VRIJ BEROEP EN OVERHEID IN DE JAREN NEGENTIG
Van distantiemodel naar onderhandelingsmodel?

Rede voor de Jaarvergadering 1991 van de Stichting
Contactcentrum Vrije Beroepen CVB
Thema "Vrij Beroepen en Overheid"

Sociëteit De Witte 's-Gravenhage
Maandag 17 juni 1991

Dr. J.G.A. van Mierlo
Universitair Hoofddocent Openbare Financiën/
Economie van de Publieke Sector
Vakgroep Algemene Economie
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Limburg
Tel. 043-888114/109
Postbus 616
6200 MD Maastricht

Gecorrigeerde versie
Oktober 1991
Abstract

Free Professions and Government in the Nineteen Nineties: From distance model to negotiation model?

J.G.A. van Mierlo

The professions find their original basis in the ideology of free enterprise and entrepreneurs, performing their economic functions in a free market economy. In the nineteen eighties, this ideological basis has been challenged increasingly in the Netherlands. The professions are confronted with a dilemma between, on the one hand, increasing social and political control on their activities, and, on the other hand, increasing demands of citizens and organisations from society on their performance.

This dilemma causes many serious problems for the professions. Preconditional for a good performance of their economic functions is a substantial amount of political and economic independence and professional autonomy. However, this independence and autonomy is endangered by the increasing control exerted by political institutions (e.g. state regulations) and organisations of society (e.g. price and quality demands).

In this research memorandum, the strategic options for the professions to influence these macro-developments in the political-economic system are discussed. In particular, some specific suggestions are formulated to improve the efficiency and effectiveness of the lobby activities of the professions.

Samenvatting

Vrij Beroep en Overheid in de Jaren Negentig: Van distantiemodel naar onderhandelingsmodel?

J.G.A. van Mierlo

De vrije beroepen en de beoefenaren daarvan, de vrije beroepsuitoefenaren, zijn in de jaren tachtig in toenemende mate onder druk komen te staan. Enerzijds is de overheidscontrole op allerlei aspecten van de uitoefening van diverse vrije beroepen (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, maar ook in de juridische en de financieel-economische dienstverlening) gegroeid, anderzijds zijn de eisen die burgers en organisaties uit de samenleving stellen aan de dienstverlening door de vrije beroepsuitoefenaren, steeds sterker geworden.

Deze ontwikkeling zal zich in Nederland naar verwachting in de jaren negentig doorzetten en dat heeft grote gevolgen voor het functioneren van de vrije beroepsuitoefenaren onder het regime van een gemengde economische orde in combinatie met een representatieve democratie. In zo'n regime is een belangrijke plaats voor de vrije beroepen ingeruimd, maar tezelfdertijd komen deze door tal van maatschappelijke ontwikkelingen in een toenemende spanningsverhouding terecht tussen interne eisen van de professie en externe eisen van politiek en samenleving.

In mijn pre-advies voor het Symposium "Vrijheid in de Praktijk" van het CVB, dat op 14 maart 1991 werd gehouden, is nader ingegaan op deze spanningsverhouding. Dit research memorandum bouwt op mijn eerdere pre-advies voort. In het bijzonder worden de mogelijkheden voor effectieve tegenstrategieën verkend. Daartoe blijkt verbetering van de lobby-activiteiten van de vrije beroepsuitoefenaren dringend gewenst. Tenslotte worden enkele conclusies getrokken over de overgang van een distantiemodel naar een onderhandelingsmodel tussen vrije beroepen en overheid.
1. Inleiding

De vrije beroepen en de beoefenaren daarvan, de vrije beroepsuitoefenaren, zijn in de jaren tachtig in toenemende mate onder druk komen te staan. Enerzijds is de overheidscontrole op allerlei aspecten van de uitoefening van diverse vrije beroepen (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, maar ook in de juridische en de financieel-economische dienstverlening) gegroeid, anderzijds zijn de eisen die burgers en organisaties uit de samenleving stellen aan de dienstverlening door de vrije beroepsuitoefenaren, steeds sterker geworden.

Deze ontwikkeling zal zich in Nederland naar verwachting in de jaren negentig doorzetten en dat heeft grote gevolgen voor het functioneren van de vrije beroepsuitoefenaren onder het regime van een gemengde economische orde in combinatie met een representatieve democratie. In zo'n regime is een belangrijke plaats voor de vrije beroepen ingeruimd, maar tezelfdertijd komen deze door tal van maatschappelijke ontwikkelingen in een toenemende spanningsverhouding terecht tussen interne eisen van de professie en externe eisen van politiek en samenleving.

In mijn pre-advies voor het Symposium "Vrijheid in de Praktijk" van het CVB, dat op 14 maart 1991 werd gehouden, ben ik nader ingegaan op deze spanningsverhouding. Met name kwamen daarin aan de orde de gevolgen van deze spanningsverhouding voor de vrije beroepsuitoefenaren en voor de samenleving en, wanneer deze gevolgen als onwenselijk worden ervaren, de eventuele mogelijkheden om invloed uit te oefenen op deze ontwikkelingen.

