

Een afwegingskader voor marktwerking in semi-publieke sectoren

Delroy Blokland

Dit artikel bespreekt de verschillende wijzen waarop in (semi-) publieke sector de werking van het marktmechanisme kan worden nagebootst: prestatievergelijking, prestatiecontracten, aanbesteding en vraagsturing. Door verschillende sectoren af te lopen worden concrete voorbeelden gegeven van deze vormen van (quasi-) marktwerking en een afwegingskader ontwikkeld om vast te stellen welke vorm van marktwerking in welke sector het best tot zijn recht komt.

1 Inleiding

Sinds de start van de Grote Operaties van het kabinet Lubbers I wordt door opeenvolgende kabinetten getracht om de prestaties en doelmatigheid van de (semi-)publieke sector te verbeteren.¹ Geïnspireerd door het *New Public Management* uit de Angelsaksische wereld zijn besturings- en beheersingsmechanismen uit de private sector geïntroduceerd om de efficiëntie, transparantie en kwaliteit van dienstverlening van uitvoerende organisaties te verbeteren. Met deze mechanismen wordt de werking van het marktmechanisme nagebootst: transactie vervangt hiërarchie (Wolfson 2005). Uitvoerende organisaties die diensten aan burgers en bedrijven leveren kunnen worden geprikkeld door één of meerdere van de volgende mechanismen toe te passen:

- Prestatievergelijking
- Prestatiecontracten en -financiering
- Aanbesteding
- Vraagsturing

¹ Met het begrip (semi-)publieke sector worden hier die sectoren bedoeld die geheel of gedeeltelijk uit collectieve middelen worden gefinancierd.

In de afgelopen jaren is met de verschillende mechanismen in sectoren als zorg, onderwijs, politie en reïntegratie ervaring opgedaan. De grote verscheidenheid van mechanismen maakt het mogelijk om de sterke en zwakke punten van de verschillende mechanismen te identificeren. In dit artikel wordt een poging gedaan om deze lessen te vertalen naar een generiek afwegingskader. Het afwegingskader stelt ons in staat om de vraag te beantwoorden welk mechanisme in welke situaties het meest geschikt is. In sectie 2 volgt een overzicht van de vier verschillende mechanismen aan de hand van een aantal cases. In sectie 3 worden de sterke en zwakke punten van de verschillende mechanismen belicht. In sectie 4 worden de contouren van het afwegingskader geschetst. In sectie 5 worden enkele conclusies getrokken.

2 Marktwerkingsmechanismen

Prestatievergelijking. Prestatievergelijking is het systematisch onderzoeken van de prestaties en de daarmee verbonden processen en werkwijzen van de deelnemende organisaties met als doel het verbeteren van de prestaties van die deelnemers (Werkgroep Benchmarking 2004). Met behulp van dit instrument kan van elkaar worden geleerd (*best practices*), kan transparantie geboden worden, kan verantwoording afgelegd worden, kan extern toezicht ondersteund worden en kan worden afgerekend op prestaties (maatstafconcurrentie). Als de resultaten van de vergelijking openbaar zijn dan gaat daar een extra prikkel van uit (*naming and shaming*), maar het kan aan de andere kant ook strategisch gedrag uitlokken. *Naming and shaming* kan bij een goede onafhankelijke toetsing van de gegevens niettemin goed bijdragen aan de oplossing van informatieproblemen in de economie. Het draagt bij aan grotere transparantie doordat het bepaalde attributen van producten voor het voetlicht brengt en daardoor de preferenties van consumenten en/of de productiewijze van aanbieders beïnvloedt (SEO 2003). Als consumenten behalve een *voice* (protest) ook een *exit*-optie hebben, kan van prestatievergelijking een sterk disciplinerende werking van uit gaan (Hirschman 1970).

Vanwege de toenemende behoefte bij burgers, ambtenaren en politici aan transparantie zal het instrument prestatievergelijking waarschijnlijk ook in de toekomst veel worden toegepast. Eén valkuil van prestatievergelijking blijft tot nu toe echter vaak nog onderbelicht en dat is strategisch gedrag. Instellingen kunnen hun scores namelijk vaak niet alleen beïnvloeden door betere (of slechtere) prestaties te leveren, maar ook door zich eenzijdig te richten op bepaalde activiteiten of op bepaalde groepen klan-

ten (risicoselectie). In een goede benchmark worden de indicatoren daarom zo geformuleerd dat strategisch gedrag niet loont.

Casus – Ziekenhuizen

Sinds september 2004 publiceren ziekenhuizen hun prestaties in een Databank Kwaliteit. In de Databank Kwaliteit is onder meer te lezen wat er gebeurt op het gebied van de kwaliteit van zorg, de patiëntveiligheid, de patiëntvriendelijkheid, de personele organisatie, de financiële positie en de kwaliteitssystemen van de instellingen.

