

Globalisering vereist meer overheid

Bernard ter Haar, oktober 2019

Is het kapitalisme ontspoord? Is het neoliberalisme failliet? De laatste tijd worden er stevige discussies gevoerd met veel grote woorden. De kern van de discussie wordt gevormd door de constatering dat de gewone burger niet het gevoel heeft dat de economie hem ten dienste staat. De economie groeit, maar hij/zij merkt dat niet in de eigen portemonnee. Een kleine elite wordt wel heel erg rijk. Er ontstaan nieuwe wereldspelers op digitale platforms, maar ze lijken weinig betrouwbaar als het om datagebruik en privacy gaat en ze lijken ook weinig mensgericht als het om werknemerschap gaat. We zien een toename van Amerikaanse bedrijvigheid in ons land, met de bijbehorende normen en waarden die sterk winstgedreven zijn. De farmacie is daar een uitgesproken voorbeeld van. En we zien ook een mondialisering van de georganiseerde criminaliteit, die in Nederland gebruik maakt van onze goede handelsinfrastructuur. Het lijkt een logisch kenmerk van de globalisering: bedrijven opereren op een steeds grotere schaal en komen op steeds grotere afstand van de burgers te staan. Daarmee verwatert een sociaal sturings- of correctiemechanisme. Is dat belangrijk? Ja, dat is belangrijk. Het kapitalisme is in onze contreien nooit ongebreideld geweest, er is altijd een vrij grote overheidsregulering geweest, maar met regulering laat je de wereld nog niet goed draaien. Sociale sturing, of het sociale contract, is een wezenlijk onderdeel van een goed functionerende maatschappij. Partijen moeten elkaar iets gunnen, oog hebben voor elkaars wensen en belangen, en de zwakkeren niet helemaal in de hoek drukken. Er werkt in onze samenleving dus een soort sturingsdriehoek: de marktkrachten, de overheidsregulering en de sociale sturing. En we hebben al werkende weg een balans aangebracht tussen wat de marktpartijen mogen uitvoeren en wat de overheid zelf voor zijn rekening neemt. Als de sturingsdriehoek het aankan laten we het aan de markt, maar echt maatschappelijk belangrijke functies laat je zo nodig niet door marktpartijen, maar door overheidspartijen uitvoeren. Die balans tussen markt en overheid is niet voor altijd vastgelegd, maar zal soms moeten schuiven, wat onder andere afhangt van de ontwikkelingen in de sturingsdriehoek.

Wat moet je dan doen als de sociale sturing aan het afbrokkelen is? Of als de overheidsregulering relatief achterblijft bij de marktkrachten? Dat is een goede vraag, want precies dat is op dit moment aan de hand. Zoals hierboven is geschetst is de relatie tussen de dominante bedrijven en de burgers verzwakt. Voor de Nederlandse overheid geldt ook dat de reguleringskracht tegenover de dominante bedrijven is verminderd. Ze opereren vaak vanuit het buitenland, en zijn soms ook zo groot, dat de Nederlandse overheid er een kleine jongen bij lijkt. En zo wordt er soms ook op neergekeken.

Laat ik een paar voorbeelden behandelen. De farmaceutische industrie werd hierboven al genoemd. Wat we daar zien is een toenemende monopolisering in de hele productieketen. Diverse grondstoffen worden alleen nog in India of China geproduceerd, zijn soms van oncontroleerbare kwaliteit en hebben een beperkte leveringszekerheid, wat af en toe bij onze apotheken schaarste van heel gewone medicijnen oplevert. De innovatie-productieketen is duur en complex, en levert patenten op die het monopolioïde karakter van de markt versterken. Rond zeldzame ziektes zien we een prijsstelling die maximaal gebruik maakt van de weerloosheid van de patiënt en diens omgeving. Al met al zien we over de hele breedte van de medicijnenmarkt een toenemend marktfalen en een onmacht aan de kant van de overheid om adequaat een gezonde marktwerking te kunnen borgen. De industrie toont zich ook behoorlijk ongevoelig voor sociale sturing. Daarmee ligt de vraag op tafel: kunnen we de medicijnenproductie nog wel aan de markt overlaten? Vanuit de geschetste onmacht is het antwoord: nee. Zeker niet op alle deelgebieden, al zal het nog een enorme opgave zijn om een overheidsgestuurd alternatief te ontwikkelen.