Dit research memorandum bouwt op dit eerdere pre-advies voort. In de tweede paragraaf wordt kort ingegaan op de verhouding tussen staat en burger en op de positie van de vrije beroepen daarin. In de derde paragraaf worden de ontwikkelingen die zich in de jaren tachtig rond de vrije beroepsuitoefening in Nederland hebben voorgedaan, behandeld aan de hand van een zogeheten kleine 'criteriologie' van het vrije beroep. Bovendien wordt een en ander door getrokken naar de jaren negentig. In de vierde paragraaf worden de consequenties hiervan voor de vrije beroepsuitoefening besproken en worden de mogelijkheden voor effectieve tegenstrategieën verkend. Daarbij wordt het betoog toegespitst op de verhouding tussen de vrije beroepsuitoefenaren en de overheid. Tenslotte worden enkele conclusies getrokken over de overgang van een distantiemodel naar een onderhandelingsmodel tussen vrije beroepen en overheid.

2. Ontwikkelingen in de verhouding tussen staat en burger

Traditioneel wordt in de politiologie uitgegaan van een analytische tweedeling tussen staat en burger, tussen overheid en maatschappij. Deze dichotomie kent in de economie een pendant in de tweedeling tussen particuliere of marktsector en publieke of overheidssector. Dergelijke tweedelingen gaan in de praktijk van de verzorgingsstaat en van de gemengde economische orde al lang niet meer op. Idealtypisch kan het onderscheid nog wel worden gemaakt, maar de werkelijkheid is omplexer. In die werkelijkheid is sprake van een groot schermgebied tussen beide sectoren. Dit schemers- of tussengebied draagt kenmerken in zich van zowel de ene sector als de andere.

---


2.1 Particuliere instellingen in het maatschappelijk middenveld

Tussen staat en burger, overheid en samenleving en particuliere en publieke instellingen bewegen zich vele zogeheten intermediaire organisaties. De socioloog Van Doorn heeft dit het 'maatschappelijk middenveld' genoemd. In Nederland wordt dit maatschappelijk middenveld voornamelijk bevuld door de instellingen van particulier initiatief, die veelal levensbeschouwelijke grondslag zijn opgericht. Deze particuliere instellingen hebben een privaatrechtelijke status maar voeren een publieke taak uit: juridisch gezien maken zij geen deel van de overheid uit maar zij dragen de facto wel (mede-)verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het overheidsbeleid. Opgericht door burgers vanuit de samenleving kregen deze instellingen van particulier initiatief in de expansie van de verzorgingsstaat met name meer beleidsevenwichtigheid op het terrein van de volkshuisvesting (de woningcorporaties), de gezondheidszorg (zorginstellingen en ziekenfondsen), het onderwijs (onderwijsinstellingen) en de maatschappelijke dienstverlening (kruisverenigingen).

In ruil voor deze medeverantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid werden de particuliere instellingen door de overheid gesubsidieerd. Hun publieke taakuitoefening werd sedert de jaren zestig steeds meer rechtstreeks door de overheid gefinancierd. Als gevolg daarvan maakten de particuliere instellingen een verstatelijkingssproces door: in naam behielden zij ondanks de toenemende overheidssubsidiering hun politieke onafhankelijkheid en beleidsautonomie, in werkelijkheid namen zij steeds meer kenmerken van de overheidsorganisatie over, zoals bureaucratiering, schaalvergroting en professionalisering. In de jaren tachtig werden de nadelen van deze innige verstrengeling met de overheid (politiese omse) duidelijk. De sanering van overheid en collectieve sector kreeg ook gevolgen voor de particuliere instellingen die van de overheid financieel afhankelijk waren geworden. De overheidssubsidies werden aan oververwogen onderworpen en drastisch verminderd, de besteding van deze subsidies werd aan intensivere overheidscontrole en regelgeving gebonden. Dat betekent dat de overheid enerzijds financiële afstand neemt van de particuliere instellingen (distantiemodel), anderzijds deze instellingen beleidsmatig dichter op de huid zit (toenaderingsmodel). De particuliere instellingen, die in de jaren zestig en zeventig hun financiële zelfstandigheid hadden ingeleverd in ruil voor meer beleidsevenwichtigheid, hebben in de jaren tachtig hun politieke autonomie goeddeels verloren.

Daar kwam vaak nog bij dat vanuit de marktsector nieuwe, meer commerciële initiatieven werden ondernomen om in al dan niet vermeende gaten in de consumentenmarkt te springen (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg de privé-klinieken van Boerema). Daardoor raakten de oude, gevestigde instellingen van particulier initiatief verzeild in nieuwe, scherpere concurrentieverhoudingen waar zij vroeger over een comfortabele monopoliepositie beschikten. Zo zijn de instellingen van particulier initiatief in de jaren tachtig van twee kanten onder vuur komen te liggen: aan de ene kant een tweeslachtige of dubbelzinnige overheid, die minder subsidieert maar meer controleert, aan de andere kant nieuwe initiatieven vanuit het commerciële bedrijfsleven. Eerder heb ik dit een dreigende twee-frontenoorlog voor het particulier initiatief in Nederland genoemd.

