap. Er zijn interessante moderne theorieën over nieuwsproductie waarin de dorst naar waarheid ondergeschikt is geworden. Deze theorieën onderkennen dat de media voor hun productie partieel afhankelijk zijn van politici. Politici zijn immers producenten en aandragers van nieuws. Als je die twee posities bekijkt, ontstaat een beeld van een interessante mogelijke wederzijdse afhankelijkheid. De politicus is partieel afhankelijk van de media, die op hun beurt partieel afhankelijk zijn van politici. Welk een prachtige win-win combinatie.

Staatssecretaris van der Ploeg wijdde dan ook in een speech voor journalisten uit over 'schaamteloze wederzijdse uitwisseling van gunsten' tussen politici en journalisten. Nu is wederzijdse afhankelijkheid op zichzelf geen opvallend fenomeen, maar de vraag is natuurlijk wel wie de 'checks and balances' rond de media vormt. Overal in het publieke domein hebben we al instituties gevormd ten behoeve van deze 'checks and balances', maar waar bevindt zich de controleur van de media? Je kunt moeilijk volhouden, dat de media zichzelf controleren.

Nieuwe vormen van democratie

Als in de samenleving iets creatiefs tot stand komt, een groot infrastructureel project bijvoorbeeld dat mede door de private sector wordt gefinancierd, is het dan nog duldbaar dat een parlement het project achteraf eenzijdig amendeert terwijl de private partijen daarin wellicht reeds tientallen of honderden miljoenen guldens hebben gestoken? En als dat parlement zich die amendering achteraf veroorlooft, is het dan waarschijnlijk dat die private partijen ooit nog eens dat commitment opbrengen om samen met publieke partijen zoveel geld en tijd in de voorbereiding te steken? Intussen weten de publieke partijen dat ook. Nieuwe vormen van samenwerking dienen zich aan, waarbij het vaak toegaat zoals egels vrijen: zeer voorzichtig. De nieuwe - tere - plantjes van publiek-private samenwerking zijn noodzakelijk, omdat de EMU-normen de regering dwingen om ook voor rendabele investeringen een groot deel van de financieringsmiddelen in de private sector te vinden. Het is immers niet langer mogelijk om de omvangrijke uitbreiding van onze infrastructuur te financieren uit publieke middelen, als tegelijkertijd begrotingstekorten moeten verdwijnen.

In feite wijzen alle hiervoor aangeduide ontwikkelingen in dezelfde richting:

- Ontideologisering leidt tot legitimatieverlies van formele politieke instituties voor zover het gaat om besluiten over normatieve kwesties; ook elders in de samenleving vindt vorming van waarden plaats. Een zich ontwikkelende democratie zal daaraan dan ook een plaats toekennen.
- De herstructurering van politieke partijen en media tot "economische actoren" –voorzien van regulerende gedragsmotieven die veel gelijkenis vertonen met die van ondernemers- leidt tot toenemende aandacht voor die elementen van een democratisch bestel die van doen hebben met checks and balances.
- Het op de voorgrond treden van tal van vormen van publiek-private samenwerking leidt noodzakelijkerwijze tot besluitvormingsfiguren waarin niet langer sprake is van een besluitvormingsmonopolie van het politieke gezag, maar meer contractuele varianten gaan domineren.
- Ook interactieve beleidsontwikkeling brengt wijziging in de institutionele verhoudingen binnen het publieke domein en vereist een andere wijze van functioneren van het parlement.

De heersende leer is ongeveer diametraal tegenovergesteld aan de zojuist geformuleerde inzichten. Zowel in tal van beleidsuitingen van het huidige kabinet als in de parlementaire dialoog ligt de nadruk op het versterken van de verticale disciplinerende van het politieke bedrijf. Het vraagstuk van de ministeriele verantwoordelijkheid is

verschrompeld tot een leerstuk over hiërarchie. Kennelijk valt niet op, dat er steeds meer organen ontstaan in het publieke domein, die professionaliteit in onafhankelijkheid van de uitvoerende macht tot gelding brengen. Majone duidt die aan als non-majoritarian institutions. Bij de bespreking van marktwerking kom ik hierop later nog terug. De grote spanning in het Nederlandse bestel tussen politici en ambtelijke professionals komen naar mijn inzicht voort uit de uiteenlopende ideeën, die leven over de wenselijke gedaante van de toekomstige democratie.

Jane Jacobs heeft in de vorm van een platonische dialoog een mooi boek geschreven over de essentie van publieke en private cultuur. Zij zegt: de essentie van de cultuur van het publieke domein is de cultuur van de bewaker. Het publieke domein moet het algemeen belang bewaken. In dienst van die bewaking mag hij zich veel veroorloven. Hij mag liegen als dat in het belang van het algemeen is en hij moet natuurlijk ook mee bewegen met allerlei dynamiek in de samenleving want als de aanvallers van strategie veranderen, moet ook de bewaker dit doen. Hij hoeft in de tijd ook niet consistent te zijn. In het private domein daarentegen is de meest centrale waarde betrouwbaarheid, contractuele betrouwbaarheid. Deze waarde staat in een natuurlijke spanningsrelatie tot die van het publieke domein. De vraag is of deze waarden met elkaar kunnen worden verenigd. Zijn er organisaties of samenwerkingspatronen denkbaar die en contractueel betrouwbaar zijn en het algemeen belang serieus dienen? Jane Jacobs denkt van niet. Zij is van oordeel dat de centrale waarden van beide culturen in te grote onderlinge spanning verkeren. Ik ben daarover optimistischer. De beide centrale waarden zijn immers niet rechtstreeks met elkaar in strijd. Het gaat dus meer om het verwezenlijken van een verzameling van condities, waaronder de zojuist aangeduide spanning beheersbaar blijft. Een van die voorwaarden is dat privaat-publieke structuren zich voor het reguleren van hun interne en externe verbindingen zouden moeten bedienen van civiel recht en niet van publiek recht. Dit betekent dat de waarde van contractuele betrouwbaarheid in juridische relaties tot uitdrukking wordt gebracht. Alleen het civiele recht geeft immers uitdrukking aan de centrale waarde van betrouwbaarheid. Daar is het leerstuk van de goede trouw ontwikkeld en van de wanprestatie. Deze onderwerpen komen in het publieke recht niet voor. Dat lijkt een heel simpel element, maar het is van groot symbolisch en feitelijk belang dat die voorwaarde is vervuld.