De indicatoren zijn in eerste instantie ontwikkeld om in één oogopslag een beeld te geven van de activiteiten en prestaties van ziekenhuizen. De indicatoren zijn geschikt om verantwoording af te leggen aan het brede publiek, de toezichthouders en de overheid. Nu deze informatie breed beschikbaar komt, kunnen ziekenhuizen beter gaan sturen op de kwaliteit van zorg. In de toekomst kunnen ziekenhuizen de indicatoren als marketinginstrument gebruiken, waarmee ze hun onderlinge verschillen duidelijk aan de consument kunnen aangeven.

Er is een aantal kanttekeningen te maken bij de Databank Kwaliteit. Ten eerste vullen ziekenhuizen zelf de data in voor de databank, waardoor men vragen kan stellen bij de betrouwbaarheid van de gegevens. Ten tweede kan de benchmark risicoselectie uitlokken doordat ziekenhuizen patiënten proberen weg te houden waarbij de kans op een succesvolle medische ingreep kleiner is.

Bron: website Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.

Prestatiecontracten en -financiering. Prestatiecontracten en -financiering zijn gericht op het verbeteren van de prestaties van organisaties door het versterken van de daarop gerichte financiële prikkels. Zowel de intensiteit (volledige financiering of bonus/malus) als de vorm van de prikkel (financiële ruimte voor werk, persoonlijk financieel voordeel, prestige) bepalen de effectiviteit ervan. Daarnaast moeten prikkels ook worden afgestemd op de intrinsieke motivatie van de mensen in de organisatie en op andere externe prikkels. Het CPB stelt dat de belangrijkste complicatie bij de inzet van prikkels blijkt de meetbaarheid van prestaties: niet alle doelstellingen zijn te vertalen in objectieve indicatoren en het is in veel gevallen niet eenvoudig om prestaties te beoordelen (CPB 2004). De WRR waarschuwt daarnaast dat outputsturing tot strategisch gedrag en onnodige bureaucratie kan leiden. Een ander ongewenst effect van outputsturing is volgens de WRR dat het een ontmoedigend effect kan hebben op professionals in de semi-publieke sector doordat minder beroep wordt gedaan op hun intrinsieke motivatie (WRR 2004).

Casus – Politie

In 2003 hebben alle korpsbeheerders een prestatiecontract afgesloten met de Minister van BZK en de Minister van Justitie. In het contract staat dat het betreffende korps een financiële beloning ontvangt als een aantal kwantitatieve doelstellingen gehaald worden. De doelstellingen betreffen productie (aantal boetes en aantal zaken naar Openbaar Ministerie), klanttevredenheid (waardering politieoptreden door burgers) en interne efficiëntie (tijdigheid afhandeling proces verbalen tegen (jonge) veelplegers, ziekteverzuim, kwaliteit afhandeling telefonische hulpvragen, en algemene efficiëntie).

Volgens het CPB werken prestatiecontracten niet goed bij de politie. De prestatiecontracten nodigen uit tot een gerichtheid op "cijfertjes" waardoor het uiteindelijke resultaat van politiewerk op de achtergrond raakt. Belangrijkste oorzaken zijn dat het moeilijk is om doelstellingen zoals misdaadbestrijding te operationaliseren en dat de bijdrage die de politie hieraan levert te bepalen. De overheid bevindt zich in een dilemma: "of de overheid stelt prioriteiten die goed in lijn liggen met de doelstellingen van de overheid, maar zwakke prikkels opleveren, of de overheid legt concrete prestatieafspraken vast die sterke prikkels opleveren, maar uitnodigen tot ongewenste gedragseffecten."

In het Verenigd Koninkrijk is men uiteindelijk teruggekomen op het gebruik van prestatiecontracten. Daar is men overgestapt op instrumenten zoals benchmarks, visitaties en publieksenquetes waarmee moeilijk te definiëren aspecten van kwaliteit beter in kaart kunnen worden gebracht. In Nederland vindt op dit moment een vergelijkbare ontwikkeling plaats.

Bron: CPB (2004a).

Heeft prestatiesturing een toekomst gezien de kritische geluiden van WRR en CPB? Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken heeft naar aanleiding van het CPB onderzoek onderzocht aan de hand van praktijkervaringen van een aantal agentschappen met prestatiesturing hoe dit instrument in de praktijk werkt (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken 2005). Uit dit onderzoek blijkt dat prestatiecontracten effectieve sturingsinstrumenten kunnen zijn, maar dat zelden alle activiteiten zich laten vangen in indicatoren en dat het mede daarom niet goed mogelijk is om de financiering van publieke instellingen ook volledig aan de prestaties te koppelen. Verder lijken de perverse effecten waar de WRR voor waarschuwt zich voornamelijk voor te doen als prestatiesturing wordt opgelegd aan professionele dienstverleners zoals politieagenten, verplegers en onderwijzers. Hun werk laat zich immers moeilijk vatten in prestatie-indicatoren. Uitvoerende taken die meer gestandaardiseerd zijn en goed in contracten te omschrijven zijn, zoals het beoordelen van subsidieaanvragen of het verstrekken van uitkeringen, lenen zich daarentegen wel goed voor prestatiesturing.