---


2.2 Vrije beroepsuitoefenaren rond de particuliere instellingen

In en rond deze instellingen van particulier initiatief nemen de vrije beroepsuitoefenaren een belangrijke positie in. De instellingen van particulier initiatief hebben belangrijke veranderingen ondergaan: in de jaren zestig en zeventig ontzillings- en verstatelijkingprocessen, in de jaren tachtig de dreiging van een twee-frontenoorlog met een dubbelzinnige overheid en een penetrerend bedrijfsleven. Een en ander heeft ook gevolgen voor functioneren en positie van de vrije beroepsuitoefenaren. Het functioneren en de positie van de vrije beroepsuitoefenaren dient tegen deze achtergrond van de ontwikkelingen rond de instellingen van particulier initiatief te worden bezien.

De vrije beroepsuitoefenaren nemen zoals gezegd een belangrijke plaats in de instellingen van particulier initiatief in. Dat geldt met name voor de gezondheidszorg, waarin huisartsen, medisch specialisten en fysiotherapeuten belangrijke producenten van medische dienstverlening zijn. Maar ook op het terrein van de zakelijke dienstverlening (financieel-economisch, juridisch) is de vrije beroepsuitoefening prominent aanwezig. Zij allen hebben de status van 'vrije beroepsuitoefenaar'. Onder de vrije beroepen heeft Zijderveld verstaan: "beroepen die op één of andere manier een verzorgende taak hebben, een relatief hoge opleiding vereisen, gebonden zijn aan door hen zelf vast te stellen professionele eisen en normen en niet behoren tot het ambtenarensysteem van de overheid". Deze omschrijving wordt hier overgenomen.

Het vrije beroep is hoofdzakelijk te vinden in de medische en de zakelijke-commerciële dienstverlening, waarin immers het directe fysieke contact tussen producent en consument voorop staat. Deze dienstverlening vereist een hoog niveau van expertise en professionaliteit en daarom ook een hoog opleidingsniveau (academische of hogere beroepopleiding). De vereisten van professionaliteit worden door de vrije beroepsuitoefenaren zelf gedefinieerd en gecontroleerd door middel van opleidings- en vestigingseisen, beroepscodes, tuchtrechtsspraak, enzovoorts. Tenslotte zijn de vrije beroepsuitoefenaren zelfstandige ondernemers die voor eigen risico werken en hun diensten niet in enig dienstverband van overheden of werkgevers leveren.

3. Het vrije beroep in de jaren tachtig

Laten wij eens bezien welke ontwikkelingen het vrije beroep in Nederland in de jaren tachtig heeft doorgemaakt. Dat doen wij tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de verhouding tussen staat en burger, zoals die hierboven zijn geschetst. Deze ontwikkelingen worden tevens getoetst aan een zogeheten kleine 'criteriologie' van het vrije beroep. In de sociologie en politicologie wordt de aanwezigheid van een stabiel 'maatschappelijk midden', dat voornamelijk bestaat uit oude en nieuwe middenstandsgroepen, veelal beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor een stabiele samenleving en dito democratie. Op het wetenschappelijke debat dat over dit probleem wordt gevoerd wordt hier niet ingegaan. Ook de vraag hoe de vrije beroepsuitoefening zich nu precies verhoudt tot het maatschappelijk midden blijft hier buiten beschouwing. Uit-


7 Deze kleine 'criteriologie' is uitvoeriger behandeld in paragraaf drie van mijn pre-advies voor het 1991-Symposium 'Vrijheid in de Praktijk' van het CVB. Zie voor een volledige vermelding van dit pre-advies voetnoot 1.

gangspunt is dat de vrije beroepsuitoefening noodzakelijk is voor een optimale welvaartsontwikkeling in de gemengde economische orde en voor handhaving van de stabiliteit in de representatieve democratie. De vraag kan nu worden gesteld aan welke vereisten of voorwaarden de vrije beroepsuitoefening dient te voldoen om deze maatschappelijke functies van welvaarts- en stabiliteitsbevordering te kunnen vervullen. Deze vraag verwijst naar de criteria die aan het functioneren van de vrije beroepen in de samenleving normatief kunnen worden gesteld en waaraan dat functioneren evaluatief kan worden beoordeeld. Daartoe worden drie criteria gehanteerd, waarvan de inhoud begrijpelijk en de redelijkheid min of meer evident is. Deze drie criteria maken gezamenlijk onze ‘kleine criteriologie van het vrije beroep’ en omvatten:

a. financiële en politieke autonomie;

b. professionaliteit;

c. bevrediging van de consumentenbehoeften.

In het navolgende beperken wij ons vooral tot de sector van de medische dienstverlening, waarin vooral huisartsen, medisch specialisten en fysiotherapeuten de status van vrije beroepsuitoefenaar bezitten. Vooral in deze sector neemt de ideologie van het vrije beroep nog een vooraanstaande plaats in en juist in deze sector is sprake van stormachtige ontwikkelingen rond dat vrije beroep. Dat neemt niet weg dat dezelfde ontwikkelingen zich ook voordoen in andere sectoren waarin het vrije beroep een prominente plaats inneemt. De sector van de medische dienstverlening is echter exemplarisch en fungeert als kroongetuiige.

