



Marktwerving in de publieke dienstverlening: vloek of zegen?

Dit essay is de nalatenschap van ruim dertig jaar adviseren. De start van mijn loopbaan als adviseur viel samen met de opgang van marktwerving in de publieke dienstverlening. Ik heb het optimisme over marktwerving meegemaakt, maar ook de aanzwellende kritiek. Genuanceerd als ik ben heb ik mij nooit laten verleiden tot de uitersten. Het is en blijft een zoektocht naar de goede balans.

Als adviseur heb ik het voorrecht gehad om op veel plekken in uiteenlopende sectoren te kunnen kijken. Ik heb daarbij bewust voor verschillende opdrachtgevers gewerkt. Voor ministeries over marktordening, voor toezichthouders over hun positionering, voor directies over strategie en verbetering van de dienstverlening, voor ondernemingsraden over reorganisaties en fusies. Dit heeft mij geleerd met de verschillende belangen en culturen om te gaan. Het is als adviseur zaak om zowel de systemen te kunnen doorgronden als te weten hoe het er echt aan toegaat op de werkvloer. Tegelijkertijd heb ik altijd de verbinding met wetenschappers gezocht met als hoogtepunt de verdediging van mijn proefschrift.

Dit essay is een afronding van mijn werkzame leven bij het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Ik hoop dat dit essay anderen helpt om kritisch te blijven nadenken over de ingewikkelde sturingsvragen die ik beschrijf.

Marktwerving in de publieke dienstverlening: vloek of zegen?

Maarten Veraart over praktijk en theorie

Marktwerving in de publieke dienstverlening: vloek of zegen?

Voorwoord

Aan het begin van deze eeuw schreven AEF-collega's Pieterjan van Delden en Maarten Veraart 'Publieke dienstverlening in de markt'. Het boek beschreef hoe afnemende stuurbaarheid en veranderende politieke motieven het noodzakelijk maakten om na te denken over nieuwe vormen van overheidsinterventie en inzet van marktprikkels. Ik las het boek in mijn eerste jaren bij AEF en ik was getroffen door de brede en genuanceerde manier waarop het boek dit onderwerp benaderde. Geen panklare recepten en vlotte consultancy-speak, maar zorgvuldige analyse en oog voor de praktijk. Het vormde voor mij een richtsnoer voor hoe een adviseur in het maatschappelijk domein zijn opdracht kan invullen.

Vijftien jaar na het verschijnen van het boek is de sfeer rondom marktwerking in het publieke domein omgeslagen. Optimisme heeft plaatsgemaakt voor verwijten van uitholling, vervreemding en verwaarlozing van de publieke zaak. Ook binnen AEF wordt met regelmaat het ongemak daarover gevoeld en besproken. Maatschappelijke doelstellingen sneeuwen onder in de dominantie van de bestuurlijke en beheersmatige rationaliteit. De introductie van marktwerking in het publieke domein heeft de handelingsruimte van bestuurders vergroot, soms met schadelijke effecten en verwaarlozing van publieke waarden.

Afnemend enthousiasme voor marktwerking in het publieke domein verlost ons echter niet van de opgave om na te blijven denken over waarde(n)volle publieke dienstverlening. Weinig mensen zijn daarvoor beter toegerust dan Maarten. Dat hij ter gelegenheid van zijn afscheid op deze manier weerwoord wil geven aan al te gemakkelijke kritiek getuigt van zijn vakmanschap, betrokkenheid, gevoel voor nuance en lenigheid van geest. Persoonlijk heb ik Maarten leren kennen als een betrokken en warm persoon, die voor mij van grote waarde is geweest, in de eerste jaren als mentor en daarna als een waardevol klankbord, en een belangrijk stempel heeft gedrukt op de ontwikkeling van het kantoor.

Gedurende zijn loopbaan bij AEF heeft Maarten als adviseur gewerkt in veel sectoren en op veel niveaus. Daarin heeft Maarten zich stevast laten zien als een autonome, genuanceerde en creatieve denker, die de complexiteit niet schuwt. Zijn brede ervaring klinkt door in dit essay. Ik hoop dat ook dat het een inspiratiebron is voor beleidsmakers en adviseurs is om zich in de uitvoeringspraktijk te blijven verdiepen.

Maarten draagt met dit essay opnieuw bij aan de ontwikkeling van het denken, zoals hij dat eerder deed met zijn proefschrift over marktwerking in netwerksectoren en tal van andere publicaties. In zijn advieswerk heeft Maarten op tal van manieren zijn economische expertise ingebracht en opdrachten op een hoger niveau gebracht. Het essay houdt ons als adviseurs ook een spiegel voor. Meer dan een 'nalatenschap' zullen we vanuit AEF dit essay daarom beschouwen als een oproep: om ons als onafhankelijke adviseurs in het publieke debat te blijven mengen, kritisch te zijn, de goede dingen te doen, kortom: op het goede spoor te blijven.

Namens Andersson Elffers Felix
Aris van Veldhuisen, *managing partner*

Utrecht, november 2019

Foto omslag: Laurens van Putten / Hollandse Hoogte

Grafische vormgeving: Made by Myra

**Marktwerving in de
publieke dienstverlening:
vloek of zegen?**

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Marktfalen en overheidsfalen	10
2.1	Uitgangspunten vooraf	10
2.2	Vormen van marktfalen	12
2.3	Vormen van overheidsfalen	14
2.4	Wisselwerking tussen marktfalen en overheidsfalen	16
3	Enkele relevante leerstukken uit de economie	19
3.1	Incomplete contracten en regulering	19
3.2	Transactiekosten	21
3.3	Agency-vraagstukken	23
3.4	Leerstukken in samenhang	25
4	Vormen van marktwerking	26
4.1	Liberaliseren	26
4.2	Privatiseren	28
4.3	Reguleren	30
4.4	New Public Management	31
4.5	Verzelfstandigen	33
4.6	Afsluitende bespiegeling	34
5	Het ontstaan van hybride sturingsarrangementen	36
5.1	Ordering energiesector in beweging	36
5.2	Korte typering van andere netwerksectoren	38
5.3	Ziekenhuissector, een complex samenspel van belangen	40
5.4	Vergelijking met andere sectoren in het zorgdomein	43
5.5	Soorten van arrangementen samengevat	45
6	Validatie van resultaten	49
6.1	Resultaten uit beleidsevaluaties: glas half vol of half leeg	49
6.2	Integrale studies zijn schaars	51
6.3	Samenvattende conclusies	54

7	Tegenvallende doelmatigheidswinsten?	55
7.1	Verbetering van werkprocessen	55
7.2	Schaduwzijden van redesign	58
7.3	Administratieve lasten eten doelmatigheidswinst op	60
7.4	Reflecties met hulp van de theorie	62
8	Moeilijk te contracteren kwaliteit	64
8.1	Kwetsbare infrastructuren in netwerksectoren	64
8.2	Grip op kwaliteit van publieke diensten blijft lastig	66
8.3	Contractering: instrumenten en proces	71
8.4	Reflecties met hulp van de theorie	76
9	Geploeter bij samenwerking	78
9.1	Toenemende verwevenheid van publieke diensten	78
9.2	Verschillende vormen van samenwerking	83
9.3	Samenwerkingspartners niet altijd voor het kiezen	87
9.4	Spanning bij aanbesteding en mededinging	89
9.5	Reflecties met hulp van de theorie	91
10	Versnippering van verantwoordelijkheden	92
10.1	Vormgeven van meervoudige sturing	93
10.2	Bevorderen van samenwerking	97
10.3	Dilemma's en keuzes in het openbaar vervoer	99
10.4	De domeinen in vogelvlucht	103
10.5	Reflecties met hulp van de theorie	105
11	Conclusies	107
11.1	Groot palet aan instrumenten en arrangementen	107
11.2	Hardnekkige dossiers en marktwerking nader beschouwd	109
11.3	Schaduwkanten van marktwerking	111
11.4	Terugblik op het theoretisch kader	113
12	Handelingsperspectieven	115
13	Nawoord	118

1

Inleiding

Marktwerking in de publieke dienstverlening is al decennialang een uiterst gevoelig onderwerp in het maatschappelijke debat. Burgers, beleidsmakers, wetenschappers en journalisten hebben er allemaal beelden bij en opvattingen over. De dominante toon van het discours is in de loop van de tijd verschoven: van welwillend naar kritisch, van zegen naar vloek. Dat marktwerking veel los maakt kan geen verbazing wekken. Het raakt namelijk grote delen van de publieke dienstverlening. Met de introductie van marktwerking veranderen met name de sturingsrelaties tussen de overheid en de uitvoeringsorganisaties. De burger is in dit proces vaak geen directe partij, maar ondervindt wel alle gevolgen van veranderende sturing. De effecten van die veranderingen vragen om nauwkeurige analyses en daar ontbreekt het vaak aan. Dit essay heeft als doel een schets te geven van die veranderingen in een groot aantal sectoren. Wat daarbij opvalt is de grote diversiteit in de toepassingen van marktwerking in de publieke dienstverlening.

Het leidt geen twijfel dat veel beleidsmakers bij de invoering van marktwerking een wel erg roze 'markt'-bril droegen. Er werden niet alleen veel te simpele beleidstheorieën toegepast, ook de invoeringsproblemen werden schromelijk onderschat. Het Parlementaire Onderzoek van de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging heeft dit haarfijn blootgelegd.¹ Regelmatig was daarbij sprake van impulsief en opportunistisch gedrag. Kritiek op toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening is gerechtvaardigd, maar deze lijkt nu door te slaan. Veel kritiek mist goede analyses. 'Terugdraaien van marktwerking' in de publieke dienstverlening is dan ook te simpel. Hetzelfde geldt voor 'doorpakken met marktwerking'. Op de keper beschouwd zijn dit holle frasen. Grote delen van de publieke dienstverlening zitten daar te ingewikkeld voor in elkaar. Dieper graven en preciezer naar de praktijk kijken is nodig om recht te doen aan de grote verscheidenheid in de publieke dienstverlening en om grip te krijgen op de onderliggende werkzame sturingsmechanismen.

Dit essay wil een bijdrage leveren aan het dieper graven en preciezer kijken. Het is tevens de afsluiting van mijn ruim dertigjarige ervaring als beleids- en organisatieadviseur. In die periode heb ik veel projecten in uiteenlopende sectoren gedaan waarin het toepassen van marktwerking in de publieke dienstverlening aan de orde was. Een belangrijk moment daarbij was de afronding van mijn proefschrift in 2007, waarin ik getracht heb mijn praktijkervaringen te verbinden met

¹ Eerste Kamer der Staten-Generaal, Verbinding verbroken?, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, Den Haag, oktober 2012.

de economische theorie.² Ik wil in dit essay mijn eerder ontwikkelde inzichten verder uitbouwen aan de hand van mijn observaties in de afgelopen decennia. Het dieper graven en preciezer kijken in dit essay heeft primair betrekking op de toepassing van de beleidstheorieën in relatie tot de door mij waargenomen praktijk. De beleidspraktijk analyseer ik vanuit het perspectief van vier fundamentele problemen, zoals ik die in de volle breedte van de publieke dienstverlening ben tegengekomen. Hierbij gaat het om doelmatigheid, kwaliteit, samenwerking en de verdeling van verantwoordelijkheden. Daarbij neem ik de vrijheid om impressionistische observaties met de lezer te delen. Om die reden hanteer ik bewust de term essay voor dit geschrift, ondanks het feit dat het voor een essay lang is geworden. Reflectie op mijn eigen ervaringen uit de beroepspraktijk staat voorop, daarbij geholpen door enkele relevante theoretische leerstukken. De functie van de theorie in dit essay is om de door mij gesignaleerde praktijk beter te begrijpen, het doel is niet om beleidstheorieën wetenschappelijk te valideren.

Verwacht in dit essay geen eenvoudige antwoorden. De kern van de toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening is in mijn ogen de verscherpte contractering van de uitvoeringsorganisaties door introductie van prestatieprikkels. Het is in de praktijk echter lastig gebleken om dit effectief vorm te geven, elke interventie roept nieuwe problemen op. In mijn eerder genoemde proefschrift heb ik aangegeven dat een effectieve ordening in de publieke dienstverlening een balans is tussen marktprikkels en overheidsinterventies. Economen spreken in dit verband over het corrigeren van marktfalen en overheidsfalen. 'Second best' oplossingen zijn in veel gevallen het hoogst haalbare. Dit essay wil laten zien dat de orderingsvragen per sector weer anders liggen. Dit is een lastige boodschap voor beleids- en opiniemakers die met 'sweeping statements' of simpele modellen beleid denken te kunnen maken.

In de praktijk van alle dag moeten verschillende dilemma's in het sturingsarrangement worden opgelost. In de zorg bijvoorbeeld het dilemma tussen de prikkels van vrije contractonderhandelingen versus de noodzaak om de totale zorgkosten te beheersen zonder dat daarmee de toegang en kwaliteit van zorg in het geding komt. Of het stimuleren van concurrentie tussen aanbieders versus de noodzaak om samen te werken in zorgketens. Bijna elke sector in de publieke dienstverlening kent dergelijke dilemma's, maar elke sector heeft ook zijn specifieke kenmerken waar recht aan gedaan moet worden. De opgave is om voor elke sector een passend sturingsarrangement tot stand te brengen in de vorm van een consistente set van instrumenten en afspraken. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt. De kunst is om bij het maken van de keuzes de maatschappelijke opgaven in de sector scherp in het vizier te houden. Doel van dit essay is om in het nadenken hierover een bijdrage te leveren.

² M.D.L. Veraart, Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht, Van Gorcum, 2007. Te vinden op www.aef.nl.

Leeswijzer

Het essay bestaat uit 13 hoofdstukken. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt gestart met een theoretische inleiding. De start met de theorie is misschien wat schools, maar naar mijn idee helpen bepaalde begrippen en leerstukken wel om de praktijk beter te doorgronden. Ik heb in de beschrijving geprobeerd om de begrippen en leerstukken zo toegankelijk mogelijk te maken. Ik ga allereerst in op de fenomenen marktfalen en overheidsfalen en de interactie daartussen (hoofdstuk 2). Daarna beschrijf ik enkele leerstukken uit de economische wetenschap die mij hebben geholpen om de weerbarstige praktijk beter te begrijpen (hoofdstuk 3).

In de volgende drie hoofdstukken wordt nader beschreven hoe marktwerking in de publieke dienstverlening wordt ingevuld en wat we weten van de resultaten daarvan. Het begint met een definitie van marktwerking en een beschrijving van de belangrijkste vormen van marktwerking (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt aan de hand van enkele sectoren duidelijk gemaakt dat in de praktijk een combinatie van sturingsinstrumenten wordt toegepast, waardoor hybride sturingsarrangementen ontstaan (hoofdstuk 5). Dit deel sluit af met een beknopt overzicht van wat wij weten van de resultaten van marktwerking (hoofdstuk 6).

In de daarop volgende vier hoofdstukken komen de dilemma's aan de orde die in de praktijk zichtbaar zijn in de publieke dienstverlening. Dit doe ik aan de hand van een viertal hardnekkige problemen, te weten: beperkte doelmatigheidswinsten (hoofdstuk 7), lastig te contracteren kwaliteit (hoofdstuk 8), het geploeter bij samenwerking (hoofdstuk 9) en de versnipperde verantwoordelijkheden (hoofdstuk 10).

In hoofdstuk 11 worden conclusies getrokken, in hoofdstuk 12 een aantal handreikingen voor de praktijk. Het essay wordt afgesloten met een nawoord in hoofdstuk 13.

2

Marktfalen en overheidsfalen

De theorie kan helpen in het doorgronden van de problemen bij de inrichting van de publieke dienstverlening en het zoeken van mogelijke oplossingen. 'Er is niets zo praktisch als een goede theorie' is een geliefde uitspraak van een van mijn promotoren. In het kader van mijn promotie heb ik mij verdiept in een aantal leerstukken die mij zeer hebben geholpen om de aard van de publieke dienstverlening te doorgronden. De leerstukken zijn incomplete contracten, transactiekosten en agency-vraagstukken. Deze komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Deze leerstukken zijn ontleend aan het vakgebied van de Industriële Organisatie. Dit vakgebied heeft lang een te bescheiden plaats ingenomen in het economische denken. De internationale herontdekking van het vakgebied is onder meer zichtbaar bij de toekenning van de Nobelprijzen voor de economie. Verscheidene laureaten zijn in het afgelopen decennium aan economen uit dit vakgebied uitgereikt. Mijn ervaring is dat beleidsmakers in ons land nog onvoldoende doordrongen zijn van de inzichten die bovengenoemde leerstukken bieden. Zeker in de fase dat marktwerking 'bon ton' werd in het beleidsdenken, maar ook nu er meer kritisch gekeken wordt naar de toepassing van marktwerking.

Hieraan voorafgaand wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de begrippen marktfalen en overheidsfalen. Inzicht in deze begrippen en de onderlinge wisselwerking daartussen is nodig om de complexiteit van de ordening van publieke diensten echt te doorgronden. Helaas is de theorievorming als het gaat om de wisselwerking tussen marktfalen en overheidsfalen nog tamelijk onontgonnen. Dit hoofdstuk start met het benoemen van enkele relevante uitgangspunten bij de introductie van de theorie. Een belangrijk uitgangspunt is dat de economische ordening in ons land gebaseerd is op coördinatie van productie en distributie van goederen en diensten via het marktmechanisme. De begrippen marktfalen en overheidsfalen moeten vanuit dat perspectief worden gezien. Dit uitgangspunt wordt nader toegelicht in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2. worden de vormen van marktfalen beschreven, in paragraaf 2.3 de vormen van overheidsfalen. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de wisselwerking tussen marktfalen en overheidsfalen.

2.1 Uitgangspunten vooraf

In onze kapitalistische maatschappij is het marktmechanisme het fundament van de economische ordening. Dit betekent dat de prijs en kwaliteit die in transacties tussen economische actoren tot stand komen de resultante is van vraag en aanbod. De optelsom van transacties op microniveau bepaalt uiteindelijk de

allocatie van de productiefactoren kapitaal en arbeid op macroniveau. Anders geformuleerd, het marktmechanisme bepaalt hoeveel waar geïnvesteerd wordt en hoeveel van welke arbeid nodig is voor de productie van goederen en diensten. De overheid vervult daarbij niet meer dan een faciliterende en bewakende rol. De faciliterende rol is erop gericht om het economisch verkeer doelmatig te laten verlopen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het toepassen van handelsrecht en het creëren van monetaire instituties. In de bewakende rol worden door de overheid de economische actoren beschermd. Het eigendomsrecht is daar een belangrijk onderdeel van, maar het gaat bijvoorbeeld ook om allerlei vormen van consumentenbescherming. De faciliterende en bewakende rol van de overheid strekt zich uit tot alle economische activiteiten. De overheid kan de rijksoverheid zijn, maar ook lagere overheden en de Europese Unie (EU) als supranationaal orgaan. De betekenis van het bovenstaande in het kader van dit essay is dat in onze economische ordening een vergaande bemoeienis van de overheid met de productie en distributie van goederen en diensten een uitzondering is. We regelen de productie en distributie van goederen en diensten via de markt, tenzij de resultaten van transacties via de markt niet de uitkomsten genereren die maatschappelijk mogelijk én wenselijk zijn. Er is volgens de economische theorie in dat geval sprake van marktfalen die zorgt voor welvaartsverlies. De overheid dient dan te overwegen of een verdergaande bemoeienis met de productie en distributie in de betreffende sectoren nodig en wenselijk is. Dit sluit ook aan bij de historische ontwikkeling. Veel van de publieke diensten zijn als privaat initiatief gestart. Vanwege marktfalen heeft de overheid in het verleden ingegrepen in een aantal sectoren door de allocatie van middelen en de uitvoering naar zich toe te trekken.

De keuze in het allocatiemechanisme bepaalt het onderscheid tussen publieke en private diensten. Bij publieke diensten bepaalt de overheid de prijs en de hoeveelheid en daarmee ook de allocatie van de productiemiddelen kapitaal en arbeid. Marktfalen is daarbij de legitimatie om de allocatie in handen van de overheid te leggen. Een belangrijk ijkpunt bij het maken van de keuze voor allocatie door de overheid is het kunnen garanderen van essentiële publieke belangen, zoals betaalbaarheid, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van goederen en diensten. Bij private diensten is dit niet op voorhand het geval. Zo kunnen private aanbieders kunstmatige schaarste creëren teneinde de prijzen te verhogen. Ingrijpen is nodig indien deze vorm van marktfalen maatschappelijk gezien niet acceptabel is. In de analyses in dit essay wordt uitgegaan van de huidige beschikbare technologie. De ontwikkeling in dit essay van de 'platformeconomie' gaat ongetwijfeld ook de publieke dienstverlening raken. De uitkomst is echter nog ongewis, we kunnen er alleen nog maar over speculeren. Aangezien mijn analyses betrekking hebben op de ervaringen in het recente verleden blijft mijn ontwikkeling in dit essay buiten beschouwing.

Publieke diensten onderscheiden zich van wat economen collectieve goederen noemen. Voor collectieve goederen als defensie en aanleg van dijken is er geen markt, omdat deze goederen en diensten ondeelbaar en daarmee niet

toerekenbaar zijn aan individuele burgers. Er is geen keuze of de overheid wel of niet deze taken vervult, er is dan ook geen afweging tussen marktfalen en overheidsfalen. In dit betoog richt ik mij op taken die in beginsel wel door de markt verzorgd kunnen worden, maar waar de overheid vanwege marktfalen voor de keuze staat om wel of niet vergaande interventies te plegen.

2.2 Vormen van marktfalen

Marktfalen is een begrip dat tegenwoordig vaak valt in de kritiek op marktwerking in de publieke dienstverlening. Soms te gemakkelijk, daarom is het goed om het begrip marktfalen nader te definiëren. In de micro-economische theorie wordt marktfalen gezien als afwijking van het algemeen evenwichtsmodel gebaseerd op volkomen concurrentie. In deze definitie is sprake van marktfalen als het feitelijke (welvaarts)resultaat lager is dan in een perfect werkende markt met volkomen concurrentie verwacht mag worden. Een ingewikkelde manier om te zeggen dat de markt niet levert wat mogelijk en wenselijk is en dit voor de overheid aanleiding is om te interveniëren. Dit idee ligt onder meer ten grondslag aan het mededingings- en reguleringsbeleid, maar is ook een legitimatie voor de overheid om de productie en distributie van goederen en diensten zelf ter hand te nemen. Het vakgebied van de Industriële Organisatie in de economie heeft veel bijgedragen om marktfalen concreet handen en voeten te geven en daarmee handreikingen te geven voor overheidsinterventies.

Voor het opsommen van de mogelijke vormen van marktfalen zijn er veel verschillende lijstjes.³ In verband met de contractering in de publieke dienstverlening zijn met name vier vormen van marktfalen relevant, te weten: externe effecten, informatiescheefheid, marktimperfecties en ongelijkheid.

Externe effecten weerspiegelen de kosten (of opbrengsten) die niet tot uitdrukking komen in de prijs van het product. De kosten (of opbrengsten) komen niet voor rekening van de producent of consument, maar slaan elders neer. Een voorbeeld hiervan is milieuschade door de luchtvaart. De feitelijk veroorzaakte milieukosten komen daarmee voor rekening van de maatschappij als geheel en niet voor de consument van het product alleen. Een dergelijke afwenteling van kosten bestaat ook in andere domeinen. Negatieve externe effecten zorgen vanuit maatschappelijk perspectief voor teveel gebruik. Bij volledig doorbelaste kosten zou het gebruik lager zijn geweest en daarmee de welvaart hoger. Er is ook sprake van marktfalen als positieve externe effecten achterwege blijven. Denk bijvoorbeeld aan onderwijs. Een goed opgeleide beroepsbevolking zorgt voor grote welvaartswinsten voor de samenleving. De markt kan hier echter niet in voorzien. Alleen voor welgestelden is volledig privaat onderwijs weggelegd, in feite een vorm van cherry picking. Het niet benutten van positieve externe effecten leidt derhalve tot een te laag gebruik en zorgt daardoor ook

³ Zie onder meer Jean Tirole *Economics for the Common Good*, Princeton University Press, 2017.

voor welvaartsverlies.

Informatiescheefheid heeft betrekking op de verschillende informatieposities van contractpartijen. Het is in de regel de aanbieder van diensten die over meer informatie beschikt dan de afnemer. De aanbieder kan gebruikmaken van die informatievoorsprong om als aanbieder hogere prijzen te bedingen of lagere kwaliteit te leveren dan gerechtvaardigd is. Dit geldt ook als de overheid als contractpartij optreedt bij aanbesteding van diensten. Informatiescheefheid is een veelvoorkomend probleem in de publieke dienstverlening. De overheid kan informatiescheefheid tegengaan door te zorgen dat informatie beter wordt ontsloten. Dit kan voor de burger om zijn rol als klant waar te kunnen maken, maar ook voor de overheid in zijn rol als opdrachtgever van collectieve contracten. Dit gebeurt dan door de aanbieders te verplichten informatie openbaar te maken.

Bij **marktimperfecties** gaat het met name over marktmacht. Dit is aan de orde als aanbieders eenzijdig contractvoorwaarden op kunnen leggen, bijvoorbeeld in de vorm van hoge prijzen of uitsluiting van bepaalde klanten. Dit kan zowel betrekking hebben op de prijs als de kwaliteit. Bij marktmacht is er sprake van een beperkt aantal aanbieders. Dit kan het gevolg zijn van hoge toetredingsbarrières voor nieuwkomers in de markt. Vaak heeft dit te maken met hoge investeringskosten, maar het kan ook het gevolg zijn van wettelijke beperkingen bij toetreding. Mededingingsbeleid is erop gericht om misbruik van marktmacht te voorkomen. Een ander relevant aspect van marktimperfecties zijn coördinatieproblemen. Aanbieders kunnen vanuit de eigen belangenpositie maatschappelijk gewenste afstemming tussen diensten blokkeren. Dit speelt in de publieke dienstverlening onder andere bij de ontwikkeling van ketendiensten.

Een belangrijk wapen in de concurrentie op private markten is de mogelijkheid van productdifferentiatie door aanbieders. Aanbieders richten zich met hun productaanbod op specifieke doelgroepen, waarbij verschillende prijs-kwaliteitsniveaus worden gehanteerd. Dit kan zorgen voor **ongelijkheid**. Daar waar de ongelijkheid als maatschappelijk onwenselijk wordt gezien, is sprake van marktfalen. Een sprekend voorbeeld is de mogelijke uitsluiting van burgers als klant bij verzekeringen. Verzekeraars zullen risicovolle klanten altijd willen uitsluiten. Bij zorgverzekeringen heeft de overheid dit echter verboden voor de basisverzekering door het opleggen van een acceptatieplicht en het verbod om prijsdifferentiatie bij polissen toe te passen. Voor de aanvullende zorgverzekering geldt de acceptatieplicht overigens weer niet, als ook bij allerlei schadeverzekeringen. Het is dus niet zo dat elke ongelijkheid als ongewenst marktfalen wordt gezien.

Marktfalen is zoals we boven zagen een afwijking van het algemeen evenwichtsmodel met volkomen concurrentie. Dit model is vooral bedoeld als theoretisch ijkpunt, het is geen beschrijving van de werkelijkheid. Aan de gestelde eisen in het model van een gelijke informatiepositie voor alle economische actoren en het ontbreken van elke toetredingsbarrière wordt in bijna geen enkele markt voldaan. Er is dus in bijna alle economische sectoren sprake van

een zekere mate van marktfalen. De vraag is of dit een vorm van specifieke overheidsinterventie nodig maakt. Marktfalen behoeft niet altijd overheidsinterventie, het kan ook gecorrigeerd worden door private acties. In de praktijk gebeurt dit bijvoorbeeld door kwaliteitsproblemen op te lossen met de invoering van keurmerken, waarmee de informatiekloof tussen aanbieders en afnemers kleiner wordt gemaakt. Ook het op eigen initiatief tot stand komen van allerlei productiestandaarden in de industrie is in veel gevallen op initiatief van private partijen tot stand gekomen. Dit neemt uiteindelijk niet weg dat in een aantal gevallen een interventie van de overheid nodig is. Dit kan geheel verschillende vormen hebben. Bijvoorbeeld het heffen van specifieke belastingen om externe effecten te verdisconteren in de prijs. Het kan ook door aanbieders verplichtingen op te leggen om zo informatiescheefheid, marktimperfecties en ongelijkheid terug te dringen. Het kan er in het uiterste geval toe leiden dat de overheid de uitvoering zelf ter hand neemt, zoals bijvoorbeeld in de drinkwatervoorziening. Eind 19^e eeuw ontstonden in grote steden private drinkwaterbedrijven die leidingen naar de huizen legden. Dit beperkte zich alleen tot de welgestelde buurten. Marktfalen zorgde in deze niet alleen voor ongelijkheid, ook positieve externe effecten gingen verloren. Het toegankelijk maken van schoon drinkwater voor alle burgers heeft namelijk een geweldig positief effect op de volksgezondheid. Om die reden hebben veel gemeenten in ons land private drinkwaterbedrijven opgekocht en omgezet in publieke drinkwaterbedrijven. Het is niet overdreven om te stellen dat het corrigeren van het marktfalen in de drinkwatervoorziening, samen met de aanleg van riolering, in de vorige eeuw het meeste heeft bijgedragen aan de sterke stijging van de levensverwachting van de bevolking.

2.3 Vormen van overheidsfalen

De term overheidsfalen is de tegenpool van marktfalen. Net als marktfalen zorgt overheidsfalen voor welvaartsverlies. Het theoretische fundament van overheidsfalen is onderontwikkeld in vergelijking met dat van marktfalen. Vaak is het gesprek over overheidsfalen anekdotisch van aard. In dit essay onderscheid ik vier vormen van overheidsfalen, te weten: beperkte greep op de bureaucratie, beperkte informatie, beperkte greep op markten, beperkingen als gevolg van het politieke proces.⁴ De vormen van overheidsfalen hebben betrekking op de consequenties van de allocatie van middelen die de overheid toepast. Indien de uitkomsten minder zijn dan maatschappelijk gewenst dan is sprake van overheidsfalen.

Beperkte greep op de bureaucratie geeft weer dat overheidsorganisaties, los van de politieke besluitvorming, ook hun eigen doelstellingen nastreven. Een veel voorkomend verschijnsel is dat overheidsdiensten streven naar vergroting van het eigen budget en de bijhorende personeelsformatie. Dit is een verschijnsel waarbij de eigen belangen van de organisatie gaan domineren en zo

⁴ Ontleend aan Joseph Stiglitz, *Economics of the public sector*, Norton, New York, 2000.

de maatschappelijke opgaven waar de betreffende uitvoeringsorganisatie voor staat overschaduwen. Dit alles gaat onder meer ten koste van de doelmatigheid van de werkprocessen. Het vergroten van de doelmatigheid van publieke diensten was één van de overwegingen om instrumenten van marktwerking in de publieke dienstverlening toe te passen. Een ander effect van de beperkte greep op de bureaucratie is dat het management op kosten van de belastingbetaler prestigieuze projecten kan entameren en te risicovolle investeringen kan plegen.

Beperkte informatie van de overheid betreft het gebrekkige inzicht in de behoeften van burgers als consument en de mogelijke gedragseffecten van overheidsingrepen. De overheid beschikt niet over de fijnmazige informatie die marktpartijen verkrijgen door het subtiele spel van vraag en aanbod op de markt. Concurrentie genereert informatie voor de klant. Dit gegeven was een belangrijke overweging om bepaalde publieke diensten te liberaliseren. Het idee is dat marktpartijen veel meer kennis hebben van de voorkeuren van klanten en daar beter met hun producten en diensten op in kunnen spelen. Het gevolg van beperkte informatie is dat productie en distributie van publieke diensten door de overheid niet goed aansluiten op de wensen van burgers. Een bron van ergernis en gemopper.

