

Boekbespreking

Pieter Boot

Pieterjan van Delden en Maarten Veraart, *Publieke dienstverlening in de markt*, Uitgeverij Business Contact, Amsterdam 2001, ISBN 90 254 9558 3

De modernisering van de publieke sector gaat niet zonder horten en stoten. Na jaren van vrij voorspoedige invoering van meer marktprikkels - vooral in de telecommunicatie- en energiesector - begint de twijfel toe te slaan. Vooral in het treinvervoer is in het publieke debat de richting zoek en had minister Netelenbos een herbezinning nodig om het spoor terug te vinden. In deze ingewikkelde situatie proberen Pieterjan van Delden en Maarten Veraart beleidsmaker en maatschappelijke ondernemer van een kompas te voorzien.

Hun boek bestaat uit drie delen. Het begint met een schets van de onderliggende trends die nopen tot modernisering van de publieke dienstverlening. Dit mondt uit in drie scenario's die een indruk geven van wat verstandige ambitie is bij stelselwijziging. Deze leiden tot aanbevelingen voor het gedrag van managers in de betreffende organisaties - dat is per slot van rekening het vak van de auteurs.

De afbraak van gevestigde verhoudingen is geen modegril. Ze wordt gevoed door een aantal zwaarwegende 'onderstromen': technologische vernieuwing die toetredingsdrempels verlaagt; Europese regelgeving die de publieke sector openbreekt; consumenten die meer keuzevrijheid willen; en nieuw aanbod uit andere sectoren die concurrentie uit een onverwachte hoek geeft. Daar staat tegenover dat de stuurbaarheid vanuit een eenduidige visie van de publieke sector afneemt. Deze ontwikkelingen creëren drie mogelijkheden.

De eerste betreft liberalisering. In dit geval zijn de onderstromen dominant. De overheid heeft dan te zorgen voor een goede overgang van publiek naar privaat: de publieke belangen moeten op een nieuwe wijze geborgd worden (ordering) en de voormalige staatsbedrijven moeten op een eerlijke wijze in de markt komen te staan (privatisering). In de tweede blijft de sector publiek, maar worden de rollen herzien. Dit is revitalisering. De onderstromen zijn krachtig, maar leiden niet automatisch tot betere prestaties. De overheid is niet langer de baas maar zoekt een nieuwe rol als opdrachtgever, terwijl marktprikkels nodig zijn om een goede uitvoering te realiseren. De derde mogelijkheid is optimalisering, waarbij er geen structuurwijziging plaatsvindt maar vooral de motieven voor overheidsinterventie verhelderd worden: de overheid stelt eisen en controleert de uitvoering.

Tijdschrift voor Politieke Economie 2002 jaargang 23(3) 88-90

De overheid is niet geheel vrij in het kiezen van een optie. Of een optie passend is hangt immers van de kracht van de onderstroom af. Maar dat gaat allemaal niet vanzelf en ook niet vanzelf goed. Slordige coördinatie leidt tot uitglijers, en operationele fouten van de betreffende ondernemingen kunnen de gemaakte keuzes in diskrediet brengen - het is een kunst om tot een evenwichtig beleid te komen en gekozen strategieën daadwerkelijk uit te voeren. Ook zijn er tegenkrachten en tegenvallers in de verandering. Toetredingsdrempels blijken hoger dan gedacht. De verhouding tussen infrastructuur van een netwerk en het oude nutsbedrijf kan slecht geregeld zijn, wat de vroegere beheerder een onverwachte voorsprong geeft.