3.1 Financiële en politieke autonomie

De hierboven in algemene termen beschreven ontwikkeling van instellingen van particulier initiatief heeft zich ook voorgedaan in de Nederlandse gezondheidszorg. De instellingen van particulier initiatief in de gezondheidszorg, de zorginstellingen (ziekenhuizen en verpleeginstellingen) en de ziekenfondsen, worden in de jaren tachtig in toenemende mate geconfronteerd met de dreiging van een twee-frontenoorlog. De overheid stelt zich jegens deze sector tweeslachtig op: enerzijds minder overheids介入り (bijvoorbeeld via beperkingen op de medische dienstverlening, budgettering en tarieveregeeringen), anderzijds meer overheidsregulering en controle (bijvoorbeeld via directe voorschriften). Bovendien is er de dreigende marktperforanie vanuit het commerciële bedrijfsleven.

De medische sector is door mij elders kritisch belicht. Voor wat betreft de vrije beroepsuitoefenaren in deze sector heeft een en ander vooral geresulteerd in beperking van hun financiële en politieke autonomie. Door de verstapeling van de jaren zestig en zeventig is door de overheid met name het prijssysteem in deze sector buiten werking gesteld. De financiering van de gezondheidszorg is goedgee bruikbaar aan het marktmechanisme en er heeft een splitsing plaats gehad tussen beslissen, genieten en betalen ten aanzien van medische dienstverlening. In het politiek-ambtelijke circuit worden de beslissingen genomen over wie zal betalen

---

9 Zie voor een theoretische fundering van dit uitgangspunt vanuit zowel de politieke economie als de politieke filosofie het uitgebreide oeuvre van Friedrich A. Hayek en Karl R. Popper.


(premiumheffing voor ziektekosten- en aanverwante verzekeringen!) en wie zal genieten (vaststelling van de inhoud van het ziekenfondspakket). Degenen die betalen voor de medische dienstverlening zijn niet dezelfden als die beslissen en degenen die gebruik maken van medische diensten zijn niet dezelfden als die betalen en evenmin als die de beslissingen nemen.

De financiële band tussen consument en producent van medische dienstverlening is reeds lang geleden, te weten bij de invoering van de verzekeringsgedachte ter bekostiging van gezondheidszorg (eerst de publieke ziekenfondsen, later de particuliere ziektekostenverzekeringsmaatschappijen), doorgesneden. Dat heeft tot gevolg gehad dat producent noch consument enig belang hadden bij een rationele kosten/baten afweging van medische consumptie. De patiënt wil beter worden maar hoeft daarvoor niet direct boter bij de vis te betalen, de medicus wil genezen en heeft de garantie dat hij toch wel voor zijn diensten wordt beloond, zij het niet door zijn patiënt.

Waar de belangen van consumenten en die van producenten elkaar niet meer in evenwicht houden maar versterken, lopen de kosten van dienstverlening uit de hand: de rekening wordt immers doorgeschoven. De kostenbeheersing van de gezondheidszorg kwam vooral op het bord van de overheid terecht. Die overheid intervenieert op allerlei mogelijke manieren in de financiële autonomie, en daarmee uiteindelijk ook in de politieke autonomie, van de vrije beroepsuitoefenaars. De medische dienstverleners worden door dit alles beknot in hun vrijheid tot medische dienstverlening. Zij beslissen immers niet meer autonoom en uitsluitend op basis van hun professionele expertise over hun medische verrichtingen, maar stuiten op de financiële en fysieke randvoorwaarden die hen door het overheidsbeleid terzake worden opgelegd. Het interventiebeleid van de overheid in deze valt zo goed te verklaren: waar betrokkenen zelf niet tot kostenbeheersing komen moet de overheid dat maar doen. Maar helemaal goed te praten is dat ook niet. Het gaat immers niet aan om eerst het markt- en prijmsmechanisme in de gezondheidszorg goeddeels uit te schakelen onder het mom van verzekering van gelijke toegang tot medische voorzieningen, om vervolgens te constateren dat er van kostenbeheersing niets meer terecht komt en dat aan de producenten van medische dienstverlening nog te verwijten ook. Bovendien is er geen enkele garantie dat de overheid het tenslotte beter zou kunnen dan de markt. Een en ander wordt ook bevestigd door de praktijk van het overheidsbeleid: kostenbeheersing wordt nauwelijks bereikt en brengt bovendien weer andere kosten met zich mee.

3.2 Professionaliteit

De beperking van de financiële en politieke autonomie van de producenten van medische dienstverlening heeft ook gevolgen voor de professionaliteit van de vrije beroepsuitoefenaars die deze diensten verlenen. Door deze beperking van de financiële en politieke autonomie worden grenzen gesteld aan de mate, waarin de professionele waarden en normen van de vrije beroepsuitoefenaars nog kunnen gelden als richtsnoer voor het feitelijk handelen. Deze vooral financiële maar ook fysieke grenzen worden beschouwd als een ontoelaatbare beknutting van de professionele vrijheid en expertise van de medische dienstverleners. Voor een professionele expert is het immers onverdraaglijk om technische oplossingen voor problemen te kunnen aandragen, maar die niet te mogen praktizeren om redenen van kostenbeheersing die hem van buiten wordt opgelegd.