Aanbesteding. Aanbesteding betreft het selectieproces waarbij marktpartijen in concurrentie meedingen naar het recht om een bepaalde dienst te leveren (MDW-werkgroep Wolfson 2000). De vergelijkende toets en de veilingen zijn bijzondere varianten van de (openbare) aanbesteding. Bij een vergelijkende toets wordt de uitvoerder geselecteerd op basis deels subjectieve dimensies zoals 'ervaring'. Een veiling onderscheidt zich van een vergelijkende toets doordat de aanbesteder louter selecteert op basis van objectieve biedingen (CPB 2004b). Aanbesteding werkt, in tegenstelling tot instrumenten als prestatievergelijking en -sturing, uiteraard alleen daar waar meerdere concurrerende aanbieders aanwezig zijn.

Casus – Reïntegratie

Met de invoering van de SUWI-wet op 1 januari 2002 is de privatisering van de reïntegratiemarkt een feit. Het UWV besteedt reïntegratietrajecten voor WAO en WW-cliënten uit aan private reïntegratiebedrijven. In 2002 betrof het 60.489 trajecten die zijn uitbesteed aan 41 bedrijven. Het UWV hanteert een vergelijkende toets voor de aanbestedingen, met selectiecriteria zoals ervaring met de doelgroep, plaatsingspercentage en de vergoeding per plaatsing. No cure no pay geldt voor 40% van contracten. Na een evaluatie is de aanbestedingsprocedure in 2003 verbeterd om kleinere aanbieders meer kansen te geven en de transactiekosten te verlagen.

De reïntegratiemarkt is nog volop in beweging en de wijze van aanbesteden van trajecten kan nog verder verbeterd worden. Uit onderzoek van Ecorys blijkt dat de transactiekosten voor reïntegratiebedrijven als hoog worden gezien. Dit komt mede door de korte looptijd van contracten. Het CPB suggereert om de kortere reïntegratietrajecten in de WW te veilen in plaats van een vergelijkende toets te gebruiken. Daarnaast stelt het CPB dat de gehanteerde prestatiebeloning tot de verkeerde prikkels leidt. TNO stelt tenslotte dat de heterogene samenstelling van de groepen die gereïntegreerd moeten worden ruimte biedt voor afroming (inspanningen richten op makkelijke klanten).

Bron: CPB (2004b), SEO (2002), TNO (2004), Ecorys-Nei (2004).

Aanbesteding wordt door overheden al jaren met succes toegepast bij de uitbesteding van eenvoudig contracteerbare diensten waar een commerciële markt voor bestaat zoals catering, beveiliging en schoonmaak. Minder ervaring bestaat tot op heden bij het aanbesteden van publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. De bekendste voorbeelden liggen op het gebied van opleiding en training (reïntegratie, inburgering), het beheer van de openbare ruimte (parkeerbeheer, vuilnisophaal) en het verzorgen van vervoer (busvervoer, ambulances). Naarmate overheden meer ervaring opdoen met dit soort aanbestedingen, zou het voor de hand liggen als ze ook bij andere publieke diensten meer gebruik zouden maken van het instrument aanbesteding.

Vraagsturing. Vraagsturing is sturing van het aanbod door de vrager, waarbij de vrager ook daadwerkelijk de (in)directe zeggenschap heeft over de middelen om het aanbod te sturen (Ministerie van Economische Zaken 2003). Vraagsturing geeft consumenten de mogelijkheid om te stemmen met de voeten (exit-optie), maakt maatwerk mogelijk en stimuleert ondernemerschap in de semi-publieke sector. Varianten van vraagsturing zijn het persoonsvolgend budget (basisonderwijs), subjectsubsidie en fiscale facilitering (huursubsidie), het persoonsgebonden budget (AWBZ) en vouchers (Cultuurvoucher). Een belangrijke voorwaarde voor de effectieve invoering van vraagsturing is dat het mogelijk is om een objectieve indicatiestelling te verrichten waarbij bepaald kan worden hoeveel budget (of andere “rechten” op bepaalde diensten) iemand nodig heeft. Andere voorwaarden zijn, onder andere, ruimte voor concurrentie en de mogelijkheid om te switchen tussen aanbieders en (eventueel) ondersteuning van vragers (MDW-werkgroep Borstlap 2001).

Casus – AWBZ

Iedereen die door ziekte, handicap of ouderdom langer dan drie maanden zorg nodig heeft, komt via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in aanmerking voor een persoonsgebonden budget (PGB). Met dit budget kiezen mensen zelf hun hulpverlener. Het PGB is een keuzemogelijkheid naast de gebruikelijke hulp die rechtstreeks via een zorginstelling wordt geleverd. De PGB-regeling geldt sinds juli 1995. Het aantal mensen dat voor een PGB kiest, neemt ieder jaar fors toe. In 2004 waren er circa 65.000 budgethouders die een bedrag van 889 miljoen uitgekeerd kregen.