3 Jane Jacobs, *Systems of Survival, A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, Vintage Books, 1994.

Als publiek-private samenwerking noodzaak is, dan is commitment van die private partijen wezenlijk en worden er grenzen gesteld aan het functioneren van het parlement. De economische en culturele expansie schrompelt in elkaar als parlementen op nationaal, regionaal en lokaal niveau ongewijzigd blijven functioneren. Wij zijn toe aan een aanzienlijke institutionele herdefinitie van onze democratie. Wij weten dat de democratie niet meer alleen in de politiek tot uitdrukking komt. Ook in arbeidsorganisaties, in 'single issue' organisaties, in het verenigingsleven en in coöperaties is sprake van een vorm van democratie, zoals overal in de samenleving. Een herdefinitie van de institutionele patronen is broodnodig. Het behoud van een democratische samenleving vergt veel institutionele veranderingen. Andere voorwaarden voor culturele stabiliteit van zogenoemde hybride organisaties betreffen meervoudige verantwoording en een groot leervermogen.⁴ De traditionele representatieve parlementaire democratie is aan het einde van zijn lange golf gekomen. Toekomstige ontwikkelingen vergen een veel bredere maatschappelijke fundering van democratie dan een die beperkt blijft tot de traditionele politieke instellingen. Dat houdt in dat die laatste moeten opschuiven en van karakter veranderen. Daarover bestaat een schisma, zo luidt mijn eerste conclusie.

Onderwijs en gezondheidszorg

Een glorieus verleden

Onderwijs en gezondheidszorg worden 'merit goods', ook wel bemoeigoederen of ontplooiingsgoederen, genoemd. Ook welzijn en kunst worden hiertoe gerekend. Deze 'merit goods' waren in de afgelopen twee eeuwen het voornaamste extra product van de overheden naast de klassieke collectieve goederen zoals veiligheid. Die overheden hebben zich zo, 30, 40 eeuwen lang met externe en interne veiligheid beziggehouden. Maar tijdens de Franse revolutie kwam de gedachte op dat het van groot belang is dat mensen behoorlijk kunnen leven en zich kunnen ontplooien, ook als zij niet van nature rijk zijn. In de 19de eeuw ontstond er een krachtig streven om overheden te gebruiken om de ontplooiing van mensen mogelijk te maken, hen gezond te maken, om hen naast inkomen ook welzijn te geven. Hoewel

⁴ Zie daarvoor R.J. in 't Veld, *Noorderlicht*, Vuga, 1997

onderwijs en gezondheidszorg ook op markten kunnen worden aangeboden, werd gevreesd dat teveel mensen ervan zouden worden uitgesloten. Met name armen zouden daarvan niet genoeg profiteren en bovendien, aldus het toenmalige geloof der politici, weten de mensen niet wat goed voor ze is. Daarmee droeg deze 19de eeuwse ontwikkeling een sterk paternalistisch karakter. Mensen moeten worden verplicht om onderwijs te volgen; de overheid zal het wel betalen. Hetzelfde gebeurde in de gezondheidszorg. Een prachtige ontwikkeling, die prachtige resultaten heeft opgeleverd. Aan het begin van de 20ste eeuw had 23% van de bevolking ooit voortgezet onderwijs genoten. Nu is dat percentage meer dan 80. Deze ongeëvenaarde ontwikkeling verloopt nu asymptotisch omdat de bovengrens bereikt is.

En hoe staat het er nu voor? Die overheid heeft het onderwijs en de gezondheidszorg sterk gepenetreerd en de marktwerking, zo die ooit bestond, voor een groot deel uitgeschakeld. Er zijn bekostigingssystemen gekomen en de prijzen zijn gefixeerd. De participatie is geregeld. Het aanbod van diensten is gereguleerd en gebudgetteerd. Er is heel, heel veel geregeld. De beleidssystemen zijn zo ingewikkeld geworden dat het onderwijs knarst en kniert. Intussen is de samenleving rijk geworden en zijn de burgers zelf wel degelijk van oordeel dat onderwijs belangrijk is. Daardoor is onderwijs een sterke groeiemarkt. Je kunt het niet aangeslept krijgen. Mensen zouden bereid zijn om een belangrijk deel van hun inkomen aan onderwijs te besteden. Maar wat is de feitelijke situatie? In het Hoger Onderwijs is de participatie sterk toegenomen. Dat is verheugend. Maar de kosten van het Hoger Onderwijs zijn in de afgelopen 20 jaar in absolute zin gedaald. De kosten per afgestudeerde zijn zelfs met meer dan 50% gedaald. Op een aantal punten is de overheid door de vloer gezakt. De meerderheid van onze studenten in het wetenschappelijk onderwijs wordt in de eerste fase van hun studie opgeleid tegen kosten per jaar die gelijk zijn aan niet meer dan 20 docenturen per student. Dus er zijn per student 20 docenturen per jaar beschikbaar. Zo'n opleiding is ronduit armetierig. De overheid heeft in haar streven naar distributieve rechtvaardigheid de prijzen gefixeerd en de universiteit opgedragen een bepaald collegegeld te vragen. In het initiële onderwijs is het niet toegestaan dezelfde diploma's en titels te verlenen buiten dat stelsel van bekostigde opleidingen met gefixeerde lage prijzen. Als gevolg hiervan zijn er alleen maar particuliere opleidingen die worden achtergesteld. Hun studenten krijgen geen studiefinanciering en in veel gevallen mogen zij ook geen titels geven.