---

12 Enkele voorbeelden zijn de budgettering van de ziekenhuizen, de vaststelling van de medische tarieven (COTG) en de omvang van de medische verrichtingen door specialisten, de vaststelling van de verstrekkings in het ziekenfondspakket, het vestigingsbeleid ten aanzien van huisartspraktijken, het beleid ten aanzien van de nieuwbouw van ziekenhuizen, de verlening van vergunningen aan ziekenhuizen voor bijzondere verrichtingen (bijvoorbeeld in vitro-fertilisatie en hart/long-transplantaties), enzovoort.

Daar komt nog het volgende bij. De hoge mate van professionaliteit van vele vrije beroepen is door betrokkenen zelf altijd opgevat als een argument, om een grote en zelfstandige verantwoordelijkheid te dragen voor de recruting en scholing van nieuwe beroepsuitoefenaren en voor de interne regulering van elkaars professionele gedragingen. Wie heeft immers meer kennis van zaken op deze terreinen dan de betrokken beroepsgroep zelf?

In de praktijk heeft deze op zichzelf begrijpelijke en legitieme wens tot zelfbeschikking in de beroepsuitoefening sommige uitwassen niet kunnen voorkomen. Met het argument van strenge selectie bij de recruting en hoge opleidingsvereisten is bijvoorbeeld in de medische sector het aantal opleidingsplaatsen voor veel specialismen beperkt gehouden. Zo werden voor nieuwkomers op de specialistenmarkt hoge toetredingsbelemmeringen opgeworpen. Daardoor werd potentieële concurrentie geweerd en werd kunstmatige schaarste aan de aanbodzijde van de markt geschapen, met als resultaat monopoliemacht van de producenten en opdrijving van hun omzetten en inkomens. Deze praktijken zijn bekend uit de economische theorie van het produceentengedrag en waarom zouden medische dienstverleners zich als enigen uitgerekend niet zo gedragen? Zo wordt overheidsingrijpen in de specialisteninkomens uitgelokt en voeren betrokkenen daartegen een achterhoedegevecht dat zij hoe dan ook zullen verliezen. Alle energie die daarin wordt gestoken kan beter worden gebruikt.

Voorts hebben de interne eisen van professionaliteit en zelfbeschikking in de beroepsuitoefening ook geleid tot allerlei vormen van beroeps- en eredcodes, gedragsrichtlijnen, interne tuchtrechtpraak en intercollegiale toetsing, waarvan de goede werking niet automatisch is gegarandeerd. Zeker wanneer de betrokken beroepsgroep niet alleen klein van omvang is, maar ook om bijvoorbeeld privacy-redenen geheimzinnig doet over de handhaving en toepassing van deze vormen van zelfregulering en geen inneming of controle van buiten (bijvoorbeeld door de overheid of door de rechter) tolerert, ontstaat het beeld van een genootschap van samenzweerders dat elkaar de hand boven het hoofd houdt en eventuele affaires in de dooptop stopt. Dergelijke beeldvorming moge in de meeste gevallen niet terecht zijn, zij bestaat wel en kan terdege schadelijk zijn. Zelfregulering door vrije beroepen kan nu eenmaal niet zonder enige vorm van maatschappelijke of politieke controle.

3.3 Bevrediging van de consumentenbehoeften

Tenslotte kan men vraagtekens zetten bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening door de vrije beroepsuitoefenaars ter bevrediging van de consumentenbehoeften. Nemen wij de gezondheidszorg maar weer eens als voorbeeld, dan blijkt de nagenoeg volledige uitschakeling van het markt- en prijsmechanisme ook in dit opzicht tot ongelukken te leiden.

Ten eerste is het onduidelijk geworden, welke behoeften de consumenten ten aanzien van de medische dienstverlening nu werkelijk koesteren. De eerder genoemde splitsing in beslissen, genieten en betalen ten aanzien van medische consumptie vrijwaart de consumenten van een kosten/baten-afweging, zodat zij hun werkelijke voorkeuren niet hoeven te onthullen of kunnen overdrijven. Een voorbeeld ter verduidelijking: iedereen is voor de ruimhartige mogelijkheid van hartoperaties of in vitro-fertilisatie, maar blijven die voorkeuren ook overeind wanneer de bekostiging daarvan leidt de inkrimping of afschaffing van andere medische diensten (bij een gelijkblivend budget), of tot hogere premies van ziektekostenverzekeringen (bij een budgetverhoging)?