Het CPB noemt als sterke punten van de PGB's de betere mogelijkheden om wachtlijsten weg te werken, de invloed van vragers op de extramurale zorg en de flexibele organisatie van het aanbod. Zwakke punten zijn volgens het CPB de moeilijkheden om de macrokosten te beheersen, het gebrek aan transparantie over de kwaliteit van de geboden zorg en de nog gebrekkige prikkels voor aanbieders om efficiënt te werken (zorgkantoren dragen (nog) geen risico).

Bron: CPB 2004c.

Tegenover successen zoals de toepassing van PGB's in de zorgsector staan ook minder geslaagde toepassingen zoals de Pionierskaarten in het regionaal openbaar vervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004). De praktijkervaringen met vraagsturing leren dat de specifieke vormgeving van het instrument in hoge mate bepalen of het succesvol is of niet. Hieruit zijn een aantal generieke lessen te destilleren: keuzevrijheid is de belangrijkste *driver*, kwaliteit moet voor burgers transparant zijn, transactiekosten en bureaucratie moeten tot minimum beperkt blijven, toetreding tot de markt moet bevorderd worden en risicoselectie moet voorkomen worden.

Vraagsturing werkt alleen als de burger bereid en in staat is om de vragen de rol actief in te vullen.

Praktijkvoorbeelden. In de onderstaande tabel worden per mechanisme enkele voorbeelden opgesomd. In sommige sectoren zoals de reïntegratiemarkt komen meerdere mechanismen naast elkaar voor. In andere sectoren worden door de tijd heen verschillende mechanismen gehanteerd zoals bij de inburgeringsmarkt.

Tabel 1 Toepassing mechanismen

Prestatievergelijking	Prestatie-contracten	Aanbesteding	Vraagsturing
Ziekenhuizen WVG	Politiekorpsen UWV	Busvervoer Reïntegratie- contracten	AWBZ Reïntegratietrajecten
Reïntegratiebedrijven Scholen	SVB TNO	Parkeerbeheer Inburgering (1 ^e fase)	WVG Individuele leerre- kening
Zuiveringsbeheer Bouw en woningtoezicht Sociale diensten	NS Senter Cfi EVD	Ambulancevervoer Incidentmanagement Veterinaire diensten	Cultuurvouchers Rechtsbijstand Speciaal onderwijs Inburgering (2 ^e fase)

3 Sterkte / zwakte analyse marktwerkingsmechanismen

De cases die in paragraaf 2 zijn beschreven laten zien dat de toepassing van marktwerkingsmechanismen in sectoren als reïntegratie, zorg en politie nog volop in ontwikkeling is. Er is sprake van een proces van *trial and error* waarbij vaak voorzichtig wordt begonnen met experimenten en de toepassing van een mechanisme geleidelijk wordt uitgebreid en geperfectioneerd. Soms voert het Rijk hierbij de regie, maar vaak zijn het ook de gemeenten en provincies die experimenteren met nieuwe mechanismen.

In veel sectoren kunnen in theorie verschillende alternatieve mechanismen worden toegepast. In de reïntegratiemarkt komen zelfs alle vier de eerder genoemde mechanismen naast elkaar voor. Het UWV en de gemeenten besteden de meeste reïntegratietrajecten zelf aan en sluiten vervolgens prestatiecontracten met particuliere reïntegratiebedrijven. Daarnaast kunnen individuele WW-ers en WAO-ers ook zelf reïntegratietrajecten inkopen. Tenslotte worden de reïntegratiebedrijven onderling vergeleken in een benchmark. De kabinetsvoornemens voor de inburgeringsmarkt, een markt die qua kenmerken veel lijkt op de reïntegratiemarkt, gaan ook uit van een combinatie van mechanismen.

Met combinaties van mechanismen kunnen de zwaktes van een mechanisme worden gecorrigeerd met behulp van een ander mechanisme of met aanvullende regelgeving. Bijvoorbeeld: vraagsturing in combinatie met prestatievergelijking tussen aanbieders om de transparantie van het aanbod te vergroten en daardoor de transactiekosten te verlagen. Een voorbeeld van aanvullende regelgeving om een zwak punt van vraagsturing - risicoselectie - te compenseren is de acceptatieplicht voor zorgverzekeraars.