Tegelijkertijd wordt op andere terreinen gevraagd om eerlijke concurrentie, om 'level- playing fields'. Het onderwijsbeleidssysteem is ook inconsequent. Veel hogescholen verzorgen naast de bekostigde opleidingen ook particuliere opleidingen, waarvoor zij wel een hoog collegegeld mogen vragen. En de studenten van die particuliere opleidingen, die dan dat hoge collegegeld hebben betaald, laten de hogeschoolen soms ook nog eens inschrijven bij bekostigde opleidingen zodat ze ook nog eens een bijdrage van de overheid krijgen. Ook tenminste een van onze eerbiedwaardige universiteiten maakt zich daaraan schuldig. Gewone mensen noemen dat fraude. Dat weet iedereen in Den Haag en Zoetermeer, maar niemand die daar wat aan doet. Accountants en politici zwijgen beide. Het onderwijsbeleidssysteem is in feite failliet. Het beleidssysteem verhindert, dat de bevolking haar koopkrachtige vraag naar onderwijs optimaal kan uitoefenen.

De huidige minister heeft in zijn Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan een heel voorzichtig begin gemaakt met aanpassingen. De regulering van het onderwijs zal iets afnemen, maar de fixatie van prijzen blijft gehandhaafd. Naar mijn opvatting gaat hij daarmee niet ver genoeg, maar een deel van het parlement acht de beleidsvoornemens reeds veel te extreem.

Ook in de gezondheidszorg is sprake van een krachtige, koopkrachtige vraag en ook hier kan de overheid niet loskomen uit de beleidsgevangenis. Vanaf 1974, het jaar van de nota van staatssecretaris Hendriks, is geprobeerd om tot beheersing te komen van het bestel. Beheersing betekent beheersing van de omvang van de collectieve uitgaven. Het aanbod werd gereguleerd, dat wil zeggen het aantal specialisten, het aantal ziekenhuisbedden en allerlei andere aanbodgrootheden werden vastgelegd. In 1983 is er het budgetteringssysteem aan toegevoegd. Hiermee werd bepaald dat een deel van het beschikbare aanbod niet mag worden gebruikt. Nog later vroeg de overheid van de verzekeraars om productieafspraken te maken waardoor verdere beperking van aanbod van zorgdiensten werd bereikt. Daardoor is er in ons land sprake van een driedelige beperking aan de aanbodkant, volgens een systeem dat aan Oost-Europa voor het vallen van de Muur doet denken.

Beheersingsstreven aan de aanbodzijde dus alom. Pogingen om vanuit de vraagzijde tot beheersing te komen kwamen in de gezondheidszorg in engere zin nog nauwelijks aan realisatie toe, wel in de thuiszorg.

Daarom ook staat de bekostiging van het stelsel steeds centraal in de aandacht van de politiek. Kennelijk bestaat er een fundamentele angst, dat zonder uitdrukkelijke beheersing de uitgaven aan gezondheidszorg de pan uit zouden rijzen. Het gaat hierbij dan niet alleen om collectieve uitgaven, maar ook om particuliere. Die angst

wordt voor het collectieve deel van de uitgaven onder meer gevoed door de gedachte, dat de lasten van meer consumptie van gezondheidszorg zouden worden afgewenteld op derden, dan wel op de samenleving als geheel, in combinatie met het afgrijzen – geldend voor het particuliere deel van de uitgaven-, dat sommigen met eigen geld een hoger niveau van gezondheidszorg zouden kunnen kopen. De sterke welvaartsgroei in de afgelopen eeuw heeft zowel tot een aanzienlijk hogere gemiddelde leeftijd geleid als tot de aanwezigheid van veel financiële bronnen voor meer consumptie van zorg. De definitie van gezondheidszorg is in de tijd niet constant gebleven; steeds meer mengvormen van genezing en zorg zijn daarin geleidelijk mee begrepen. Daarom is het in abstracto heel wel denkbaar, dat bij een optimale maatschappelijke ontwikkeling geleidelijk een steeds groter percentage van het nationaal inkomen aan zorg zou worden besteed.²

Dit geldt zowel op collectief niveau als op individueel niveau; in het laatste geval echter komt steeds weer de vraag naar voren, hoe dan nog gelijke toegankelijkheid tot zorgvoorzieningen is te verzekeren voor allen. Dit laatste vraagstuk heeft een verlamme werking op de beleidsontwikkeling. Wij komen hierop terug.

De angst voor afwenteling is niet onbegrijpelijk: het overgrote deel van de gezondheidszorg wordt bekostigd via collectieve heffingen, die dienen om verzekeringsarrangementen te betalen. De wijze van bekostiging van het eerste en tweede compartiment van de volksgezondheidsverzekeringen in respectievelijk AWBZ en ziekenfonds (respectievelijk particuliere ziektekostenverzekering) is de oorzaak van min of meer directe doorwerking van stijging van uitgaven in de arbeidskosten, en daarmee in de kosten van ondernemingen en –niet te vergeten– tevens in de overheidsuitgaven. Alleen bij particuliere verzekeringen is dit verband verder verwijderd. Ook daar echter zorgt het bestaan van collectieve contracten en de koppeling van lonen aan prijsindices, waarin de stijging van de premie zichtbaar wordt, voor een verband. Het derde compartiment, dat van de aanvullende verzekeringen, is kwantitatief onbelangrijk.