Beperkte greep op markten heeft betrekking op het feit dat de overheid met corrigerende maatregelen niet altijd het gewenste resultaat bewerkstelligt. Bijvoorbeeld als een corrigerende maatregel een verkeerde focus bij aanbieders tot gevolg heeft. Financiële prikkels kunnen zorgen voor teveel productie van de ene dienst en verwaarlozing van taken waar geen of een te zwakke prikkel voor bestaat. Dit worden in de wandelgangen perverse prikkels genoemd. Daarnaast kan het zijn dat de betreffende overheid maar een beperkte jurisdictie heeft, waardoor aanbieders bepaalde maatregelen makkelijk kunnen omzeilen.

Beperkingen als gevolg van het politieke proces omvat verschillende aspecten. Het gaat over de eigen belangen van politiek bestuurders die soms afhangen van hun relatie tot specifieke belangengroepen. Dit kan voor politiek gedreven ongelijkheid zorgen, waarbij specifieke groepen onevenredig profiteren van bepaalde voorzieningen. Druk van de publieke opinie is ook een factor van belang in deze. Op basis daarvan genomen besluiten leveren dan niet het gewenste welvaartseffect op. Het gaat ook over de tijdshorizon van politieke besluiten. Deze is bij politieke bestuurders vaak kort, terwijl de effecten zich op langere termijn openbaren. De voorkeur gaat gemakkelijk uit naar korte termijn succes in plaats van robuuste resultaten op lange termijn. Daardoor blijven vanuit welvaartsoptiek noodzakelijke ingrepen vaak achterwege. Hoe kortademiger politici worden, hoe groter het risico van deze vorm van overheidsfalen.

Een voorbeeld van overheidsfalen is de dreigende teloorgang van het AEB, het afvalbedrijf van de gemeente Amsterdam. Mogelijk dat alle vier de vormen van overheidsfalen in meerdere of mindere mate een rol spelen. Onderzoek zal moeten uitwijzen of er sprake is van een onderschatting van de marktdynamiek

en een overschatting van eigen kunnen. Bij de installatie van de nieuwe afvalenergiecentrale in 2007 waren in ieder geval kenners in de afvalbranche zeer sceptisch. De gebruikte techniek werd als te complex gezien en er was toen al een grote overcapaciteit voor verbrandingsinstallaties die zorgde voor een sterke prijsdruk. De techniek laat het nu afweten, terwijl de tarieven nog altijd zeer laag zijn. De Wereldbank liet in 1995 al een zeer kritisch rapport verschijnen over het functioneren van overheidsbedrijven onder de veelzeggende titel 'Bureaucrats in Business'.⁵ Voor beleidsmakers in de jaren tachtig en negentig waren rapporten als deze aanleiding om te pleiten voor de privatisering van overheidsbedrijven als antwoord op dit soort vormen van overheidsfalen.

2.4 Wisselwerking tussen marktfalen en overheidsfalen

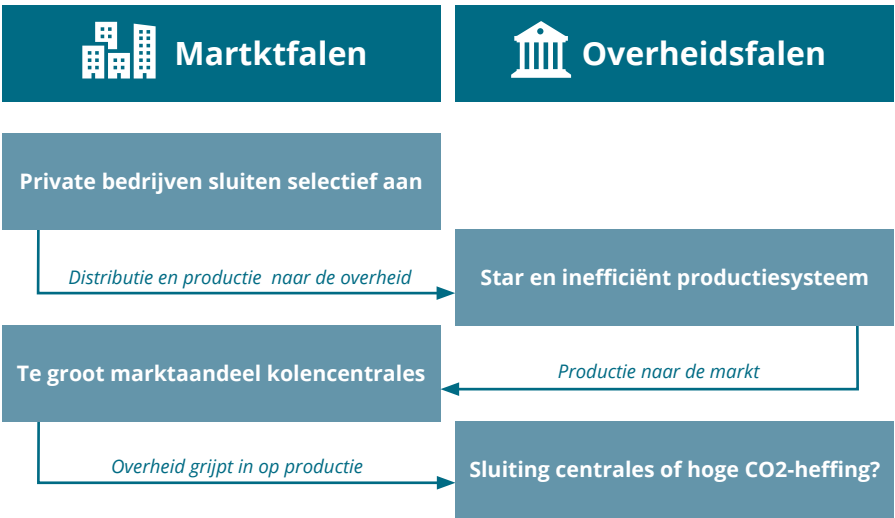
De uitwerking van het begrip overheidsfalen in de economische theorie is mager, ook de wisselwerking tussen marktfalen en overheidsfalen is theoretisch gezien nog een tamelijk onontgonnen terrein. Verreweg de meeste sturingsarrangementen in de publieke dienstverlening hebben zowel private en publieke kenmerken. Zie hiervoor hoofdstuk 5. Dit betekent dat er zowel sprake kan zijn van overheidsfalen als van marktfalen. Het betekent ook dat er sprake is van een interactie tussen marktfalen en overheidsfalen.

Dit is geen nieuw fenomeen. Denk bijvoorbeeld aan het achterwege blijven van allerlei infrastructurele voorzieningen in de eerste helft van de 19^e eeuw. Deze hebben geleid tot het ontstaan van talloze nutsbedrijven in handen van overheden. Dit was destijds een vorm van overheidsingrijpen om marktfalen te corrigeren. Op termijn bleken echter de nadelen: te dure voorzieningen en te weinig maatwerk, ofwel overheidsfalen. Introductie van marktwerking in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw was daar de beleidsreactie op. Het opnieuw naar de markt brengen van nutsbedrijven roept echter opnieuw problemen van marktfalen op, bijvoorbeeld het ontstaan van marktmacht bij geprivatiseerde uitvoeringsorganisaties. Overheidsingrijpen is nu weer aan de orde om dit te corrigeren. Een goede illustratie van de wisselwerking tussen marktfalen en overheidsfalen is de elektriciteitssector. Net als in de drinkwatersector waren elektriciteitsbedrijven in eerste aanleg private initiatieven. Maar deze private partijen sloten huishoudens en bedrijven maar selectief aan op het elektriciteitssysteem. Vanwege het ontbreken van deze positieve externe effecten heeft de overheid in het begin van de 20^e eeuw de productie en distributie naar zich toegetrokken. Tegen het einde van de 20^e eeuw werden echter steeds meer vormen van overheidsfalen gesignaleerd.

⁵ Worldbank, *Bureaucrats in Business, The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, 1995.

Het productie- en distributiesysteem was te star en te weinig efficiënt. Introductie van marktwerking door liberaliseren van de diensten en privatiseren van de productie- en leveringsbedrijven was het antwoord op overheidsfalen. De eerste risico's van marktfalen, onder andere het hoge marktaandeel van kolengestookte centrales, worden al weer manifest. De door de overheid voorgenomen sluiting van kolencentrales kan gezien worden als een antwoord op marktfalen. De overheid grijpt daarmee vergaand in op de allocatie van productiemiddelen. Sommige economen twijfelen er aan of deze ingreep vanuit welvaartsoptiek de juiste is. Zij pleiten voor een meer marktgeoriënteerde aanpak in de vorm van hoge CO2 heffingen. Dit levert de overheid geld op in plaats van dat het geld kost. Bovendien sluit de prikkel van de heffing beter aan op de oorzaak van het probleem, het verdisconteert de kosten van uitstoot in de prijs voor de afnemer. In feite wijzen zij daarmee op het risico van overheidsfalen met de voorgenomen sluiting.

In onderstaande figuur wordt de geschetste dynamiek in de elektriciteitssector geïllustreerd.



Er wordt vaak gesproken over de slinger in de pendule die heen en weer gaat. Van overheid naar markt en weer terug. Dit is op zichzelf een juiste waarneming, maar te algemeen van aard om praktische betekenis te hebben. De opgave is dieper te graven en het zoeken van de juiste balans in het instrumentarium per sector. Bij de juiste balans gaat het om het beste van twee werelden te verenigen en een giftige cocktail te vermijden. Zoveel als mogelijk marktfalen én overheidsfalen te vermijden. De bekende econoom Avinash Dixit stelt dat second-best oplossingen vaak het hoogst haalbare zijn en dat soms genoeg moet worden genomen met third-best oplossingen.⁶ Daarbij is er vaak niet één optimum, maar zijn er verschillende effectieve sturingsarrangementen.⁷ De uitkomsten hangen mede af van hoe marktfalen en overheidsfalen gewogen worden. De mate waarin marktfalen en overheidsfalen voorkomen kan objectief gemeten worden, de beoordeling van de uitkomsten is echter normatief van aard. Neem de bijvoorbeeld de beoordeling van de effecten ongelijkheid. Wat voor de een acceptabele vorm van ongelijkheid is, is dat voor de ander niet. De maatschappelijke opvatting over ongelijkheid is in Nederland een andere dan in bijvoorbeeld Engeland.

Bij de normatieve weging van marktfalen en overheidsfalen kunnen publieke belangen behulpzaam zijn. Bijvoorbeeld door nader invulling te geven aan publieke belangen als toegankelijkheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid. Met de invulling daarvan op sectorniveau wordt een norm vastgesteld op basis waarvan de ernst van marktfalen en overheidsfalen gewogen kan worden.

Een integrale theorie van marktfalen en overheidsfalen, waar de onderlinge wisselwerking een belangrijk onderdeel van uitmaakt, zou goede diensten kunnen leveren bij het vinden van acceptabele en robuuste second-best oplossingen. Helaas is het nog niet zover. Het ontbreken van een integrale theorie over marktfalen en overheidsfalen maakt dat de benadering nog een te sterk intuïtief karakter heeft. Dit alles neemt in mijn ogen de relevantie van de benadering niet weg. Er is wel werk aan de winkel voor economen.

⁶ Zie A.Dixit, *The Making of Economic Policy, A Transaction-cost Politics Perspective*, 1996, The MIT Press, Cambridge/London.

⁷ Zie onder Misja Mikkers in zijn oratie, waarin hij de verschillende zorgstelsels in de wereld voor curatieve zorg vergelijkt. M.Mikkers, *The Dutch healthcare system in international perspective*, Tilburg University, 2016.

3

Enkele relevante leerstukken uit de economie

Het introduceren van prestatieprikkels bij uitvoeringsorganisaties is in dit betoog de kern van marktwerking in de publieke dienstverlening. Hiertoe staan verschillende wegen open, zoals we zullen zien in het volgende hoofdstuk. Prestatieprikkels krijgen uiteindelijk hun beslag in de af te sluiten contracten met uitvoeringsorganisaties, waarbij de verlangde prestaties veel preciezer dan voorheen worden vastgesteld. De economische theorie biedt een aantal aanknopingspunten die relevant zijn voor de contractvorming in de publieke dienstverlening. In aanvulling daarop zijn enkele bestuurskundige leerstukken goed bruikbaar in dit verband. In de leerstukken die ik in dit hoofdstuk de revue laat passeren wordt het strategisch gedrag van de spelers in een sector geanalyseerd. Het strategisch gedrag kan verklaren waarom er sprake is van marktfalen en overheidsfalen.

Zo zijn het leerstuk van de incomplete contracten en het leerstuk van de regulering in dit verband relevant. Deze komen in paragraaf 3.1 aan de orde. Een daarmee samenhangende vraag is hoe contractonderhandelingen tussen partijen zorgen voor effectieve uitkomsten. De transactiekostentheorie biedt daarvoor goede aanknopingspunten. In paragraaf 3.2 ga ik ook in op de theorie van de 'commons'. Het uit elkaar trekken van beleid en uitvoering heeft ook een keerzijde. Er ontstaan allerlei agency-vraagstukken. Ter aanvulling en nuancering op de agencytheorie wordt ook de theorie van stewardship aangehaald. Dit wordt in paragraaf 3.3 toegelicht.

3.1 Incomplete contracten en regulering

Bij het opfrissen van mijn theoretische kennis werd ik door mijn promotoren gewezen op het leerstuk van de incomplete contracten. Met name enkele artikelen van de Amerikaanse econoom Oliver Hart waren voor mij zeer verhelderend.⁸ De artikelen laten zien dat het wijdverbreide beeld dat prijs en kwaliteit altijd goed te contracteren zijn onjuist is. De relatie tussen prijs en kwaliteit ligt veel subtieler. Men spreekt van incomplete contracten als niet alle gewenste prestaties die een organisatie moet leveren vast te leggen zijn in sluitende contractafspraken.

⁸ Zie onder meer O.Hart, *Incomplete contracts and the theory of the firm*, in O.Williamson, S.Winter, *The Nature of the Firm, Origins, Evolution, and Development*, Oxford University Press, Oxford, 1993 en O.Hart e.a., *The Proper Scope of Government, Theory and an application on Prisons*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, nr 4 (november 1997).

In de economische theorie heten dit de niet-contracteerbare afspraken. De vraag is wat de effecten hiervan zijn en hoe welvaartsverlies voorkomen kan worden. In de ogen van Oliver Hart zijn met name afspraken over kwaliteit moeilijk af te dwingen in contracten. De aanbieder van diensten heeft bij incomplete contracten de nodige vrijheidsgraden bij de invulling van de te leveren kwaliteit. Zij bezitten, zoals dat in de economische theorie heet, de residuele controle over niet-contracteerbare afspraken, in dit geval de kwaliteit. Volgens Hart zullen aanbieders alleen dan in kwaliteit investeren indien zij hiervoor financieel worden gecompenseerd. Als dit niet het geval is dan zal in het contract kostenbesparing dominant zijn, ook als dat ten koste gaat van de kwaliteit. Kwaliteitsverlies hoeft echter niet altijd op te treden. Hart concludeert namelijk ook dat de mate van reputatiegevoeligheid van partijen bepaalt in hoeverre over niet-contracteerbare prestaties bevredigende afspraken kunnen worden gemaakt. Reputatie speelt onder meer een belangrijke rol als partijen een langdurige relatie met elkaar hebben. In een eventuele nieuwe onderhandelingsronde worden immers door beide partijen de ervaringen uit het verleden meegenomen. Een aanbieder kan het dus niet al te gek maken, de residuele controle kan bij een hoge reputatiegevoeligheid niet worden misbruikt. Mij heeft dit leerstuk erg geholpen om problemen die in de praktijk bij de contractvorming ontstaan te doorgronden. Oliver Hart heeft voor deze bijdrage aan de economische theorie in 2014 de Nobelprijs voor de economie gekregen.

Regulering is een specifieke vorm van contractering die voor de publieke dienstverlening van belang is. Contractering is in de regel gebaseerd op een tweezijdige relatie, bij regulering worden de contractvoorwaarden daarentegen eenzijdig door de overheid opgelegd. Voor economen, waaronder Jean Tirole (Nobelprijswinnaar 2016), is regulering een oplossing daar waar markten falen en concurrentie niet mogelijk is.⁹ Dit is onder meer het geval bij natuurlijke monopolies, waarbij de overheid aan de betreffende uitvoeringsorganisaties een wettelijk monopolie heeft gegeven. Denk daarbij aan drinkwaterbedrijven en beheerders van energienetwerken. Met het wettelijk monopolie is concurrentie uitgesloten. Regulering kan gebruikt worden om prestatieprikkels te introduceren. Het tot dusver ontwikkelde instrumentarium is vooral gericht op regulering van de tarieven. De traditionele vorm van tariefregulering is een vergoeding van de gemaakte kosten vermeerderd met een genormeerde winstopslag. Het doel van deze vorm van regulering is vooral het voorkomen van al te grote winsten, de prikkels om de doelmatigheid te vergroten zijn daarentegen zwak. Bij dit instrument hoeft de kwaliteit van dienstverlening hier niet onder te leiden, integendeel. Deze vorm van regulering kan er zelfs voor zorgen dat in de infrastructuur sprake is van overinvesteringen. In dat verband wordt ook wel gesproken over 'goldplating'. Bij meer recent ontwikkelde instrumenten van regulering, zoals maatstafregulering, wordt juist gezocht naar sterkere doelmatigheidsprikkels door de kosten te vergelijken of benchmarken met vergelijkbare bedrijven.

⁹ Zie onder meer Jean Tirole, *Economics for the Common Good*, Princeton University Press, Princeton, 2017.

Dit kan op korte termijn veel kostenbesparingen opleveren, maar kan daarentegen op langere termijn ten koste gaan van de kwaliteit. Bij netwerkbedrijven betreft dit de betrouwbaarheid van de infrastructuur. Het is tot dusver nog niet goed gelukt om met het nieuwe instrumentarium dit risico te ondervangen. Een specifiek risico bij regulering is de zogenaamde 'regulatory-capture'. Dit houdt in dat de toezichthouder of regulator te nauwe banden heeft met de sector. De regulator legt weliswaar eenzijdig besluiten op aan de sector, maar deze reflecteren in die situatie meer het belang van de sector dan het algemeen belang.

Betekenis voor de publieke dienstverlening

De praktijk leert dat in de publieke dienstverlening complete contracten uitzondering zijn, in de regel is sprake van incomplete contracten. Dat wordt zichtbaar als de prestaties in een contract scherper worden gedefinieerd. Het leerstuk van de incomplete contracten laat zien dat met name kwaliteit van dienstverlening kwetsbaar is, omdat deze lastig te definiëren en daarmee te contracteren is. Dit biedt aanbieders van publieke diensten mogelijkheden om een meer dan evenredig hogere prijs voor kwaliteit in rekening te brengen of sluiptwegen te vinden om kwaliteit te beperken. We zullen in volgende hoofdstukken zien dat dit in uiteenlopende sectoren in de publieke dienstverlening voorkomt.

Regulering is relevant voor die delen van de publieke dienstverlening waar concurrentie niet mogelijk of ongewenst is en uitvoeringsorganisaties een wettelijk monopolie hebben. Er is bij de toepassing van regulering altijd een afweging tussen kwaliteit en doelmatigheid. Ook dit komt in de casuïstiek in hoofdstuk 8 over het contracteren van kwaliteit terug.

3.2 Transactiekosten

Tijdens het schrijven van mijn proefschrift kwam ik ook een artikel van Ronald Coase uit 1937 tegen.¹⁰ Ik vind dit een briljant artikel door zijn eenvoud van redeneren. In het artikel vraagt Coase zich af waarom in een markteconomie niet alle economische activiteiten via de markt lopen. Wat is het voordeel om transacties via de markt te vervangen door een bedrijf met hiërarchische gezagsrelaties. Het antwoord is transactiekosten. Vaak is het goedkoper om mensen in dienst te nemen in plaats van hun diensten in te huren. Denk daarbij aan de praktijk. Vandaag de dag is soms een netwerk met allemaal ZZP-ers heel handig, maar in veel gevallen is het toch effectiever om mensen in loondienst te nemen. De keuze hangt af van omvang van de transactiekosten. Met de transactiekostentheorie kan de optimale contractrelatie tussen contractpartijen worden vastgesteld. Bij transactiekosten gaat het niet sec om de kosten die samenhangen met het opstellen van de juridische documenten horend bij het contract, maar ook om de kosten die verbonden zijn aan de voorbereiding en naleving van het contract.

¹⁰ Zie R. Coase, *The Nature of the Firm*, *Economica*, nr. 4, p. 386-405.

Ronald Coase was met zijn analyse van de afnemer-leverancierverhouding in de marktsector de grondlegger van de transactiekostentheorie. Hij heeft mede op basis van dit artikel in 1991 de Nobelprijs voor de economie gekregen.

De transactiekostentheorie onderzoekt de optimale contractrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij een grote onderlinge afhankelijkheid kan het verstandiger zijn om alle activiteiten onder één dak te brengen. De transactiekosten van in-huis organiseren zijn in dat geval lager dan bij een leverancier buiten de deur. Private bedrijven maken op basis van de verwachte transactiekosten een keuze tussen 'make or buy'. De keuze voor 'make' betekent het verticaal integreren van de productieketen binnen de eigen organisatie. De keuze voor 'buy' stelt eisen aan de vorm van contractering. Met name Oliver Williamson heeft dit nader uitgewerkt en op zijn beurt hiervoor in 2009 de Nobelprijs voor de economie gekregen. In zijn ogen is voor het aangaan van lange termijn relaties met hoge investeringen een vorm van 'relationele contractering' nodig.¹¹ De investeringen kunnen zowel betrekking hebben op kennis als op kapitaalgoederen. Bedrijven met dure en kwetsbare installaties laten het periodieke onderhoud verrichten door een beperkt aantal 'bevriende' onderhoudsbedrijven, dat werk wordt niet zomaar in de markt gezet met een openbare aanbesteding. Alleen met 'relationele contractering' wordt recht gedaan aan de sterke onderlinge afhankelijkheid. De leverancier misbruikt in die relatie de residuele controle over niet-contracteerbare afspraken niet en de afnemer compenseert redelijkerwijs de leverancier voor extra te maken kosten. Het is een proces van geven en nemen. Dit veronderstelt een onderlinge vertrouwensrelatie en een hoge gevoeligheid voor reputatieverlies.

Daar waar de noodzaak daartoe ontbreekt is een andere vorm van contractering mogelijk. In dat geval worden conflicten voornamelijk langs de juridische weg uitgevochten, de gang naar de rechter wordt daarbij niet geschroomd. Een sterk op juridische leest geschoeide vorm van contractering, neo-klassieke contractering in de woorden van Williamson, past bij incidentele transacties of inkoop van niet-strategische goederen. Denk bijvoorbeeld aan het inkopen van goed te specificeren kantoorinrichting.

Transactiekosten zijn ook relevant in gevallen dat in ketens wordt samengewerkt en er meer dan twee partijen betrokken zijn in de contractvorming. De complicerende factor bij samenwerking met meerdere partijen is dat de baten en lasten van een gezamenlijk initiatief ongelijk verdeeld kunnen zijn. Een herverdeling daarvan is ingewikkeld, zeker in samenwerkingsverbanden waar meer dan twee partijen bij betrokken zijn. De politicologe Elinor Ostrom, mede Nobelprijswinnaar in 2009, heeft baanbrekend onderzoek naar het functioneren van de zogenaamde

¹¹ Zie onder meer O. Williamson, *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York, 1985.

¹² Zie onder meer E. Ostrom, *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems*, *The American Economic Review*, 2010, 100 (3), 641-672.

'commons' gedaan.¹² Op basis van praktijk van het beheer van natuurlijke bronnen is zij gaan onderzoeken wanneer op het niveau van samenwerkingsverbanden een proces van geven en nemen tot stand komt zonder dat de overheid dit van bovenaf oplegt. Dit veronderstelt coördinatiemechanismen die uitstijgen boven het directe eigen belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners. De uitkomst is een vorm van coproductie rond een concreet maatschappelijk doel. Dit werkt vooral in een al langer bestaande coöperatieve cultuur op lokaal en regionaal niveau, waarbij sociale controle en reputatie belangrijke mechanismen zijn bij de handhaving van de gemaakte afspraken. Dwingende overheidsinterventies kunnen dit echter doorkruisen.

Betekenis voor de publieke dienstverlening

Met de introductie van prestatieprikkels in contracten worden transactiekosten manifester. Contractvorming is gevoelig en complex als contracten niet alleen incompleet zijn, maar er ook sprake is van een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen contractpartijen. Met name in hoofdstuk 9 zullen de nodige voorbeelden in het kader van de publieke dienstverlening de revue passeren. Zichtbaar is dat in verschillende sectoren neo-klassieke contractering plaatsvindt, terwijl relationele contractering meer op zijn plaats zou zijn. De uit de praktijk ontwikkelde theorie over de 'commons' biedt aanknopingspunten hoe op lokale en regionale schaal succesvolle samenwerkingsverbanden tot stand kunnen worden gebracht die de directe eigen belangen van betrokkenen overstijgen. Goed onderzocht moet worden in welke sectoren in de praktijk een vruchtbare bodem bestaat voor het werken op basis van de beginselen van de 'commons'. Waar dat het geval is dient de regierol van de overheid vooral faciliterend te zijn en niet op voorhand verplichtingen op te leggen. Daar waar de voorwaarden voor 'commons' ontbreken is daarentegen meer coördinatie of regie vanuit de overheid op zijn plaats. Dit is de thematiek die in hoofdstuk 10 aan de orde komt.

3.3 Agency-vraagstukken

Agency-vraagstukken hebben betrekking op de verschillende informatieposities van de afzonderlijke contractpartijen. De agencytheorie, ook wel de principaal-agenttheorie genoemd, is oorspronkelijk ontstaan naar aanleiding van de splitsing tussen het eigendom en het management in grote bedrijven. Eind van de negentiende eeuw gingen eigenaren van grote industriële bedrijven professionele managers van buiten inhuren om leiding te geven aan het bedrijf. Deze ontwikkeling was ook de voedingsbodem van het 'scientific management'. De agencytheorie analyseert de relatie tussen de eigenaar van het bedrijf (principaal) en de uitvoerende manager (agent). Met de splitsing van functies worden eigenaren geconfronteerd met het gegeven dat de uitvoerende manager meer informatie heeft over het reilen en zeilen van het bedrijf dan de eigenaren zelf. Dit kan problemen geven omdat de manager de informatievoorsprong voor zijn eigen belang kan aanwenden. Het eigenbelang kan zitten in een hogere beloning voor hemzelf en zijn naaste medewerkers of in aansprekende inves-

teringsprojecten of overnames die zijn imago versterken, maar die uiteindelijk niet ten goede komen aan de eigenaren. In de agencytheorie wordt onderzocht welke activiteiten de principaal kan ondernemen om zijn agent zodanig te disciplineren dat deze zich maximaal inzet voor de belangen van de eigenaren. Deze inspanningen gaan echter gepaard met extra kosten. De principaal probeert daarbij te optimaliseren tussen de opbrengsten van de extra inspanningen en de bijhorende kosten.

De agencytheorie is later door onder meer Holstrom (Nobelprijswinnaar 2016) uitgebreid met analyses voor het geval er sprake is van meerdere principalen.¹³ Er is in feite sprake van meervoudig opdrachtgeverschap, waarbij verschillende doelstellingen worden gehanteerd. 'Multi-principals' en 'multi-tasks' wordt dit genoemd. Dit geeft in de regel de agent, het management van de aanbieder, veel ruimte om eigen prioriteiten te stellen en eigen belangen na te streven. De agencytheorie legt sterk de nadruk op het nastreven van de eigen belangen van de betrokken spelers. Mede in reactie hierop is binnen de bestuurskunde het leerstuk van 'stewardship' ontwikkeld. In dit leerstuk wordt aangegeven dat het in ieder geval in de publieke sector onder bepaalde omstandigheden mogelijk is om de relaties tussen principaal en agent te verbeteren. De kern daarbij is het gezamenlijk kunnen formuleren van doelen en normen.¹⁴

Betekenis in de praktijk

Met de introductie van marktwerking in de publieke dienstverlening worden de agencyproblemen zichtbaarder. Hierbij gaat het zowel over 'multi-principals' als 'multi-tasks'. Met het ontstaan van meervoudige sturing is in de publieke sector sprake van een gelaagdheid in principaal-agentrelaties: tussen regering en parlement bij het uitvoeren van beleid, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij het uitvoeren van het contract, tussen de managers en de medewerkers bij het uitvoeren van het werk. Daar komen nog de relaties tussen beleidsmakers, toezichthouders en uitvoerders bij als het gaat om controle en verantwoording. Ook tussen overheidslagen zijn de belangen en doelstellingen niet altijd gelijk. Bij meerdere doelstellingen gaat het bijvoorbeeld om de operationele invulling van de publieke doelen, te weten betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening. Wat de combinatie van 'multi-principals' en 'multi-tasks' in de praktijk betekent komt met name in hoofdstuk 10 over de versnippering van verantwoordelijkheden aan de orde. Als elk van de principalen louter de eigen doelstellingen en prioriteiten nastreeft verzwakt dit de sturing vanuit de overheid. De agencytheorie legt de mogelijke kwetsbaarheid van de meervoudige sturing bloot.

¹³Holmstrom, B., P. Milgrom, Multi task principal-agentanalyses: incentive contracts, asset ownership and job design, Technical Report nr. 6, Stanford University, 2000.

¹⁴Zie onder andere T. Schillemans, Moving beyond the clash of interests, On stewardship theory and the relations between central government and public agencies, Public Management Review, 2012 1-22.

3.4 Leerstukken in samenhang

De hiervoor gepresenteerde leerstukken treden vaak in samenhang op. Incomplete contracten geven de uitvoeringsorganisaties veel ruimte om een eigen invulling te geven aan contractuele afspraken. Contracten die in meerdere of mindere mate incompleet zijn. Dat gaat gepaard met allerlei agency-problemen. Indien de principaal dit wil beperken zal geïnvesteerd moeten worden in het verkrijgen van extra informatie om de agent te disciplineren. Deze kosten zijn niets anders dan transactiekosten. Hoe incompleter de contracten zijn, hoe grotere de agency-problemen en de bijgaande transactiekosten. In de hoofdstukken 7 tot en met 10 zullen de nodige voorbeelden de revue passeren waar de samenhang tussen de leerstukken in de praktijk optreedt.

In dit hoofdstuk zijn ook twee leerstukken vanuit bestuurskundige hoek kort aangestipt. De theorie van de 'commons' en stewardship laten zien dat ondanks potentiële agency-problemen er toch gehandeld kan worden op basis van gezamenlijke belangen. Daarmee wordt ook wat tegengas gegeven aan economen die gedrag louter vanuit het eigen belang en bijhorend opportunisme analyseren. Misschien heeft dit verschil te maken met de herkomst van de leerstukken. De economische leerstukken zijn ontwikkeld op basis van casuïstiek in de marktsector, terwijl de bestuurskundige leerstukken hun empirie uit het publieke domein hebben gehaald. In mijn optiek moet je in de analyse niet op voorhand uitgaan van handelen uit eigen belang en opportunisme, maar wel altijd rekening houden met de mogelijkheid dat het optreedt.

4

Vormen van marktwerking

De term marktwerking valt al snel als er iets misgaat in de publieke dienstverlening. Het is echter niet altijd duidelijk wat de marktwerking in de betreffende situatie nu precies behelst. Dit leidt tot misverstanden en spraakverwarring. Een bekend voorbeeld is de status van de NS. Vaak wordt gezegd dat sinds de privatisering van de NS van alles is misgegaan in de spoorsector. In de praktijk is de NS echter nooit geprivatiseerd. Sinds 1938 is het een staatsbedrijf waarvan de aandelen nog altijd in handen van de rijksoverheid zijn. Voor we de praktijk en de theorie induiken is het zaak om de relevante kernbegrippen rond marktwerking nader te duiden. De beleidstheorie achter marktwerking is dat marktprikkels zullen leiden tot meer kwaliteit, innovatie en doelmatigheid en dat daarmee de dienstverlening aan burgers en bedrijven zichtbaar zal verbeteren. Daarmee wordt overheidsfalen teruggedrongen, maar heeft wel als risico dat marktfalen wordt geïntroduceerd.