In de onderstaande tabel worden de verschillende mechanismen beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Dit laat in een oogopslag zien waar de sterke en zwakke punten van de verschillende mechanismen liggen. De scores in de tabel moeten met enige voorzichtigheid gebruikt worden want ze kunnen per sector verschillend uitwerken. Uit de tabel kan ook niet worden afgeleid welk mechanisme het 'beste' is; dat hangt af van het gewicht dat men toekent aan de verschillende criteria en de mate waarin het mogelijk is om zwakke punten (de 'minnetjes') te compenseren door combinaties van mechanismen of andere aanvullende maatregelen:

Tabel 2 Sterkte/zwakte analyse

	Prestatie- vergelijking	Prestatie- contracten	Aanbesteding	Vraagsturing
Keuzevrijheid	--	--	-	++
Transactiekosten	++	++	+/-	--
Transparantie	++	+/-	+/-	+
Maatwerk	--	+/-	+/-	++
Concurrentieprikkels	+/-	-	+	++
Risicoselectie	+	+/-	+	--
Schaalvoordelen	+	+	+/-	-
Uitvoeringskosten	+/-	+	-	-
Budgettaire risico's	++	+/-	+/-	--

Hieronder worden de negen criteria toegelicht.

Keuzevrijheid houdt in dat consumenten kunnen kiezen uit meerdere aanbieders van publieke diensten. Als ze ontevreden zijn kunnen ze overstappen naar een andere aanbieder (exit optie). Dit is de belangrijkste conditie voor het succesvol invoeren van vraagsturing. Vraagsturing heeft minder zin als consumenten niet goed in staat zijn om zelf hun vraag te articuleren en te onderhandelen met aanbieders. In dat geval moet of voor een ander mechanisme (aanbesteding door overheid) of voor aanvullende maatregelen (ondersteuning door overheid) worden gekozen.

Met *transactiekosten* wordt hier bedoeld op de kosten die consumenten en aanbieders van publieke diensten moeten maken om elkaar te vinden, een overeenkomst te sluiten en deze te (laten) handhaven. Transacties komen niet tot stand als de transactiekosten te hoog zijn. Daarom is dit een belangrijk aspect bij de afweging om in een sector vraagsturing in te voeren want bij dit mechanisme zijn de transactiekosten relatief hoog. Overigens kan de overheid transactiekosten reduceren door informatie te verschaffen, het aanbod te standaardiseren of te zorgen voor laagdrempelige geschillenprocedures.

Gebrekkige transparantie van het aanbod voor de burger is een belangrijke bron van transactiekosten. Veel markten waar het hier om gaat worden gekenmerkt door informatiescheefheid tussen consument en aanbieder waardoor consumenten niet altijd goed in staat zijn om de kwaliteit van dienstverlening te beoordelen. Dit is een belangrijke parameter voor het slagen of falen van vraagsturing. Transparantie kan worden bevorderd door het invoeren van prestatievergelijking en de resultaten hiervan voor iedereen toegankelijk te maken. Door de opkomst van internet is het voor de consument eenvoudiger geworden om aanbieders met elkaar te vergelijken doordat tal van intermediairs zijn begonnen met het gratis verschaffen van informatie (bellen.com, goedkoopstenotaris.nl etc).

Maatwerk is de uiterste vorm van productdifferentiatie. Vraagsturing scoort hoog op dit aspect omdat consumenten een 'exit' optie hebben en kunnen onderhandelen met aanbieders over de aard van de dienstverlening. Bij de andere varianten is er geen exit optie, maar kunnen er wel mogelijkheden worden ingebouwd om consumenten 'voice' te geven. De vraag of maatwerk mogelijk is, hangt uiteraard sterk samen met de aard van de dienst. Diensten die naar hun aard moeilijk uitsluitbaar en deelbaar zijn (collectieve goederen) zoals politie en parkeerbeheer kunnen ook niet goed als maatwerk worden aangeboden.

Concurrentieprikkels komen voor in verschillende vormen en intensiteit: indirect (maatstafconcurrentie), direct periodiek (aanbesteding) en direct continu (vraagsturing). De aanwezigheid van concurrentieprikkels vormt de belangrijkste *driver* voor de bevordering van efficiëntie, innovatie en betaalbaarheid. Directe concurrentie werkt alleen als toetreding door nieuwe aanbieders mogelijk is en de barrières daarvoor worden geslecht. Indien deze organisaties ook winst mogen maken en een eigen vermogen mogen opbouwen dan geeft dat een extra prikkel.