Beleidstheorie

Wij veronderstellen, dat er een samenhangende reeks van normatief-bestuurlijke uitgangspunten bestaat, die aan het gevoerde beleid ten grondslag ligt. We noemen die reeks een beleidstheorie. In zo'n theorie komen in het algemeen veel verschillende overwegingen samen. Oordelen over de gewenste solidariteit in de samenleving zijn vermengd met opvattingen over effectiviteit en efficiency van bepaalde vormen van beleid. De thans in de zorg dominante beleidstheorie kent de volgende centrale elementen:

- De toegankelijkheid tot het overgrote deel van de curatieve zorg dient voor alle Nederlanders op gelijke wijze te zijn gewaarborgd; er mag op dit stuk geen sprake zijn van een tweedeling (enige onbelangrijke marginale uitzonderingen, zoals sommige elementen binnen de plastische chirurgie, daargelaten);
- De gehele bevolking behoort als uiting van maatschappelijke solidariteit via een volksverzekering te zijn verzekerd tegen onoverzienbare aanzienlijke risico's; daartoe diende oorspronkelijk het eerste compartiment;
- Werknemers en uitkeringsgerechtigden dienen te zijn verzekerd tegen de kosten van ziekte, in het bijzonder indien hun inkomen laag is; werkgevers en werknemers delen de premielast; daartoe dient het tweede compartiment, het ziekenfonds (en voor de hogere inkomens de particuliere ziektekostenverzekering); daarbij is het gezinsverband object van verzekering;
- Ter wille van de alom noodzakelijk geachte beheersing van de totale uitgaven is het op tal van punten nodig het aanbod van voorzieningen te reguleren;
- Marktwerking – in de betekenis van een vrije ontmoeting van vraag en aanbod – is slechts bij hoge uitzondering toegestaan, en slechts voor uiterst marginale onderdelen van de zorg; marktwerking in de betekenis van een zekere mate van prijsconcurrentie tussen aanbieders van voorzieningen is mogelijk bij aanvullende verzekeringen, bij nominale premies en nog enige andere marginalia; marktwerking in de betekenis van een zekere mate van concurrentie om de kwaliteit door aanbieders is op een breder vlak mogelijk, zowel tussen verzekeraars als tussen zorgaanbieders;
- Ondernemerschap in de betekenis van winststreven is in het verleden wel erkend, maar wordt in toenemende mate kritisch bejegend, vooral voor zover er spanning ontstaat tussen dat winststreven enerzijds en toegekende of toegedachte maatschappelijke verantwoordelijkheid anderzijds;³ in de huidige situatie is het bij individuele beroepsbeoefenaren zoals medisch specialisten en apothekers nog tot op zekere hoogte toegestaan, maar instellingen voor gezondheidszorg zouden naar veler oordeel toch geen winst mogen

² In wat banale termen: waaraan zou een steeds rijkere samenleving zijn geld anders moeten besteden dan aan gezondheidszorg; aan auto's of aan vakanties?

³ De uitlatingen rond de Glaxo-contracten van de apothekers zijn daarvan luide getuigen

maken; zo zien we, dat in een tijd waarin het ondernemerschap in het algemeen hoog aanzien geniet, binnen de zorg het dienstverband voor de beroepsbeoefenaar oprukt;

- Professionaliteit wordt weliswaar gerespecteerd, maar in toenemende mate “gemanaged”, zowel binnen zorginstellingen als door verzekeraars, via tal van bedrijfsmatige concepten zoals benchmarking, performance indicators, planning & control-systemen, etc.;
- Er bestaat veel aandacht voor efficiency (doelmatigheid), maar veel minder voor effectiviteit (doeltreffendheid) van zorg; daarmee staat ook kwaliteitsverbetering niet zeer centraal in de aandacht;
- Pas recent, en met name als gevolg van het ontstaan van nieuwe coalities tussen verzekeraars en werkgevers na de wijziging van de ziektewet, is de aandacht voor preventie flink versterkt;
- Er bestaat toenemende beleidsaandacht voor inhoudelijk gerichte optimalisering van zorg via concepten als disease management en managed care; de toepassing ervan wordt gehinderd door globale beheersingsinstrumenten van financiële aard;
- De consumentensoevereiniteit is bijkans afwezig; de individuele vrager van zorg heeft niet veel in de melk te brokkelen; dat is in het licht van het alom aanwezige streven naar beheersing ook niet verwonderlijk; in sommige delen van de zorg vinden experimenten plaats met persoonsgebonden zorgbudgetten;
- Er bestaat gelatenheid aangaande de bestaande grote verschillen in besturingssystemen tussen “cure” en “care”;
- Binnen delen van de care is het beginsel van toewijzing van voorzieningen via de opbouw van wachtlijsten –queuing- in feite erkend, terwijl diezelfde wachtlijsten in delen van de cure tot felle politieke reacties leiden.

Actoren

Het gedrag van mensen en organisaties bepaalt hoe het er uiteindelijk in de gezondheidszorg uitziet. We noemen die actoren. De politiek bestaat zelf uit actoren, en stuurt de overige actoren. De idee van sturing is gebaseerd op de veronderstelling, dat gedrag zich leent voor beïnvloeding van buiten af.

In toenemende mate bestaat bij beleidsmakers aandacht voor de veronderstelde regulerende gedragsmotieven van de verschillende actoren binnen de gezondheidszorg, zulks met het oog op effectieve beïnvloeding van gedrag door sturende instanties. De onderlinge verhoudingen van die actoren hebben steeds meer aandacht gekregen. Pogingen zijn ondernomen om countervailing powers te ontwikkelen tegen maatschappelijk als ongunstig beoordeeld gedrag.