In dit essay omvat de introductie van marktwerking zowel het omvormen van publieke diensten naar private diensten als het injecteren van marktprikkels in de publieke diensten. Marktwerking hanteer ik als een neutraal begrip, het is een set aan instrumenten met marktprikkels die in contracten worden opgenomen om zo tot betere prestaties te komen. Daarbij behandel ik wel een breed pallet aan instrumenten. In paragraaf 4.1 wordt eerst liberaliseren toegelicht, daarna privatiseren in paragraaf 4.2 en reguleren in paragraaf 4.3. Het toepassen van instrumenten die ontleend zijn aan de marktsector worden ook wel aangeduid met New Public Management. Dit wordt in paragraaf 4.4. behandeld. Het begrip verzelfstandiging is daar nauw aan verbonden, hetgeen in paragraaf 4.5 wordt toegelicht. De reden waarom ik kies voor een brede invulling van het begrip marktwerking komt overeen met de praktijk van alledag. In veel sectoren worden namelijk de bovengenoemde instrumenten in combinatie ingezet. In de genoemde paragrafen wordt ook kort de belangrijkste maatschappelijke kritiek aangehaald die de inzet van deze instrumenten oproepen. In paragraaf 4.6 volgt een korte slotbeschouwing, waarin teruggedrepen wordt op de theoretische beschouwingen uit de vorige hoofdstukken.

4.1 Liberaliseren

Liberaliseren is de introductie van concurrentie door het toelaten van nieuwe aanbieders. Een veelgebruikt voorbeeld is de telecommarkt, waarbij in de jaren tachtig het monopolie van KPN is opengebroken door de markt vrij te geven voor nieuwe toetreders. De burger kan sindsdien als consument kiezen en zo worden aanbieders door de keuzevrijheid van de klanten aangezet tot betere prestaties. De telecommarkt was de eerste overheidsdienst van enige omvang waarin

concurrentie werd toegestaan. In de decennia daarop volgden andere netwerksectoren als post, energie, stads- en streekvervoer en afvalverwerking. De impuls tot liberalisering in deze sectoren komt vanuit de EU, waarbij de versterking van de interne markt de belangrijkste drijfveer is. De lidstaten zijn verplicht om eenmaal vastgestelde Europese richtlijnen over liberalisering om te zetten in nationale wetgeving, waarbij ook veel belemmerende regels worden geschrapt. Tegelijkertijd worden ook nieuwe regels ingevoerd, met name gericht op het vaststellen van spelregels in de nieuw ontstane markt. Liberalisering gaat derhalve gepaard met herregulering.

Na het uitvaardigen van richtlijnen voor de netwerksectoren heeft de EU de pijlen gericht op andere onderdelen van de publieke sector, waaronder de gezondheidszorg, de arbeidsbemiddeling, de woningmarkt en het pensioenstelsel. De witboeken die dit wilden bewerkstelligen zijn echter nooit omgezet in verplichtende richtlijnen, zoals we die in de netwerksectoren kennen. Veel lidstaten gingen namelijk binnen de EU op de rem staan en wilden de ordening van deze sectoren onder de soevereiniteit van het eigen land houden. Dit neemt niet weg dat in verschillende van die sectoren inmiddels de bestaande wettelijke monopolies zijn afgeschaft en er sprake is van toetreding van nieuwe aanbieders. Denk in ons eigen land aan de toelating van privéklinieken in de ziekenhuiszorg, de afschaffing van publieke uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswet en de ziektewet en de overdracht van de opleiding en training bij arbeidsbemiddeling aan de private markt. Er waren hiervoor geen verplichte richtlijnen vanuit Europa, maar verschillende lidstaten waaronder Nederland hadden blijkbaar de smaak van liberalisering te pakken. Om dit proces aan te jagen heeft het ministerie van Economische Zaken het programma Markttwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, afgekort MDW, opgezet. Veel rapporten uit de koker van het MDW-programma zijn een impuls geweest voor markttwerking en deregulering in uiteenlopende sectoren.

Bij beoordeling van de liberalisering moet goed onderscheid worden gemaakt tussen sectoren waar het allocatiemechanisme wordt 'overgedragen' aan de markt en sectoren waar het allocatiemechanisme ondanks de liberalisering bij de overheid blijft. Bij overdracht aan de markt bepalen de individuele transacties van burgers en bedrijven de leveringscondities en de allocatie van de productiemiddelen kapitaal en arbeid. Bij de telecomdiensten en levering van energie is dit onder meer het geval. Het kan echter ook zijn dat de overheid als agent van de burgers de leveringsvoorwaarden in onderling overleg met aanbieders vaststelt. De overheid sluit in dat geval een collectief contract met aanbieders. Daarbij worden de diensten in concurrentie aanbesteed. Dit is bijvoorbeeld het geval in het regionaal OV en bij de jeugdhulp.

Het overlaten van de transactie aan de burger is de meest vergaande stap. De burger kan zelf de afweging tussen prijs en kwaliteit maken en in theorie ook van de aanschaf afzien. Dit laatste is vaak alleen maar theorie. Zonder elektriciteit en telefonie is het bijna niet mogelijk om te participeren in de maatschappij.

Alhoewel, zelfopwekkers van energie kunnen zich zonder de energiemarkt redden. Daar waar de burger niet echt kan kiezen sluit de overheid collectieve contracten met publieke dienstverleners. Dit geldt onder meer voor diensten met een grote informatiescheefheid en markten met een verzekeringskarakter. Hier worden burgers in feite beschermd. Ook schaalvoordelen kunnen dusdanig zijn dat alleen met collectieve contracten gecreëerd aanbod tegemoet kan worden gekomen aan de belangen van de burgers als klant.

Het vrijgeven van de markt verloopt in de regel gefaseerd. Zo is in de elektriciteitssector de markt in de periode 1998-2004 in drie stappen vrijgegeven, te beginnen met de grootverbruikers en eindigend met de markt voor kleinverbruikers. Ook in de ziekenhuiszorg is de vrij contracteerbare zorg in stappen vrijgegeven. Bij de eerste stap in 2005 omvatte het 10% van de ziekenhuiszorg. Dit is uiteindelijk opgelopen tot 70% in 2012. Doel van de stapsgewijze invoering is om enerzijds schokken in het systeem te voorkomen en anderzijds de zittende, van oudsher monopolistische, aanbieders te laten wennen aan concurrentie.

In de loop van de jaren is kritiek ontstaan op het liberaliseren van publieke diensten. Een van de belangrijkste kritiekpunten is dat concurrentieprikkels de aanbieders er toe kunnen verleiden om de krenten uit de pap te willen vissen, ofwel cherry-picking. Er worden dan alleen diensten aangeboden die een aantrekkelijke winstmarge opleveren. Daarmee komt de toegankelijkheid van het geheel aan publieke diensten onder druk te staan. Daarnaast worden het opdrijven van prijzen en uitholling van kwaliteit als risico's van concurrentie genoemd.

4.2 Privatiseren

Bij privatisering is de beleidstheorie dat vervanging van publiek door privaat eigendom de motor is voor verbetering van prestaties. De gedachte is dat private eigenaren het bedrijf scherper aanspreken op de financiële prestaties dan publieke eigenaren. Naar verwachting zal dit vooral de efficiency bevorderen. In tegenstelling tot de liberalisering van markten is het niet de EU die privatisering afdwingt. Sterker nog: in het Verdrag van Rome zijn nadrukkelijk geen eisen opgenomen over de invulling van het eigendom van bedrijven. Dit alles neemt niet weg dat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in veel landen op grote schaal privatiseringen hebben plaatsgevonden. De wens tot privatisering kende in eerste aanleg vooral een financiële drijfveer bij nationale overheden. Privatisering zorgde namelijk voor welkome inkomsten voor de staatskas die door de crisis in het begin van de jaren tachtig in veel landen in het ongereede was gekomen.

De eerste grote privatiseringen in Nederland in die jaren waren DSM (1989) en de Postbank (1990). Dit waren overheidsbedrijven die al in commerciële markten opereerden. Latere grote privatiseringen hadden onder meer betrekking op de beursgang van KPN in 1993 en de verkoop van de energiebedrijven Nuon en

Essent in 2009. Dit waren privatiseringen die na de liberalisering van de markt hun beslag kregen en vele miljarden euro's opleverden voor de publieke aandeelhouders. De afgelopen jaren zijn er geen grote privatiseringen geweest met uitzondering van het terugbrengen van de ABNAMRO en de verzekeraars ASR en Reaal naar de markt na de eerdere nationalisatie. Dit is echter meer een herstel van de situatie van voor de financiële crisis dan een bewuste marktwerkingsoperatie. Mogelijk dat in 2019 weer grote 'echte' privatisering plaatsvindt als de gemeentelijke aandeelhouders van Eneco de verkoop van het bedrijf doorzetten. In de periode 1989-2010 zijn ruim 60 bedrijven en diensten van de rijksoverheid geprivatiseerd door verkoop van de aandelen.¹⁵

Voor veel beleidsmakers was in de jaren tachtig Engeland het grote voorbeeld. Privatisering werd door de regering Thatcher voortvarend aangepakt, voor liberalisering van de markten was in eerste aanleg minder aandacht. Het gevolg was dat in de nutsectoren publieke monopolies werden vervangen door private monopolies. De gewenste sanering kwam tot stand, maar het waren de private aandeelhouders die profiteerden van mooie dividenden, terwijl de burgers met tariefsverhogingen geconfronteerd werden. Nederlandse beleidsmakers hebben hiervan geleerd door het adagium 'eerst liberaliseren, dan privatiseren' tot uitgangspunt van beleid te maken. Het idee hierachter is dat het liberaliseren van de dienstenmarkten het meeste voordeel oplevert voor de consument. Op het moment dat er een volwassen markt is gecreëerd wordt privatisering als een logische vervolgstap gezien, omdat met privatisering van de voormalige monopolist een gelijk speelveld ('level playing field') voor alle partijen ontstaat.

Het idee is dat het gelijke speelveld onder druk komt te staan als het overheidsbedrijf een dominante positie in de geliberaliseerde markt blijft innemen. De overheid komt dan namelijk in de verleiding om concurrentieprikkels te beperken teneinde de positie van het eigen overheidsbedrijf en de bijhorende aandeelhouderswaarde overeind te houden. Een verwijt dat het Rijk heeft gekregen bij het niet opnieuw aanbesteden van de HSL-Zuid na het Fyra-debacle. Naar het oordeel van de critici bleef de concessie voor de HSL bij NS mede door de druk van het ministerie van Financiën dat aandeelhouder is van het bedrijf. Een staatsbedrijf dat opereert in een concurrerende omgeving kan derhalve zorgen voor vertroebeling van de verhoudingen in de sector en ingezette hervormingsprocessen compliceren. Tijdige privatisering van het betreffende overheidsbedrijf lost in een dergelijke situatie het probleem van strijdige belangen op door het beëindigen van de eigendomsrelatie tussen overheid en bedrijf. Dit alles uiteraard met de veronderstelling dat de maatschappelijke voordelen van verdergaande liberalisering mogelijke nadelen van privatisering overtreffen.

¹⁵ De in dit hoofdstuk genoemde cijfers over privatiseringen verzelfstandiging zijn ontleend aan bijlage 3 van het rapport *Verbinding verbroken?* van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging.

Het kwijtraken van directe zeggenschap van de overheid in het bedrijf is een belangrijk kritiekpunt bij privatisering. De overheid kan het eigendom niet meer gebruiken om corrigerend op te treden en zo publieke belangen te beschermen. De dreigende overname van de reeds geprivatiseerde KPN door de Mexicaanse miljardair Slim in 2013 riep vragen op over de consequenties voor investeringen in het vaste telefoonnet. Het verschuiven van zeggenschap naar het buitenland ligt extra gevoelig voor bedrijven waarbij grote publieke belangen spelen. Bij Air France-KLM heeft het Rijk in 2019 weer aandelen gekocht om het Nederlandse belang veilig te stellen. Sinds kort wordt ook weer nagedacht over mogelijk wettelijke beperkingen bij verkoop van strategische 'assets' aan buitenlandse investeerders. Een ander belangrijk kritiekpunt op privatisering is dat geprivatiseerde bedrijven hun publieke karakter verliezen door het inruilen van publieke waarden voor commerciële doelstellingen. Ook sterk gestegen beloningen roepen veel verontwaardiging op in de politiek en de media.

4.3 Reguleren

Bij regulering worden de leveringsvoorwaarden van aanbieders eenzijdig opgelegd. Het instrument regulering komt regelmatig voor in combinatie met liberalisering. Regulering is dan een alternatief voor dat deel van de sector waar concurrentie niet mogelijk of ongewenst is. Dit is met name het geval in netwerksectoren waar de diensten zijn geliberaliseerd, maar de netwerken nog monopolies blijven. Bij grote schaalvoordelen is het namelijk maatschappelijk gezien ongewenst om concurrerende netwerken aan te leggen. We spreken dan van natuurlijke monopolies. Het risico bestaat dat de bedrijven die, naast leverancier van diensten ook eigenaar zijn van de netwerken, concurrerende dienstverleners het leven moeilijk kunnen maken. Bijvoorbeeld door kruissubsidies toe te passen, waarbij tekorten op de ene plek worden goedgemaakt door winsten op een andere plek. Zo kunnen bedrijven die netwerken bezitten hun winsten op hun monopolistische netwerken opschroeven om verliezen bij de commerciële diensten te compenseren om op die manier hun concurrenten uit de markt te drukken. Daarnaast kunnen zij commerciële dienstverleners de toegang tot de netwerken bemoeilijken door allerlei technische en juridische blokkades op te werpen. Om tot een vorm van werkbare concurrentie te komen bij diensten op netwerken schrijft de EU regulering van de toegang tot netwerken voor. Dit gebeurt door de aansturing van het monopolistische netwerk op een of andere manier los te koppelen van de dienstverlening. De wijze waarop de ontvlechting tussen netwerken en diensten is vormgegeven verschilt per sector en per land. Zo zijn in Nederland de netwerken voor energie en het spoor ondergebracht in afzonderlijke vennootschappen. Voor de telecommunicatie geldt dit niet. Daar is KPN eigenaar van het vaste telefoonnet gebleven, maar staat daarbij wel onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

In aanvulling op de regulering van de toegang tot de netwerken worden ook de tarieven van de monopolistische netwerken gereguleerd. Zo stelt de ACM de

tarieven vast voor het gebruik van het vaste telefoonnet en de energienetwerken. De hiervoor ontwikkelde instrumenten heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) later ook toegepast op delen van de zorg die zich niet goed lenen voor concurrentie, waaronder de spoedeisende hulp in de ziekenhuiszorg en het ambulancevervoer. Reguleren omvat meer dan alleen tariefregulering. Ook het ontsluiten van informatie om informatiescheefheid terug te dringen is een belangrijk onderdeel van het werk van toezichthouders.

Regulering is begin 1900 ontwikkeld in de Verenigde Staten als antwoord op monopolistische praktijken van de toen zeer machtige spoorbedrijven. Daarbij ging het zowel om toegang tot elkaars netwerken als de tarieven. Bij de liberalisering van overheidsdiensten onder het bewind van Thatcher is het instrumentarium voor tariefregulering verder ontwikkeld, mede door gebruik te maken van benchmarking. Door de verdere verfijning van het instrumentarium zien beleidsmakers tariefregulering als een 'next best' oplossing voor sectoren waar concurrentie niet goed kan werken. In de regulering kunnen prestatieprikkels worden opgenomen, bijvoorbeeld gericht op het verhogen van de doelmatigheid.

Een belangrijke kritiek op regulering is dat de 'regulator' of toezichthouder niet opgewassen is tegen de bedrijven waar toezicht op gehouden wordt. Vanwege een informatieachterstand wordt de toezichthouder in feite gegijzeld door de bedrijven. Dit wordt ook wel 'regulatory capture' genoemd. Deze kritiek is gebaseerd op ervaringen met regulering van private nutsbedrijven in de Verenigde Staten. Voor een aantal economen en beleidsmakers is dit de reden om te pleiten voor meer concurrentie en een terughoudend gebruik van regulering. Een ander kritiekpunt is dat een reguleringsregime altijd gebaseerd is op de verhoudingen uit het verleden. In sectoren met een grote dynamiek, zoals de telecomsector en nu de energiesector, kan dit innovatie in de weg staan.

4.4 New Public Management

In dezelfde periode dat marktwerking zijn intrede deed in de publieke dienstverlening kwam ook het New Public Management (NPM) in zwang. De kern van New Public Management is verzakelijking van de relatie tussen de politiek en het management van de uitvoering door toepassing van managementtechnieken uit het bedrijfsleven. Met de toepassing van moderne managementtechnieken is het New Public Management als beleidstheorie nauw verwant aan liberaliseren. De vorm en het werkingsgebied zijn echter een andere. Bij liberaliseren en privatiseren trekt de overheid zich geheel of gedeeltelijk terug uit de uitvoering van de publieke dienstverlening, terwijl het gedachtengoed van New Public Management juist van toepassing is in sectoren waarvan de uitvoering wél onder de verantwoordelijkheid van de overheid blijft. Niet alleen de allocatie van middelen blijft bij de overheid, maar ook de organisatie van de uitvoering. Bij de aansturing van de uitvoering worden wel sturingsinstrumenten toegepast die ontleend zijn aan de marktsector. Daarmee is New Public Management niet

alleen verwant aan marktwerking, maar is er in zekere zin ook complementair aan. Net als bij marktwerking gaat New Public Management gepaard met een zekere mate van herregulering. Er komen meer vrijheidsgraden voor de uitvoeringsorganisaties, tegelijkertijd wordt het toezichtregime versterkt.

Het is niet toevallig dat ook het New Public Management een Angelsaksische achtergrond kent. Het is ontwikkeld in de Verenigde Staten en is in Europa als eerste door het Verenigd Koninkrijk omarmd. Ook hier hoort Nederland tot de vroege leerlingen. Instrumenten van New Public Management zijn breed toegepast in de overheid en aanverwante instellingen. Dit komt met name tot uiting in de grote aandacht voor de bedrijfsvoering van overheidsinstellingen, waarbij concrete prestatieafspraken worden gemaakt. Prestatieafspraken die mede tot stand komen met de hulp van prestatievergelijkingen of benchmarking tussen publieke uitvoeringsorganisaties. Managementcontracten, sturen op kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en maandelijkse 'dashboards' zijn gemeengoed geworden in overheidsland. Niet alleen bij grote uitvoerende overheidsdiensten zoals de politie, Rijkswaterstaat, Belastingdienst en het UWV, ook bij de beleidsdiensten van departementen, provincies en grotere gemeenten is sturing via de bedrijfsvoering dominant geworden.

Bij prestatiecontracten die de overheid met uitvoeringsorganisaties sluit staat de burger in feite buiten spel. Er zijn echter instrumenten ontwikkeld die de burger wel zeggenschap geven over de invulling van de publieke diensten in de vorm van vraagsturing. Een veelgebruikte term hierbij is voucher, wij kennen het vooral onder de namen van persoonsgebonden budget (pgb) in de zorg en in het verleden het rugzakje in het onderwijs. Burgers krijgen een budget beschikbaar, waarmee zij zelf diensten in kunnen kopen bij publieke aanbieders. Doel van deze instrumenten is tweeledig. Op de eerste plaats om de burger meer keuzevrijheid te bieden, op de tweede plaats om aanbieders te prikkelen om maatwerk te leveren in hun dienstverlening. Echter mede vanwege fraudegevoeligheid wordt de toepassing van deze instrumenten bewust beperkt gehouden door de overheid. Daar waar dit soort vormen van invloed van de burger op de publieke dienstverlening niet mogelijk is wordt gezocht naar vormen om vertegenwoordigers van cliënten zeggenschap te geven. Dit wordt ook wel aangeduid met de term 'voice'. Zo is in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) geregeld dat gemeenten verplicht zijn Adviesraden Sociaal Domein met burgers in te richten.

De dominantie van de bedrijfsvoering is gelijk ook het grootste kritiekpunt op New Public Management. Sturing via de bedrijfsvoering verdringt in de ogen van de critici de sturing op basis van maatschappelijke doelstellingen van de organisatie. Uiteindelijk wordt de hele organisatie van hoog tot laag hiermee doordoesemd. Vervreemding tussen de publieke uitvoerders en de burger is volgens critici het gevolg.

4.5 Verzelfstandigen

In het verlengde van de introductie van New Public Management is ook de positionering van uitvoeringsinstellingen op de beleidsagenda terechtgekomen. De beleidstheorie hierachter is dat de uitvoering een eigen dynamiek kent en het mogelijk is om met het instrumentarium uit het New Public Management deze instellingen meer autonomie te geven door deze op afstand te besturen. Daarmee kwam de verzelfstandiging van uitvoeringsinstellingen als logisch uitvloeisel van New Public Management in beeld. In de periode 1989-2010 zijn ruim 160 overheidsdiensten verzelfstandigd. Verzelfstandigde uitvoeringsinstellingen blijven functioneren onder verantwoordelijkheid van publieke gezagsdragers, maar hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van beleid. Als dit wettelijk is vastgelegd dan heet dat een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Een specifieke juridische vorm is het agentschap. Dit zijn diensten van de rijksoverheid die een afwijkende financiële systematiek kennen. Daar waar de rijksoverheid werkt met een kasstelsel, kunnen agentschappen bezittingen en afschrijvingen activeren. Dit is met name van belang voor kapitaalintensieve diensten. Rijkswaterstaat, de beheerder van de snelwegen, de waterwegen en de dijken, is een voorbeeld van een agentschap. De directeur-generaal valt direct onder de minister van Infrastructuur en Waterstaat, maar de organisatie heeft een redelijke mate van vrijheid van handelen in de uitvoering van beheerstaken. Andere bekende voorbeelden van agentschappen zijn de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Instellingen (DJI), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Doel van agentschapsvorming is om de leiding van deze overheidsdiensten meer discretionaire ruimte te geven in de uitvoering van beleid. In totaal zijn er nu 30 agentschappen. Om als uitvoerende dienst een agentschap te kunnen worden is een formeel besluitvormingstraject onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën nodig.

Verzelfstandiging van overheidsdiensten kan ook in de vorm van een vennootschap, waarbij de aandelen in handen zijn van een of meer overheden. Bij de havenbedrijven is hiervoor gekozen. Als eerste de Haven van Rotterdam, later ook de havenbedrijven van Amsterdam, Delfzijl en Zeeland. Doel van deze vorm van verzelfstandiging is om meer commerciële slagkracht te ontwikkelen en om zelfstandig toegang te krijgen tot de kapitaalmarkt. Ook andere nutsbedrijven zijn al in een veel vroegere fase omgezet in vennootschappen met publieke aandeelhouders. Dit betreft onder meer de drinkwaterbedrijven, maar ook NS en Schiphol. In totaal heeft het ministerie van Financiën in 2019 van in totaal 35 staatsdeelnemingen de aandelen in beheer. Daarnaast zijn er vennootschappen in handen van provincies en gemeenten, waaronder de 3 grote regionale energienetwerkbedrijven en de 10 drinkwaterbedrijven.

Beleidsmakers zagen in de jaren tachtig en negentig verzelfstandiging als een alternatief voor privatisering van overheidsinstellingen. Met privatisering verliest immers de overheid greep op de uitvoeringsinstelling en is er geen titel waarop

de minister eventueel kan ingrijpen in de organisatie. Bij verzelfstandiging is die ingreep wel mogelijk, zo kan de minister rechtstreeks aanwijzingen geven aan het management van agentschappen. Als aandeelhouder van vennootschappen is dat ingewikkelder vanwege de eigenstandige bevoegdheden van Raden van Commissarissen die zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. In een aantal gevallen was de verzelfstandiging een opstap naar privatisering. Met verzelfstandiging werden overheidsinstellingen als eerste stap klaargemaakt voor het opereren in een commerciële markt. Als dat voldoende was gelukt kon de stap naar privatisering worden gezet. Een voorbeeld hiervan is het Rijkscomputercentrum (RCC) dat uiteindelijk onder de naam Pink Roccade als private partij op de ICT-markt is gaan opereren. In 1990 werd de organisatie verzelfstandigd, waarna de aandelen van het bedrijf in de periode 1997-2005 in tranches zijn verkocht.

Een belangrijke kritiek op de verzelfstandiging is dat gecreëerde discretionaire ruimte er ook voor zorgt dat de afstand tot het beleid afneemt en uitvoeringsinstellingen ongevoeliger worden voor politieke beleidswensen. Dit kan er in de ogen van de critici uiteindelijk toe leiden dat de betreffende instellingen zich meer zien als een bedrijf dan als een publieke uitvoeringsinstelling. In sommige gevallen zorgt dit voor negatieve randverschijnselen die vergelijkbaar zijn met privatisering, zoals ongewenst hoge beloningen van de top en allerlei groeiambities buiten het publieke domein of in het buitenland.

4.6 Afsluitende bespiegeling

De keuze om publieke diensten te liberaliseren en uitvoeringsorganisaties te privatiseren veronderstelt dat het overheidsfalen in de bestaande situatie meer welvaartsverlies oplevert dan de potentiële risico's van marktfalen. Doel van liberaliseren en privatiseren is dat met het overbrengen van de taken en de uitvoering naar de markt bestaand overheidsfalen wordt weggenomen. De vraag is of die welvaartswinst opweegt tegen het marktfalen dat zich zal gaan manifesteren. Als de balans positief is dan zijn deze vormen van marktwerking gerechtvaardigd. In aanvulling kan marktregulering helpen om het marktfalen te beteugelen, met name als het gaat om tegengaan van marktimperfecties.

Het inzetten van de instrumenten NPM en verzelfstandiging vraagt een andere weging. Met de inzet van NPM en verzelfstandiging zal het overheidsfalen niet verdwijnen, maar naar verwachting wel verminderen. Als het saldo positief is dan is ook hier de voorgenomen stap gerechtvaardigd. Naar verwachting ligt het nog iets subtieler. Met de verzelfstandiging nemen de agency-problemen toe, hetgeen op zichzelf zorgt voor vergroting van het overheidsfalen in termen van een beperkte greep op de bureaucratie. De gelijktijdige introductie van NPM kan er echter voor zorgen dat betere prestaties minder overheidsfalen tot gevolg heeft. Als de balans van die twee bewegingen positief is dan is de stap gerechtvaardigd. Het laat ook zien dat verzelfstandiging zonder inzet van NPM kan leiden tot vergroting van het overheidsfalen.

De onderstaande figuur vat de belangrijkste motieven en risico's van de verschillende vormen van marktwerking nog eens samen.

	Motief	Risico
Liberalisering 	Door toelaten nieuwe aanbieders overheidsfalen wegnemen, allocatie gaat naar de markt	Ontstaan van vormen van marktfalen
Privatisering 	Prestatieprikkels door disciplineren van privaat eigendom	Zonder liberaliseren ontstaan private monopolies (= marktfalen)
Regulering 	Marktimperfecties tegengaan en disciplineren natuurlijke monopolies	'Regulatory capture'
New Public Management 	Prestatieprikkels om overheidsfalen terug te dringen, allocatie blijft bij de overheid	Perverse prikkels zorgen voor andere vormen van overheidsfalen
Verzelfstandiging 	Ruimte geven aan uitvoeringsinstellingen om in te spelen op prestatieprikkels	Zonder krachtige prestatieprikkels vergroting van overheidsfalen

De aangestipte kritiek op de verschillende vormen van marktwerking zijn deels terug te voeren op de beoordeling en waardering van marktfalen en overheidsfalen. Bij liberalisering is cherry-picking genoemd als belangrijk kritiekpunt. Cherry-picking kan de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de betreffende publieke dienst aantasten. Dit leidt onder meer tot marktfalen in de vorm van ongelijkheid. De vraag bij de gemaakte keuze is in welke mate dit acceptabel is en in hoeverre dit opweegt tegen risico's van overheidsfalen bij corrigerende ingrepen vanuit de overheid. Hetzelfde geldt voor de vraag of de overheid aandeelhouder moet blijven in strategische assets en bedrijven. Dit behoeft een zorgvuldige afweging tussen risico's van marktfalen en overheidsfalen. De kritiek op het gebrekkig functioneren van toezichthouders bij regulering en de vervreemding van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties kan herleid worden tot verschillende vormen van overheidsfalen. Het risico bestaat dat de ene vorm van overheidsfalen wordt ingeruild voor een andere vorm. Een verdiepende analyse in de specifieke casus, waarbij gebruik wordt gemaakt van de agencytheorie en het leerstuk van de incomplete contracten, kan hier meer licht op doen schijnen.

5

Het ontstaan van hybride sturingsarrangementen

In het vorige hoofdstuk zijn vijf vormen van marktwerking in de publieke dienstverlening de revue gepasseerd. De beschrijving van de verschillende vormen maakt duidelijk dat er belangrijke verschillen zijn, maar dat er tegelijkertijd ook een duidelijke samenhang is. In de praktijk worden de verschillende vormen van marktwerking dan ook in combinatie toegepast. Daarbij wordt in meer of mindere mate op basis van pragmatiek gezocht naar nieuwe sturingsarrangementen met als doel de publieke dienstverlening te verbeteren. De keuze in de praktijk is niet overheid óf markt, maar welke combinatie van interventies effectief is. Dit wordt toegelicht aan de hand van uiteenlopende sectoren. In paragraaf 5.1 wordt de energiesector beschreven, in paragraaf 5.2 worden korte typeringen gegeven van de ordening in enkele andere netwerksectoren. In paragraaf 5.3 wordt het sturingsarrangement in de ziekenhuissector beschreven, in paragraaf 5.4 een beknopte typering van de ordening in enkele andere zorgsectoren. In paragraaf 5.5 wordt een beknopt overzicht gegeven van de sturingsarrangementen in de verschillende domeinen van de publieke dienstverlening.

5.1 Ordening energiesector in beweging

De energiebedrijven, bestaande uit gasbedrijven en elektriciteitsopwekkers, waren voor 1900 in private handen. Vanaf 1900 zijn gemeenten zelf energiebedrijven gaan oprichten. Vanwege de schaalvergroting zijn vanaf 1920 ook de provincies een rol gaan vervullen in de elektriciteitsopwekking. Dit resulteerde uiteindelijk in provinciale elektriciteitsproductiebedrijven en (inter)gemeentelijke distributiebedrijven van energie. Na de tweede wereldoorlog trok de rijksoverheid de regie in de energiesector naar zich toe. Dit betrof met name de planning van de investeringen in elektriciteitscentrales en het tarievenbeleid. De rol van de lagere overheden werd daarmee beleidsarm en beperkte zich meer en meer tot het uitoefenen van het financiële aandeelhouderschap. Marktfalen was de reden waarom de lagere overheden rond 1900 de productie en distributie van energie naar zich toe trokken. Het realiseren van positieve externe effecten en het voorkomen van ongelijkheid waren daarbij de belangrijkste motieven. Mede onder druk van de EU ontstond in de jaren tachtig van de vorige eeuw een omslag in het denken over de ordening van de energiesector. Het terugdringen van ondoelmatigheid en het afschaffen van staatssteun aan energiebedrijven waren hierbij belangrijke motieven, maar ook de wens tot verdere economische integratie en schaalvergroting in de EU speelde zeker ook een rol. Deze overwegingen resulteerden uiteindelijk in verplichtende richtlijnen tot liberalisering

van de energiemarkten in de EU. Vormen van overheidsfalen lagen derhalve ten grondslag aan de omslag in het beleid, waarbij de EU een initiërende rol vervulde.

Begin jaren negentig is door het eerste paarse kabinet onder leiding van Wim Kok besloten om de energiemarkten te liberaliseren. Dit resulteerde in het vaststellen van de nieuwe Elektriciteitswet en Gaswet die beide in 1998 van kracht werden. Op basis daarvan werden in de periode 1998-2004 de energiemarkten gefaseerd geliberaliseerd. Als eerste de grootverbruikers, als laatste de kleinverbruikers. Na het vrijgeven van de energiemarkten mochten de elektriciteitsproductiebedrijven, die nog altijd in handen van overheden waren, worden geprivatiseerd. In korte tijd daarna zijn de productiebedrijven verkocht. Voor een deel aan buitenlandse concerns (EdF en E.On), voor een deel aan de toen nog publieke energiedistributiebedrijven als Nuon en Essent.