Ten tweede is daardoor niet alleen de doeltreffendheid maar ook de doelmatigheid van de medische dienstverlening in het geding. Als wij al een oordeel kunnen uitspreken over de vraag, of de consumenten daadwerkelijk behoefte hebben aan bepaalde vormen van medische dienstverlening en dat ook laten blijken in hun koopkrachtige vraag (het produceentenaanbod sluit op de consumentenvraag aan), blijft de doelmatigheid van deze dienstverlening nog een afzonderlijk probleem. Het onopgeloste vraagstuk van kostenbeheersing in de gezondheidszorg maakt duidelijk, hoe groot het probleem van de doelmatigheid van de medische dienstverlening eigenlijk wel is. Uitschakeling van elementen van het markt- en prijsmechanisme in de gezondheidszorg bemoeilijkt
een oplossing van deze problemen, maar dat wil niet zeggen dat de overheid het beter kan (quod non) en evenmin dat de herinvoering van markt- en prijselementen vanzelf tot de oplossing van alle problemen leidt. Als de hele discussie rond de publikatie en de steeds maar uitgestelde invoering van het plan-Dekker voor hervorming van de structuur en financiering van de gezondheidszorg iets heeft duidelijk gemaakt, is het dat wel. Panklare oplossingen voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsvraagstukken ten aanzien van de bevrediging van consumentenbehoeften zijn er niet.

3.4 Conclusie

De uitoefening van het vrije beroep kampt in de jaren tachtig met toenemende problemen. Tegen het licht van ingrijpende veranderingen in de verhouding tussen staat en burger (de positie van de instellingen van particulier initiatief) is de vrije beroepsuitoefening steeds meer terecht gekomen in een spanningsverhouding tussen de interne eisen van autonomie en de externe eisen van politieke en maatschappelijke controle. Met name de criteria van financiële en politieke autonomie, de professionaliteit en de bevrediging van de consumentenbehoeften komen daardoor onder druk te staan.

4. Strategieën voor de jaren negentig

Als wij vasthouden aan ons uitgangspunt, dat om economische (bevordering van een optimale welvaartsgraad) en politiek-maatschappelijke redenen (instandhouding van een stabiele samenleving en democratie) een belangrijke rol voor de vrije beroepsuitoefening is weggelegd, dan is verbetering van het functioneren van de vrije beroepen op de drie genoemde onderdelen van onze kleine criteriologie dringend gewenst. Naar verwachting zullen de boven geschetste negatieve ontwikkelingen voor de vrije beroepsuitoefening bij ongewijzigd beleid en onveranderde omstandigheden in de jaren negentig doorgaan.

Welke tegenstrategieën kunnen daartegen worden bedacht? In mijn eerder genoemde pre-advies14 heb ik de volgende vier mogelijkheden onderscheiden:

1. herinvoering en versterking van elementen van het markt- en prijsmecchanisme in de relatie tussen vrije beroepsuitoefenaar en cliënt;
2. de vrije beroepsuitoefenaren dienen intern orde op zaken te stellen en vormen van zelfregulering serieus ter hand te nemen;
3. de vrije beroepsuitoefenaren dienen hun professionele standaarden, waarden en normen voortdurend te toetsen aan ontwikkelingen in de samenleving en met die samenleving in dialogo te treden;
4. tenslotte dienen de (organisaties van) vrije beroepsuitoefenaren een dialoog met de overheid aan te gaan om hun belangen en die van hun cliënten te verdedigen in het politiek-bestuurlijke circuit.

Deze vier alternatieven worden hier slechts kort aangestipt, omdat zij in het genoemde pre-advies uitvoeriger zijn aan de orde zijn gesteld. De vierde strategie wordt hieronder verder uitgewerkt.

4.1 Dialoog met overheid en samenleving

Als derde strategie is hierboven genoemd dat de vrije beroepsuitoefenaren hun eigen professionele standaarden bij voortdurende dienen te toetsen aan de waarden en normen die in de samenleving en in de politiek leven. De uitoefening van het vrije beroep kan immers niet in maatschappelijk isolement plaats hebben. Wat dat betreft kunnen de vrije beroepsuitoefenaren in Nederland en hun

---

14 Zie paragraaf vier van het in voetnoot 1 vermelde pre-advies.
organisaties nog het een en ander leren van hun collega's in de Verenigde Staten, waar maatschappelijke openheid en deelname aan het publieke debat ook voor de vrije beroepen gemeengoed zijn geworden. Daar leeft het besef veel meer, dat politiek en samenleving evenals de cliënten geen ideologische tegenstanders van de vrije beroepsuitoefenen zijn maar potentiële medestanders, die alle belang hebben bij een goede onderlinge verstandhouding en sluitende werkafspraken tot wederzijds voordeel van alle betrokkenen.

De nieuwe met de mond beleden ideologie van 'besturen op afstand' dient ook ten aanzien van de vrije beroepsuitoefening in daden te worden omgezet. Dat betekent bijvoorbeeld minder rechtstreekse overheidsbemoeienis met het functioneren van de vrije beroepen en meer het opstellen van randvoorwaarden (met inbegrip van controle op de naleving daarvan), waarbinnen de vrije beroepsuitoefening zijn gang kan gaan en zijn eigen autonomie kan waarmaken.

Een dergelijke meer afstandelijke overheidsinvolvingsminder tegenover het vrije beroep komt niet vanzelf tot stand, maar dient door de vrije beroepsuitoefenaren zelf te worden afgedwongen in overleg en onderhandelingen met de overheid. Daarvoor is bijvoorbeeld een effectieve lobbyorganisatie gewenst. Bovendien is enige overheidsbemoeienis noodzakelijk om echte marktvorderhoudingen aan de aanbodzijde van de vrije beroepsuitoefening tot stand te brengen. De geschiedenis van zelfregulering in Nederland leert immers, dat geregelde concurrentie meestal niet tot stand komt door vrijwillige collectieve actie van de diverse marktpartijen, maar door de overheid moet worden afgedwongen.