Toch blijken de scenario's voor verschillende sectoren niet steeds hetzelfde wenkende perspectief. Liberalisering kan het doel zijn bij de energiesector, telecommunicatie, de kabel en de post. Het gaat daar om het vinden van een balans tussen de al genoemde ordening (marktprikkels, toezicht) en privatisering. Voor deze sectoren is er geen weg terug en gaat het vooral om het op verstandige wijze vasthouden aan de ingezette strategie. De stroomcrisis in Californië indi-ceert dat dat niet altijd eenvoudig is. Revitalisering kan aan de orde zijn in het grootste segment van de publieke dienstverlening: de gezondheidszorg, de sociale zekerheid, het openbaar vervoer, de volkshuisvesting en het onderwijs. Dit zullen sectoren blijven met slechts partiële marktwerking. De overheid zal een belangrijke financiële rol blijven spelen, maar kan dat doen in de vorm van verschillende marktprikkels: financiering van de vraag in plaats van het aanbod, aanbesteding, prestatiefinanciering. Daar waar de investeringsdrempels hoog zijn ligt openbare aanbesteding van concessies meer voor de hand. Waar dat niet zo is en de gebruiker zelf zicht heeft op de kwaliteit van het produkt, is vraagfinanciering een reële optie. Van deze sectoren is de volkshuisvesting en het openbaar streekvervoer met de revitalisering een eind gevorderd; de sociale zekerheid, de zorg en het stads- en spoorvervoer hebben nog een lange weg te gaan. Veelal zijn de concepten en ideeën ook wel beschikbaar, maar draait het om de vraag of de betreffende ministeries de aanbodsturing echt durven los te laten dan wel ruimte kunnen creëren voor marktprikkels en innovatie. Optimalisatie is aan de orde in sectoren met hoge afbreukrisico's en een relatief hoge mate van stabiliteit. Er valt niet zoveel te innoveren, maar de uitvoering kan altijd efficiënter. Hier gaat het bijvoorbeeld om diensten in de waterketen, het beheer van de publieke ruimte of veiligheidsdiensten. Privatisering heeft daar niet zoveel zin. Wel is aandacht nodig voort de mogelijkheden tot actieve belangenbehartiging door klanten of benchmarking. De auteurs vinden dat we hier veel terughoudender met fusies moeten zijn dan nu het geval is. Deze verminderen transparantie, vertroebelen publieke taken en maken toezicht moeilijker. En in elk van de scenario's is toezicht essentieel.

Voor de betreffende ondernemingen verandert er in elk van de scenario's veel. Middensturing maakt plaats voor beoordeling op resultaat en uiteindelijk

marktsturing. 'Maatschappelijke ondernemers' moeten kiezen voor schaalvergroting of juist aantrekkelijke niches in de markt. Men heeft haast maar sommige processen kosten noodzakelijkerwijs tijd. Geslaagde privatiseringen hebben in Nederland - van de verzakelijking tot aan de verkoop van de eerste tranche - altijd minimaal 15 jaar gekost. Veelal komt daarin ook de vraag aan de orde of een 'hybride' organisatie gewenst is, met deels een (op de overheid gericht) taakaanbod en anderdeels een marktaanbod. De 'Cohen-doctrine' van het ministerie van Economische Zaken verzet zich hiertegen, maar Veraart en Van Delden geven voorbeelden (woningcorporaties, onderwijsbegeleiding) waarin het toch heel goed werkt.

Ze besluiten met enkele praktische aanbevelingen. Er moet een expertisecentrum voor publiek opdrachtgeverschap komen en pensioenfondsen kunnen intermediairs zijn bij de overgang van publiek naar privaat eigendom.

Ik vind het een buitengewoon leerzaam en zinnig boek. De maatschappelijke discussie over dit onderwerp is zeer gediend bij de aangebrachte 'gelaagdheid' in ambitieniveaus. Zo wordt de mening dat invoering van marktwerking altijd maatwerk is niet alleen naar voren gebracht, maar ook uitgewerkt en rijk geïllustreerd. Onvermijdelijk hangen de gegeven voorbeelden samen met de adviespraktijk van de auteurs. Het onderwijs komt er daarbij wel erg bekaaid vanaf. Ook blijven sectoren onbenoemd die zeker onderdeel uitmaken van het probleemgebied. Zo denk ik dat de discussie over de kansen die een kilometerheffing voor verzelfstandiging van het wegbeheer biedt, node gemist wordt. Rijswaterstaat zou zeker onderdeel van een revitaliseringsstrategie kunnen zijn. In zo'n boek zijn ook altijd kleine foutjes te vinden. Zo wordt toezicht op marktwerking met vergunningverlening en veiligheidsinspectie inzake het vervoer verward (p. 148) en is de maximumduur van concessies in het openbaar vervoer 6 jaar zodat er geen gemiddelde van 7 kan zijn (p. 111). Dat is natuurlijk niet echt belangrijk. Het werkelijke belang van het boek vind ik dat beleidsmakers en 'maatschappelijke ondernemers' inspirerend materiaal aangereikt krijgen dat hun eigen ervaring in perspectief zet. En meer theoretisch geïnteresseerde lezers krijgen een schat aan empirisch materiaal voorgeschoteld dat tot nadenken noopt en hun discussies kan verrijken.