Risicoselectie, cream skimming en 'afroming' duiden op het verschijnsel dat aanbieders van diensten zich richten op lucratieve consumenten en trachten om de 'dure' consumenten te mijden. Omdat bijvoorbeeld ziektekostenverzekeraars meestal geen onderscheid kunnen maken tussen goede en slechte risico's, proberen ze op allerlei andere manieren mensen met la-

ge risico's aan te trekken om te voorkomen dat ze met een slecht risicoprofiel komen te zitten waardoor de premies omhoog moeten. Onderwijsinstellingen hebben er om dezelfde reden ook belang bij om niet te veel leerlingen uit achterstandsgroepen toe te laten. Reïntegratiebedrijven richten zich op diegenen die het makkelijkst te reïntegreren zijn. De overheid hanteert complexe verevenings- en bekostigingsmechanismen om de perverse prikkels bij instellingen om dit te doen weg te nemen. Scholen ontvangen een hogere bijdrage voor achterstandsleerlingen, ziekenfondsen hebben een acceptatieplicht en worden gecompenseerd voor slechte risico's en met reïntegratiebedrijven worden prestatiecontracten afgesloten waarin onderscheid tussen categorieën werkzoekenden wordt gemaakt. Prestatievergelijking en –financiering kunnen daarentegen juist risicoselectie in de hand werken als de 'scores' van de aanbieders mede afhankelijk zijn van factoren waarop hij geen invloed heeft.

Schaal- en netwerkeffecten kunnen een reden zijn om geen vraagsturing of aanbesteding in te voeren omdat de totale kosten dan hoger zullen zijn dan als één aanbieder de markt bedient. Dit speelt vooral bij netwerkbedrijven in de energie- en spoor sector, maar minder bij dienstverlening in de gezondheidszorg, onderwijs en sociale sector. De schaalvoordelen moeten echter altijd afgewogen worden tegen de mogelijke efficiëntieverbeteringen ten gevolge van concurrentie.

Uitvoeringskosten zijn de kosten die overheid en aanbieders moeten maken om mechanisme toe te passen. Bijvoorbeeld de kosten van het vergelijken van prestaties, de kosten van het aanbesteden van concessies en kosten van indicatiestelling en toezicht bij vraagsturing. De ervaringen lijken aan te tonen dat de uitvoeringskosten bij vraagsturing het hoogst zijn, zeker als er sprake is van een complexe indicatiestelling en er mechanismen nodig zijn om de rechtmatigheid te controleren. Als burgers zelf moeten betalen voor publieke diensten speelt dit probleem niet.

Budgettaire risico's treden vooral op bij vraagsturing omdat het daarbij moeilijk is om van tevoren te voorspellen wat de behoefte is aan (persoonsgebonden) budgetten. De ervaringen met de lastig beheersbare kosten van de AWBZ illustreren dit.

4 Een afwegingskader voor marktwerking in (semi-)publieke sectoren?

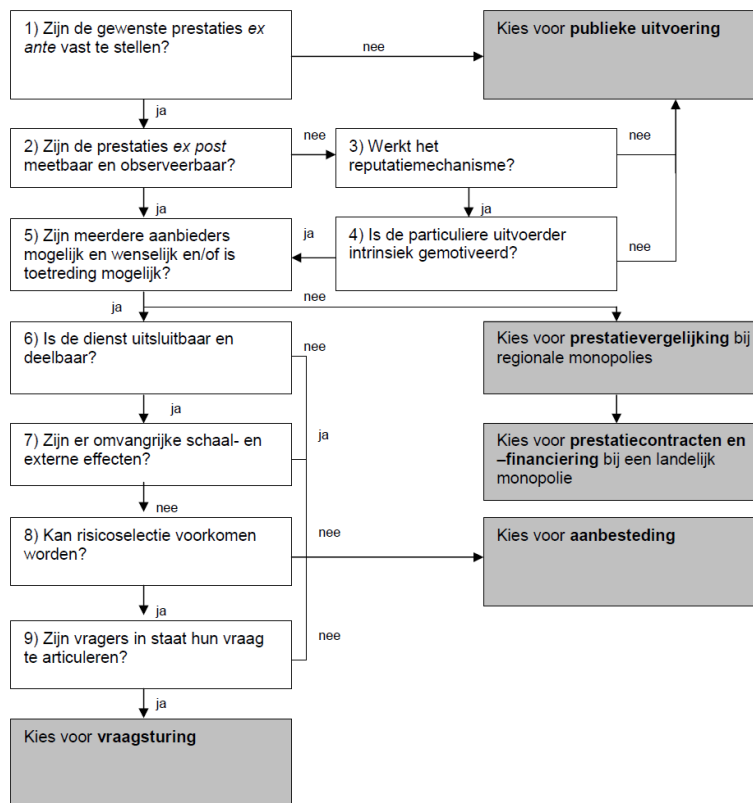
Hieronder worden de contouren van een afwegingskader voor marktwerking in (semi-)publieke geschetst. Het afwegingskader is vormgegeven als een beslisboom. De beslisboom is opgebouwd uit de parameters (maatsta-

ven) die doorslaggevend zijn bij de keuze voor een bepaald marktwerkingsmechanisme. Deze parameters zijn:

1. Zijn de gewenste prestaties *ex ante* vast te stellen?
2. Zijn de prestaties *ex post* meetbaar en observeerbaar?
3. Werkt het reputatiemechanisme?
4. Is de uitvoerder intrinsiek gemotiveerd?
5. Zijn er meerdere aanbieders mogelijk en wenselijk en/of is toetreding mogelijk?
6. Is de dienst uitsluitbaar en deelbaar?
7. Zijn er omvangrijke schaal- en externe effecten?
8. Kan risicoselectie voorkomen worden?
9. Zijn vragers in staat hun vraag te articuleren?