Nuon en Essent waren geïntegreerde energiebedrijven die productie, levering en transport in één hand hadden. Voor het goed functioneren van de energiemarkten wordt het echter als wenselijk gezien dat de aansturing van de netwerken, de transportfunctie, wordt losgekoppeld van de levering en productie van elektriciteit en gas om machtsmisbruik te voorkomen. Dit is een vorm van markt-falen dat bij natuurlijke monopolies op de loer ligt. In Europese richtlijnen is de eis tot ontbundeling van de transportfunctie vastgelegd, waarbij overigens verschillende varianten van beperkte tot vergaande ontbundeling mogelijk zijn. De relevante vraag is daarbij of de voordelen van concurrentie in de productie en levering na ontbundeling opwegen tegen de voordelen van een verticaal geïntegreerde onderneming in overheidshanden.

De wijze van ontbundeling was in de nieuwe Nederlandse wetgeving nog niet goed geregeld, een reden om de privatisering van de energiedistributiebedrijven voorlopig te blokkeren. De te maken keuze over de wijze van loskoppeling werd vervolgens inzet van een felle strijd tussen verschillende belangengroepen. De betreffende overheidsbedrijven zelf wilden een beperkte scheiding om zo de netwerken met hun aantrekkelijke kasstromen te behouden. Om commerciële avonturen met de netwerken als onderpand te voorkomen koos de Tweede Kamer voor de meest vergaande optie van volledige splitsing van de energiedistributiebedrijven in een commercieel bedrijf en een publiek netwerkbedrijf. In aanvulling daarop is dan ook in de wet vastgelegd dat netwerkbedrijven in publieke handen moeten blijven. In 2007 werd de splitsing verplicht gesteld en in het decennium daarna geëffectueerd.

Na de splitsing werd het mogelijk om de commerciële takken van de energiedistributiebedrijven te privatiseren. Dit was een logisch vervolg op een eerdere keuze om de energiemarkten te liberaliseren. In 2009 werden de twee grootste energiebedrijven in ons land voor in totaal € 20 miljard verkocht aan buitenlandse bedrijven. Essent werd onderdeel van het Duitse RWE, Nuon van het Zweedse staatsbedrijf Vattenfall. In 2020 staat de privatisering van Eneco op de rol. In totaal zijn nu vijf energiebedrijven actief die over grootschalige

elektriciteitscentrales beschikken. De netwerkbedrijven Gasunie, Tennet, Alliander, Enexis en Stedin zijn in publieke handen gebleven, maar staan wel op afstand van de aandeelhouders. In de eerder genoemde Elektriciteitswet en Gaswet is vastgelegd dat de tarieven van de monopolistische netwerken door een onafhankelijke toezichthouder worden gereguleerd. Ook ziet de toezichthouder toe op de kwaliteit en de investeringen. Vandaag de dag is die taak ondergebracht bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Al met al is in de energiesector sprake van geliberaliseerde energiemarkten met voornamelijk private aanbieders in combinatie met verzelfstandigde publieke netwerkbedrijven met gereguleerde netwerken. Zowel liberalisering en privatisering in het private domein, als verzelfstandiging en regulering in het publieke domein zijn derhalve aan de orde.

In het afgelopen decennium is een geweldige dynamiek ontstaan in de energiemarkten. In eerste aanleg in het commerciële deel door de ontwikkeling van decentrale duurzame opwekking van elektriciteit. Dit zijn vaak kleinschalige initiatieven die door nieuwe bedrijven en coöperaties opgezet worden met nieuwe verdienmodellen. De grote traditionele aanbieders kunnen daar niet goed mee uit de voeten. Grootschalige windparken op zee passen beter bij hun cultuur en werkwijze. De energietransitie heeft gezorgd voor een geweldige impuls aan alle veranderingen in de sector. Dit alles heeft ook grote effecten op de netbeheerders. De veranderingen in de markt in combinatie met de energietransitie vragen om zwaardere en andere netwerken. Om dit te voorkomen kunnen met gebruik van ICT de netwerken slimmer worden gemaakt zodat minder extra capaciteit nodig is. Dit neemt niet weg dat tientallen miljarden aan investeringen nodig zijn. Overheidsfalen dient daarbij zoveel mogelijk voorkomen te worden. De rijksoverheid herneemt voor een deel weer de greep op de opwekking van elektriciteit door het verplicht uit laten faseren van kolen en gas en het uitschrijven van tenders voor grote windmolenparken op zee. Dit veronderstelt dat er sprake is van een vorm van marktfalen. Mede door die ontwikkelingen gaat naar verwachting de balans tussen publiek en privaat weer verschuiven. Zo is door de innovatie de eerder aangebrachte strikte scheiding tussen commerciële en publieke taken aan herijking toe. De verwachting is dat het op lokale schaal mogelijk moet worden gemaakt om productie, opslag en transport van elektriciteit weer te integreren. De nieuwe energiewet Voortgang Energie Transitie (VET) uit 2018 komt daar met een experimenteerartikel enigszins aan tegemoet. De tijd zal leren of het voldoende is of dat verdere aanpassingen nodig zijn. Kortom: het arrangement is in beweging. Het is zaak om gegeven de nieuwe omstandigheden opnieuw de balans tussen marktfalen en overheidsfalen zorgvuldig te wegen.

5.2 Korte typering van andere netwerksectoren

Net als in de energiesector spitst de discussie over de marktordening in netwerksectoren zich toe op de mate en vorm van concurrentie, de relatie tussen

diensten en de monopolistische netwerken en het eigendom. Schaalvoordelen zijn een dominante structuurkenmerk, maar heeft in elke sector zijn eigen dynamiek. Soms is de relatie tussen de diensten en het netwerk dun, zodat liberalisering van de diensten mogelijk is. Soms is de verwevenheid zo groot dat de integratievoordelen de doorslag geven. Mede daardoor zijn uiteenlopende keuzes gemaakt, maar niet altijd even gelukkig. In deze paragraaf behandelen we beknopt drie voorbeelden die dit illustreren. De drinkwatersector als voorbeeld van klassieke nutsbedrijven, de telecomsector als voorbeeld van vergaande liberalisering en de spoorsector als een ingewikkelde tussenvorm.

In de **drinkwatersector** is de marktordening op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven. Het zijn verticaal geïntegreerde bedrijven die productie, levering en transport voor hun rekening nemen. De drinkwaterbedrijven hebben een regionaal wettelijk monopolie, er is derhalve geen sprake van concurrentie. De bedrijven zijn nog altijd in handen van gemeenten en provincies. In vergelijking met andere netwerksectoren is de politieke en maatschappelijke discussie over toepassing van marktwerking in deze sector zeer beperkt gebleven. Het kan zijn dat politici en beleidsmakers de handen niet willen branden aan deze sector. Het kan ook zijn dat men verwacht dat de voordelen van eventuele liberalisering in combinatie met ontbundeling kleiner zijn dan de bestaande voordelen van de verticale integratie. Onderzoek hiernaar is echter beperkt gebleven. Dit betekent niet dat er niets gebeurd is in deze sector. In de afgelopen decennia is er namelijk sprake geweest van een sterke schaalvergroting, waardoor er van meer dan honderd drinkwaterbedrijven destijds nu nog tien actief zijn in ons land. Daarnaast is op initiatief van de sector een benchmark ingevoerd die met name als doel heeft de doelmatigheid te vergoten. De benchmark is nu wettelijk verplicht en is een belangrijk fundament onder het toezicht op de sector. Dit kan gezien worden als een manier om overheidsfalen terug te dringen. De tarieven worden vastgesteld door de publieke aandeelhouders. Er is in de afgelopen jaren wel discussie geweest over het voorstel om de tarieven door de ACM te laten reguleren, maar dit is voorlopig van de baan.

Aan de andere kant van het spectrum zien we de **telecomsector**. In deze sector zijn al geruime tijd de dienstenmarkten geliberaliseerd. Deels op initiatief van de EU, maar vooral ook afgedwongen door technologische ontwikkelingen. Ondanks het relatief grote marktaandeel van KPN is de concurrentie sterk en heeft in ons land, maar ook elders in de wereld, gezorgd voor een ongekende prijsdruk en innovatie van diensten. In tegenstelling tot de energiesector is er door het ontstaan van drie afzonderlijke aanbieders van mobiele netwerken en verscheidene glasvezelnetwerken wel concurrentie ontstaan tussen netwerken in de telecomsector. KPN bezit naast een mobiel netwerk ook het vaste netwerk. Dit netwerk is nog altijd voor een belangrijk deel de backbone van de telecommunicatie-infrastructuur in ons land. De voordelen van verticale integratie zijn daarmee behouden gebleven, maar dit vraagt wel om een intensieve vorm van regulering teneinde machtsmisbruik te voorkomen. De regulering van het vaste net wordt uitgevoerd door de ACM. Bij de liberalisering van de telecommarkten

werd gedacht dat deze regulering tijdelijk zou zijn. Dit blijkt achteraf niet het geval. Sterker, het lijkt erop dat de regulering vanuit de ACM intensiever wordt. Wat daarbij meespeelt is de al lang lopende discussie over de vraag in hoeverre het vaste net concurreert met de kabelnetten die grotendeels in handen zijn van Ziggo. Tot dusver heeft de ACM KPN verboden diensten aan te bieden op de kabelnetten. KPN is in de jaren negentig van de vorige eeuw met een beursgang geprivatiseerd. De vormgeving van het proces van liberalisering, privatisering en regulering was er een van gaandeweg de juiste balans vinden tussen marktfalen en overheidsfalen.

De **spoorsector** is een buitenbeentje als het gaat om de marktordening, met name als het gaat om het personenvervoer op het spoor. In het personenvervoer is NS met meer dan 80% marktaandeel dominant. NS heeft een onderhands gegunde concessie voor het hoofdrailnet voor tien jaar. Regionale spoorlijnen worden in concurrentie aanbesteed door de provincies. In de concessies zijn onder meer afspraken over de dienstregeling en de tarieven opgenomen. In de jaren negentig is met het oog op een mogelijke liberalisering van de dienstenmarkten de infrabeheerder ProRail afgesplitst van NS. Met de opsplitsing van NS zijn echter aanzienlijke voordelen van verticale integratie verloren gegaan. De liberalisering is echter goeddeels achterwege gebleven, zodat eventuele voordelen daarvan uit zijn gebleven. Door verbetering van de samenwerking tussen NS en ProRail wordt nu geprobeerd de schade zoveel als mogelijk te beperken. Een fundamentele weging van de opties met bijhorende risico's op marktfalen en overheidsfalen heeft nooit plaatsgevonden. In 2020 wil het kabinet Rutte III een besluit nemen over de marktordening in de spoorsector. Dit gaat dan met name over het wel of niet opsplitsen en aanbesteden van het hoofdrailnet, de positie van ProRail en de zeggenschap over de stations. Daartoe worden allerlei onderzoeken uitgevoerd, maar de vrees is groot dat, net als in het verleden, met politieke compromissen toch weer een onvoldragen marktordening uit de bus komt, met teveel marktfalen én overheidsfalen. NS en ProRail zijn in handen van de rijksoverheid, de overige drie exploitanten van de regionale lijnen zijn in handen van grote buitenlandse vervoersbedrijven.

5.3 Ziekenhuissector, een complex samenspel van belangen

Ziekenhuiszorg, formeel medisch specialistische zorg, is van oorsprong een privaat initiatief. Dit gaat terug tot in de middeleeuwen waarin kloosterorden gasthuizen inrichtten. Nederland kent vanaf de stichting van de republiek een lange traditie van armenzorg die in de vorm van liefdadigheid door regenten ter hand werd genomen. Vanaf eind 19^e eeuw werd dit het primaat van de verzuilde organisaties. In die tradities zijn veel zorginstellingen, waaronder ook de ziekenhuizen, opgericht. Nog steeds vinden veel van de bestaande algemene ziekenhuizen daar hun wortels. De bemoeienis met de rijksoverheid stamt uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Het was een belangrijke pijler in de opbouw van de verzorgingsstaat, waarbij door de ontzuiling de verantwoordelijkheid

voor de aansturing van de sector bij de rijksoverheid kwam te liggen. Een belangrijke drijfveer was het opheffen van ongelijkheid, in dit geval het verlenen van goede zorg voor iedereen in ziekenhuizen. Er was derhalve sprake van een ernstige vorm van marktfalen. Belangrijke wetten waarin de rol van de overheid werd vastgelegd waren de Gezondheidswet (1956), de Ziekenfondswet (1964) en de AWBZ (1967). Het mondde uit in een centraal geleid stelsel waarbij op rijksniveau de capaciteit werd vastgesteld en in de vorm van bouwbesluiten werden toegewezen aan de ziekenhuizen. Met de toewijzing werd ook de bijhorende exploitatiefinanciering geregeld. Het centraal geleide stelsel, sommigen spraken spottend van Sovjet-planning, riep in de decennia die daarop volgden weerstand op. Structureel klantenvriendelijk, groeiende wachtlijsten, weinig efficiënt waren veelgehoorde klachten. Aanpakken van overheidsfalen paste goed in het ontluikende marktdenken in de jaren tachtig en inspireerde ook de beleidsmakers in de zorg. In 1987 publiceerde een commissie van wijze mannen onder leiding van oud Philips-baas Wisse Dekker plannen voor een nieuw stelsel, waarvoorstellen voor introductie van marktwerking uitdrukkelijk onderdeel van uitmaakten. Dit voorstel is uiteindelijk in de la verdwenen. Vervolgens heeft het lang geduurd voordat eindelijk hervormingen konden worden doorgevoerd. Het bleek lastig om de verschillende uitgangspunten, dilemma's en wensen in een samenhangend stelsel te gieten. De nieuwe ordening voor de ziekenhuiszorg is uiteindelijk in 2006 vastgelegd in de Wet Marktordening Gezondheidszorg (WMG) en de Zorgverzekeringswet (ZVW).

In de ziekenhuiszorg is de verhouding tussen publiek en privaat nog ingewikkelder dan in de energiesector. Dat komt mede door het verzekeringskarakter dat aan deze vorm van publieke dienstverlening vastzit. Inkopers van zorg zijn namelijk niet de burgers zelf, maar hun zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars kopen zorg in bij de ziekenhuizen. Burgers kunnen zelf hun zorgverzekeraar kiezen, waarbij de polis en de bijhorende (nominale) premie onderscheidend zijn. Het verzekeringskarakter maakt dat voor burgers weinig rem zit op het gebruik van zorg, waardoor een sterke groei van het zorgbudget dreigt. Economen spreken dan van 'moral hazard'. Aan de andere kant willen zorgverzekeraars 'dure' klanten niet in hun bestand hebben. Dat noemen economen 'adverse selection'. In de wet is dit laatste ondervangen door de zorgverzekeraars een acceptatieplicht op te leggen, zij kunnen geen burgers als klant weigeren. Bovendien mogen zij daarbij geen verschillende premies hanteren.

De acceptatieplicht in combinatie met het verbod op premiedifferentiatie in de basisverzekering is een belangrijke voorwaarde om de toegankelijkheid van de zorg te borgen. In hoeverre burgers kunnen kiezen naar welk ziekenhuis ze gaan hangt af van de inhoud van de gekozen polis. In de regel zijn polissen met veel keuzevrijheid duurder. Een belangrijk resultaat van deze operatie is dat het verschil tussen ziekenfondsen en particuliere verzekeringen werd opgeheven. Daarmee kwam ook een einde aan verschillen in kwaliteit van zorg. Particulier verzekerden werden in het verleden beter bediend dan ziekenfondspatiënten. Particulier verzekerden hadden bijvoorbeeld hun eigen wachtkamers, minder patiënten

op een ziekenhuiskamer en betere medische hulpmiddelen. In de nieuwe Zorgverzekeringswet zijn deze verschillen afgeschaft.

Met de invoering van de nieuwe wetgeving werd de eerdere contracteerplicht tussen zorgverzekeraars en ziekenhuizen opgeheven. Met de contracteerplicht waren ziekenhuizen in het verleden vooraf verzekerd van een bepaald budget. Met de invoering van het nieuwe stelsel worden op basis van de gestandaardiseerde verrichtingen (DBC-Zorgproducten) tussen zorgverzekeraars en ziekenhuizen afspraken gemaakt over het volume en het tarief van de te leveren zorg. Dit kan met bestaande ziekenhuizen, maar ook met gespecialiseerde private klinieken. De onderhandelingen over de tarieven zijn voor de ziekenhuiszorg nu voor een groot deel (circa 70%) vrijgegeven. Dit heet het B-segment van gecontracteerde zorg. Voor de resterende 30% (A-segment) van de ziekenhuiszorg gelden maximumtarieven die door de NZa worden vastgesteld. Dit betreft met name de spoedeisende hulp en de hooggespecialiseerde zorg. Hierover onderhandelen zorgverzekeraars met ziekenhuizen binnen de door de NZa vastgestelde kaders.

Met het vervangen van het oude budgetsysteem door vrije onderhandelingen nam het aantal verrichtingen en daarmee het totale zorgbudget sterk toe. Dit is het gevolg van het nieuwe systeem, maar daarmee werden ook de al lang bestaande wachtlijsten weggewerkt. 'Boter bij de vis' noemde de toenmalige minister Borst dat. De wachtlijsten waren al jaren een zeer gevoelig politiek thema. Uiteindelijk kwam er opnieuw politieke druk om het budget te beheersen. Dit mondde uit in een budgetplafond dat de rijksoverheid heeft afgesproken met de zorgverzekeraars en de brancheorganisaties van zorgaanbieders. Dit budgetplafond wordt vervolgens door de zorgverzekeraars omgezet in budgetten per zorgaanbieder. Dit heeft tot gevolg dat de sector voor een deel weer terugvalt in het oude onderhandelingspel, namelijk het invullen van het budget met globale afspraken over verrichtingen in plaats van te onderhandelen over een gedetailleerd pakket van verrichtingen en tarieven. Een belangrijk verschil daarbij is wel dat zorgverzekeraars kunnen weigeren een contract af te sluiten. Deze vorm van uitsluiting is wel bedreigend voor ziekenhuizen, maar is risicovol voor verzekeraars vanwege mogelijk reputatieverlies. Dit neemt niet weg dat budgetbeheersing versus prestatieprikkels een ingewikkeld dilemma is.

Een ander belangrijk verschil met het oude stelsel is dat ziekenhuizen veel meer risicodragend zijn geworden, waardoor deze nu failliet kunnen gaan. Hetgeen ook is gebeurd in de laatste jaren. In 2019 zijn het Slotervaartziekenhuis in Amsterdam en het IJsselmeerziekenhuis in Flevoland failliet gegaan. Ziekenhuizen zijn sinds oudsher zelfstandige non-profitinstellingen, de meeste in de vorm van stichtingen, maar in toenemende mate wordt ook de vennootschappelijke structuur gebruikt. Winstuitkering door ziekenhuizen aan aandeelhouders is echter tot dusverre per wet verboden met als argument dat er geen geld mag weglekken uit de zorg. Dit uitgangspunt verhoudt zich slecht tot de financiële risico's die ziekenhuizen lopen met de introductie van marktwerking. Dit zorgt er onder meer voor dat het voor ziekenhuizen lastiger is om te lenen op de

kapitaalmarkt. Leningen worden minder gemakkelijk gegeven en de risico-opslag op de rente is veel hoger dan onder het oude planingsregime.

De acceptatieplicht voor zorgverzekeraars om burgers als klant in te schrijven is een belangrijk onderdeel van het nieuwe stelsel. Dit is een waarborg voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg voor iedereen. Dit betekent wel dat zorgverzekeraars gevoelig zijn voor de opbouw van hun klantenbestand, zij kunnen immers 'dure' klanten niet weigeren. Om die reden is een vereveningsfonds in het leven geroepen, waarbij zorgverzekeraars gecompenseerd worden voor klanten met hoge gezondheidsrisico's. Dit loopt via de inkomensafhankelijke bijdragen die de Belastingdienst in het kader van de Zorgverzekeringswet int.

Een terugkerende discussie is of zorgverzekeraars niet meer risico moeten gaan lopen over de opbouw van hun cliëntenbestand. Met de verevening is daarvoor geen prikkel. Tegelijkertijd wil men cherry-picking voorkomen. Ook dit blijft een fundamenteel dilemma in de gezondheidszorg. Zorgverzekeraars zijn overigens private partijen waarvoor geen verbod voor uitkering van winst bestaat.

Al met al is ook de ordening van de ziekenhuissector een ingewikkelde mix van publiek en privaat. Het regime in de ziekenhuiszorg wordt ook wel aangeduid met 'gereguleerde marktwerking'. De uitvoerders zijn private instellingen, maar wel met een sterk non-profitkarakter. Een deel van de zorgmarkt is geliberaliseerd, maar wordt beperkt door budgetplafonds aan de kant van de ziekenhuizen en acceptatieplicht en verevening aan de kant van de zorgverzekeraars. Dit zorgt voor nieuwe beleidsdilemma's die niet zo gemakkelijk op te lossen zijn. Voor het niet vrijgegeven deel van de ziekenhuismarkt worden de budgetten en tarieven door de toezichthouder NZa gereguleerd.

De optimale balans tussen marktfalen en overheidsfalen in deze sector is nog altijd een zoekproces. Hoe robuust de ontstane hybride ordening is blijft nog de vraag. De uitkomst hangt samen met de vraag hoe om te gaan met de bovengenoemde dilemma's en hoe nog onvervulde ambities gerealiseerd kunnen worden. Daarbij gaat het onder meer om meer investeren in preventie en het kunnen combineren van hulpvragen op lokaal niveau.

5.4 Vergelijking met andere sectoren in het zorgdomein

De artikelen in de Zorgverzekeringswet bepalen voor een belangrijk deel het contracteerproces en welke spelers daarin een rol vervullen. Hetzelfde regime geldt op hoofdlijnen ook voor de huisartsenzorg en een deel van de geestelijke gezondheidszorg. Een aantal zorgsectoren valt echter onder verschillende regimes met alle problemen van dien. De GGZ-sector is daar een sprekend voorbeeld van. Daarnaast is er een aantal sectoren in het zorgdomein in de afgelopen jaren gedecentraliseerd naar gemeenten, waarbij een andere vorm van marktwerking is ontstaan.

De **GGZ-sector** is voor de contractering van kortdurende zorg vergelijkbaar met de ziekenhuiszorg. Ook deze zorg valt onder het regime van de Zorgverzekeringswet en kent derhalve vrije prijsonderhandelingen met de zorgverzekeraars op basis van DBC-Zorgproducten. Zorg die langer dan 1 jaar duurt, voor sommige vormen van psychische zorg 3 jaar, valt echter onder de Wet Langdurige Zorg (WLZ). Deze wordt ingekocht door regionale zorgkantoren op basis van de door de NZa vastgestelde zorgprofielen, de zogenaamde zorgzwaartepakketten, en maximumtarieven. Voor dit marktsegment geldt derhalve regulering. Voor deze beide vormen van zorg worden net als in de ziekenhuiszorg budgetplafonds afgesproken. Daarnaast kent de GGZ-sector forensische zorg, welke door een aantal gespecialiseerde GGZ-instellingen wordt verzorgd. Het ministerie van Justitie en Veiligheid koopt zorg in bij de instellingen op basis van zorgproducten die in deze sector DBBC's heten. De NZa heeft maximumtarieven vastgesteld voor de DBBC's. Forensisch beschermd wonen wordt door het ministerie aanbesteed in de vorm van raamcontracten.

De grote traditionele GGZ-instellingen hebben in de regel een breed pakket aan zorgdiensten, naast de bovengenoemde vormen van zorg maken vaak ook Jeugdhulp en WMO-diensten als beschermd wonen en ambulante begeleiding daar onderdeel van uit. Jeugdhulp en de WMO worden ingekocht bij gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten. Dit betekent dat zij opereren onder verschillende wettelijke regimes met afwijkende financieringsstelsels en verschillende inkopers c.q. financiers. Dit kan zowel zorgen voor marktfalen als overheidsfalen. Nieuwe aanbieders die kansen hebben gekregen met het open stellen van de markt, richten zich tot dusverre vaak op niches. Veel nieuwe aanbieders hebben een vennootschappelijke structuur, de oude aanbieders zijn vaak non-profitinstellingen.

De uitvoering van de **Jeugdhulp** is in 2015 gedecentraliseerd naar de gemeenten. Voorheen was het Rijk in afstemming met de provincies hiervoor verantwoordelijk. De decentralisatie ging in eerste aanleg gepaard met een forse budgetkorting die later is teruggebracht naar 15%. Het belangrijkste inhoudelijke argument was dat gemeenten meer kennis hebben van de omgeving waarin jongeren met problemen zich bevinden. Dit zou niet alleen de effectiviteit bevorderen, maar ook de doelmatigheid. Dit laatste was de legitimatie voor de budgetkorting, maar al met al was het van begin af aan vooral ook een forse bezuinigingsoperatie. Deze bezuinigingsdoelstelling staat echter onder druk, omdat in de praktijk de vraag naar jeugdhulp sterk is toegenomen. Volgens gemeenten door het zichtbaar worden van verborgen hulpvragen, volgens critici door het te snel inzetten van te veel en te dure hulpverlening.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de indicatiestelling en de inkoop van zorg. De inkoop van zorg geschiedt door aanbesteding van de contracten bij zorgaanbieders. Voor de honderden aanbieders betekent de inkoop door gemeenten een grote verandering. Zij hebben met veel verschillende gemeenten te maken die ieder hun eigen eisen stellen aan de verantwoording. Veel gemeenten kijken

bij de aanbesteding in eerste aanleg vooral naar de prijs, pas daarna naar de te leveren kwaliteit. Met de decentralisatie dreigt nu wel het hooggespecialiseerde aanbod dat op landelijk niveau is georganiseerd in de knel te komen. De schaalvoordelen die deze vorm van gespecialiseerde zorg nu nog heeft dreigt verloren te gaan door versnippering van het opdrachtgeverschap. Deze zorg wordt door gemeenten ingekocht op basis van raamcontracten die de VNG als koepelorganisatie van gemeenten afsluit met deze zorgaanbieders. Er gaan stemmen op de hooggespecialiseerde voorzieningen in een apart regime onder te brengen, wellicht in de vorm van regulering.

De decentralisatie van de jeugdhulp maakt onderdeel uit van een breder pakket van decentralisaties in het sociaal domein. Zo zijn al eerder de **huishoudelijke hulp** en taken in het kader van de **WMO** (Wet op Maatschappelijke Ondersteuning) gedecentraliseerd naar gemeenten. De inhoudelijke argumentatie was gelijk aan die bij de jeugdhulp. Ook deze decentralisatie ging gepaard met forse budgetkorting. Net als de jeugdhulp wordt de uitvoering aanbesteed bij private aanbieders. Dit heeft gezorgd voor een 'race to the bottom' in de tarieven die niet alleen aanbieders in financiële problemen bracht, maar ook tot aantasting van de arbeidsvoorwaarden van de uitvoerende medewerkers heeft gezorgd. Als antwoord daarop is door het ministerie van VWS in de vorm van een AMVB wettelijk vastgesteld dat met een reële kostprijs moet worden gewerkt. Deze richtlijn geldt overigens voor alle activiteiten in het kader van de WMO. Correcties als deze laten zien dat het zoeken naar de juiste balans tussen marktfalen en overheidsfalen nog volop gaande is. De invulling van de decentralisatie door gemeenten is in feite één groot experiment van marktwerking, waarbij verschillende inkoopstrategieën worden toegepast. De beschikbare rijksbudgetten voor de gedecentraliseerde diensten worden op basis van een objectief verdeelmodel aan de gemeenten uitgekeerd.

5.5 Soorten van arrangementen samengevat

De schets van sturingsarrangementen laat een divers beeld zien. Dit neemt niet weg dat bepaalde patronen zichtbaar zijn.

In **netwerksectoren** is de vraag in hoeverre liberalisering van de dienstenmarkt wenselijk is en hoe om te gaan met de relatie tussen diensten en het monopolistische netwerk. Daar komen verschillende antwoorden op. In de drinkwatersector is gekozen voor handhaving van de verticaal geïntegreerde bedrijven met een regionaal monopolie. De schaal- en integratievoordelen hiervan worden groter geacht dan de eventuele ontbundeling in combinatie met liberalisering. In die situatie is het ook logisch om overheids eigendom als sturingsinstrument in tact te houden en te zoeken naar instrumenten geïnspireerd door NPM ten einde overheidsfalen terug te dringen. In veel netwerksectoren is echter gekozen voor liberalisering van de dienstenmarkten. Naast de al beschreven telecom- en energiemarkt betreft dit ook de postmarkt, de afvalmarkt, de goederenmarkt

per spoor en delen van het regionaal openbaar vervoer. Deels door de klant zelf te laten kiezen, deels op basis van collectieve contracten. In een aantal sectoren zorgt dit voor ingewikkelde afbakening van het netwerk, teneinde marktfalen te voorkomen. Regulering is daarbij het geëigende instrument. Privatisering van de commerciële takken van de overheidsbedrijven is een logische vervolgstap. Voor wat betreft de spoorsector staat de politiek voor een belangrijke keuze: kiezen voor de weg van liberalisering en verdere ontbundeling en uiteindelijk privatisering óf handhaving van het monopolie op het hoofdrailnet in combinatie met NPM-achtige instrumenten en zoeken naar wegen om de schade van ontbundeling te herstellen.

In het **zorgdomein** is de uitvoering van oudsher in private handen, zij het vaak nog in de vorm van non-profitinstellingen. Bij het vervangen van de 'sovjet-planning' door prestatiesturing kunnen drie vormen onderscheiden worden. De eerste vorm is die van vrije prijsonderhandelingen tussen zorgverzekeraar en zorgaanbieder. De tweede is regulering van de tarieven door de NZa, waarbij de toezichthouder moet zorgen voor prestatieprikkels onder meer met behulp van benchmarking. De derde vorm is aanbesteding van diensten door de financier en opdrachtgever. Ziekenhuiszorg en huisartsenzorg kennen de combinatie van vrije prijsonderhandelingen en regulering, langdurige zorg kent regulering, jeugdhulp kent aanbesteding. GGZ-instellingen hebben vaak met alle drie de vormen van contractering te maken. Marktwerving in het zorgdomein blijft ingewikkeld door het risico van uitsluiting van 'dure klanten' door zorgverzekeraars en zorgaanbieders enerzijds ('adverse selection') en de lastig te begrenzen zorgconsumptie anderzijds ('moral hazard'). Het uitsluiten van 'dure klanten' door zorgverzekeraars is opgelost door een acceptatieplicht, de begrenzing van de zorgconsumptie door het invoeren van budgetplafonds. Deze ingrepen creëren echter weer nieuwe dilemma's.

De onderstaande figuur geeft een samenvattend overzicht van de toepassing van de vormen van marktwerking in behandelde netwerksectoren en sectoren in het zorgdomein.