4.2 Lobbyen bij de overheid

Lobbyen bij de overheid is de laatste jaren ook in Nederland van een taboe ontdaan. Het is oorzaak geworden dat individuen en organisaties hun belangen bij overheden, die zich met hen op een of andere manier via beleidsvorming bemoeien, onder de aandacht brengen door middel van allerlei lobbyactiviteiten. Inzicht in mogelijkheden en moeilijkheden van lobbyen kan worden verkregen met behulp van de metaforen van de 'politieke markt' en van het 'spel'. Uitgangspunt is dat op de politieke markt evenals op economische markten geen garantie op winst bestaat. Volgens Van Schendelen bestaat hooguit de omgekeerde garantie: wie bij een kwestie die in de politiek speelt zijn verlangen of belang dienaangaande niet behartigt, zal vrijwel zeker niet tot de winnaars maar tot de verliesers behoren. Men heeft dan alle kans om de rekening gepresenteerd te krijgen van een overeenkomst die tussen wel actieve politieke marktpartijen wordt gesloten. Maar ook wie geen buitenstaander en niet passief is, kan verliezen. Anderen kunnen immers sterker zijn. Wie op de politieke markt verlies wil voorkomen, kan zijn kansen daarop sterk bevorderen door de volgende noodzakelijke voorwaarden in acht te nemen.

1. Een goede interne organisatie.

---

15 Zie bijvoorbeeld de diverse praktische hoofdstukken in W.J. Bennis, B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen (red.), Lobbyen, hoe werkt 't?, 's-Gravenhage 1990.

16 De treurige gang van zaken rond het RSV-concern als logische afsluiting van de falende zelforde-ning door de particuliere scheepsnieuwbouwbedrijven om op eigen kracht en in onderling overleg te komen tot sanering van hun eigen bedrijfstat, is een afschrikwekkend voorbeeld van het tekort schieten van het bedrijfseisen in dergelijke processen. In dit concreet geval droeg het gevoerde overheidsbeleid er nog toe bij dat de zaken volledig uit de hand liepen.


2. Actuele en feitelijke kennis.
Vrijwel elke politieke (deel-)markt is dynamisch, complex en competitief. De mate waarin varieert en hangt samen met structurele factoren (bestaande politieke orde, internationale ontwikkelingen), conjuncturele factoren (bijvoorbeeld de samenstelling van parlement en kabinet) en incidentele factoren (elk strijdpunt is verschillend). Essentieel is daarom niet globale maar specifieke kennis van de politieke markt en van de spelers en strijdpunten op die markt. Ook het voortdurend 'scannen' van de politieke markt is noodzakelijk.

3. Onbevangen spelhouding.
Op de politieke markt wordt geen eenmalig spel gespeeld, maar is sprake van een langdurig en iteratief spel met diverse ronden. Dat betekent dat de winnaars van vandaag de verliezers van morgen kunnen zijn en omgekeerd. Daarom moet men op de politieke markt onbevangen spelen: geduldig bij vertragingen, vasthoudend bij wisselvalligheden, koel in de hitte van het spel en onaangedaan bij tegenvallers. Emoties zijn niet uitgesloten, maar moeten wel passen in de calculaties van het spel.

4. Hulpmiddelen.
Lobbyen vergt tijd, energie, inzet, steun van achterbannen, financiële hulpmiddelen, kennis van de politieke markt, netwerken, en nog veel meer. Succesvol lobbyen vergt een nog groter reservoir aan hulpmiddelen. Op de politieke markt maken ook de lobbyisten een proces van professionalisering door.

5. Vaardigheden.
Niet alleen op economische markten, maar ook op de politieke markt regeert schaarste. Bij schaarste aan hulpmiddelen neemt de vaardigheid om de beschikbare hulpmiddelen in goede conditie te houden, er een doelmatig gebruik van te maken en ze waar nodig aan te vullen of te vervangen, in betekenis toe.

6. Ruilmiddelen.
De politieke markt is ook een markt. Dus moet er op die markt geruild worden. Iets vragen zonder een tegenprestatie aan te bieden kan wel, maar slechts bij uitzondering. Structureel is sprake van de spelregel: 'voor wat hoort wat'. Ruilen op de politieke markt vergt ook subtiliteit en fantasie. Dat maakt politiek ruilen tot een spel van geven en nemen tot wederzijds voordeel.

Naast deze noodzakelijke voorwaarden zijn de methoden en technieken van lobbyen van belang. Er bestaat geen uitputtende opsomming van methoden en technieken die gebruikt worden om invloed uit te oefenen op de uitkomsten van politieke besluitvorming. Een ingewikkeld en dynamisch politiek stelsel biedt daartoe volop mogelijkheden maar noodzaakt ook tot inventiviteit. Een mogelijke indeling van methoden en technieken van lobbyen wordt (in navolging van Van Schendelen19) gepresenteerd in figuur 1. Daarin wordt onderscheiden tussen directe methoden,

19 Zie M.P.C.M. van Schendelen, De Markt van Politiek en Bedrijfsleven, Deventer 1988, p. 75.
waarbij zender en ontvanger rechtstreeks contact hebben, en indirecte methoden, waarbij zich tussen zender en ontvanger nog een of meerdere tussenstation(s) bevinden.