Naast aanbieders van zorg zijn in de gedachtegang van beleidsmakers in de afgelopen jaren de verzekeraars steeds meer op de voorgrond getreden als actoren met een potentieel weldadige incentive-structuur. Zij zouden in staat zijn om als nuttige countervailing power op te treden voor aanbieders van zorg, die al te zeer gericht zijn op maximalisatie van budgetten of inkomen. Zij zouden bovendien door selectieve beslissingen met betrekking tot afname van zorg in staat zijn om gunstige impulsen aan de kwaliteit van het aanbod te geven.

In nog meer recente gedachtegangen treden daarnaast werkgevers op de voorgrond als actoren, die in sterke mate zijn gebaat bij adequate preventie en bij snelle reïntegratie van voormalige zieken. Verzekeraars, werkgevers en aanbieders van zorg alsmede verschillende overheden lijken zo de actoren te zijn, wier onderlinge samenspel beslissend is voor een bevredigende ontwikkeling. De schikking van hun onderlinge verhoudingen is dan ook een uiterst gewichtig onderdeel van het beleid.

Instrumenten

De voornaamste instrumenten tot beheersing hebben betrekking op regulering van het aanbod van voorzieningen. Dit betreft bijvoorbeeld al vele decennia zowel het aantal beroepsbeoefenaren als het aantal ziekenhuisbedden en daarnaast ook sommige overige voorzieningen. Daarnaast vindt vanaf 1983 ook beheersing plaats door budgetteringssystemen; het belangrijkste is dat voor ziekenhuizen. Nog recenter zijn de afspraken over productie tussen verzekeraars en aanbieders van zorg.

Bij de inkomensvorming bestaan daarnaast wel degressieve tariefssystemen om een (te) groot aantal verrichtingen te ontmoedigen. Tenslotte is volksgezondheid ook goeddeels onttrokken aan particulier ondernemerschap; zo zijn privé-klinieken voor curatieve zorg bijkans verboden.

De politieke bemoeienis met de gezondheidszorg is eveneens geconcentreerd op beheersing, maar daarnaast vooral toegespitst op toegankelijkheid. Het is naar het oordeel van een geconsolideerde meerderheid ondenkbaar, dat de toegang tot voorzieningen afhankelijk zou zijn van status - bijvoorbeeld die van werknemer - of van aanwending van particuliere koopkracht.

Daarnaast is het streven opgekomen om anders dan via regulering te komen tot inhoudelijke verbeteringen doordat verschillende partijen meerjarenafspraken met elkaar maken. Daarmee is de elders reeds gebruikelijke trend gevolgd om beïnvloeding vooral na te streven met het instrument van overtuigingskracht.

De grenzen tussen “cure” en “care”, tussen genezing en verzorging, zijn traditioneel bepaald door uiteenlopende beleidssystemen. Deze grenzen zijn aan het vervagen, omdat cure en care steeds directer op elkaar aansluiten. In feite is er sprake van ketenbesturing. Het is echter voor waarnemers onduidelijk, of de netwerken welke die ketens zonder kunnen besturen ook daadwerkelijk kunnen functioneren.

Analyse

Toegankelijkheid

De wetenschappelijke en technologische ontwikkeling hebben de zorgsystemen in een situatie gebracht waarin bijna oneindige behandelingen mogelijk zijn. Overwegingen betreffende verdelende rechtvaardigheid weerhouden overheden ervan om enerzijds een pakket van behandelingen te definiëren waarop iedere burger recht heeft en voor het overige extra behandelingen over te laten aan individuele besluitvorming. Dat kan ook moeilijk anders zolang diezelfde overheden het totale aanbod van voorzieningen trachten te blijven beheersen. De thans ontstane situatie is de volgende: formeel gesproken is er sprake van gelijke toegankelijkheid tot voorzieningen voor allen. Materieel is de situatie geheel anders: de welgestelden slagen erin door benutting van old boys networks wachten te vermijden. In tal van schemergebieden rond de zorg is de toegang tot voorzieningen vooral afhankelijk van bureaucratiese competentie van de patiënt of diens verwanten. Aan de rafelige randen begint het gehele stelsel uit zijn voegen te barsten:

- via toestemming van verzekeraars wordt het aanbod van voorzieningen tot een stuk buitenland uitgebreid, daar waar wachtlijsten bestaan
- aan de zorgzijde ontwikkelen zich tal van particuliere voorzieningen en instellingen die wel degelijk leunen op aanwending van particuliere koopkracht (het gevolg hiervan is dat daar waar het nu juist van het grootst mogelijke belang zou zijn om daadwerkelijk gelijke toegang tot zorg te bewerkstelligen zoals bij zieke bejaarden er schrijnende tekorten bestaan en als gevolg daarvan een zeer ongelijke situatie omdat rijken zich alles met particuliere koopkracht kunnen aanschaffen).