	Libera- lisering 	Priva- tisering 	Regulering 	New Public Manage- ment 	Verzelf- standing 
Energie- sector	Levering van diensten	Productie- en leverings-bedrijven	Toegang en tarieven netwerken	n.v.t.	Vrijheid bedrijfsvoering publieke netwerk-bedrijven
Drink- water- sector	n.v.t.	n.v.t.	Maximering winstopslag	Benchmark tarieven en kwaliteit	Vrijheid bedrijfsvoering
Spoor- sector	Aanbesteding gede-centraliseerde lijnen	n.v.t.	Toegang netwerk en stations	Onderhandse gunning HRN en RIS	Vrijheid bedrijfsvoering *
Telecom- sector	Levering van diensten	Beursgang KPN	Toegang en tarief vaste netwerk	n.v.t.	n.v.t.
Ziekenhuis- sector	Inkoop zorg-producten (B-segment)	n.v.t. (vnl. non-profit)	Tarieven zorg-producten (A-segment)	Budget-plafond ZVW	Vrijheid bedrijfsvoering en risico-dragender
GGZ- sector	Inkoop zorg-producten ZVW, aanbesteding diensten (Jh, Wmo)	n.v.t. (vnl. non-profit)	Tarieven zorg-producten (WLZ)	Diverse budget-plafonds	Vrijheid bedrijfsvoering en risico-dragender
Jeugdhulp/ Wmo	Aanbesteding diensten	n.v.t. (vnl. non-profit)	n.v.t.	Budget plafonds	Vrijheid bedrijfsvoering en risico dragender

*) ZBO-vorming ProRail vermindert vrijheid bedrijfsvoering

Tot slot is het goed om aan te geven dat er een aantal nog niet genoemde maar wel belangrijke sectoren zijn, waarbij in de sturing vooral gebruik wordt gemaakt van instrumenten ontleend aan NPM. Dit gaat onder meer om het onderwijsdomein en de strafketen in het veiligheidsdomein. In het onderwijsdomein betreft dit de aansturing van veelal private non-profitorganisaties. Met name in het hoger onderwijs zijn sterke prestatieprikkels ingebouwd in de wijze van financiering. Het primair en voortgezet onderwijs kennen geen financiële prestatieprikkels, maar met de lump-sumfinanciering hebben de scholen meer vrijheden in de bedrijfsvoering gekregen en zijn perverse prikkels uit oude bekostigingsstelsel weggenomen. In de strafrechtketen gaat het om overheidsorganen die in ieder geval wat betreft het openbaar ministerie en de rechtelijke macht een autonome positie hebben door de Trias Politica. Bij de nationale politie is daarentegen wel sprake van een hiërarchische sturing vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid als het gaat om de bedrijfsvoering. Voor het bepalen van de inhoudelijke prioriteiten bij de politie wordt de verantwoordelijkheid gedeeld met het openbaar ministerie voor strafrechtelijke opsporing en de burgemeesters voor het handhaven van de openbare orde. Zowel in het onderwijsdomein als in de strafrechtketen staan prestatieprikkels al langere tijd ter discussie, omdat zij zorgen voor ongewenste effecten.

Goed om voor de volledigheid er op te wijzen dat er nog andere vormen van introductie van marktwerking van de overheid zijn die in dit essay niet behandeld worden. Dit betreft in de eerste plaats de uitbesteding van taken. Dit is vaak begonnen met facilitaire taken zoals schoonmaak, kantine en receptie. Daarna werden meer hoogwaardige taken uitbesteed zoals de ICT. Deze taken werden met uitbesteding vervuld door derden. In de tweede plaats zijn ook taken afge-stoten. Dit betreft onder meer een aantal inspectietaken, waarvan de overheid vond dat deze door de markt verzorgd moesten worden. Dit betreft onder andere de inspectie op slachterijen en bouw- en woningtoezicht. Op de derde plaats zijn er taken die voorheen door de overheid zouden zijn uitgevoerd, maar nu zijn overgelaten aan de markt. Dit betreft onder meer de beveiligingsindustrie en de kinderopvang. Bij de kinderopvang is een terugkerende discussie of deze taak niet in het basisonderwijs moet worden geïntegreerd. In het veiligheidsdomein is tussen de private beveiligingstak en de politie het regime van publieke handhavers gekomen. Deels in dienst van gemeenten, maar ook van private partijen die publieke taken uitoefenen, zoals de openbaar vervoerbedrijven. Uiteraard zijn deze vormen van marktwerking ook een beschouwing waard, maar ze vallen om pragmatische redenen buiten de scope van het essay.

De beleidstheorie leert dat toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening zorgt voor lagere prijzen, betere kwaliteit en meer innovatie. De beoogde resultaten zouden herkenbaar moeten zijn voor de burger als klant. Concreet betekent dit lagere tarieven, een betere kwaliteit van dienstverlening en nieuwe diensten die aansluiten op de behoefte van de burgers. De vraag is in hoeverre dit zichtbaar is geworden in de afgelopen periode. Zijn de beleidstheorieën in de genoemde leerstukken ook daadwerkelijk gevalideerd? Helaas moeten we concluderen dat dit maar in beperkte mate is gebeurd. Veel onderzoeken zijn partieel van aard en leveren geen eenduidige beelden op. Integrale- en sector-overkoepelende onderzoeken zijn helemaal schaars en ook die leveren geen eenduidige beelden op. Naast een evident succes als de telecomsector zijn er ook aanwijsbare mislukkingen als de taxi- en de re-integratiemarkt.

In dit essay staat geen overzicht van alle relevante onderzoeken, dat laat ik graag aan anderen over. Het zou overigens wel wenselijk zijn dat de overheid hiervoor een onderzoeksprogramma opzet. In dit hoofdstuk wil ik wel kort stilstaan bij enkele, in dit opzicht, relevante onderzoeken waar ik in het afgelopen decennium bij betrokken ben geweest. In paragraaf 6.1 ga ik in op enkele beleidsevaluaties, in paragraaf 6.2 op enkele meer integrale studies. Tot slot enkele samenvattende conclusies in paragraaf 6.3.

6.1 Resultaten uit beleidsevaluaties: glas half vol of half leeg

Het is een goede gewoonte in ons land om bij wetsvoorstellen die ingrijpend zijn voor het functioneren van de sector, de verplichting van een beleidsevaluatie op te nemen in de wet. In de praktijk blijkt dat in veel gevallen evaluaties redelijk snel na de invoering van de wet worden uitgevoerd, meestal vier jaar na invoering van de wet. Bij ingrijpende veranderingen is echter een periode van vier jaar, maar zelfs een periode van acht jaar bij een vervolgevaluatie, te kort om uitspraken te doen over de effecten van een wet. De invoering is dan nog in volle gang en daarover worden in beleidsevaluaties dan ook vaak kritische kanttekeningen geplaatst. Op het moment dat niet aan alle gestelde randvoorwaarden is voldaan is het moeilijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke effecten van de wetgeving. Evaluaties zijn dan ook meestal voorzichtig van toon. Het zou dan ook verstandig zijn om niet te vroeg beleidsevaluaties uit te voeren met de verwachting dat definitieve oordelen worden gegeven over de resultaten van ingrijpende stelselwijzigingen. Dit gaat echter tegen de politieke mores in. Veel politici denken dat met het aanvaarden van een nieuwe wet deze ook op korte termijn functioneert zoals bedoeld. Dit is echter een grote onderschatting van

het transitieproces bij ingrijpende stelselwijzigingen. Voor ingrijpende hervormingen zijn transitieperioden van tien à twintig jaar heel gewoon.

In mijn adviesloopbaan ben ik bij een groot aantal beleidsevaluaties betrokken geweest. Een aantal van die beleidsevaluaties heeft betrekking op de introductie van marktwerking. Ik noem er drie die mijn eigen beeldvorming goed illustreren: de agentschapsvorming van Rijkswaterstaat, de toepassing van de Wet Marktordening Gezondheidszorg, en het functioneren van de doelmatigheidsbepalingen in de Drinkwaterwet.¹⁶

Agentschapsvorming Rijkswaterstaat

In 2006 is Rijkswaterstaat een agentschap geworden. Dit was onderdeel van het veranderproces dat in 2002 is gestart. De resultaten van de Parlementaire Enquête naar de Bouwfraude in 2002 was de aanleiding voor het in gang zetten van het veranderproces. Vier jaar na de agentschapsvorming en acht jaar na de start van het veranderproces bleek in de evaluatie dat de belangrijkste vooruitgang zat in de verbetering van de interne sturing van de organisatie. Interne kennis werd beter ontsloten, mede door het doorbreken van de te grote autonomie van de regionale organisatie. Een ander aanwijsbaar resultaat was dat de contractvorming met de private uitvoering sterk was verbeterd, nadat eerder de misstanden in de Parlementaire Enquête naar de Bouwfraude aan het licht waren gekomen. Tegenover de positieve resultaten stond de observatie dat de sturingsrelatie met het ministerie nog onvolwassen was, dat teveel materiedeskundigheid was verdwenen uit de organisatie en dat het in de sturing van investeringen en onderhoud van infrastructuur nog maar beperkt vruchten afwierp. Er waren indicaties voor een grotere interne doelmatigheid, maar de bewijsvoering daarvoor was dun. Al met al leek het glas half vol, maar met hetzelfde recht kan het half leeg worden genoemd.

Wet Marktordening Gezondheidszorg

Het beeld van het half gevulde glas kwam ook uit de evaluatie van de Wet Marktwerking Gezondheidszorg. De vervolgevaluatie acht jaar na de invoering van de wet in 2006 liet zien dat op een aantal gebieden de wet goed functioneert, maar dat de verschillen tussen de deelsectoren groot zijn. Tarief- en prestatieregulering zorgt voor meer transparantie in prestaties die zijn vastgelegd in contracten. Deze zijn vaak echter nog onvoldragen door onvoldoende inzicht in kwaliteit van zorg bij een inkoop en is verder onder druk komen te staan door de op landelijk niveau afgesproken budgetplafonds. Tevens is geconstateerd dat de inkoopmacht van zorgverzekeraars te groot is ten opzichte van kleine zorgaanbieders en dat ketenzorg op lokaal en regionaal niveau nog op teveel belemmeringen stuit. Ook hier de vraag: is het glas half vol of half leeg?

¹⁶ Het gaat om de volgende drie rapporten: Andersson Elffers Felix, Vind een weg of maak er een, Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat, Utrecht, 2010; Andersson Elffers Felix, Ordening en toezicht in de zorg, Evaluatie van de Wet Marktordening Gezondheidszorg en de Nederlandse Zorgautoriteit, Utrecht, 2014; Andersson Elffers Felix, Evaluatie doelmatigheid Drinkwaterwet, Utrecht, 2017.

Drinkwaterwet

Positief zijn de uitkomsten van de evaluatie van de Drinkwaterwet uit 2011. Uit de evaluatie zes jaar na invoering blijkt dat de in de wet vastgelegde prestatievergelijking tussen drinkwaterbedrijven tot meer doelmatigheid leidt. Deze conclusie kon al in een eerste evaluatie na vier jaar getrokken worden. Dit was echter geen verrassing, want de in de wet vastgelegde prestatievergelijking incorporeerde in feite de benchmark die de sector zelf in 1997 had ingevoerd. Nieuw was dat de benchmark van de sector als instrument voor toezicht en regulering in de Drinkwaterwet werd opgenomen. De kanttekening die daarbij hoort is dat de sector tot benchmarking overging nadat in een witboek van de EU de mogelijke liberalisering van de drinkwatersector aan de orde werd gesteld.

Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat het vaak lastig is om harde en eenduidige conclusies te trekken op basis van beleidsevaluaties, zelfs bij vervolgevaluaties na acht jaar. Soms omdat de periode nog te kort is, soms vanwege gebrekkige uitvoering, maar vaak ook vanwege complicerende factoren.

6.2 Integrale studies zijn schaars

Hierboven is al aangegeven dat er weinig integrale studies zijn uitgevoerd naar toepassing van marktwerking. Dit neemt niet weg dat er in ons land enkele interessante onderzoeken zijn uitgevoerd die betrekking hadden op meerdere sectoren. Bij een drietal van die onderzoeken ben ik in het afgelopen decennium betrokken geweest. Dit zijn het Onderzoek Marktwerkingsbeleid van het ministerie van Economische Zaken (2008), het Parlementaire Onderzoek van de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging (2012) en de onderzoekreeks Productiviteit van overheidsbeleid van IPSE Studies (2015-2017). Ik zal kort ingaan op enkele bevindingen en kanttekeningen van mijn kant daarbij.

Onderzoek Marktwerkingsbeleid EZ

In 2008 heeft het ministerie van Economische Zaken het onderzoek naar de effecten van marktwerkingsbeleid gepubliceerd.¹⁷ Dit overzicht was op verzoek van de Tweede Kamer. Het feit dat het ministerie het onderzoek zelf uitvoerde maakte destijds veel kritiek los. 'De slager keurt zijn eigen vlees' was een veelgehoord commentaar. Het onderzoek leverde desalniettemin een eerste nuttige inventarisatie op van de ontwikkeling van elf sectoren na wijziging van het beleidsregime, waarbij verschillende vormen van marktprikkels werden toegepast. Van de elf sectoren waren zes zogenaamde netwerksectoren, te weten telecom, post, energie, luchtvaart, goederenvervoer en regionaal openbaar vervoer. Dit zijn sectoren waar, zoals we eerder zagen, de Europese richtlijnen een belangrijke drijfveer waren voor liberalisering van de publieke dienst. Daarnaast werden curatieve zorg, re-integratiediensten, kinderopvang, taxibranche en notariaat onderzocht. In de beleidsanalyse werd aangegeven dat

¹⁷ Ministerie van Economische Zaken, Onderzoek Marktwerkingsbeleid, Den Haag, februari 2008.

doelmatigheidswinst de belangrijkste doelstelling was van de marktwerkings-operaties. Van al deze elf sectoren kon echter alleen bij de luchtvaart, de telecom en het regionaal openbaar vervoer met enige stelligheid geconcludeerd worden dat er sprake is van doelmatigheidswinst. In andere sectoren waren er geen of hooguit mogelijke aanwijzingen voor doelmatigheidswinst. Echte harde conclusies over de effecten van marktwerkingsbeleid konden niet worden getrokken. De conclusies in het rapport spitsen zich vooral toe op de vraag hoe het marktwerkingsbeleid effectiever kan worden gemaakt. Wat wel opviel in het rapport is dat bij alle onderzochte sectoren goede nulmetingen ontbraken. Verder viel op dat in geen van de sectoren een beeld was hoe de burger als klant de veranderingen heeft ervaren. Bijzonder omdat in de beleidstheorie het toch vooral om verbetering van de dienstverlening aan de burger gaat.

Parlementair Onderzoek Eerste Kamer

In 2012 heeft de Eerste Kamer het onderzoek naar parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten afgerond.¹⁸ In het rapport *Verbinding verbroken?* worden besluitvormingstrajecten van vier sectoren tegen het licht gehouden. Dit betreft de sectoren telecom, energie, spoor en re-integratiediensten. De analyses zijn ingebed in een bredere analyse van het denken over marktwerking. De vier onderzochte sectoren geven een mooie inkijk hoe het beleidsdenken en de parlementaire besluitvorming zich in de loop van de tijd ontwikkelen. Dit verloopt met veel minder visie en met veel meer ad hoc ingrepen dan men verwacht of hoopt. In de vergelijking van de vier onderzoeken naar de sectoren valt op dat het beleidsdenken over de energiesector nog het meest gebaseerd was op coherente beleidsvisie. Bij de re-integratiediensten en de spoorsector ontbrak dat echter. Met name over de spoorsector was de onderzoekscommissie zeer kritisch, hetgeen later in de Parlementaire Enquête naar Fyra opnieuw is bevestigd. De Fyra-enquête is een perfecte illustratie van het feit dat beleid inzake marktwerking soms meer gebaseerd is op ideologie en emotionele impulsen dan op rationele analyses. In het beleidsdenken in de telecomsector ontbrak het in aanleg aan een heldere visie, daar is vooral op een pragmatische manier naar een werkbare weg gezocht. Deskundigen zijn het er over eens dat het toezicht van de toenmalige toezichthouder Opta een belangrijke rol heeft vervuld bij het tot stand komen van de marktordening in de telecomsector.

De onderzoekscommissie adviseert in het rapport om besluitvorming over deze onderwerpen dan ook veel meer gestructureerd en integraal aan te pakken. Het kabinet heeft in 2013 in een reactie op het rapport laten weten het aangereikte beslis-kader over te nemen bij verdere besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Op rijksniveau zijn echter na 2013 geen grote besluiten genomen over privatisering en verzelfstandiging. Eerder andersom. Verzelfstandiging wordt in verschillende sectoren teruggedraaid, denk aan de vorming van

¹⁸ Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding verbroken?*, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, Den Haag, oktober 2012.

de Nationale Politie en het voornemen om ProRail om te vormen van een zelfstandige vennootschap tot een ZBO-instelling. Op gebied van privatisering is met de nationalisatie van banken en het participeren van het Rijk in Air France-KLM een vergelijkbare ontwikkeling te zien. Eigenlijk zouden ook voor deze contraire beleidsstappen het ontwikkelde beslis kader toegepast moeten worden. Dit is voor zover ik kan overzien niet gebeurd.

Productiviteitsstudies van IPSE

De door IPSE uitgevoerde productiviteitsstudies in de jaren 2015-2017 hebben betrekking op het onderwijs, de zorg, veiligheid en justitie en drie netwerksectoren, te weten spoor, energie en drinkwater.¹⁹ Ikzelf ben intensief betrokken geweest bij de onderzoeken naar de netwerksectoren. In alle studies wordt gekeken naar de productiviteitsontwikkeling op langere termijn. Op basis van econometrische analyses wordt de productiviteitsontwikkeling in de genoemde sectoren vanaf 1980 onderzocht. Daarbij wordt niet alleen de productiviteitsgroei gekwantificeerd over een periode van 30 tot 35 jaar, maar ook gekeken naar de invloed van beleidsinterventies gericht op productiviteitsverbetering. Interessant, omdat verbetering van doelmatigheid of productiviteit een van de belangrijkste drijfveren zijn in de beleidstheorieën van de verschillende vormen van marktwerking. Interessant ook, omdat juist in de loop van de jaren tachtig marktwerking populair werd in het beleidsdenken van de overheid. De gebruikte onderzoeksmethode is voor de onderzochte sectoren gelijk, zodat voor het eerst een vergelijking tussen een groot aantal sectoren binnen de publieke dienstverlening mogelijk werd op basis van kwantitatief onderzoek. De uitkomsten zijn wat betreft productiviteitsgroei uiteenlopend in alle vier genoemde sectoren. In de onderwijssector wordt in de periode 1980-2012 een sterke productiviteitsgroei in het wetenschappelijk onderwijs gemeten (+100 %), een beperkte productiviteitsgroei in het hoger beroepsonderwijs (+25%) en het primair onderwijs (+10%), en een daling in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs van circa 10%. In de gezondheidszorg lopen de productiviteitsontwikkelingen in de periode 1980-2013 uiteen van sterke groei in de ziekenhuiszorg (+80%), substantiële groei in geestelijke gezondheidszorg (+30%), en een neutrale tot negatieve groei in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg (+4%) en de gehandicaptenzorg (-14%). In het veiligheidsdomein eenzelfde patroon: in de periode 1980-2014 groeit de productiviteit in het gevangeniswezen met 35%, de productiviteitsgroei bij de politie is nihil, bij de rechtelijke macht sterk negatief (-40%). In de netwerksectoren is de productiviteitsstijging aanzienlijk hoger dan in de andere sectoren; In de drinkwatersector en de spoorsector is de groei circa 100% in de jaren 1980-2015 en in de energie-sector 60%. Dit hangt in de ogen van de onderzoekers samen met het kapitaal-intensieve karakter van netwerksectoren.

¹⁹ IPSE Studies is een samenwerkingsverband van de TU Delft, Erasmus Universiteit en het CAOP.

De studies zijn uitgevoerd in het kader van een onderzoeksprogramma van het ministerie van BZK naar sturing, innovatie en productiviteit in de publieke sector. Zie voor de genoemde sectorrapporten www.ipsestudies.nl.

Op het onderzoek is vanuit de verschillende sectoren kritiek gekomen, met name vanuit sectoren die laag scoorden. Zo is de definitie van productie altijd arbitrair, zeker in sectoren waarin prestaties niet altijd goed te meten zijn. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van het veiligheidsgevoel bij burgers door de politie. Ook is de kwaliteit niet in de kwantitatieve analyses meegenomen, wel in de vorm van een kwalitatieve toetsing. Dit laatste legt een gevoelig punt bloot. Kwaliteit is niet eenduidig te meten, waardoor wel meetbare prestaties als doelmatigheid de boventoon gaan voeren. Daarmee wordt de beoordeling van resultaten snel eenzijdig.

Op sectorniveau – onderwijs, zorg, veiligheid, netwerken – is onderzocht in hoeverre het gevoerde beleid van invloed is op de productiviteit. De conclusie van de onderzoekers is dat de introductie van marktwerking in zijn verschillende vormen hooguit een beperkte of eenmalige positieve impuls heeft op de productiviteit. Hetzelfde geldt voor de decentralisatie van bevoegdheden. De door IPSE uitgevoerde onderzoeken leveren al met al geen hard bewijs dat marktwerking positieve resultaten oplevert in de publieke dienstverlening in ons land. Het is op basis van bovenstaande analyses echter ook te kort door de bocht om te stellen dat marktwerking geen positieve resultaten oplevert. Daarvoor is een meer verfijnde specificatie van de beleidstheorieën in het model nodig. Dit alles neemt niet weg dat de onderzoeken prikkelen tot nadere analyses.

6.3 Samenvattende conclusies

Al met al kan niet worden gesteld dat het breed toepassen van marktwerking in de publieke dienstverlening aantoonbaar tot betere resultaten heeft geleid. Er is geen empirisch bewijs voor. Ook voor het omgekeerde, het falen van marktwerking in de publieke dienstverlening, is geen hard bewijs. Dit komt uit beleids-evaluaties, maar ook uit onderzoeken. Het ware wenselijk dat meer empirisch onderzoek naar de effecten van marktwerking in de brede zin van het woord wordt gedaan.

De beperkte verifieerbaarheid van de resultaten van marktwerking ontslaat ons niet om bestaande problemen nader te beschouwen en te zoeken naar mogelijke verbeteringen. In dit essay wil ik dit toespitsen op enkele hardnekkige problemen die in mijn waarneming breed in de publieke dienstverlening spelen, te weten tegenvallende doelmatigheidswinsten, moeilijk te contracteren kwaliteit, het geploeter met samenwerking en versnippering in de verantwoordelijkheden.

Deze problemen zijn niet automatisch het gevolg van de toepassing van marktwerking, ook onder een volledig overheidsregime spelen vergelijkbare problemen. Door de introductie van marktwerking hebben de problemen wel een specifieke hoedanigheid gekregen die vragen om een oplossing. In de hierop volgende hoofdstukken komen die aan de orde.

7

Tegenvallende doelmatigheidswinsten?

Een belangrijke doelstelling bij de introductie van marktwerking is vergroting van de doelmatigheid. De uitvoering van de publieke dienstverlening werd in de jaren tachtig als ondoelmatig ervaren, marktwerking zou deze vorm van overheidsfalen aanpakken. De vraag is of de introductie van marktwerking feitelijk ook heeft geleid tot grotere doelmatigheid in de publieke diensten. In het vorige hoofdstuk bleek dat een eenduidige en overtuigende validatie van de resultaten van marktwerking tot dusverre ontbreekt. Uit de daar aangehaalde onderzoeken blijkt niet alleen dat de verbeteringen in de doelmatigheid in veel sectoren weinig spectaculair zijn, maar dat ook het causale verband tussen het instrument marktwerking en het resultaat niet hard is. Er zijn wel beelden. Zo is er over de verbetering van de doelmatigheid in de telecomsector consensus, zowel nationaal als internationaal. In die sector zijn de tarieven voor de burger spectaculair gedaald. Veel andere voorbeelden van grote tariefdalings voor de consument door marktwerking zijn er niet. Bij veel van de andere sectoren in de publieke dienstverlening ontbreekt consensus. Soms vanwege tegenvallende resultaten, soms vanwege gebrekkig bewijs voor de causaliteit, soms vanwege ongewenste bijeffecten. In dit hoofdstuk wil ik op basis van eigen observaties nader ingaan op de doelmatigheid, met name in relatie tot het verschijnsel administratieve lasten.²⁰ In paragraaf 7.1 laat ik zien dat over een breed front allerlei initiatieven zijn ondernomen om de doelmatigheid in de werkprocessen te vergroten. In paragraaf 7.2 behandel ik de schaduwzijde van het stroomlijnen van werkprocessen en de mogelijke repercussies voor de doelmatigheid. In paragraaf 7.3 ga ik vervolgens in op het weglekken van de doelmatigheidswinst door de groei van de administratieve lasten in de publieke dienstverlening. In paragraaf 7.4 een afsluitende beschouwing, waarbij ik ook teruggrijp op de theorie uit de hoofdstukken 2 en 3. Een andere mogelijke verklaring in de vorm van toegenomen kwaliteit van dienstverlening blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Kwaliteit van dienstverlening komt in de volgende twee hoofdstukken uitgebreid aan de orde.

7.1 Verbetering van werkprocessen

In de afgelopen decennia is in de publieke dienstverlening veel aandacht geweest voor de verbetering van werkprocessen. Daarbij is dankbaar gebruikgemaakt van instrumenten die in de marktsector eerder zijn ontwikkeld en toegepast.

²⁰ De doelmatigheid in dit essay heeft betrekking op wat economen 'statische efficiency' noemen.

Het label waaronder dit plaatsvindt verandert wel voortdurend. In de jaren negentig spraken we over **redesign** van werkprocessen, vandaag de dag is **lean** het toverwoord. Ontegenzeggelijk heeft het denken over marktwerking hier de impuls voor gegeven. Kritisch kijken naar de inrichting van de werkprocessen is een groot goed, zowel in de publieke als in de private sector. In de private sector zorgt in de regel concurrentie voor sterke doelmatigheidsprikkels, in de publieke sector moeten daar vaak prikkels voor bedacht worden. Dit kan door daadwerkelijk concurrentie te introduceren (liberaliseren) of instrumenten in te zetten die dit nabootsen (New Public Management). Dit nabootsen kan door budgetkorting toe te passen, de introductie van prestatiefinanciering of benchmarking, of een combinatie van deze instrumenten. Dit alles is in de afgelopen jaren op grote schaal gebeurd in de publieke dienstverlening. Er zijn voorbeelden te over.

Zo was de introductie van logistieke methodieken een belangrijke impuls bij verbetering van werkprocessen bij **ziekenhuizen**. Vergroting van de doelmatigheid was daarbij een belangrijke, maar niet de enige, doelstelling. Deskundigen uit de logistieke wereld werden uitgenodigd op zorgcongressen om hun kennis te etaleren. Het terugbrengen van ziekenhuiszorg tot een gewoon logistiek proces ontmoette in het begin veel weerstand. Wel begrijpelijk, omdat het niet altijd even subtiel werd gebracht. Het stroomlijnen van patiëntenzorg in het ziekenhuis vergelijken met de logistiek van een onderhoudswerkplaats werd als weinig respectvol ervaren door veel zorgprofessionals. Toch heeft het logistieke denken uiteindelijk wortel geschoten in de ziekenhuizen. Een van de vruchten daarvan is dat het aantal ligdagen in ziekenhuizen sterk is teruggebracht: van gemiddeld 7 in 2005 tot 5 in 2016.²¹ Dit maakte, mede onder druk van budgetbeperkingen, de beleidsmatig gewenste reductie van het aantal ziekenhuisbedden mogelijk. Het logistieke denken heeft ook geholpen bij het klantvriendelijker maken van polibezoeken voor patiënten. Daarbij zorgde de jaarlijkse benchmark van ziekenhuizen in het weekblad Elsevier voor een belangrijke impuls. Bij het plannen van polibezoeken wordt nu in bijna alle ziekenhuizen veel meer rekening gehouden met de belasting en de agenda van patiënten dan in het verleden. Naast introductie van het logistieke denken is ook het kostenbewustzijn sterk toegenomen. Niet alleen in ziekenhuizen, maar eigenlijk in de hele zorgsector. Waar vroeger financiën alleen iets was voor de financiële directeur van de instelling is nu ook op het uitvoeringsniveau veel meer besef gekomen van de kosten van zorg. Deze verzakelijking is onder meer gekomen door de vrije prijsvorming in een substantieel deel van de ziekenhuiszorg en de introductie van prestatiefinanciering in het gereguleerde deel van de zorg.

Ook bij de **politie** zijn logistieke modellen toegepast, bijvoorbeeld bij de verdeling van de noodhulp over de regio. Bij de vorming van regionale politiekorpsen in de jaren negentig kwam de vraag op hoe de capaciteit over de regio verdeeld moest worden. Bij het inrichten van de organisatie van de noodhulp,

²¹ Zie www.staatvenz.nl.

de politie in de surveillancewagens, is dit voornamelijk een combinatie van verwachte meldingen en aanrijtijden. Door gebruik te maken van simulatiemodellen kon een aanzienlijke efficiëncyslag worden gemaakt. Het idee was om de daarbij vrijgemaakte capaciteit in te zetten voor projectmatig gericht werken en de opsporing. Dit is overigens maar ten dele gelukt, vooral de overhead is gegroeid. Uiteindelijk is het aandeel van de uitvoerende politiemensen in de periode 1994-2009 gedaald van 52% naar 45%²². De vorming van de nationale politie lijkt niet voor een trendbreuk in deze te zorgen. Dat concurrentieprikkels bij de opsporing kunnen werken blijkt bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). In opdracht van de politie voert het NFI DNA-onderzoek uit. Een deel van dit werk besteedt het NFI tegenwoordig uit aan een commercieel Engels bedrijf. Dit doet bepaalde DNA-onderzoeken sneller en goedkoper. Dit prikkelt de monopolist NFI om kritisch naar de eigen werkprocessen te gaan kijken. Concurrentie in de randen van het takenpakket kan soms een heel effectieve prikkel zijn om meer doelmatiger te gaan werken.

In **netwerkbedrijven** is met de herinrichting van de werkprocessen de traditionele, op vaktechnieken gebaseerde organisatie doorbroken. Zo was in het spooronderhoud de onderhoudsorganisatie ingericht naar technische disciplines: de mechanica, elektrotechniek en telematica. Elk van de disciplines had traditioneel zijn eigen werkplanning, terwijl veel van het werk in een combinatie van vakspecialisten moet worden uitgevoerd. Op basis van experimenten op de werkvloer bleek dat met een integrale werkplanning en een bredere inzetbaarheid van vaklieden in de uitvoering een productiviteitsstijging van 25% mogelijk was. In de praktijk werd dit echter niet gerealiseerd, omdat de effectieve beschikbaarheid van het spoor om werk uit te voeren in de nachturen in diezelfde periode werd teruggebracht van 6 tot 4 uur. Daarmee ging vanwege het grote aandeel van het nachtwerk een groot deel van de doelmatigheidswinst weer verloren.²³ Dergelijke beperkingen gelden echter niet of veel minder bij het onderhoud aan de infrastructuur bij drinkwaterbedrijven en energiebedrijven. Daar zijn door stroomlijning van werkprocessen en vergelijkbare aanpassingen van de onderhoudsorganisatie wel belangrijke doelmatigheidswinsten geboekt.

Eigenlijk is bijna geen uitvoeringsorganisatie in de publieke dienstverlening de afgelopen decennia ontkomen aan de **doorlichting van de organisatie** gericht op verbetering van de doelmatigheid. In grotere uitvoeringsinstellingen wordt daarbij gebruikgemaakt van methodieken als 'redesign' en 'lean', in kleinere organisaties worden op een meer praktische manier de afzonderlijke functies en bijhorende taken tegen het licht gehouden. Als dit op een zorgvuldige manier gebeurt is dit zonder meer een positieve ontwikkeling. Mijn opvatting is dat publieke uitvoeringsorganisaties altijd kritisch moeten blijven kijken naar de

²² Zie AEF, De sterkte van de arm: feiten en mythes, De ontwikkeling van de politiesterke sinds 1994, Politiewetenschap 59a, 2012.