In de onderstaande beslisboom worden de parameters op een systematische manier afgelopen:

Figuur 1. Beslisboom voor marktwerking in semi-publieke sectoren



De eerste parameter is fundamenteel voor de mate waarin taken op afstand uitgevoerd kunnen worden. Indien de prestaties die de overheid van een uitvoerder van een publieke dienst verlangt niet goed van tevoren kunnen worden vastgesteld (de publieke taken zijn niet “contracteerbaar”), dan kan de overheid deze taak beter onder de ministeriële verantwoordelijkheid houden (Teulings, Bovenberg en Van Dalen 2004). Vraagsturing is dan niet goed mogelijk omdat er geen objectieve criteria zijn de indicatiestelling; aanbesteding is niet mogelijk omdat de overheid geen bestek kan formuleren; prestatiecontracten zijn niet mogelijk omdat de overheid geen prestaties kan specificeren. Kortom, als je niet weet wat je exact wilt, dan kun je geen taken delegeren, noch belonen op basis van prestaties. Uitvoering door de overheid zelf geeft daarentegen de nodige flexibiliteit doordat de overheid dan, desnoods ad hoc, kan ingrijpen al naar gelang de omstandigheden.² De discretionaire bevoegdheid blijft bij de overheid. Coen Teulings (2001) schrijft in dit verband: “outputfinanciering leidt tot geheel contraproductieve uitkomsten [...] wanneer het moeilijk is om a priori vast te stellen wat voor output wordt verlangd”.

Als het wel mogelijk is om de gewenste prestaties vast te leggen in wetgeving, concessievoorwaarden of een contract, dan is de volgende vraag of het mogelijk is om *ex post* te beoordelen of de uitvoerder de gewenste prestaties ook daadwerkelijk heeft geleverd. Dit is het klassieke *principal agent* probleem: de opdrachtgever beschikt niet over dezelfde informatie als de opdrachtnemer. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij professionele dienstverleners zoals medische beroepen, advocaten en accountants. De diensten die ze leveren zijn zogenaamde ‘geloofsgoederen’ waarvan de kwaliteit door de consument zelfs na de transactie niet goed te beoordelen is. Dat de markt voor dit soort complexe diensten met een hoge mate van informatie asymmetrie toch kan werken is als het reputatiemechanisme functioneert én als de professionele dienstverleners intrinsiek gemotiveerd zijn.

De volgende vraag is of (het wenselijk is dat) er meerdere (potentiële) aanbieders van de publieke taak zijn. Indien dit niet het geval is, dan kan er, afhankelijk van de schaal van het monopolie, gekozen worden voor prestatiecontracten en –financiering (UWV) of voor prestatievergelijking (sociale diensten). Prestatiefinanciering stelt daarbij hogere eisen aan de beschikbaarheid van informatie dan prestatievergelijking. Informatie over

² In het geval dat de uitvoerder een vennootschap is, kan de overheid als aandeelhouder weliswaar niet ad hoc ingrijpen, maar beschikt zij sinds de wijziging van het Burgerlijk Wetboek in 2004 wel over voldoende andere bevoegdheden om het bestuur van de vennootschap aan te sturen. Een 100% aandeelhouder kan bijvoorbeeld niet alleen de commissarissen, maar ook de bestuurders rechtstreeks benoemen en ontslaan. Zie voor een uitgebreidere beschouwing Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken (2006).

prestaties moet immers verifieerbaar zijn en de gedefinieerde prestaties moeten relevant en compleet zijn, anders dreigt verwaarlozing van de moeilijk verifieerbare taken. Overigens zijn de meeste monopolies in semi-publieke sectoren geen natuurlijke, maar wettelijke monopolies die belast zijn met de uitvoering van overheidstaken die om bestuurlijke redenen niet aan particuliere ondernemingen worden overgelaten (politie, justitie, claimbeoordeling uitkeringen etc).

Indien concurrentie wel mogelijk en wenselijk is, dan zijn er globaal twee mechanismen denkbaar: aanbesteding en vraagsturing. Om vraagsturing in te voeren dient aan een aantal extra voorwaarden te zijn voldaan: de dienst moet uitsluitbaar en deelbaar te zijn (geen collectieve goederen), het moet mogelijk zijn om risicoselectie te voorkomen, er mogen geen omvangrijke schaal- en externe effecten zijn en vragers dienen in staat te zijn hun vraag te articuleren.