Figuur 1. Enkele methoden en technieken van lobbyen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Directe methoden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>persoonlijk bezoek</td>
</tr>
<tr>
<td>persoonlijke brief, telefoon</td>
</tr>
<tr>
<td>informeel contact</td>
</tr>
<tr>
<td>hoorzittingen en dergelijke</td>
</tr>
<tr>
<td>petities, verzoekschriften</td>
</tr>
<tr>
<td>demonstraties en dergelijke.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Indirecte methoden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>de wetenschap: studies en dergelijke</td>
</tr>
<tr>
<td>naaste medewerkers van beslissers(s)</td>
</tr>
<tr>
<td>hoger/lager geplaatsten rond beslissers(s)</td>
</tr>
<tr>
<td>Naaste (top)politici/ambtenaren van beslissers(s)</td>
</tr>
<tr>
<td>politieke makelaars</td>
</tr>
<tr>
<td>anderssoortige/gelijksoortige belangengroepen</td>
</tr>
<tr>
<td>steunacties bij verkiezingen, wetgeving, beleidsvorming</td>
</tr>
<tr>
<td>politieke partijen</td>
</tr>
<tr>
<td>massamedia: nieuws, advertenties</td>
</tr>
<tr>
<td>de rechter</td>
</tr>
<tr>
<td>'het buitenland'</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Invloedstechnieken</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>van doelname tot exit (of suggestie ertoe)</td>
</tr>
<tr>
<td>van belonen tot straffen (idem)</td>
</tr>
<tr>
<td>van overtuigen tot dwang (idem)</td>
</tr>
<tr>
<td>formele/materiële wetgeving</td>
</tr>
<tr>
<td>zelfregulering</td>
</tr>
<tr>
<td>issuesverplaatsing, -creatie, -vermenging</td>
</tr>
<tr>
<td>coalitievorming</td>
</tr>
<tr>
<td>clientilisme</td>
</tr>
<tr>
<td>penetratie</td>
</tr>
<tr>
<td>mobilisatie achterban</td>
</tr>
<tr>
<td>public relations</td>
</tr>
</tbody>
</table>

_Toezichting:_ relatief effectieve methoden en technieken staan cursief afgedrukt.

Lobby-activiteiten dienen te zijn gericht op het vinden van een bevredigend compromis tussen eigenbelangen en een bepaalde conceptie van het algemeen belang. Alle betrokkenen, consumenten, maatschappelijke organisaties, overheidsinstanties en niet in het minst de vrije beroepspuitoefenaren zelf, hebben immers elk een welbegrepen eigenbelang. En dat welbegrepen eigenbelang is eerder gediend met het vinden van win-win situaties dan met het zich neerleggen bij zero-sum situaties. In dat laatste geval gaat eventuele winst van de ene groep immers altijd ten koste gaan van verlies van tenminste één enkele andere groep. De creatie van win-win situaties dient niet alleen de eigen belangen van de meest direct betrokkenen, maar ook het algemeen belang van ons allemaal.
5. Conclusie: van distantiemodel naar onderhandelingsmodel?

De algemene conclusie van mijn pre-advies luidde, dat er onder bepaalde voorwaarden wel dege-
lijk een toekomst is weggelegd voor de vrije beroepsuitoefening in Nederland. Het voortbestaan
van het vrije beroep dient zowel een economisch (bevordering van de collectieve welvaartsgroei)
as een politiek-maatschappelijk belang (instandhouding van een stabiele samenleving en democra-
tie). Beide belangen vormen een concrete vertaling van het abstracte begrip 'sociale rechtvaardig-
heid'.

Belangrijkste voorwaarde is de versterking van de maatschappelijke functie van de vrije
beroepsuitoefening. Daartoe dienen de financiële en politieke autonomie, de professionaliteit en de
doeltreffendheid en doelmatigheid van de dienstverlening ter bevrediging van de consumentenbe-
hoeften, van de vrije beroepsuitoefenaren te worden verbeterd. Op deze plaats kom ik tot de
conclusie dat het van groot belang is om daartoe effectieve handelingsstrategieën te ontwikkelen in
de richting van zowel de overheid als de samenleving.

Lobbyen is een van de vier onderscheiden alternatieven. De praktisering daarvan markeert
een overgang van het distantiemodel tussen overheid en vrije beroepen, dat in de jaren zeventig in
de praktijk domineerde, naar een onderhandelingsmodel tussen overheid en vrije beroepen in de
jaren negentig. Bij praktisering van een eventueel interventiemodel van overheid ten opzichte van
de vrije beroepen, waarvan de dreiging boven de onderlinge verhoudingen van de jaren tachtig
hing, hebben overheid noch samenleving noch vrije beroepsuitoefenaren zelf een groot belang.