²³ Zie noot 2.

doelmatigheid van de eigen uitvoering. Niet alleen vanwege het feit dat het gaat om publieke middelen, maar ook om de eigen organisatie vitaal te houden. Het ontbreken van een sterke prikkel hiertoe is een vorm van overheidsfalen. Publieke uitvoeringsinstellingen die hun eigen werkprocessen verwaarlozen krijgen vroeg of laat toch het deksel op de neus. Op het moment dat dit gepaard gaat met een groot incident verliest de betreffende organisatie de regie over de eigen toekomst en wordt speelbal van de media en politieke twisten. Daar heeft niet alleen het management last van, maar ook de klanten en de medewerkers. Voor een publieke uitvoeringsinstelling is het zaak door proactief te handelen de regie over de eigen organisatie te houden. Zorgen voor een doelmatige uitvoering is daarbij een conditie sine qua non.

7.2 Schaduwzijden van redesign

Binnen veel uitvoeringsorganisaties in de publieke dienstverlening zijn redesign taken intern steeds verder verbijzonderd. Taken worden opgesplitst en vervolgens als specialistische taken gebundeld. Verdere arbeidsdeling of specialisatie in de organisatie kan de doelmatigheid verhogen, maar heeft ook een schaduwkant. Dit is met name het geval als diensten aan burgers niet altijd even precies te definiëren zijn en dat bij het verlenen van diensten aan burgers een meer integrale blik nodig is. Bij een te ver doorgevoerde specialisatie wordt de burger als klant al snel van het kastje naar de muur gestuurd. Het te ver opsplitsen van taken leidt in die gevallen ook tot een vorm van vervreemding op de werkvloer, omdat het overzicht op de uitvoering van maatschappelijke taken verloren gaat. Dit tast niet alleen de motivatie van medewerkers aan, maar ook de kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening. In mijn ervaring heeft dit uiteindelijk negatieve repercussies op de doelmatigheid. Bij de ver doorgevoerde specialisatie is namelijk meer intern overleg nodig en vinden regelmatig herstelacties plaats om de burger adequaat te bedienen. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid. Het is ook vanuit doelmatigheidsperspectief een precarie balans tussen enerzijds de voordelen van specialisatie met afgebakende taken en anderzijds de voordelen van meer integrale functies met een zekere autonomie voor de uitvoerende professional. Op veel plekken is die balans met het stroomlijnen van werkprocessen verstoord. Een bekend voorbeeld is de thuiszorg. In die sector is de specialisatie gepaard gegaan met het invoeren van strakke uitvoeringsnormen. De thuiszorgmedewerkers krijgen precies voorgeschreven welke handelingen in een bepaalde tijd uitgevoerd moeten worden. De ingevoerde bekostigingsmodellen hebben overigens deze werkwijze in de thuiszorg sterk bevorderd. De top-downsturing die dit met zich meebrengt vraagt om extra sturingsinformatie en -capaciteit, hetgeen leidt tot meer overhead. Doel was om tot kostenbesparingen te komen. Kosten zijn bespaard, maar deze zijn eerder het gevolg van verslechtering van de arbeidsvoorwaarden dan van een daadwerkelijke verbetering van de werkprocessen.

Schrijnend is de ontwikkeling in sectoren als de postsector, de taxisector en de thuiszorg. In die sectoren is op grote schaal gezocht naar manieren om de lonen te verlagen. In elke sector gaat het weer anders. De postsector is op grote schaal gebruik gaan maken van zzp-ers. In de taximarkt gaat het vooral om chauffeurs in loondienst die werken in het doelgroepenvervoer. Chauffeurs hebben beperkte zekerheid vanwege de periodieke overgang van contracten bij aanbesteding. Het gevolg is dat chauffeurs niet alleen laag in de CAO-loonschalen worden gehouden, maar ook gekort worden op de uit te betalen uren aan het begin en einde van het rooster. Ook wordt aan de normen gesleuteld. Zo zijn er taxibedrijven die hun chauffeurs uitdrukkelijk verbieden om klanten die slecht ter been zijn naar de voordeur te begeleiden. In de thuiszorg is op grote schaal vast personeel gedwongen om als zzp-er aan de slag te gaan, waarbij het eerder genoemde normenkader de basis voor het contract vormt. Daarnaast heeft een aantal thuiszorginstellingen al in dienst zijnde vaste medewerkers onder druk van reorganisaties in lagere loonschalen geplaatst. De overheid heeft hierbij als opdrachtgever een verantwoordelijkheid die echter nog maar in beperkte mate wordt herkend en erkend. Sterker nog, ook overheden zelf maken voor de uitvoering van hun eigen taken graag gebruik van allerlei flexcontracten. Er is veel maatschappelijke weerstand tegen deze vorm van flexibilisering ontstaan, waarbij gelukkig ook successen worden geboekt. In de postsector is vandaag de dag het aantal flexcontracten in de CAO gemaximeerd. In de schoonmaaksector is door acties van de schoonmakers de druk op lonen gekeerd. Opvallend is dat in de acties van de schoonmakers niet alleen de beloning, maar ook het respect voor de schoonmakers een belangrijke rol speelt. Het lijkt erop dat in de slipstream van de acties ook de sterk opgeschroefde uitvoeringsnormen ter discussie worden gesteld.²⁴ De nadelen van flexibele arbeid, of liever gezegd onzekerheid over werk en inkomen, reiken naar mijn oordeel verder. Teveel flexibele arbeidsrelaties in een organisatie tasten de kwaliteit van het werk aan. In een onderzoek naar de kwaliteit van verpleeghuizen bleek dat bij de organisaties die bewust aankoersen op een groot vast medewerkersbestand dit betere kwaliteit van dienstverlening oplevert zonder dat dit ten koste van een efficiënte bedrijfsvoering gaat.²⁵ Innovatiedeskundige Alfred Kleinknecht en arbeidsmarkteconoom Paul de Beer hebben enige tijd geleden in een bijdrage in Het Financieel Dagblad gesteld dat flexibele arbeidsrelaties bedrijven belemmeren om als lerende organisatie te functioneren.²⁶ Helaas is de negatieve relatie tussen leren en innoveren enerzijds en flexibele arbeidsrelaties anderzijds nog nauwelijks diepgaand onderzocht door wetenschappers.

²⁴ Zie K. Blokland e.a., *Mens en markt, Code verantwoord marktgedrag*, 2017.

²⁵ Dageraad, *Het hart klopt. De bedrijfsvoering ook*, december 2016.

²⁶ Alfred Kleinknecht en Paul de Beer, *Flexibele contracten belemmeren dat bedrijven functioneren als lerende organisaties*, Het Financieel Dagblad, 12 november 2016.

De casus thuiszorg is overigens een mooi voorbeeld van wat de bestuurskundige Van Gunsteren het A&I-denken noemde. Verdergaande analyse leidt snel tot meer gedetailleerde instructies. Daartegenover staat in de ogen van Van Gunsteren de methode V&S, variatie en selectie. In die gedachte moet de professional de variatie in concrete situaties leren herkennen en daar een passende interventie bij selecteren.²⁷

In de publieke dienstverlening is in de zoektocht naar doelmatigheid het A&I-denken te dominant geworden. Er is langzamerhand wel een tegenbeweging ontstaan. In de thuiszorg is dit zichtbaar met de oprichting van Buurtzorg. Buurtzorg is een thuiszorgorganisatie die werkt op basis van het V&S-principe door de uitvoerende teams op lokaal niveau veel autonomie te geven. De overhead is zeer beperkt. Vanwege het succes van Buurtzorg proberen de traditionele thuiszorginstellingen dit te kopiëren. Dit blijkt in de praktijk heel lastig te zijn. Zo'n diametraal andere werkwijze stuit op ingesleten mechanismen bij zowel de werkvloer als het management.

In mijn waarneming is dat niet alleen in de thuiszorg, maar ook op veel meer andere plekken in de publieke dienstverlening, met het stroomlijnen van de werkprocessen de sturing op basis van A&I te dominant is geworden. Het snijdt de organisatie af van de kennis die op de werkvloer bij de uitvoerende professionals aanwezig is. Men onderschat vaak de kracht van de werkvloer als het gaat om het oplossen van concrete knelpunten in de dienstverlening. Door de verantwoordelijkheden laag in de organisatie te leggen wordt het oplossend vermogen van de werkvloer aangeboord. De kunst is om die kennis ook te benutten voor stroomlijning en vernieuwing van de werkprocessen. Dit zal hard nodig zijn gezien de structurele tekorten op de arbeidsmarkt. Dit probleem is met de financiële crisis tijdelijk op de achtergrond geraakt, maar openbaart zich nu weer in volle omvang. En meer handen aan het bed, én meer buschauffeurs, én meer onderwijzers voor de klas, én meer technici voor de energietransitie kan niet allemaal tegelijkertijd. Versterking van de doelmatigheid én innovatie zal dan ook weer hoog op de beleidsagenda moeten komen in grote delen van de publieke dienstverlening.

7.3 Administratieve lasten eten doelmatigheidswinst op

In de publieke dienstverlening zijn in de afgelopen decennia de administratieve lasten sterk toegenomen. Een toename van administratieve lasten is niets anders dan een groeiende overhead, het verdringt capaciteit in de uitvoering. Als een professional meer tijd moet besteden aan administratie dan is er minder tijd over voor de feitelijke dienstverlening aan de burger. Dit geldt voor de dokter, de onderwijzer en de politieman. Groeiende administratieve lasten gaan ten koste van doelmatigheid, ze 'eten' als het ware de elders bereikte doelmatigheidswinst

²⁷ H. van Gunsteren, *Culturen van besturen*, 1994, Amsterdam, Boom.

op. Daarnaast zorgen de toenemende administratieve lasten voor veel chagrijn bij de professional. De quote 'Hier ben ik geen dokter voor geworden' en vergelijkbare uitspraken van professionals in de publieke dienstverlening zijn regelmatig te lezen in de krant.

De groeiende administratieve lasten worden vaak toegeschreven aan de marktwerking. Voor een deel is dit juist. Het introduceren van prestatiecontracten voor het leveren van publieke diensten vraagt immers ook om een verantwoording van resultaten. Zolang de extra vraag naar informatie ook leidt tot aanzienlijk betere prestaties is dit geen probleem. In de praktijk is dit niet altijd het geval, de extra gevraagde informatie zorgt niet automatisch voor effectieve interventies gericht op verbetering van resultaten. De balans van opbrengsten en kosten van informatievergaring verslechtert. Daarnaast blijkt in de praktijk dat een eenzijdige focus van uitvoeringsorganisaties op de afgesproken prestatie-indicatoren ook ongewenste effecten kan oproepen. Bijvoorbeeld door verwaarlozing van publieke taken die zich niet makkelijk laten meten. Dit is niet erg als deze taken weinig maatschappelijke relevantie meer hebben, maar dat is niet altijd het geval. Het opleggen van de bonnenquota in het politiewerk was hiervan zo'n voorbeeld. De inspanning om de bonnenquota te halen drukte andere, vanuit maatschappelijk perspectief, belangrijke politietaken weg. Bijvoorbeeld inspanningen om goede relaties op te bouwen met maatschappelijke partners in kwetsbare buurten. Een veel voorkomende reflex bij de overheid is om in dit soort situaties de set met prestatie-indicatoren verder uit te breiden. Dit proces zorgt voor een alsmaar stijgende vraag naar informatie. Contractvorming zorgt derhalve voor een groeiende informatiebehoefte en daarmee voor meer administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties. Ook de versnippering van verantwoordelijkheden die in hoofdstuk 10 aan de orde komt draagt bij aan vergroting van de verantwoordingslast, er zijn dan meer stakeholders die van informatie moeten worden voorzien. Dit is nu zeer pregnant aan de hand in de gedecentraliseerde domeinen. Elke gemeente hanteert zijn eigen 'format' voor de verantwoording door de uitvoeringsinstellingen. Veel aanbieders werken voor een groot aantal gemeenten en worden hier helemaal tureluurs van.

Niet alle verzamelde informatie komt voort uit externe verantwoording. Uit onderzoek blijkt ook vaak dat de administratieve lasten het gevolg zijn van interne voorschriften voor de eigen bedrijfsvoering van de organisatie. Dit is mede het gevolg van het toegenomen A&I-denken in uitvoeringsorganisaties. Tot slot komt het helaas ook regelmatig voor dat een organisatie niet meer goed weet waarom bepaalde informatie wordt verzameld. Anders gezegd: informatie wordt wel verzameld maar niet gebruikt. De introductie van de nieuwe privacy-wetgeving gaat naar verwachting zorgen voor een verdere toename van administratieve lasten. De Algemene Verordening Gegevensverzameling (AVG) is sinds mei 2018 van kracht. De gevolgen van de administratieve lasten zijn nog niet systematisch in beeld, maar de eerste tekenen zijn niet mals. Ook hier past wel de kanttekening dat niet altijd duidelijk is wat de wet wel en niet voorschrijft.

De groeiende administratieve lasten worden niet alleen veroorzaakt door verscherpte contractering als gevolg van marktwerking. Ook de maatschappelijke aversie tegen risico's speelt een belangrijke rol. Niets mag meer fout gaan in onze maatschappij en na een incident worden nieuwe regels uitgevaardigd inclusief de wijze waarop uitvoeringsorganisaties zich hierover moeten verantwoorden. Deze informatievragen zijn vaak politiek gedreven. Politici duiken op een incident en vragen op basis daarvan een structurele verantwoording over de inschatting en afhandeling van deze risico's. Vergroten van de informatieplicht gaat in de regel gemakkelijk, het afschaffen van informatievragen is een zeer moeizaam proces. Dit gaat niet alleen op in de verhouding tussen overheid en de uitvoeringsorganisatie, maar speelt ook binnen organisaties. Zowel management als uitvoerende professionals kunnen administratieve processen gebruiken om intern risicomijdend te kunnen opereren. Dit speelt zeker bij uitvoeringsorganisaties met een sterke A&I-cultuur.

Helaas ontbreekt een samenhangend beeld over de omvang van de administratieve lasten, zowel als het gaat om de omvang als de nadere specificatie van de onderliggende drijfveren. Het algemene beeld is echter dat deze te hoog zijn. Dat is de reden waarom de rijksoverheid in 2000 hiervoor een apart adviescollege heeft ingericht, tegenwoordig onder de naam Adviescollege toezicht regeldruk (ATR). De administratieve lasten zijn met name hoog bij publieke diensten die zich direct richten op het welbevinden van burgers, zoals zorg, onderwijs, maatschappelijke dienstverlening en veiligheid. Er zijn wel onderzoeken die indicaties geven over de omvang van de administratieve lasten in verschillende delen van de publieke dienstverlening. Zo laat een onderzoek van Berenschot in de langdurige zorg zien dat zorgprofessionals in 2018 maar liefst 31% van hun tijd besteden aan administratieve taken. Een zekere administratieve last voor een professional is onvermijdelijk, doch een percentage dat hoger ligt dan 15% duidt volgens diezelfde zorgprofessionals op overbelasting.²⁸

7.4 Reflecties met hulp van de theorie

Ondanks alle inspanningen in de publieke dienstverlening om de werkprocessen te optimaliseren met behulp van redesign en logistiek denken lijken de resultaten in termen van hogere doelmatigheid weg te lekken. Op de eerste plaats kan bij doorgeschoten specialisatie doelmatigheidswinst verloren gaan. Dit speelt vooral bij uitvoeringsorganisaties met een sterke top-down sturing. Meer interne coördinatie en herstelacties gaan ten koste van de doelmatigheid. Ten tweede zijn de sterk gestegen administratieve lasten in de publieke dienstverlening een belangrijke verklaring. De gestegen administratieve lasten zijn niet alleen het gevolg van verscherpte contractering, maar ook het gevolg van een grotere risico-aversie in onze maatschappij. Sinds kort komt daar ook de privacy-wetgeving bij. Dit zijn los van elkaar staande factoren, maar hebben elkaar in de

²⁸ Berenschot, Enquête administratieve belasting langdurige zorg, Uitkomsten 2018, Utrecht 2018.

praktijk wel versterkt. De betekenis van verantwoording en transparantie in de publieke dienstverlening staat op zichzelf niet ter discussie. Het hoort bij de legitimiteit van de rechtstaat. Er is wel een goede maatvoering nodig in de vorm van een goede selectie welke informatie echt nodig is om prestaties te beoordelen en risico's te signaleren. Vanuit doelmatigheidsperspectief moeten de kosten van elke informatievraag lager zijn dan de opbrengsten in termen van efficiency. Bij de afweging moet niet alleen sec naar doelmatigheid worden gekeken, maar uiteraard ook naar kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening. De administratieve belasting voor de burgers als klant dient daarbij uitdrukkelijk betrokken te worden. De derde oorzaak van tegenvallende doelmatigheid is het verbeteren van kwaliteit. Met name de ontwikkeling van ketendiensten op veel plekken in de publieke dienstverlening is een belangrijke kwaliteitsimpuls. Daar wordt in de volgende twee hoofdstukken op ingegaan. Dat verbeterde kwaliteit ten koste gaat van doelmatigheid is niet erg, maar vraagt wel om een weloverwogen keuze.

De in dit hoofdstuk geschetste problematiek van groeiende administratieve lasten laat zich goed verklaren uit de theorie zoals in hoofdstukken 2 en 3 is geschetst. Informatie om de uitvoering te sturen zijn transactiekosten. Het signaal dat administratieve lasten stijgen betekent dat de transactiekosten zijn toegenomen. Dit kan voor wat de sturingsinformatie worden herleid tot agency-problemen. Doorgeschoten specialisatie vergroot de interne agency-problemen, hogere administratieve lasten lijken zowel interne als externe oorzaken te hebben. In het oude sturingsarrangement was sprake van overheidsfalen in de zin van een beperkte greep op de bureaucratie en beperkte informatie. Met de introductie van verscherpte contratering wordt beoogd deze vormen van overheidsfalen terug te dringen. Daarmee verdwijnen de agency-problemen echter niet, maar krijgen een andere gedaante. Met contractering probeert de overheid, nu in de rol van opdrachtgever, meer greep te krijgen op de prestaties in de uitvoering. Daarbij stuit de overheid op het probleem van informatiescheefheid, een vorm van marktfalen. Eerder is aangegeven dat verzelfstandiging van de uitvoering op zichzelf al zorgt voor grotere agency-problemen met de overheid als opdrachtgever en eigenaar. Daar waar de overheid onvoldoende greep denkt te hebben op de resultaten van prestatiecontracten worden extra verplichtingen voor leveren van informatie opgelegd. De transactiekosten die gepaard gaan met extra informatie moeten afgewogen worden met de opbrengsten van beter prestaties. Tot dusverre schiet deze afweging op veel plekken tekort. Dit kan van kwaad tot erger gaan als dit leidt tot een uitbreiding van de informatievraag. De administratieve lasten lopen op en gaan ten koste van de doelmatigheid. De bovengenoemde cyclus lijkt zowel op te gaan voor prestatiecontracten op basis van NPM als aanbesteding van contracten in de markt.

De beleidstheorie zegt dat marktwerking niet alleen zorgt voor meer doelmatigheid, maar ook een betere kwaliteit van publieke diensten kan opleveren. Idealiter is het én én, in de praktijk is het bijna altijd zoeken naar een betere balans tussen doelmatigheid en kwaliteit. Een betere balans die per saldo voor welvaartswinst moet zorgen. In dit hoofdstuk concentreer ik me op de kwaliteit van de publieke diensten. De praktijk leert dat het nog niet zo makkelijk is om kwaliteit te meten en te borgen in contracten. Dit heeft als risico dat kwaliteit onderbelicht blijft in het proces van contractering. In paragraaf 8.3 wordt nader ingegaan hoe in de verschillende vormen van contractering wordt omgegaan met het vastleggen van kwaliteit. Daaraan voorafgaand wordt in paragraaf 8.1 en 8.2. stilgestaan bij hoe in verschillende sectoren in de contractering kwaliteit wordt gemeten en beoordeeld. In paragraaf 8.4 worden enkele conclusies getrokken en gereflecteerd op de theorie.

8.1 Kwetsbare infrastructuur in netwerksectoren

Voor beoordeling van kwaliteit in het fysieke domein moet onderscheid worden gemaakt in het meten van kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers en de kwaliteit van de onderliggende infrastructuur in de vorm van netwerken. De kwaliteit van de dienstverlening is in de regel goed meetbaar. De toegankelijkheid, leveringszekerheid en veiligheid zijn daarbij belangrijke kwaliteitscriteria. Deze algemene criteria kunnen in het fysieke domein goed worden vertaald in operationele prestatie-indicatoren. Neem bijvoorbeeld de **drinkwatersector** en **energiesector**. Toegankelijkheid is wettelijk geregeld, beide sectoren kennen een aansluitplicht tegen voor iedereen gelijke voorwaarden. Ook veiligheid steunt op wettelijke voorschriften op basis van eenduidige technische normen. Voor drinkwater is dit onder meer de chemische samenstelling, voor energie de voorgeschreven gasdruk en voltage. De leveringszekerheid of betrouwbaarheid kan worden uitgedrukt in de tijd, waarin drinkwater en energie beschikbaar is. De prestatie-indicator is een negatieve, namelijk het aantal minuten dat er niet geleverd wordt. Voor deze sectoren is dat gemiddeld tussen de 15 en 30 minuten op jaarbasis. Kortom indicatoren die zich heel goed laten meten en daarmee verifieerbaar zijn voor de overheid. Voor andere netwerksectoren gelden vergelijkbare eisen die in de regel goed meetbaar en daarmee verifieerbaar zijn. Voor **openbaar vervoer** zijn de frequentie en punctualiteit belangrijke indicatoren voor kwaliteit, voor **telecommunicatie** de datasnelheid en de interconnectie van netwerken, voor **post** de spreiding van brievenbussen en normen voor bezorging.

Infrastructuur staat onder druk

De gerealiseerde kwaliteit van dienstverlening in het fysieke domein is relatief hoog in ons land als je kijkt naar internationale vergelijkingen. Zo scoort Nederland in de jaarlijkse lijstjes met concurrentievermogen van landen altijd hoog op het onderdeel infrastructuur. Toch zijn er aanwijzingen dat de rek er uit is. Dit heeft vooral te maken met knelpunten in de infrastructuur. In de **mobiliteit** is de infrastructuur in de spitsuren overbelast, zowel in het openbaar vervoer als op de weg. De infrastructuur in de **drinkwatersector** is niet toegesneden op de toegenomen vraag en de gevolgen van meer en langere periodes van droogte. Het **elektriciteitsnet** kan de groei van decentrale opwekking met windmolens en zonneweides nauwelijks aan. De investeringen in nieuwe technieken in de **telecom** zoals glasvezel en 5G-netwerken blijven achter.

De problemen in de infrastructuur zijn niet alleen het gevolg van achterblijvende investeringen in capaciteit, maar in sommige sectoren is er sprake van achterstallig onderhoud. Het meten van de fysieke kwaliteit van de infrastructuur is namelijk lastig. De infrastructuur in het fysieke domein bestaat uit kapitaalgoederen die lang meegaan, vaak vele tientallen jaren. Drinkwaterleidingen gaan zelfs meer dan 100 jaar mee. Met te weinig onderhoud kan veel infrastructuur nog best vijf of tien en soms wel vijftien jaar redelijk goed functioneren, maar na jaren van te weinig onderhoud gaat de betrouwbaarheid van de infrastructuur in korte tijd snel achteruit. Technische systemen krijgen dan na verloop van tijd veel gebreken of storingen, waardoor de leveringszekerheid en de veiligheid snel terug lopen. Slecht onderhoud tast de kwaliteit van dienstverlening op langere termijn aan. Dit herstellen is tijdrovend en onevenredig kostbaar.

In theorie kan achterstallig onderhoud in alle netwerksectoren voorkomen. De praktijk laat echter een divers beeld zien. Zo is van achterstallig onderhoud in de **drinkwatersector** en de **energiesector** tot dusverre geen sprake. In Nederland zijn er wel al langer signalen dat de kwaliteit van de infrastructuur voor mobiliteit onder druk staat. In het **spoorwegnet** hangt dit samen met de toenemende belasting van infrastructuur en de wijze van aanbesteding van het onderhoudswerk. In de **weginfrastructuur** zijn met name de bruggen kwetsbaar. Soms zijn noodmaatregelen nodig, zoals een tijdelijk verbod voor vrachtverkeer. Dit is onder meer gebeurd op de A27 bij de brug over de Waal bij Gorinchem. Een sprekend voorbeeld is de toestand van bruggen en kades in Amsterdam. In het voorjaar van 2019 werd duidelijk dat er grote structurele achterstanden zijn. Het herstelprogramma gaat vele miljarden euro's kosten. En dat in een stad die zo bloeit en rijk is. In landen als de Verenigde Staten en Duitsland lijken de onderhoudsproblemen overigens veel groter en structureler te zijn.

Ontwikkelingen in kwaliteit

De kengetallen om de kwaliteit in netwerksectoren te meten zijn in de loop van de tijd niet veel veranderd. Wat wel verandert is de sturing op de kengetallen. Met de introductie van de verschillende vormen van marktwerking wordt geprobeerd om directer te sturen op de kwaliteit. Voorheen was dit eigenlijk

het domein van de uitvoeringsorganisaties zelf. Zij stelden zelf de normen vast en waren daarmee ook verantwoordelijk voor de handhaving daarvan. Gegeven de ingenieurscultuur in netwerkbedrijven werd vaak meer gewicht gehecht aan kwaliteit en zekerheid dan aan doelmatigheid. 'Gold-plated' netwerken wordt dit ook wel genoemd. Met de introductie van prestatiecontracten is meer de nadruk op doelmatigheid komen te liggen, waardoor de kwaliteit van de infrastructuur kwetsbaar kan worden. Besparen op onderhoud blijkt altijd weer verlokkelijk te zijn voor bestuurders. 'Het riool zit niet op de publieke tribune' zei een openhartige wethouder eens. Voor externe toezichthouders, voor zover die er zijn, is het lastig greep te krijgen op de kwaliteit van de infrastructuur.

Deze kwaliteit kan ook onder druk komen te staan bij onvoldoende investeringen in de uitbreiding van de infrastructuur. Als gevolg van economische groei en de wens tot verduurzaming staat de infrastructuur in verschillende sectoren onder druk. Indien het investeringsniveau achter blijft bij de maatschappelijke vraag ontstaat het risico van overbelasting en kan daarmee op termijn de kwaliteit van de infrastructuur en daarmee ook de dienstverlening aantasten. Daar waar investeringen in netwerken rechtstreeks gefinancierd worden door de overheid is dit vooral een budgetprobleem en geen gevolg van contractering. Het uitblijven van noodzakelijke investeringen heeft vervolgens wel negatieve repercussies op het proces van contractering. Daar waar investeringen gefinancierd worden uit kostendekkende tarieven bestaat dit probleem in beginsel niet, zij het dat de overheid als externe toezichthouder of eigenaar wel ruimte moet geven voor eventuele tariefsverhogingen om daarmee uitbreidingsinvesteringen te bekostigen. De betrokken bedrijven moeten de uitbreidingsinvesteringen wel zelf voorfinancieren. Dit kan voor problemen zorgen, zoals de casus Tennet laat zien. De investeringen, vooral in het Duitse hoogspanningsnet, zijn dusdanig hoog dat het ministerie van Financiën als aandeelhouder zoekt naar mogelijkheden om derden te laten participeren in Tennet. Zelfs privatisering wordt niet uitgesloten.

8.2 Grip op kwaliteit van publieke diensten blijft lastig

Ook in andere domeinen van de publieke dienstverlening is kwaliteit van dienstverlening niet goed te meten. Om als opdrachtgever en financier van dienstverlening enigszins grip te krijgen op de kwaliteit wordt gebruikgemaakt van instrumenten als behandelprotocollen, certificering, klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarks. De toepassing en het resultaat verschilt per sector.

In het zorgdomein kan de beoordeling van kwaliteit niet los worden gezien van de indicatie van de patiënt of klant. Om daar als opdrachtgever inhoudelijke en financiële greep op te krijgen wordt gewerkt aan een vorm van classificatie van zorgbehandelingen. In de Zorgverzekeringswet wordt voor de **ziekenhuiszorg** en de **geestelijke gezondheidszorg** (GGZ) in dit verband gewerkt met diagnose-behandelcombinaties (DBC-Zorgproducten). Er zijn in totaal 4.400 verschillende DBC-Zorgproducten om alle behandelingen te kunnen classificeren. De DBC-

Zorgproducten zijn in feite te onderscheiden declarabele zorgproducten en vormen daarmee de basis voor de bekostiging van de zorgaanbieders door de zorgverzekeraars. In de ziekenhuiszorg zijn er DBC-Zorgproducten voor relatief eenvoudige handelingen, zoals een consult in een polikliniek of een kleine chirurgische ingreep. Er zijn ook DBC-Zorgproducten voor complexe en langdurige behandelingen, bijvoorbeeld voor het bestrijden van kanker. Een knie- of heupoperatie zit hier qua complexiteit tussenin. In de GGZ-sector is een vergelijkbare spreiding van 'lichte' en 'zware' DBC-Zorgproducten. De 4.400 verschillende DBC-Zorgproducten maken het echter lastig voor zorgverzekeraars om als inkoper van zorg greep te krijgen op de kwaliteit. De vraag is of de DBC wel goed aansluit bij de vastgestelde zorgvraag (effectiviteit) én of de verleende zorg conform de indicatie en de afrekening is (rechtmatigheid). In de praktijk richt de controle van de zorgverzekeraars zich nu vooral op de rechtmatigheid. Ofwel is het geld wel besteed aan het opgegeven doel.

Uit onderzoeken van de toezichthouder NZa blijkt dat zorgaanbieders niet altijd de correcte DBC-Zorgproducten in hun verantwoording hanteren. Soms is er sprake van fraude door dubbele bekostiging of het onterecht onderbrengen van een behandeling in een duurdere DBC ('upcoding'). Het gaat vaak echter ook om administratieve fouten en interpretatieverschillen welke DBC-Zorgproducten nu precies van toepassing zijn bij verleende zorg. Dit laatste is mede het gevolg van het grote aantal DBC-Zorgproducten. Individuele casuïstiek is blijkbaar lastig te vangen in overzichtelijke zorgproducten zoals vastgelegd in het huidige DBC-systeem. Het grote aantal DBC-Zorgproducten maakt het ook voor directies van instellingen lastig om greep te krijgen op hun eigen financiële huishouding. Het was overigens nog veel erger, de sector is gestart met 33.000 DBC-Zorgproducten. Bij het ontwerpen van het systeem is achteraf gezien veel te veel geluisterd naar de verschillende belangengroepen. Vanaf 2012 worden verdere stappen gezet om de DBC-systematiek te vereenvoudigen. Daarvoor is het project DBC-Zorgproducten Op weg naar Transitie (DOT) in het leven geroepen.