Sturing

Er is sprake van ernstige vormen van oversturing. Het bestaan van zowel aanbodregulering als budgetstelsels als het scheppen van incentive-structuren voor verschillende actoren, zoals verzekeraars en individuele beroepsbeoefenaren, leidt tot zo talrijke stuurimpulsen, dat ze niet alle tegelijkertijd zijn te volgen. Ten eerste zijn de afzonderlijke impulsen soms al nauwelijks werkzaam: zo leiden degressieve tarieven onder bepaalde condities juist tot een vergroting van het aantal verrichtingen, omdat men tracht toch nog een zeker inkomen te halen. Incentives in de richting van verzekeraars zijn waarschijnlijk nauwelijks werkzaam, indien die verzekeraars geen daadwerkelijk risico lopen. Maar ten tweede leidt de accumulatie van stuurimpulsen tot onvoorspelbare gebeurtenissen: ze werken ook voor verschillende actoren niet op dezelfde manier uit. Wat zich werkelijk voltrekt, is dan ook waarschijnlijk veel meer afhankelijk van het samenspel van deelcoalities van actoren, die samen op decentraal niveau een min of meer acceptabel resultaat proberen te bereiken, dan van de sturing zelf. De impulsen zijn deels ook onderling strijdig: het voortduren van tal van knellende randvoorwaarden aangaande de omvang van activiteiten per instelling verdraagt zich niet met het toekennen van verantwoordelijkheden en daarbij te dragen risico's aan diezelfde instelling. Het scheppen van quasi-marktarrangementen, bijvoorbeeld voor verzekeraars, verdraagt zich niet met het tegelijkertijd vervaardigen van dekkende stelsels van meerjarenafspraken, waardoor de vrijheid van handelen van diezelfde verzekeraars weer nagenoeg is verdwenen. De verklaring is waarschijnlijk, dat afwisselend verschillende deelcoalities van sturende actoren domineren: nu eens degenen die vertrouwen stellen in de resultaten op langere termijn van markten of quasi-markten en dan weer zij die alleen vertrouwen op harde top-down-constraints. Die labiliteit leidt tot een zo verwarrende vorm van sturing, dat het stelsel waarschijnlijk resistent begint te raken tegen welke impuls van buiten af dan ook.

Netwerken en ketens

Ketens zijn normatieve concepten: een bedrijfskolom, een levenscyclus is te beschouwen als een keten. De keten vergt vervolgens besturing. Die besturing is te verzorgen door een reeks van invisible hands, bijvoorbeeld

markten. Maar ook visible hands, bijvoorbeeld een bepaalde groep van samenwerkende sturende actoren, kunnen heel goed ketens besturen.

Te constateren valt, dat de verschillende netwerken van actoren die afzonderlijke delen van de (gezondheids)zorgketen in de ruimste zin des woords aansturen, niet erg goed op elkaar passen. Heeft in de cure de nationale bestuurslaag van doen met verzelfstandigde organen en met koepels, in de care is veel overgelaten aan het lokale en regionale bestuur. Waren dit in het verleden wellicht afzonderlijke deelsystemen, in termen van een zorgketen zijn nu cure en care deels complementair en deels elkaars substituten. Ze vergen op micro-, meso- en macro-niveau zorgvuldige afstemming. Die laatste ontbreekt veelal.

In de netwerken ontbreekt te veel de vertegenwoordiging van mondige patiënten als medebesturende actor.

Compartimenten

De indeling van de zorg in compartimenten correspondeert niet langer met de oorspronkelijke bedoelingen, en dient op deze wijze geen redelijk doel meer. Het eerste compartiment bevat veel meer voorzieningen dan alleen die welke samenhangen met onverzekerbare risico's. Dit compartiment is gevoed en gevuld door achtereenvolgende reeksen van min of meer toevallige politieke besluiten. Het heeft thans een breedte, die schadelijk is. Waarschijnlijk is het ook onbedoeld een instrument om relatief welgestelden te subsidiëren. Het derde compartiment komt vanzelfsprekend niet goed van de grond, omdat de aanbodregulering en het gelijkheidsbeginsel verhinderen, dat men zich met extra verzekeringen ook daadwerkelijk extra-voorzieningen kan verschaffen.

Politiek

De politiek bedient zich weliswaar van een dominante beleidstheorie, die zichtbaar wordt in gedrag van kabinet en minister, maar in de parlementaire arena bestaat een zeer overwegend symbolische oriëntatie, d.w.z. dat de parlementaire dialoog zich afspeelt rondom symbolen die de centrale waarden vertegenwoordigen: het stomazakje als symbool voor toegankelijkheid, de verboden van korting voor apothekers als symbool van hun primaire missie als zorgverleners (gevolgd door financiële incentives van de zijde van de overheid zelf voor hen die zich houden aan de regels), de toekenning van wellicht nutteloze bevoegdheden tot inkoop van medicijnen aan zorgverzekeraars, etc.. Die arena is verbonden met de bestuurlijke arena waarin sturingsidealen prevaleren. De effectiviteit van sturing wordt vooral op symbolische wijze parlementair getoetst. Het incident zit op de troon. Daarbij sluit men massaal de ogen voor de uitwassen van het beleidssysteem: bijvoorbeeld, dat Nederlandse specialisten in buitenlandse ziekenhuizen Nederlandse patiënten opereren met Nederlands verzekeringsgeld, terwijl op dat zelfde moment Nederlandse operatiekamers leegstaan. Meer en meer dringt zich op, dat in een rijke samenleving de vraag naar zorg niet meer is in te perken door beperkende regulering aan de zijde der aanbieders. Consumentensoevereiniteit kan de politiek echter niet honoreren, omdat dan terstond allerlei gelijkheidsidealen in het water vallen.

Het gevolg van een en ander is dat wij er goed in slagen om de collectieve uitgaven te beheersen. De politiek is daar zeer tevreden over. De praktijk is wel, een kleine anekdote, dat er specialisten zijn, die drie dagen per week in loondienst van een Nederlands ziekenhuis werken, van maandag tot woensdag. Op donderdagochtend nemen zij het vliegtuig naar Berlijn of naar Londen om daar Nederlandse patiënten te opereren met Nederlands verzekeringsgeld, terwijl diezelfde dagen Nederlandse operatiekamers leegstaan. Zo houd je je aan alle afspraken. Dus ook hier kookt de melk over. Ook hier verhindert het beleidssysteem dat de preferenties van de samenleving met betrekking tot optimale gezondheidszorg worden gehonoreerd.