Publieke diensten die alleen tegen hoge kosten uitsluitbaar en deelbaar zijn zoals parkeerbeheer en groenbeheer komen niet voor vraagsturing in aanmerking (Oudshoorn 1997). Hetzelfde geldt voor diensten zoals incidentmanagement, busvervoer en ambulancevervoer die gekenmerkt worden door toenemende schaalvoordelen. Bij ambulancevervoer is het bovendien maatschappelijk niet wenselijk om de dienst uitsluitbaar te maken en het profijtbeginnsel toe te passen.

De vraag of risicoselectie voorkomen kan worden hangt samen met de (financiële) toegankelijkheid van de publieke dienst. Bij vraagsturing bestaat de mogelijkheid dat particuliere aanbieders van publieke diensten trachten om 'dure' consumenten te weren. In de meeste gevallen kan dit goed voorkomen worden door het opleggen van een acceptatieplicht (zorgverzekeraars) of door de aanbieders een extra vergoeding te geven voor de 'dure' consumenten zoals gebeurd bij scholen (allochtone leerlingen) en zorgverzekeraars (risicoverevening). Als het echter niet goed mogelijk blijkt om risicoselectie te voorkomen en de toegankelijkheid te waarborgen, zou aanbesteding een alternatief kunnen zijn.

De laatste voorwaarde voor de invoering van vraagsturing is of de vragers in staat zijn hun behoeften te articuleren. Voor groepen waarbij dit een probleem is (kinderen, geestelijk gehandicapten, ouderen, verslaafden) kunnen ouders of andere begeleiders deze rol desnoods overnemen. Bij zeer kwetsbare groepen ligt vraagsturing echter niet voor de hand en is enig paternalisme te rechtvaardigen. De overheid kan dan namens deze groepen door middel van een aanbesteding contracten sluiten met aanbieders van publieke diensten. Dit lijkt het geval in delen van de welzijns- en gezondheidssector.

5 Conclusie

Hoewel we in de verschillende (semi-)publieke sectoren een breed scala aan marktwerkingsmechanismen kunnen aantreffen, laat dit artikel zien dat de economische kenmerken van een sector (deels) bepalen welk mechanisme het meest efficiënt is. Op grond van onze kennis over de economische kenmerken van sectoren kunnen beleidsmakers dus een *ex ante* afweging maken tussen alternatieve mechanismen. De beslisboom is een hulpmiddel om dit te doen. Op basis van de uitkomsten van evaluaties kan vervolgens *ex post* geverifieerd worden of de toepassing van het mechanisme daadwerkelijk tot de gewenste maatschappelijke resultaten geleid heeft.

Het afwegingskader is dusdanig generiek van aard dat het in beginsel kan worden toegepast op alle vormen van publieke dienstverlening. In de parameters van het kader is bijvoorbeeld ook ruimte gelaten voor politieke of rechtsstatelijke motieven die de introductie van vraagsturing of aanbesteding onwenselijk kunnen maken. Het dwingt dus niet automatisch tot de invoering van concurrentie. Evenmin doet het afwegingskader geen uitspraken over de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de aanbieders van publieke diensten.

Auteur

Delroy Blokland is werkzaam bij de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken, e-mail: D.A.Blokland@minez.nl.

Literatuur

- CPB, 2004a, Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and dont's van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, CPB Document 45.
- CPB, 2004b, Goed aanbesteed is het halve werk: een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie, CPB Document 63.
- CPB, 2004c, Momentopname van de AWBZ: een analyse van de sterke en zwakke punten, CPB Document 54.
- Ecorys-Nei, 2004, Vormgeving van het opdrachtgeverschap.
- Hirschman, A.O., 1970, Exit, voice and loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2005, Prestatiefinanciering: wanneer en hoe? (www.marktordening.nl)
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2006, Publieke belangen en Aandeelhouderschap (www.marktordening.nl).
- MDW-werkgroep Borstlap, 2001, Vouchers en Persoonsgebonden budgetten.
- MDW-werkgroep Wolfson, 2000, Concessie en aanbesteding. Geen doel maar middel.
- Ministerie van Economische Zaken, 2003, Vragenderwijs. Vraagsturing in de praktijk.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, Eindevaluatie Pionierskaart.
- Oudshoorn, C., 1997, Omgevingsveranderingen, systeemkosten en institutionele vernieuwing, OCfEB/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- SEO, 2002, Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten, nr. 654.
- SEO, 2003, Aan de schandpaal. De economische betekenis van naming and shaming, publicatienr. 717.
- Teulings, C.N., 2001, Privatisering in het tijdsgewricht van reïntegratie, in: *Maandschrift Economie*, vol.65 nr. 4: 262-281.
- Teulings, C.N., L. Bovenberg, L. van Dalen, 2004, Calculus van het publieke belang, Den Haag/Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- TNO, 2004, Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten.
- Werkgroep Benchmarking, 2004, Handreiking prestatievergelijking binnen de openbare sector.
- Wolfson, D., 2005, Transactie als bestuurlijke vernieuwing, Amsterdam/AUP.
- WRR, 2004, Bewijzen van goede dienstverlening.