Voor het oordeel over de effectiviteit van zorgverlening zijn de zorgverzekeraars afhankelijk van de professionals. Het werken met behandelprotocollen in de zorg geeft hierbij een houvast. Behandelprotocollen schrijven de zorgprofessional met richtlijnen voor hoe de geïndiceerde zorgvraag moet worden behandeld. De behandelprotocollen worden door beroepsverenigingen van de specialisten vastgesteld. Voor bepaalde behandelingen hebben deze verenigingen tevens vastgesteld hoeveel operaties minimaal nodig zijn in een ziekenhuis om voldoende kwaliteit te kunnen garanderen. Het aan de rijksoverheid verbonden Zorginstituut Nederland kan de door de beroepsverenigingen vastgestelde behandelmethoden sanctioneren en opleggen aan alle andere zorgaanbieders. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) controleert de kwaliteit van de uitvoering mede aan de hand van de door het Zorginstituut gesanctioneerde behandelmethoden. Dit doet de inspectie niet alleen naar aanleiding van specifieke klachten, maar ook door periodieke controles bij zorgaanbieders. Bij het uitblijven van een negatief oordeel van de inspectie kunnen het ministerie

als stelselverantwoordelijke en de zorgverzekeraar als contractpartij ervan uitgaan dat de geleverde kwaliteit door de zorginstelling aan de maat is. De zorgverzekeraars gebruiken tevens de door de beroepsgroepen vastgestelde norm voor het minimum aantal operaties bij de contracthandelingen met ziekenhuizen. Onvoldoende schaal betekent dat de kwaliteit niet gegarandeerd kan worden met als mogelijke consequentie voor ziekenhuizen dat zij voor bepaalde DBC-zorgproducten geen contract meer krijgen. Het effect hiervan is dat veel ziekenhuizen gaan fuseren en specialiseren.

In de **langdurige zorg**, waaronder verpleeghuizen, is gekozen voor een meer overzichtelijk classificatiesysteem in de vorm van zorgprofielen. Daarbij worden zes (sub)sectoren onderscheiden met ieder vijf à zeven zorgprofielen. De zorgprofielen voor de langdurige zorg worden conform de Wet Langdurige Zorg vastgesteld door het ministerie van VWS, de NZa berekent vervolgens jaarlijks de maximumtarieven op basis van uitvoeringsnormen. De inkoop van langdurige zorg is toevertrouwd aan de regionale zorgkantoren. De beoordeling van kwaliteit is vergelijkbaar met de ziekenhuiszorg en de GGZ, want ook bij de langdurige zorg gebruikt men behandelprotocollen en staan de zorgaanbieders onder toezicht van de inspectie. Door het beperkt aantal zorgprofielen is het voor zorgkantoren wel gemakkelijker om te beoordelen op de rechtmatigheid van zorg. Dit neemt niet weg dat het soms stevig touwtrekken is tussen het zorgkantoor en de zorgaanbieders. Zorgaanbieders leveren soms relatief weinig zorg aan cliënten binnen het geïndiceerde profiel of proberen vooral cliënten binnen het zorgprofiel aan te nemen die relatief 'licht' zijn. Potentieel moeilijke cliënten worden dan aan de poort geweerd. Tegelijkertijd wordt getracht om zittende cliënten in een zwaarder zorgprofiel te krijgen ('upcoding'). Dit vraagt wel medewerking van de instantie die indiceert. Voor de langdurige zorg is dit het Centraal Indicatieorgaan (CIZ), al kan dit voor gespecialiseerde zorg ook de zorgaanbieder zelf zijn.

In de **jeugdhulp** zijn, na de decentralisatie van taken in 2015, de gemeenten verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp. Dit kunnen zij naar eigen inzicht inrichten. Een toenemend aantal gemeenten gebruikt hierbij ook zorgprofielen, waarbij gemeenten dan wel zelf de tarieven voor de zorgprofielen vaststellen. Op basis van de zorgprofielen en tarieven worden de contracten na openbare aanbesteding gegund aan zorgaanbieders. Er zijn met uitzondering van de Jeugd-GGZ nog geen landelijk vastgestelde behandelprotocollen, maar steeds meer gemeenten ontwikkelen kwaliteitskaders om de beoordeling op de kwaliteit van jeugdhulp voor de gemeenten beter mogelijk te maken. Daarnaast kunnen gemeenten terugvallen op oordelen van de inspectie (IGJ) die verantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit. Beperkte budgetten kunnen een negatief effect hebben op de zorg indien de indicatiestelling budgetgedreven wordt. Er zijn de nodige signalen dat gemeenten de instroom in dure zorgvormen voorkomen door jongeren voor goedkopere zorgprofielen te indiceren, waarbij de vraag is of dit in overeenstemming is met het gesignaleerde probleem. Dit laatste speelde overigens al voor de decentralisatie bij de Bureaus Jeugdhulp. Bovendien hebben gemeenten de indicatiestelling niet geheel in eigen

hand, want ook zorgprofessionals, waaronder huisartsen, mogen verwijzen naar jeugdhulp.

Bij het ontbreken van behandelprotocollen is het lastig om de kwaliteit te beoordelen. Certificering kan voor opdrachtgevers een alternatief zijn bij de borging van kwaliteit. Bij het certificeren wordt gekeken of organisaties hun werkprocessen hebben beschreven en wordt getoetst of dit wordt nageleefd. In de dienstverlening wordt daarbij gebruikgemaakt van de internationale standaarden zoals vastgelegd in de zogenaamde ISO-normen. Bij gebrek aan beter maken opdrachtgevers gebruik van dit instrument bij het borgen van kwaliteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de markt van **re-integratiediensten, kinderopvang en thuishulp**. Een veel voorkomende manier is om bij opdrachten certificering als eis te stellen aan aanbieders. Aanbieders zonder certificaat komen dan niet in aanmerking voor het verwerven van opdrachten of subsidies. Als basis voor beoordeling van kwaliteit is certificering als instrument relatief licht. Daarnaast kennen deze sectoren vormen van extern toezicht. De intensiteit daarvan is uiteenlopend per sector. Wel is het zo dat in deze vormen van publieke dienstverlening kwaliteit gemakkelijker te beoordelen is door de cliënten zelf. Het verrichten van klanttevredenheidsonderzoek kan daarvoor nuttige aanvullende informatie verschaffen. Klanttevredenheidsonderzoeken worden tegenwoordig als instrument breed ingezet in de publieke dienstverlening.

In het **onderwijsdomein** wordt kwaliteit op een andere manier in beeld gebracht. Daar ontbreken gestandaardiseerde werkprotocollen en certificering, maar beschikt men in het primair en voortgezet onderwijs wel over veel vergelijkingsmateriaal van scholen. Mede op basis van verzamelde informatie over onderwijsrendementen geeft de Onderwijsinspectie jaarlijks kwaliteitsoordelen over scholen. Van het negatieve oordeel in termen van 'zwakke' en 'zeer zwakke' scholen gaat een sterk disciplinerende werking uit, het reputatiemechanisme is krachtig. Nu deze informatie openbaar is kunnen de ouders op basis van de benchmark een school kiezen. In het hoger onderwijs dienen de afzonderlijke opleidingen om de zes jaar geaccrediteerd te worden door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Zonder accreditatie worden opleidingen niet gefinancierd door het ministerie van OCW. Het hoger onderwijs kent ook jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek als onderdeel van een keuzegids voor aankomende studenten. In de praktijk blijkt dit overigens de keuze van studenten nauwelijks te beïnvloeden. Het reputatiemechanisme bij dit instrument is blijkbaar zwak.

In de **strafrechtketen** kunnen ongewenste of onvoorziene effecten optreden als gevolg van prestatieprikkels. De kwaliteit heeft in dit geval niet zozeer betrekking op de specifieke handeling of casus, maar op de uitvoering van het takenpakket als geheel. Het kan zorgen voor een verkeerde prioriteitstelling. Eerder is het voorbeeld genoemd van de politieagenten die opeens veel bonnen uitschrijven als het eerder opgelegde quotum aan bekeuringen in het prestatiecontract niet wordt gehaald. Formeel is dit afgeschaft, maar op de werkvloer speelt dit mecha-

nisme nog steeds. Ook de rechtbanken ontkomen niet aan ongewenste of onvoorziene effecten. Rechtbanken worden bekostigd op basis van het aantal zaken die worden behandeld, het zogenaamde PxQ principe. Daarbij gelden verschillende vergoedingen voor soorten zaken. Als de rechtbanken in financiële nood komen dan leggen zij meer prioriteit bij het afhandelen van zaken die relatief veel geld opleveren in de bekostiging. Financiële afwegingen zijn dan bepalend, terwijl het de vraag is of deze stroken met de maatschappelijke prioriteiten.

Kwaliteit in beweging

Kwaliteit is geen statisch gegeven, de eisen aan kwaliteit zijn in beweging. De vraag zelf verandert in de zin dat meer publieke diensten op maat worden gevraagd. Burgers zijn als kritische consument veeleisender geworden. Zij willen meer en meer toegesneden hulp passend bij hun situatie. De roep om meer maatwerk is een proces dat breed zichtbaar is in verschillende domeinen van de publieke dienstverlening. Denk aan de rugzakjes in het onderwijs, het ontwikkelen van vormen van ketenzorg, het koppelen van gezondheidsproblemen aan sociale problemen en huisvesting, et cetera. Dit zet niet alleen druk op de professionals en hun instelling, het vraagt ook om meer samenwerking tussen verschillende professionals. Niet alleen binnen de eigen organisatie, maar vooral daarbuiten. Meer maatwerk levert spanningen op in de publieke dienstverlening. Een belangrijk grondbeginsel bij publieke diensten is dat burgers gelijk worden behandeld. Maatwerk kan daar op gespannen voet mee staan. Als gelijke behandeling wordt gezien als het verlenen van uniforme diensten dan kan er een soort kwaliteitsparadox ontstaan, waarbij de wens van maatwerk en de praktijk van uniformiteit met elkaar botsen. Dit gaat niet op als gelijke behandeling wordt opgevat als 'verschillende problemen krijgen verschillende oplossingen'. Indien het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen' rigide wordt toegepast dan treedt de bovengenoemde paradox wel op. Dat laatste risico is best groot. Kijk bijvoorbeeld eens hoe wordt omgegaan met verschillen in dienstverlening tussen gemeenten na de decentralisatie van taken. Verschillen tussen gemeenten leiden tot ontevredenheid bij een deel van de burgers, waarvan sommigen hun gelijk halen bij de rechter. Anderen lobbyen bij de Tweede Kamer om met aanvullende regelgeving de beleidsvrijheid van gemeenten aan banden te leggen.

De hogere eisen aan kwaliteit van dienstverlening zijn niet alleen een teken van emancipatie van burgers, het heeft ook te maken met maatschappelijke problemen die hardnekkiger zijn geworden. Gekozen bestuurders kunnen aandringen op maatwerk als een 'one size fix all' benadering in de praktijk niet werkt. Zij ontlenuen dat vaak aan waarnemingen van professionals in de uitvoering of onrustbarende berichten in de media. Ondanks de toegenomen welvaart ervaren steeds grotere groepen in de samenleving onzekerheid over de toekomst. Pieterjan van Delden laat zien welke mechanismen ten grondslag liggen aan de groeiende marginalisatie van groepen in de samenleving en welke eisen dit stelt aan de publieke dienstverlening.²⁹

²⁹ Pieterjan van Delden, Marginalisatie, meedoen in een complexe samenleving, Van Gennep, 2019.

Dit vraagt om de ontwikkeling van effectieve netwerken. Daar wordt in de praktijk op veel plekken aan gewerkt, waarbij er de nodige voorbeelden zijn van partijen die al ketendiensten aanbieden zonder dat de financiële vergoeding hierbij al goed is geregeld. Zij lopen in feite voor de muziek uit.

In de verschillende domeinen zien we dus twee verschijnselen tegelijkertijd plaatsvinden: knabbelen aan kwaliteit in de bestaande dienstverlening die te maken hebben met onvolkomenheden in de contratering én druk om hogere kwaliteit te leveren door meer maatwerk. Dit laatste is nog volop in ontwikkeling, waarbij de gewenste samenwerking tegen allerlei problemen oploopt. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

8.3 Contractering: instrumenten en proces

De vraag voor opdrachtgevers in de publieke dienstverlening is hoe greep te krijgen op de kwaliteit in relatie tot de te maken kosten. Dat is het grote dilemma bij het contracteren van aanbieders in de volle breedte van de publieke dienstverlening. De overheid heeft de introductie van marktwerking in de publieke dienstverlening gebruikt om tot prestatieafspraken te komen. Dat kan op verschillende manieren vorm krijgen. De belangrijkste instrumenten die in Nederland worden toegepast zijn concessies, contracten en regulering. Bij concessies en contracten is er sprake van onderhandelingen tussen de overheid als opdrachtgever en de uitvoeringsinstelling als opdrachtnemer, bij regulering legt de overheid de prestatieafspraken eenzijdig op. Bij het maken van prestatieafspraken wordt er naar gestreefd om simultaan afspraken te maken over volume, prijs en kwaliteit. Kwaliteit wordt derhalve nooit afzonderlijk gecontracteerd, maar maakt onderdeel uit van het totaalpakket. De werking van de bovengenoemde instrumenten wordt toegelicht aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden, waarbij sprake is van problemen met het contracteren van kwaliteit. Problemen met het contrateren van kwaliteit wil overigens niet meteen zeggen dat deze problemen het gevolg zijn van het contracteringsproces zelf. In veel gevallen was dit al een probleem, maar is met contractering zichtbaar geworden. Contractering dwingt de overheid na te denken over de prijs-kwaliteitsverhouding. In de praktijk is dit nog niet zo makkelijk.

Publiekrechtelijke concessies

Concessies zijn contracten met een publiekrechtelijke grondslag, dat wil zeggen dat in de wet de contouren van het leveringscontract zijn vastgelegd. Met een concessie krijgt de uitvoeringsinstelling een exclusief recht tot levering van bepaalde diensten in een nader bepaald geografisch gebied. Concessiehouders hebben derhalve voor de vastgelegde periode een wettelijk monopolie. Er wordt voor exclusiviteit gekozen vanwege schaalvoordelen van een geïntegreerde dienstverlening. Om de monopolist niet teveel ruimte te geven worden prestatieafspraken gemaakt. Dit instrument wordt sinds 2000 toegepast in het **regionaal openbaar vervoer**. Door concessies aan te besteden worden

aanbieders maximaal geprikkeld om een aantrekkelijk bod op tafel te leggen. Dit heeft positieve resultaten opgeleverd. Er is sprake geweest van een inhaalslag na jarenlange verwaarlozing van het regionale openbaar vervoer welke geresulteerd heeft in een flinke groei van het aantal reizigers en een betere kwaliteit van dienstverlening. Deskundigen zeggen dat dit een gecombineerd effect is van decentralisatie van bevoegdheden naar provincies en de openbare aanbesteding van diensten. Na de inhaalslag lopen de provincies als opdrachtgever nu tegen hun grenzen op. In de loop van de tijd zijn de aanbestede concessies steeds gedetailleerder geworden als het gaat om de verlangde prestaties. De openbare aanbesteding dreigt daarom een keurslijf te worden dat te weinig flexibiliteit biedt en innovatie remt. Dit gaat uiteindelijk ten koste van de kwaliteit van dienstverlening. De wens tot meer flexibiliteit in de contractering wordt door beide partijen uitgesproken doch de praktijk is weerbarstig. Het is in de praktijk moeilijk om contractering op basis van gedetailleerde prestatieafspraken los te laten ten faveure van meer globale afspraken op basis van een vorm van co-makership tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

In de spoorsector wordt gewerkt met onderhandse gunning van de concessies. Zo hebben NS de concessie voor exploitatie van het hoofdrailnet en ProRail de beheerconcessie voor de railinfrastructuur voor tien jaar gekregen op basis van onderhandse gunning. In deze concessies zijn tussen het ministerie van I&W en beide bedrijven prestatieafspraken gemaakt, maar deze kunnen tijdens de looptijd worden aangepast. Zo zijn tijdens deze looptijd de prestatie-indicatoren van beide concessies beter op elkaar afgestemd en zijn afspraken gemaakt over aanvullende wensen zoals investeringen in fietsstallingen bij de stations. Beide aanpassingen zijn er op gericht de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. De grotere flexibiliteit in onderhandse gunning biedt ruimte om aanvullende afspraken te maken. Vaak heeft dat betrekking op aspecten van kwaliteit, omdat die moeilijker te vangen zijn dan dekkende prestatieafspraken. Het maken van aanvullende afspraken tijdens de concessieperiode is een kwestie van geven en nemen, het veronderstelt derhalve wel een onderlinge vertrouwensrelatie. Onderhandse gunning komt meer tegemoet aan eisen van kwaliteit. Daar staat wel tegenover dat bij onderhands gunnen in de regel minder scherp onderhandeld kan worden over de doelmatigheid van de dienstverlening.

Privaatrechtelijke contracten

De uitvoering van publieke diensten kan ook worden gegund op basis van contracten. Deze zijn in tegenstelling tot concessies privaatrechtelijk van aard. Er worden in de sectorspecifieke wet- en regelgeving geen specifieke eisen gesteld aan het contract. Bij uitvoering van het contract dienen de contractpartijen uiteraard wel te voldoen aan alle kwaliteitseisen die in de wet zijn vastgelegd. Daarnaast moet het contract voldoen aan de eisen die het Burgerlijk Wetboek stelt aan contractvorming. Als het gaat om de werking van privaatrechtelijke contracten is er in de praktijk niet zo'n groot verschil met publiekrechtelijke concessies. Dezelfde positieve en negatieve mechanismen zijn werkzaam, maar bij onderhandelingen over privaatrechtelijke contracten lijken

deze scherper naar voren te komen. Dit komt mede doordat er in de regel met meer aanbieders tegelijkertijd gewerkt wordt, waardoor er sterkere concurrentieprikkels zijn. Publiekrechtelijke constructies lijken een enigszins dempende werking te hebben. Niet alleen vanwege de exclusiviteit, maar ook omdat kwaliteitseisen daarin beter wettelijk verankerd zijn.

Bij privaatrechtelijke contracten wordt de prijscomponent snel dominant op het moment dat kwaliteitseisen lastig verifieerbaar zijn. Dit hangt ook samen met de preoccupatie voor doelmatigheid aan de kant van de opdrachtgever. Publieke opdrachtgevers zijn snel bang om 'belazerd' te worden door 'luie' en 'ingeslapen' uitvoeringsinstellingen. Bij de decentralisatie van publieke diensten naar gemeenten wordt dit versterkt door de toegepaste budgetkorting vanuit de rijksoverheid. Een goed voorbeeld hiervan is de **thuiszorg**. De gemeenten hebben na een forse budgetkorting de contracten in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) puur op prijs afgesloten. Om deze contracten nog rendabel te maken werken de betrokken instellingen en bedrijven met zeer strakke uitvoeringsnormen, waarbij de nodige activiteiten zijn weggesneden. Deze verschraling wordt door klanten als vermindering van kwaliteit ervaren.

Ook in netwerksectoren kan dit zo werken, bijvoorbeeld bij aanbesteding van het **spooronderhoud** door ProRail. Door langdurig op de prijs te gunnen hebben spooraannemers hun professionele opvattingen over goed spooronderhoud voor een belangrijk deel ingeruild voor opportunistisch gedrag, waarbij de spooraannemers zorgen dat ze voor het einde van de looptijd van het contract net boven de gestelde kwaliteitsnormen blijven. Met de contratering is het spoor DNA langzamerhand uit de sector verdwenen. Om de contracten rendabel te houden wordt bovendien op grote schaal gebruikgemaakt van inhuur van personeel, hetgeen op zichzelf al een kwaliteitsrisico is. Het resultaat is niet alleen dat de onderhoudskwaliteit van de spoorinfrastructuur is afgenomen, maar ook dat het voor de sector lastig is om vakmensen aan te trekken en vast te houden. Dit laatste wordt in de nabije toekomst een groot kwaliteitsrisico voor de spoorsector als geheel. Dit is niet zozeer het gevolg van contractering op zichzelf, maar wel de wijze waarop werk aanbesteed wordt.

In zowel de thuiszorg als bij het spooronderhoud is men zich van de ondergeschikte rol van kwaliteit in de contractering langzamerhand bewust en wordt beterschap beloofd. De praktijk leert dat ook hier de mores van aanbesteding zich niet gemakkelijk laat veranderen. In de **GGZ-sector** werken de grotere aanbieders met een veelheid aan opdrachtgevers en soorten contracten. Voor zorg in het kader van de Zorgverzekeringswet (ZVW) zijn de zorgverzekeraars opdrachtgever, voor de Wet Langdurige Zorg (WLZ) de zorgkantoren en voor de Jeugdwet (JW) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) de gemeenten. Veel gemeenten besteden de diensten openbaar aan, terwijl zorgverzekeraars en zorgkantoren jaarlijks contracten opstellen voor de te leveren prestaties. Door de afgesproken budgetplafonds hebben contracten op basis van DBC-Zorgproducten en zorgprofielen een meer globaal karakter gekregen, waarbij

binnen het vastgestelde budget bepaalde volumeafspraken worden gemaakt. Het kwaliteitsrisico hierbij is dat aanbieders door 'upcoding' en 'cherry picking' relatief 'zware' klanten onvoldoende zorg krijgen of zelfs niet terecht kunnen bij een zorgaanbieder. Door veel gemeenten wordt wel scherp aanbesteed, mede onder druk van de budgetkortingen van de rond 15% voor de **WMO** en de **jeugdhulp**. De budgetkortingen zetten gemeenten in de jeugdhulp aan om vooral meer ambulante hulp in te kopen in plaats van dure intramurale hulp. Prijstdruk kan natuurlijk een prikkel vormen om te innoveren door goedkopere maar wel effectieve behandelmethoden te ontwikkelen. Tegelijkertijd zien we uitgeklede methodieken die onder een nieuw 'label' worden aangeboden. Los van alle problemen die de overdracht van taken met zich meebrengt is de kwaliteit van de diensten over de volle breedte van de jeugdhulp nog ongewis. Het risico bestaat dat gemeenten zekerheid gaan zoeken in steeds grotere detaillering van contracten. Dit zorgt niet alleen voor meer administratieve lasten, maar brengt net als in het regionale openbaar vervoer het risico van inflexibiliteit en weinig innovatie met zich mee.

Regulering

Regulering is een vorm van contractvorming met dien verstande dat de eisen eenzijdig worden opgelegd door de toezichthouder of regulator. Regulering wordt toegepast in situaties waarbij concurrentie niet mogelijk of wenselijk wordt geacht. Bij netwerksectoren noemen we dat natuurlijke monopolies. Om de kennis van de uitvoeringsorganisaties in de besluitvorming wel te benutten worden bij belangrijke besluiten in een consultatieproces alle belanghebbenden uitgenodigd commentaar te leveren op de visie van de toezichthouder. De ACM doet dit voor een aantal netwerksectoren, de NZa voor delen van de zorg. Beide zijn overheidsorganen, maar zijn wel onafhankelijk. Deze toezichthouders kunnen binnen bestaande beleidsregels daar zelfstandig invulling aan geven. Dit kan betrekking hebben op tarieven, kwaliteitseisen en investeringen. Indien 'regulatory capture' optreedt dan heeft dit een negatief effect op de prestaties.

De regulering van **energienetwerken** door de ACM is een mooi voorbeeld. Op basis van een benchmark van bedrijven worden door de ACM de tarieven vastgesteld. De reguleringsperiode is gemiddeld drie jaar. De ACM beoordeelt ook de investeringsplannen en ziet toe op het naleven van de kwaliteitseisen. Dit neemt niet weg dat de nadruk ligt op de tariefregulering. De vergaarde kennis en de ontwikkelde methodieken van de toezichthouder hebben vooral betrekking op kosten en tarieven. Zo worden de regionale netwerkbedrijven door de benchmark sterk geprikkeld om goedkoper te werken. Maatschappelijk belangrijk, maar het kan de korte termijn rendementsdoelstelling versterken ten koste van onderhoud van de bestaande infrastructuur en investeringen in nieuwe infrastructuur. Een te sterke nadruk op tariefregulering heeft derhalve een risico voor de kwaliteit.

Voor de **telecomsector** bestaat een vergelijkbaar reguleringsregime, maar dat beperkt zich tot het vaste netwerk van KPN. De kwaliteitsrisico's hier zijn

onvoldoende onderhoud aan het bestaande netwerk en te weinig investeringen in nieuwe netwerken als glasvezel en 5G. De ACM reguleert in de **postsector** zowel de tarieven voor bepaalde poststukken als de kwaliteit. Belangrijke prestatie-indicatoren voor kwaliteit zijn de normen voor de bereikbaarheid van brievenbussen en de verplichting om vijf dagen te bezorgen. In het afgelopen decennium zijn de eisen voor de bereikbaarheid van brievenbussen en het aantal bezorgdagen al meerdere malen verlaagd vanwege de sterke terugloop van het aantal verzonden brieven. Hier maakt de overheid een bewuste keuze voor verlaging van kwaliteit teneinde een tariefsverhoging te vermijden of op zijn minst uit te stellen. In de **drinkwatersector** worden tarieven vastgesteld door de aandeelhouders, maar is er wel sprake van regulering van maximale winst. Deze stelt de minister van I&W vast op basis van een advies van de ACM. De wijze van regulering van de winst kan een beperkende factor zijn bij het financieren van vervangingsinvesteringen en daarmee uiteindelijk een kwaliteitsrisico vormen. In de zorgsector ten slotte stelt de NZa tarieven vast voor de onderdelen van zorg, waarbij geen sprake is van vrije prijsonderhandelingen. Dit betreft onder meer de spoedeisende hulp van ziekenhuizen, de langdurige zorg en de ambulancezorg.

Vrije markt als referentie

In een aantal sectoren zijn diensten die voorheen door de overheid werden gereguleerd of zelfs uitgevoerd 'overgebracht' naar de vrije markt. Het is in die sectoren aan de burger als klant om de kwaliteit te beoordelen. Dit kan mits de markt voldoende concurrentie kent en transparant is. Het voordeel is dat de burger zelf de prijs-kwaliteitsverhouding kan bepalen en dat het aanbod zich daarop aanpast. Aanbieders die ondermaatse kwaliteit leveren gaan failliet. Tot zover de beleidstheorie. De praktijk is wat ingewikkelder. Er is met de liberalisering van de telecommarkt een heel divers aanbod ontstaan. Zo divers dat klanten door de bomen het bos niet meer zien. Hetzelfde geldt voor de markt voor ziektekostenverzekeringen. Het vraagt van burgers een grote inspanning om de polisvoorwaarden goed met elkaar te kunnen vergelijken. Tot slot de liberalisering van de taximarkt. Met name voor grote steden kan die niet als geslaagd worden gezien. Het aanbod sluit vaak niet aan op de wensen van de klant, door logistieke beperkingen in combinatie met 'cherry picking' door taxichauffeurs. In de taximarkt wordt samen met de taxibedrijven gezocht naar oplossingen die ongewenst gedrag uitbannen. In veel sectoren lossen marktpartijen dit zelf op door met keurmerken te gaan werken. In de taximarkt lijkt echter herregulering onvermijdelijk.

In geliberaliseerde sectoren wordt vooral gezocht naar manieren om de informatiekloof tussen de burger als klant en de aanbieders te verkleinen, bijvoorbeeld met behulp van vergelijkingssites. De overheid vervult daarbij een faciliterende rol. Uiteraard heeft de overheid, net als in de van oudsher private markten, de minimum kwaliteitseisen in de wet vastgelegd. Daarnaast neemt de overheid in de vorm van regelgeving drempels weg die het overstappen naar een andere aanbieder makkelijker maken.

In de onderstaande figuur een samenvattend overzicht van de vier voorgaande genoemde vormen van contractering.

	Motief	Risico
Publiekrechtelijke concessies 	Tijdelijke exclusiviteit gunnen aan 1 aanbieder vanwege schaal- en integratievoordelen	Beperkte flexibiliteit en innovatie
Privaatrechtelijke contracten 	Sterke prikkels door in concurrentie gunnen van contracten aan meerdere aanbieders	Afdwingbaarheid kwaliteit
Regulering 	Disciplineren van natuurlijke monopolies	‘Regulatory capture’
Vrije markt 	Krachtige prikkel door keuzevrijheid van burger/afnemer	Informatiekloof en ‘cherry picking’

8.4 Reflecties met hulp van de theorie

Kwaliteit is in de contractvorming problematisch. De lastige verifieerbaarheid van kwaliteit is hiervan de oorzaak. Er is sprake van incomplete contracten. Het leidt bij de introductie van contractering tot marktfalen in de vorm van informatiescheefheid en in sommige gevallen tot ongelijkheid. In verschillende domeinen van de publieke dienstverlening probeert men deze vorm van marktfalen te ondervangen door te werken met classificatiesystemen, protocollen, certificering en benchmarks. Dit sluit opportunistisch gedrag van aanbieders van diensten niet uit. In netwerksectoren kan dit leiden tot onvoldoende onderhoud van de infrastructuur, in het zorgdomein tot het weren van moeilijke klanten en upcoding. De mate van opportunistisch gedrag hangt samen met de specifieke agency-problemen in de sector.

Verschillende keren is in dit hoofdstuk aangegeven dat contractering meestal niet de oorzaak is van kwaliteitsproblemen, maar deze zichtbaar maakt. Contractering levert dus ook wat op. Om te beginnen met het tegengaan van onnodig hoge kwaliteit van de infrastructuur of allerlei ingeslopen ‘toevoegingen’ in het dienstenpakket. Contractering pakt op deze manier overheidsfalen aan die met name het gevolg was van een beperkte greep op de bureaucratie.

Dit mechanisme is zichtbaar bij alle drie de vormen van contractering: publiek-rechtelijke concessies, privaatrechtelijke contracten en regulering. De verschillen tussen de vormen van contractering hebben vooral te maken met de context. Bij regulering is sprake van het ontbreken van concurrentie, bij publiekrechtelijke concessies van een tijdelijke exclusiviteit, bij privaatrechtelijke contracten kunnen meerdere aanbieders worden ingeschakeld.

Al met al is met contractering overheidsfalen teruggedrongen, maar er zijn vormen van marktfalen voor in de plaats gekomen. Het marktfalen uit zich in de praktijk van de contractvorming in het grotere gewicht dat gehecht wordt aan lagere tarieven boven kwaliteit van dienstverlening. Dit kan een maatschappelijke keuze zijn, maar ook het gevolg van onmacht, onkunde of ideologie zijn. In die laatste gevallen ontstaat het risico van onverwachte en ongewenste resultaten. Gegeven de onderlinge afhankelijkheden ligt het werken met vormen van relationele contractering meer voor de hand. De transactietheorie biedt hiervoor handvatten. Reputatiegevoeligheid en onderling vertrouwen zijn daarbij belangrijke ingrediënten. Zeker als we constateren dat kwaliteitsverbetering door samenwerking in ketens wenselijk is.

In sectoren waar vergaand geliberaliseerd is ligt het anders. Daar is de beoordeling van de prestaties in handen van de burger als consument gelegd. In de relatie tussen aanbieders en consumenten is marktfalen in de vorm van informatiescheefheid ontstaan. Het kiezen van het passende dienstenpakket in de nodige geliberaliseerde sectoren is geen sinecure voor burgers. De overheid heeft hier, net als in andere private markten, geen sturende rol meer. Wel een faciliterende rol door verplichtingen op te leggen waarmee informatie ontsloten wordt voor de consument. Daarmee wordt marktfalen niet opgeheven, maar wel verkleind.