De nobele motieven die in die afgelopen twee eeuwen die fantastische groei hebben gegeven aan het onderwijs en de gezondheidszorg leiden nu tot ultieme verstarring. Merit goods zijn steeds mede door overheden gestimuleerd op grond van overwegingen aangaande verdelende rechtvaardigheid. Daaruit is ook de intense aandacht te verklaren voor de toegankelijkheid van onderwijs en gezondheidszorg. Ook hier blijkt echter 'beter' de vijand van het 'goede'. Er is in de politiek een bijna obsessieve angst ontstaan voor tweedeling. Kennelijk is de bezorgdheid over ongewenste fragmentatie en over sociale achterstelling vooral vertaald in dwangmatige gelijkheid voor consumptie van onderwijs en gezondheidszorg. De Nederlandse politiek is niet bereid om in restrictieve zin na te gaan waarop het verbod van tweedeling nu precies in de toekomst betrekking zou moeten hebben. Gelijkheid is een dogma geworden. Maar geldt dat ook voor plastische chirurgie? Als je rimpels laat weghalen, moet er dan ook gelijke toegankelijkheid zijn? Als een ouder mens wat ruimer wil wonen in een bejaardentehuis, mag dat dan niet? Ook in een verpleeghuis mag dat niet. Maar als het nu preventieprogramma's betreft voor 'burnout' in arbeidsorganisaties? Ook dat mag niet, omdat je voor specifieke categorieën niets mag doen dat het gelijkheidsbeginsel aantast. Alleen als iedereen toegang heeft tot preventieprogramma's voor

'burnout', dan mag het wel. Dus men speelt op een verschrikkelijke manier kiekeboe. En onder de oppervlakte gebeurt natuurlijk van alles; maar niemand heeft daarvan een goed beeld, omdat al die vernieuwingen verboden zijn en dus geheim worden gehouden.

Te onderkennen valt, dat het niet eenvoudig is om het systeem te veranderen. Er is in de loop der tijd veel geïnvesteerd in dat gelijkheidsstreven. Het resultaat is dat er geen aanbodregulering is van het aantal verkochte Mercedesen, of van cd's en drank, maar wel van onderwijs en gezondheidszorg. Terwijl het meer banale deel van ons bestaan van dag tot dag expandeert, mogen de nobelste dingen die we in onze rijke samenleving graag willen laten expanderen, niet uitgebreid worden. Dit is het einde van de tweede lange golf waarin succes in tragiek is veranderd.

Zij die pleiten voor een meer omvattende introductie van marktwerking komen telkenmale terecht binnen het schisma dat ons politiek beheerst: ter wille van gelijkheid zonder weerga scheppen we tal van barrières waardoor de voorkeuren van burgers onvoldoende tot gelding kunnen komen.

Scheiding en samenballing

Sommige mensen denken dat er ooit een wereld heeft bestaan waarin er enerzijds een overheid was en anderzijds een particulier bedrijfsleven die strikt van elkaar waren onderscheiden. En dat de overheid iets deed aan globale regulering van het bedrijfsleven en dat voor het overige het bedrijfsleven zijn eigen gang ging en niets met die overheid te maken had. Die wereld heeft in Nederland nooit bestaan. Ons land kwam in de 16de en 17de eeuw tot grote bloei via gemengde organisaties, waarin commercie en overheid samengingen. Zoals bijvoorbeeld de Verenigde Indische Compagnieën. Deze samenwerking, deze synergie, zet zich tot de dag van vandaag voort. Als de minister van Economische Zaken praat over technologiebeleid den zegt hij: wij moeten ervoor zorgen dat private ondernemingen en kennisinstellingen intensief samenwerken, onder andere in technologische topinstituten. Want alleen door die synergie ken de wetenschap grensverleggend zijn en is technologische expansie mogelijk. Diezelfde minister van Economische Zaken heeft ook een andere portefeuille en die heet: markt en overheid. Die portefeuille past in een beroemd project van Paars I: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, het zogenaamde MDW-project. Onder Paars I was dat programma een groot succes, ondanks het feit dat de nieuwe gewenste vormen van marktwerking zeer veel regulering met zich brachten. Deze kleine paradox is intussen opgelost: men spreekt niet meer over deregulering.

Het onderdeel van het project dat de naam Markt en Overheid ging dragen, veronderstelde dat de overheid zondig is en tot alle kwaad geneigd. Als een bezuinigende overheid wordt gedwongen om ook commerciële activiteiten te gaan verrichten, ontstaat de kans dat die overheid vals gaat concurreren met particuliere ondernemingen. Job Cohen zat een inmiddels beroemde werkgroep voor, waaruit een rapport voortkwam dat de algemene regel formuleerde dat hybride organisaties maar verboden moesten worden. Het rapport werd bliksemsnel kabinetsbeleid, en ook het parlement bekeerde zich eendrachtig tot een stellingname ten gunste van strikte scheiding van publiek en privaat. Na een jaar van stilte verschenen richtlijnen van de minister-president. Sedert 1 juli 1998 gelden de volgende curieuze richtlijnen:

Regel 1. Het is overheden verboden om commerciële activiteiten te verrichten. Alle overheden worden over een kam geschoren, dus een gemeente is gelijkgesteld aan een universiteit.

Regel 2. Iedere minister mag zelf beslissen, of regel 1 wel of niet geldt binnen zijn gezagsbereik.

Regel 3. Alle vormen van publiek-private samenwerking zijn hiervan uitgezonderd.

In een aantal maatschappelijke sectoren zouden rampen ontstaan, als regel 1 zou worden nageleefd. Universiteiten en hogescholen verdienen anderhalf miljard gulden per jaar met contractactiviteiten. Woningbouwcorporaties hebben gezamenlijk een geïnvesteerd vermogen van vijfhonderd miljard gulden. Zij vervullen publieke taken vanuit een privaatrechtelijke positie. Uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid, pensioenfondsen en verzekeraars bereiden samen een indrukwekkende strategie voor op het gebied van 'employee benefits'. Zij sluiten daartoe met elkaar overeenkomsten, gaan allianties aan en/of fuseren. Deze conglomeraatvorming heeft een omvang van meer dan duizend miljard gulden in vermogenstermen. Het betreft de koppeling van preventie en reïntegratie in strategieën waarmee zowel werknemers als werkgevers veel kunnen winnen. Met andere woorden, in de sociale zekerheid, in de gezondheidszorg en in de kennisinfrastructuur wordt naar synergie gezocht.