Een ander voorbeeld: het betalingsverkeer. We zien nieuwe mondiale spelers die delen van het betalingsverkeer naar zich toe proberen te trekken, daarmee de positie van het bankwezen ondermijnend, maar ook de regulerende greep van de overheid op het betalingsverkeer. Voorbeelden zijn Apple Pay, systemen van digitale munten of de plannen van Facebook voor een

eigen munt, de Libra. Mondiaal staan de centrale banken en overheden er met lege handen bij, nog niet in staat om een reactie te produceren die borgt dat ook in het digitale tijdperk het betalingsverkeer betrouwbaar en stabiel zal blijven.

Hoe zit het met de platformeconomie? Het landschap van platforms is heel divers, van Airbnb tot TheFork, deels lokaal, deels sterk internationaal. De enorme groei is voor de overheid te snel gegaan. Er is weinig kennis en weinig visie over hoe je dit deel van de economie zou moeten reguleren. Bijvoorbeeld rond de fiscale behandeling of rond datagebruik zijn er aanzienlijke achterstanden. De sociale sturing is heel sterk als het om tevredenheid gaat, maar heel zwak als het om voorwaarden en rechten gaat, ook grotendeels uit onwetendheid en intransparantie.

Een geheel ander voorbeeld. Op wereldschaal hebben we als mensheid een klimaatprobleem geschapen. Op dit moment staan we voor een enorme opgave om de voor het klimaatbeleid benodigde energietransitie te realiseren. Maar in Nederland niet alleen. Alle landen om ons heen hebben een vergelijkbare opgave, maar hun situering levert ook verschillen. Daarmee ontstaan mogelijkheden om in samenhang tot een optimale oplossing te komen. Bijvoorbeeld: wie gaat voor wind, wie gaat voor zon? Daar hoort veel infrastructuur bij. Een veel krachtiger (nationaal en internationaal) elektriciteitsnetwerk, een infrastructuur voor energieopslag, voor warmte, en voor waterstof. In Nederland hebben we in de vorige eeuw de infrastructuur behorende bij de nutsbedrijven verzelfstandigd of geprivatiseerd en veel beleid in het fysieke domein gedecentraliseerd. Er is op dit moment noch in de markt, noch bij de overheid een heldere positie en structuur om hierover te beslissen en te gaan bouwen. De overheid heeft de eigen sturing enorm versnipperd. Heel veel partijen kijken naar elkaar of gaan met elkaar een stroperig overlegcircuit in. In de samenleving bestaat wel steun voor actie, maar ontbreekt het overzicht. Veel gezinnen hebben geen idee wat zij zelf kunnen of moeten doen, of wat op een centraler niveau zal worden georganiseerd. De huidige sturingsdriehoek leidt dus niet tot een snel en goed resultaat, terwijl er maar weinig tijd is en er enorme bedragen moeten worden geïnvesteerd. De overheid zal meer regie moeten nemen om de juiste processen op gang te brengen en een nieuwe afweging moeten maken over wie de nieuwe infrastructuur kan of moet aanleggen en beheren. Soms in internationaal verband, soms in regionaal verband.

Als laatste voorbeeld noem ik de internationale drugscriminaliteit. Voor Nederland een belangrijk thema, omdat wij een groot productie- en doorvoerland zijn geworden. Als we kijken naar 'sociale drugs' als XTC, wiet of cocaïne, zien we een opmerkelijk fenomeen in de sturingsdriehoek. De sociale sturing -vanuit de gebruikers- gaat in de richting van legalisatie, terwijl de overheidssturing sterk de andere kant op gaat. Daarbij laat de overheid dan weer heel weinig handhaving zien, dus heel weinig effectieve sturing. De criminele marktkrachten houden de internationale productie- en distributieketen klaarblijkelijk heel gewelddadig op orde. Een heel onevenwichtige sturing, die op dit moment maatschappelijk tot een grote ontwrichting leidt.

In alle voorbeelden die ik hier heb gegeven is de sturingsdriehoek uit balans. Dat is op zich niet raar, de maatschappij is enorm in beweging. De lijst met voorbeelden is dan ook zeker niet uitputtend. Maar al deze gevallen vragen wel om een overheid die het functioneren van de sturing goed analyseert en zelf de bijdrage aan de sturing versterkt. En een overheid die er goed op let dat de sociale sturing een functie houdt. Gevoel van grip van burgers op de samenleving is voor het maatschappelijk welbevinden immers een belangrijke ingrediënt.