En omdat die aparte ministers dat allemaal wel weten, hun eigen sector kennen en weten wat er op het spel staat, komt er geen algemeen verbodsstelsel, maar ontstaat er een raar trio van regels in de vorm van richtlijnen.

Onlangs werd bij de SER een adviesaanvraag neergelegd waaruit zou kunnen worden gelezen dat de regering ook hybride organisaties wil onderwerpen aan de Wet Economische Mededinging. Dit betekent dat waar sprake is van oneigenlijke concurrentie dit moet worden bestraft waarbij zij met dezelfde regels en maten worden beoordeeld als andere organisaties. Dit is een logische en wenselijke ontwikkeling. Maar intussen lijkt de advisering door de SER weer een andere richting uit te gaan. Het beleid is warrig.

Veel spannender is de vraag hoe het met het vermarkten zal gaan. De overheid is op een groot aantal terreinen bezig markten te maken: energie, telecommunicatie en de uitvoering van de sociale zekerheid. In al deze gevallen blijft de overheid de ordenende grootheid, de regulator. Voor een deel is dat ook heel goed. Ik heb bewondering voor het optreden van Opta, de regulator in de telecommunicatiesector die probeert om deze complexe markt gestalte te geven. Volgens sommigen is zij te actief.

Toezichthouders als de Nationale Mededingings Autoriteit NMA, die de Wet Economische Mededinging op het punt van concurrentie uitvoert, de Opta en veel andere toezichthouders zijn in hoge mate onafhankelijk. Daarmee komen wij bij de vraag naar het toezicht op de toezichthouders. Moet er toezicht op toezicht worden gestapeld of kunnen er nieuwe evenwichten worden gevonden? Wij moeten oppassen het wantrouwen niet zo hoog op de troon te zetten dat een klein landje sterft in de toezichthouders.

De toekomst van conglomeraten

Hoe zal het gaan met deze conglomeraten? In sommige kringen domineert de scheidingsideologie. Deze benadrukt de meest intense schaarste waarmee een ondernemer te maken heeft: het innovatief vermogen. Dit is vaak moeilijk te vergroten, zodat met dat beperkt beschikbare innovatief vermogen de hoogst mogelijk toegevoegde waarde moet worden voortgebracht. Om voortdurend te kunnen vernieuwen moet de onderneming routinematige processen zoveel mogelijk afstoten. De onderneming is dan ook ter wille van die vernieuwing steeds met afstoting bezig. Onderdelen van het bedrijf die misschien heel goed renderen maar geen aanspraak meer maken op het innovatief vermogen, worden verkocht.

Andere organisaties willen juist kapitaliseren op synergie. Hoe groter, hoe beter. Als je kijkt naar de financiële sector, den lijkt het er op alsof die laatste gedachte domineert. In sommige bedrijfstakken lijkt het er op alsof de eerste overheerst en in andere de tweede. Natuurlijk verkeren beide benaderingen in intense spanning met elkaar. Zo zijn synergierederingen levensgevaarlijk als er niet genoeg vernieuwend vermogen is om de mogelijkheden van synergie te benutten. De uitkomst van deze tweestrijd is onvoorspelbaar, niet alleen in de verhouding tussen publiek en privaat, maar ook in de private sector zelf.

In de Nederlandse politiek bestaat geen spoor van consensus over de vraag hoever marktwerking zich mag uitstrekken, hoe hybride onze organisaties mogen zijn, en of scheidings- dan wel samenballingsoverwegingen moeten domineren. Daarmee is ruimte over voor spannende scenario's.

Bijvoorbeeld komen wij terecht bij de intrigerende vraag, of het mogelijk is om strategieën te bedenken om de stagnatie in de besturing van het onderwijs, de gezondheidszorg en andere grote verzorgingssystemen te overwinnen door de vorming van de conglomeraten. Kunnen wij ons voorstellen dat bijvoorbeeld de samenwerkingsvorm die het GAK voor ogen staat en de alliantie waarop het ABP, USZO, en NIB aansturen waardoor zij zich mengen met Arbo-diensten, met verzekeraars, met werkgevers, werknemers en andere klanten, leiden tot nieuwe maatschappelijke organisatievormen in de sociale zekerheid en alles wat daarmee verbonden is? Een dergelijk conglomeraat omvat 5 tot 10% van het nationaal inkomen. Zou het mogelijk zijn dat woningbouwcorporaties met zorgverzekeraars en misschien ook met pensioenfondsen op het snijvlak van zorg en wonen nieuwe taken op zich nemen? In dat geval zullen voorzieningen die ooit uit privaat initiatief zijn geboren en later verstatelijkt, opnieuw van gedaante veranderen. Als een machtige golf van nieuwe 'bottom up' ontwikkelingen in de samenleving dit zou bewerkstelligen, wet zijn dan de condities van samenballing en scheiding? Zo keren wij terug tot de golfslag van de tijd. Als dat laatste bewaarheid wordt, is het opnieuw de hybride sector, die het publieke domein tot innovatie brengt. Net als een paar eeuwen geleden. Wellicht kiest den ook ons democratisch bewustzijn nieuwe institutionele gedaanten. Maar wij weten niets zeker. De in dit artikel beschreven schisma's vergen dialoog en vervolgens een verzoenende visie. Nog is niet veel daarvan zichtbaar.