9

Geploeter bij samenwerking

Meer dan voorheen vraagt publieke dienstverlening om samenwerking. De drijfveer voor samenwerking is verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. De maatschappelijke opgaven waar uitvoeringsorganisaties mee worden geconfronteerd zijn ingewikkelder geworden. Zonder samenwerking in de uitvoering lukt het steeds minder goed om complexe vraagstukken en hulpvragen effectief op te lossen. Oplossingen moeten steeds vaker over de grenzen van de verschillende sectoren heen worden gezocht. Alleen dan kunnen burgers met een meervoudige hulpvraag geholpen worden en alleen dan kunnen infrastructuren optimaal worden benut. Vroeger was maatwerk in de publieke dienstverlening een uitzondering, nu is het steeds meer een vereiste. Samenwerking is nodig om de verschillende diensten aan elkaar te kunnen koppelen. In een aantal gevallen is het koppelen van diensten nodig als correctie op te ver doorgevoerde specialisatie binnen en tussen uitvoeringsorganisaties. In hoofdstuk 7 is dit probleem aangestipt. Meer afstemming tussen publieke dienstverleners is gemakkelijker gezegd dan gedaan. In paragraaf 9.1 wordt nader ingegaan op de toenemende verwevenheden tussen publieke diensten. Paragraaf 9.2 omvat een verkenning van de verschillende verschijningsvormen van samenwerking, paragraaf 9.3 gaat over de onderlinge afhankelijkheid tussen aanbieders, 9.4 gaat in op de spanning die samenwerking oplevert bij het aanbestedings- en mededingingsbeleid. In paragraaf 9.5 een korte beschouwing mede op basis van de gehanteerde theoretische concepten.

9.1 Toenemende verwevenheid van publieke diensten

Meer dan in het verleden worden publieke diensten in samenhang aangeboden. Dit is het gevolg van de hogere eisen die worden gesteld aan de effectiviteit van publieke dienstverlening. De impuls tot samenwerking is verschillend. Het kan het gevolg zijn van verwachtingen van burgers in hun rol als klant, van de ontwikkeling van nieuwe concepten door professionals op de werkvloer, maar kan ook zijn ingegeven door politiek-bestuurlijke wensen. De toenemende verwevenheid is zichtbaar in alle domeinen van de publieke dienstverlening. Door samenwerking kan de vaak al lang bestaande verkokering tussen uitvoeringsorganisaties doorbroken worden. Verkokering die de effectiviteit van de publieke dienstverlening in de weg kan staan.

Voorbeelden van bestuurlijk geïnitieerde samenwerking zijn onder meer te vinden in het **veiligheidsdomein**. Al jarenlang is men bezig om de justitiële strafketen te optimaliseren. Het gaat daarbij om de afstemming tussen de opsporing door de politie, de vervolging door het openbaar ministerie en de berechting door

de rechtbanken. De afstemming betreft met name het stellen van gezamenlijke prioriteiten, de kwaliteit in de dossiervorming en de planning van zittingen. Neem bijvoorbeeld de kwaliteit van de dossiers. Tekortkomingen in het opsporingsdossier van de recherche heeft directe gevolgen voor het werk in de volgende schakels in de strafrechtketen, te weten de vervolging en de berechting. Het OM is bij een ontoereikend opsporingsdossier van de recherche vaak gedwongen om de zaak te seponeren, in een vervolgfase zal de rechter bij een gebrekkig dossier de zaak snel niet ontvankelijk verklaren. Vroeger werden zaken over de schutting gegooid, nu proberen de betrokken organisaties vanuit het perspectief van de strafrechtketen actief op de kwaliteit van de dossiers te sturen. Minder septs, betere doorlooptijden en minder voorraadvorming zijn de doelstellingen. Mede onder druk van de minister van Justitie zijn hierover bestuurlijke afspraken gemaakt met de leiding van de betrokken organisaties. De verbetering van de strafrechtketen verloopt echter moeizaam, omdat de betrokken partners nog onvoldoende over de grenzen van verantwoordelijkheden heen kijken. Zo is het Openbaar Ministerie richting de politie op casusniveau nog altijd niet duidelijk over welke informatie nodig is voor het strafrechtdossier, waardoor de verbeterlagen in de dossiervorming in de strafrechtketen beperkt blijven.

Een andere vorm van samenwerking in het veiligheidsdomein is afstemming op niveau van casuïstiek. Neem bijvoorbeeld de aanpak van de top 600 jonge criminele veelplegers in Amsterdam. Daar is ervoor gekozen om jongeren die regelmatig opduiken in politiedossiers proactief aan te pakken. Doel is om te voorkomen dat jongeren langdurig in het criminele circuit terecht komen en zo een criminele loopbaan opbouwen. Daartoe moeten de jongeren niet alleen uit de criminele netwerken worden gehaald, maar ook een ander perspectief worden geboden in de vorm van onderwijs en regulier werk. Gekozen is voor een programmatische aanpak met een groot aantal verschillende publieke dienstverleners. Niet alleen de organisaties uit de justitiële keten, maar vooral ook buurtwerk, jeugdhulp en onderwijs zijn hierbij betrokken.

In het **zorgdomein** groeit het fenomeen ketenzorg. Doel is om de verschillende vormen van zorg goed op elkaar af te stemmen. Dit blijft niet meer beperkt tot de overdracht van informatie tussen de verschillende zorgprofessionals, bijvoorbeeld de specialist die de huisarts informeert over de uitslag van een onderzoek. Gezocht wordt naar een meer gestructureerd samenspel tussen betrokkenen. Daartoe worden onder meer zorglijnen ontwikkeld, waarbij afspraken worden gemaakt wie in welke fase aan zet is bij het verlenen van zorg. De aanpak van diabetes is daar een voorbeeld van. In de zorglijn diabetes wordt het samenspel tussen specialist, huisarts en wijkverpleegkundige beschreven. In het bijbehorende protocol zijn de behandelmethodiek, de werkzaamheden en de onderlinge informatievoorziening vastgelegd. Daarmee wordt niet alleen de kwaliteit geborgd, maar maakt dit het ook mogelijk om de 'dure' specialist te ontlasten. Op basis van de ontwikkelde zorglijn zijn afspraken gemaakt met de zorgverzekeraars over de vergoedingen aan de betrokken zorginstellingen. Voor veelvoorkomende ziektes, waarbij meerdere zorgverleners betrokken zijn, worden steeds meer van dit

soort afspraken gemaakt. Patiëntenorganisaties en bevlogen zorgprofessionals zijn daarbij vaak de drijvende krachten. Het betrekken van ervaringsdeskundigen is cruciaal, met name als het teruggeven van de regie aan de patiënt een belangrijke beleidsdoelstelling is.

Een stap verder gaat de samenwerking tussen zorg en het **sociaal domein**. Dit speelt waar zorg onderdeel is van een bredere sociale problematiek. Denk aan mensen die eenzaam zijn, schulden hebben of er een ongezonde levensstijl op na houden. Met name in kansarme buurten is er vaak sprake van een meervoudige problematiek. In die gevallen is niet alleen een integrale persoonsgerichte aanpak nodig, maar het vraagt ook het vermogen om 'mee te ademen' met de zorgvraag van de cliënt. De ervaring leert namelijk dat de zorgvraag varieert qua intensiteit. Soms is het leven van de betrokken cliënt relatief stabiel, dan is het weer helemaal mis. Dit geldt zowel voor fysieke als psychische problemen. De hulpverleners moeten leren om daarin mee te bewegen. Dit alles stelt hoge eisen aan de samenwerking tussen de hulpverleners die door de gemeente worden ingeschakeld. Gegeven de casuïstiek vraagt dit met name samenwerking op wijkniveau. Samenwerking begint met elkaar opzoeken en de professionaliteit van de ander te respecteren, hetgeen uiteindelijk moet uitmonden in goede werkafspraken. Een dergelijke aanpak staat echter nog in de kinderschoenen. De praktijk in deze is zeer weerbarstig. Een van de obstakels daarbij is dat het geld voor hulp en zorg uit verschillende bronnen komt.

De aanpak op wijkniveau sluit goed aan bij de ambities die met de decentralisatie van de **jeugdhulp** en de **maatschappelijke ondersteuning** (WMO) zijn geformuleerd. Het idee van de decentralisatie is sterk bestuurlijk ingegeven en is destijds ook door veel zorgprofessionals verwelkomd. De verkokering in het verleden werd door zorgprofessionals als een groot obstakel gezien voor effectieve hulpverlening. In veel gemeenten zijn na de decentralisatie wijkteams in het leven geroepen die aanvragen voor zorg en ondersteuning moeten beoordelen. Door middel van de zogenaamde keukentafelgesprekken proberen de leden van de wijkteams in te schatten welke zorg en ondersteuning nodig is. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken wat mensen en hun naaste omgeving zelf kunnen. Het grote voordeel van deze aanpak is dat de problematiek in zijn volle breedte in beeld kan komen. De afstemming tussen hulpverleners vraagt vervolgens wel om regie tussen de verschillende hulpinstanties. Dit wordt verschillend ingevuld. In sommige gemeenten vervullen gemeentelijke wijkteams zelf die rol, in andere gemeenten wordt dit gedelegeerd aan een van de uitvoeringsorganisaties. De ervaringen met deze aanpak zijn nog vers en beperkt. Wel ontstaat het beeld dat het bij wijkteams die zelf de regie nemen vaak ontbreekt aan specialistische kennis. In de praktijk zijn de wijkteammedewerkers vaak nog voormalige welzijnsmedewerkers met een beperkte inhoudelijke scope. Dit lijkt zich met name te wreken bij de jeugdhulp waarbij het in veel gemeenten nog steeds moeilijk is om zware gevallen adequaat te helpen. Schrijnende gevallen komen regelmatig in het nieuws, waarbij soms erg gemakkelijk de decentralisatie als schuldige wordt aangewezen. Wat hierbij complicerend werkt zijn de effecten van de

budgetkorting. Gemeenten komen daar nu tegen in het geweer, omdat in hun ogen met de lokale aanpak ook verborgen hulpvragen aan het licht zijn gekomen. Het overgedragen budget in de jeugdhulp schiet in de ogen van veel gemeenten dan ook tekort. Dit alles maakt op dit moment een evenwichtige beoordeling van de decentralisatie van de jeugdhulp prematuur. Al eerder is gezegd dat decentralisaties als één groot experiment kunnen worden gezien, waarvan het de moeite waard is om deze op basis van wetenschappelijk geverifieerde methoden te volgen en te beoordelen.

Binnen het **onderwijsdomein** zijn scholen al lang geen eiland meer. In het onderwijs wordt op verschillende terreinen structureel samengewerkt met andere maatschappelijke partners. Dit betreft onder meer het bestrijden van schooluitval samen met gemeentelijke diensten, buurtwerk, jeugdhulp en waar nodig met de politie. Het gaat ook om de samenwerking met het speciaal onderwijs bij het opvangen van leerlingen met leerproblemen. De inzet is om kinderen met leerproblemen zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs op te vangen. Hiervoor is de Wet Passend Onderwijs ingevoerd. De uitvoering van de wet vraagt om goede samenwerking tussen scholen en het speciaal onderwijs. Voor de rijksoverheid speelden budgettaire overwegingen ook een belangrijke rol. De hoge kosten van het speciaal onderwijs waren een belangrijk motief voor de rijksoverheid om de Wet Passend Onderwijs in te voeren. Met de beoogde verkleining van het speciaal onderwijs kon een deel van de besparingen worden aangewend om de samenwerking tussen scholen op regionaal niveau te faciliteren. In de praktijk is het echter lastig om kinderen met grote leer- en gedragsproblemen te integreren in het regulier onderwijs. Het speciaal onderwijs groeit nog steeds, zij het wel minder hard.

Ook in het fysieke domein neemt de noodzaak van samenwerking toe. Neem bijvoorbeeld de **mobiliteit**. Van oudsher is dit een sterk verkokerd beleids-terrein. Zo waren spoor-, stads- en streekvervoer tot voor kort strikt gescheiden werelden binnen het openbaar vervoer. Een eerste succesvolle stap van integratie van openbaar vervoer is de aanbesteding van multimodale concessies door de provincies geweest. Dit werd mogelijk na de decentralisatie van het streekvervoer en enkele regionale spoorlijnen van het Rijk naar de provincies. Deze stap was bestuurlijk ingegeven. In de multimodale concessies worden de dienstregelingen van de gedecentraliseerde spoorlijnen en de streekbussen nauwkeurig op elkaar afgestemd. Busroutes zijn opnieuw ontworpen en sluiten nu naadloos aan op treinen die met een hogere frequentie zijn gaan rijden. Dit komt de kwaliteit en de snelheid van het openbaar vervoer ten goede. Het resultaat is een sterke groei van het openbaar vervoer in de betrokken regio's. Iets vergelijkbaars, maar dan op veel grotere schaal, speelt nu in de grootstedelijke gebieden. Door de sterke groei van de bevolking en de economische bedrijvigheid dreigt de mobiliteit in de grote steden vast te lopen. Dit kan alleen worden opgevangen door een aanzienlijke uitbreiding van het openbaar vervoer door ontwikkeling van geïntegreerde regionale OV-systemen. Hiervoor zijn wel substantiële investeringen in onder meer lightrail nodig. Steeds meer klinkt ook het besef door dat

een bredere mobiliteitsaanpak nodig is, waarbij ook fietsen, lopen en het gebruik van deelauto's worden betrokken. De ontwikkeling van 'Mobility as a Service' is daar een uitdrukking van. Dit vraagt om nieuwe vormen van samenwerking, waarbij naast de verschillende gemeentelijke diensten ook projectontwikkelaars, woningcorporaties en grote bedrijven en instellingen betrokken worden. Niet alleen in de planvorming, maar ook in de bekostiging van de plannen. Professionals uit de sector en vertegenwoordigers van reizigersorganisaties zijn de drijvende krachten bij het bewerkstelligen van meer samenwerking.

De **energiesector** kent met de energietransitie een grote veranderopdracht die alleen in intensieve samenwerking gerealiseerd kan worden. Neem alleen al de rol van de netwerkbedrijven in de energietransitie. Het beëindigen van gaslevering en het ontwikkelen van de infrastructuur voor alternatieve warmteoplossingen vraagt grote investeringen én desinvesteringen van de netwerkbedrijven. Om onnodige kosten te vermijden is een nauwe samenwerking met gemeenten nodig onder meer over het afkoppelen van gasnetten op wijkniveau én het ontwikkelen van nieuwe infrastructurele oplossingen voor het aanbieden van alternatieve warmte-oplossingen. Daarnaast is samenwerking met een breed palet aan organisaties nodig om het energiegebruik te gaan sturen. Projectontwikkelaars en woningcorporaties als het gaat om energiegebruik in huizen en kantoren, bedrijfsleven als het gaat om aanpassingen in energie-intensieve werkprocessen, grondeigenaren als het gaat om aanleg van zonneweides en windparken. Daarbij zijn netwerkbedrijven in het ene geval de initiator, in het andere geval volgend. De grote opgave voor de netwerkbedrijven is om onnodig dure investeringen in de infrastructuur te voorkomen zonder dat daarbij de betrouwbaarheid van de energievoorziening in het geding komt. Dit kan alleen door met andere belanghebbenden nauw samen te werken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om afstemming van te gebruiken technieken, planning van werkzaamheden en verdeling van de kosten.

Zelfs een zeer stabiele sector als de **drinkwatersector** ondervindt meer en meer onzekere invloeden van buiten. Naast al langer lopende initiatieven om de samenwerking met de waterschappen in de waterketen te bevorderen moeten drinkwaterbedrijven nu ook met andere partijen aan de slag. Samenwerking is onder meer gericht op het beschermen van de drinkwaterbronnen. Dit vraagt om matiging van het gebruik van drinkwater als gevolg van toeneemende droogte, maar ook het voorkomen van vervuiling van drinkwater door bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen en uitrijden van mest in de landbouw. Ook de energietransitie heeft impact op de positie van drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven krijgen in de ondergrond concurrentie bij het gebruik van aardwarmte voor verwarming van gebouwen. De grote zorg van drinkwaterbedrijven is dat dit niet hun drinkwaterbronnen vervuilt. Een vervuilde bron is namelijk voorgoed onbruikbaar voor productie van drinkwater. De 'einzegang' van drinkwaterbedrijven is voorgoed voorbij. Het initiatief om samen te werken komt vooral uit de drinkwaterbedrijven zelf.

9.2 Verschillende vormen van samenwerking

De noodzaak tot samenwerking in de publieke dienstverlening neemt toe. Dit is zonneklaar. Het realiseren van duurzame samenwerking is echter nog niet zo gemakkelijk. Bij samenwerking gaat het immers om autonome organisaties die een stuk(je) zeggenschap over hun middelen en werkwijze moeten opgeven. Dat is aantrekkelijk als de voordelen van samenwerking voor alle partners groot genoeg zijn. Dit perspectief is echter op voorhand niet altijd duidelijk. De prijs van het inleveren van autonomie is vooraf vaak goed te duiden, terwijl de opbrengsten nog ongewis zijn. Dit zorgt voor een tweeslachtige houding in uitvoeringsorganisaties bij zowel het management als de professionals op de werkvloer. Wel bereid om afspraken te maken, maar liefst nog wel met een achterdeurtje om er uit te kunnen stappen. Veel flexibiliteit is aantrekkelijk, maar teveel flexibiliteit leidt tot vrijblijvendheid. Die tweeslachtige houding verklaart de zoektocht naar passende vormen van samenwerking. Veel voorkomende vormen van samenwerking zijn het ontwikkelen van netwerken, het inrichten van overlegtafels en het volgen van een programmatische aanpak. In de praktijk sluiten de verschillende vormen elkaar niet uit en komen ze ook in combinatie voor.

Het ontwikkelen van **netwerken** is populair. Velen zien netwerken als het ei van Columbus vanwege de grote flexibiliteit die deze vorm van samenwerking biedt. In netwerken zoeken betrokken spelers naar een gestructureerde vorm van samenwerking op een specifiek beleidsterrein. De aanpak van de veelplegers in Amsterdam is daar een voorbeeld van. De flexibiliteit helpt om op het betreffende beleidsterrein de goede werkvormen met elkaar te vinden. De vraag is echter hoe duurzaam een dergelijke vorm van samenwerking uiteindelijk is. Mijn collega Pieterjan van Delden heeft in het kader van zijn promotieonderzoek uitgebreid gekeken naar netwerken in de publieke dienstverlening.³⁰ Eén van zijn conclusies is dat sterke netwerken op drie niveaus om verbinding vragen, namelijk op politiek-bestuurlijk niveau, op het managementniveau van de deelnemende organisaties en op het niveau van de uitvoerende professionals. Daarbij dienen die niveaus qua verwachtingen goed op elkaar aan te sluiten. Zo moeten politiek bestuurders in hun wensen rekening te houden met de uitvoerbaarheid op het uitvoeringsniveau van de professionals. Teveel te snel resultaten afdwingen zet het uitvoeringsniveau onder te grote druk en daarmee ook de samenwerking. Tegelijkertijd is bestuurlijke druk vaak hard nodig om de professionals uit hun eigen stellingen te krijgen. Het management van de aangesloten instellingen is potentieel de zwakke schakel. Om netwerken robuust te maken is het nodig om werkprocessen van de deelnemende organisaties op elkaar af te stemmen. Alleen dan lukt het om een netwerk meer te laten zijn dan het periodiek bespreken van individuele casuïstiek. Het afstemmen van werkprocessen is echter een inbreuk op de bedrijfsvoering van de afzonderlijke organisaties. Bovendien verzwakt het de greep van het management op hun eigen professionals. Al met al

³⁰ Pieterjan van Delden, *Samenwerking in de publieke dienstverlening, Ontwikkelingsloop en resultaten*, Eburon, Delft, 2009.

dreigt het management van de deelnemende organisaties in een spagaat terecht te komen, waarbij het resultaat van de samenwerking wordt afgewogen tegen de continuïteit van de bedrijfsvoering in de eigen organisatie. Netwerken kunnen alleen succesvol zijn als op alle drie de niveaus de meerwaarde van het netwerk groter is dan het verlies aan eigen autonomie. De ervaring leert dat netwerken kwetsbare constructies blijven als het gaat om het gezamenlijk gestructureerd aanpakken van problemen.

In veel sectoren wordt de ontwikkeling van netwerken als middel tot samenwerking gebruikt. Dit geldt voor de aanpak van veelplegers in Amsterdam, de ontwikkeling van zorglijnen en de samenwerking rond Passend Onderwijs. Soms lukt het om netwerken in een stevige structuur te gieten. In zijn onderzoek constateert Pieterjan van Delden dat de Veiligheidshuizen in het veiligheidsdomein een succes zijn geworden. Alle veiligheidsregio's beschikken over een Veiligheidshuis, waarbij op een gestructureerde wijze organisaties uit de strafrechtketen, de zorg en het openbaar bestuur samenwerken. Men gaat dader- en gebiedsgericht te werk op basis van casuïstiek. De ervaringen met de oprichting van de regionale Centra voor Jeugd en Gezin zijn overwegend negatief. Deze netwerken waren door de rijksoverheid opgelegd aan de jeugdhulp in reactie op ernstige incidenten die het gevolg waren van langs elkaar heen werkende organisaties. De gekozen structuur was een van bovenaf opgelegde vorm van samenwerking. Het bestuurlijke ongeduld waar dit mee moest gebeuren zorgde ervoor dat de netwerken niet van de deelnemende organisaties en hun professionals werden. De centra zijn inmiddels met de decentralisatie van de jeugdhulp weer van het toneel verdwenen. Nu zijn de gemeenten zelf aan zet om te komen tot werkbare vormen van samenwerking. Dit is, zoals eerder gezegd, nog volop in ontwikkeling.

Een andere vorm van samenwerking is het inrichten van **formele overlegtafels**. Het initiatief daartoe komt bijna altijd van de overheid. Een voorbeeld hiervan zijn de regionale OV- en spoortafels. Deze zijn door de rijksoverheid in het leven geroepen om meer regie te bewerkstelligen in de OV- en spoorsector. Aan deze overlegtafels zitten naast de overheden, ook de vervoersbedrijven en vertegenwoordigers van reizigersorganisaties. De doelstelling is om afstemming te krijgen tussen de verschillende modaliteiten van openbaar vervoer. Een belangrijke opgave daarbij is om regionale OV-netwerken te ontwikkelen, waarbij de trein, metro, tram en bus als één systeem functioneert. Tot dusver is dit niet of maar beperkt het geval. De (sub)systemen in het openbaar vervoer optimaliseren nog steeds ieder voor zich, maar kleine stapjes worden gezet. Bij de gewenste samenwerking gaat het niet alleen om de ontwikkeling van OV-netwerken en de bijhorende investeringen, maar ook om afstemming van reisinformatie en tariefsystemen e.d. Afspraken worden meestal vastgelegd in convenanten en soms in regelgeving door het ministerie van I&W. De ervaring tot nu toe is dat deze overlegtafels vooral zorgen voor betere werkverhoudingen. Door regelmatig met elkaar in gesprek te zijn begrijpt men elkaar beter. Bestuurders klagen wel over de grote tijdsbesteding van de vele overleggen in het openbaar

vervoer. Het blijft in de bestaande ordening lastig om knopen door te hakken, met name bij gevoelige en majeure onderwerpen. Dit kan gaan over de toegang tot data van reizigersgedrag, belangrijk voor het ontwikkelen van regionale OV-netwerken, maar ook over het tijdig aanleggen van adequaat openbaar vervoer bij de ontwikkeling van grote bouwlocaties. Het aantal betrokken partijen is niet alleen groot, maar ook divers. Niet alle partijen maken bovendien onderdeel uit van het formele overlegcircuit. Betrokken partijen verwijten de rijksoverheid, en met name het ministerie van I&W, dat zij op de handen blijft zitten en geen doorbrekend initiatief neemt.

In onze poldercultuur kennen bijna alle sectoren in de publieke dienstverlening wel overlegtafels op zowel nationaal als regionaal niveau. Op nationaal niveau zijn het in de regel koepelorganisaties die aan tafel zitten, op regionaal niveau zijn het vaak de uitvoeringsinstellingen zelf. Bij de nodige overlegtafels zijn de eigen belangen van betrokken partijen dominant. Zo lang een gedeeld maatschappelijk belang ontbreekt worden overlegorganen meer taaie onderhandelarena's dan aanjagers van concrete samenwerking op het uitvoeringsniveau.

Samenwerking kan ook op basis van een **programmatische aanpak** gestalte krijgen. Een programma is een samenstel van projecten dat om een meerjarige samenwerking vraagt. In tegenstelling tot de voorgaande vormen van samenwerking kent het een vooraf vastgestelde einddatum. Daarmee is programmatische samenwerking per definitie tijdelijk. In de spoorsector is de programmatische aanpak een manier geweest om de samenwerking tussen NS en ProRail te verbeteren. Beide bedrijven hebben lang met de rug naar elkaar toe gestaan. Vanwege de sterke logistieke verwevenheid van de werkprocessen van beide organisaties was het echter nodig om dit te doorbreken, een programmatische aanpak was hierbij het middel. De gerealiseerde samenwerking heeft onder meer betrekking op het verstrekken van reisinformatie, afstemming van werkzaamheden op de stations, de dagelijkse planning van het gebruik van de railinfrastructuur en de inzet van treinmaterieel. Op deze wijze is invulling gegeven aan de verplichting tot wederzijdse samenwerking die in de beheerconcessie voor ProRail en de exploitatieconcessie voor NS zijn opgenomen. Dit zijn echter algemeen geformuleerde artikelen die op zichzelf lastig afdwingbaar zijn. De programmatische samenwerking zorgt voor een concrete invulling daarvan. Toch kent programmatische samenwerking ook zijn grenzen. Op gevoelige onderwerpen die niet in het programma zijn opgenomen komt samenwerking niet of moeizaam tot stand. Dit betreft onder meer de afstemming van lange termijn investeringen in de railinfrastructuur enerzijds en treinmaterieel anderzijds. Hier ontbreekt wat in de sector een 'deadlock breaking mechanism' wordt genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat in de werkstructuren een mechanisme wordt ingebouwd waarbij belangentegenstellingen en verschillen van inzicht worden geslecht.

Ook de ketensamenwerking in het veiligheidsdomein leunt sterk op een programmatische aanpak, toegespitst op de verschillende deelterreinen, zoals

bijvoorbeeld huiselijk geweld. Ook de zorg en het onderwijs hebben een lange traditie van programmatische samenwerking. Een deel van die programma's zijn erop gericht om te komen tot verbetering van de reguliere werkprocessen in uitvoeringsorganisaties. Vaak lukt het echter niet om dit te realiseren. De andere werkwijze blijft beperkt tot de pilot of het project, waardoor het uiteindelijke effect tegenvalt.

Een alternatief voor samenwerking tussen autonome organisaties is een **organisatorische integratie** van taken en bevoegdheden. Volledige integratie, ofwel samenvoeging van NS en ProRail, is bijvoorbeeld een voor de hand liggend alternatief voor de bestaande programmatische aanpak in de spoorsector. Gegeven de grote logistieke samenhang tussen beide organisaties ligt deze optie voor de hand. Politiek is dit echter tot dusverre taboe, mede omdat men koudwatervrees heeft om gemaakte fouten uit het verleden onder ogen te zien. Volledige integratie ligt voor de hand op het moment dat de taken elkaar sterk overlappen én er sprake is van grote onderlinge afhankelijkheid. Met integratie worden ingewikkelde samenwerkingsafspraken vervangen door interne hiërarchie. Dit heeft grote voordelen, maar kan ook zorgen voor bureaucratisering van de interne afstemming van de taken. Daar waar er sprake is van een beperkte of gedeeltelijke overlap is het vormen van joint ventures een geschikt alternatief.

Bij een joint venture wordt er door twee of meerdere partijen een nieuwe organisatie in het leven geroepen, waaraan elke partij een deel van het werk uitbesteedt. De strategie wordt in dat geval in gezamenlijkheid door de moederorganisaties bepaald, de uitvoering wordt aangestuurd door één leidinggevende. Van joint ventures wordt nog relatief weinig gebruikgemaakt in de publieke dienstverlening. Wel zien we veel fusies in bepaalde domeinen. In de loop van vele decennia zijn op die manier honderden gemeentelijke drinkwaterbedrijven samengevoegd tot tien drinkwaterbedrijven. De inzet daarbij was het benutten van schaalvoordelen door het geografische werkgebied te vergroten. In andere netwerksectoren hebben we een vergelijkbare ontwikkeling gezien. Fusies in het onderwijs en de zorg zijn van een meer recente datum. Ook daar gaat het voornamelijk om vergroting van het geografische werkgebied, niet om logische verbindingen van activiteiten die elkaar aanvullen. Bij veel fusies spelen niet zozeer schaalvoordelen, maar gaat het om het consolideren van de eigen 'marktpositie'.

Consolidatie is op zichzelf een valide overweging, mits dit niet een te dominante positie in de betreffende regio tot gevolg heeft. Verschillende economen plaatsen kanttekeningen bij de schaalvoordelen die bij elke fusie worden geëtaleerd. In de in hoofdstuk 6 aangehaalde IPSE-rapporten wordt aangegeven dat in verschillende sectoren dan ook sprake is van schaalnadelen die de productiviteitsgroei hebben geremd.

In de onderstaande figuur worden de motieven en risico's van de vier genoemde vormen van samenwerking nog eens samengevat.

	Motief	Risico
Programmatische aanpak 	Impuls door extra geld en wegnemen drempels	Te beperkte scope, integreert niet in reguliere werkprocessen
Netwerken 	Gedeeld belang verkennen en contracteren	Onvoldoende verankering op de verschillende niveaus: bestuurlijk, management en werkvloer
Overlegtafels 	Uitruil van verschillende belangen in onderhandelingen	Blokkerend gedrag van 1 of meer spelers
Organisatorische integratie 	Grote overlap van taken	Interne bureaucratisering bij de afstemming van taken

9.3 Samenwerkingspartners niet altijd voor het kiezen

Als het gaat om samenwerking in de publieke dienstverlening hebben uitvoeringsorganisaties niet altijd de gelegenheid om in alle vrijheid geschikte partners te selecteren. Het is vaak een gedwongen huwelijk. In de private sector ligt dat anders, bedrijven hebben veel meer vrijheidsgraden als het gaat om samenwerking. Natuurlijk is er in de private sector spanning tussen concurrentie en samenwerking, maar dit verhindert bedrijven niet om strategische samenwerkingsverbanden aan te gaan. Zo is het in de bouwwereld normaal om bij grote projecten consortia met concurrenten te vormen. Consortia beperken zich in de regel tot één project, maar in de praktijk zoeken dezelfde partners elkaar regelmatig op. Er is dan blijkbaar voldoende onderling vertrouwen en de bedrijfsculturen sluiten goed op elkaar aan. Het aangaan van joint ventures is een andere veel voorkomende vorm van samenwerking in de private sector. Bijvoorbeeld in de consumentenelektronica waarbij televisies door een gezamenlijke dochter van twee of meerdere elektronicaconcerns worden geproduceerd. Samenwerking in de private sector is er vooral op gericht om schaalvoordelen te benutten, waarbij bedrijven vrij zijn in de keuze van hun partners en de scope van de samenwerking. De enige beperking is dat de samenwerking niet in strijd

mag zijn met de Mededingingswet. Behalve dat zijn er veel vrijheidsgraden. Daar hoort ook bij dat de samenwerking desgewenst kan worden beëindigd. De samenwerking wordt verbroken op het moment dat de voordelen van de samenwerking kleiner worden dan die van de onderlinge concurrentie. Bedrijven gaan desgewenst op zoek naar een meer geschikte samenwerkingspartner. In de internationale automobielsector is dit regelmatig aan de orde. De markt doet ook in dat geval zijn werk.

Bij samenwerking in de publieke sector ligt dit anders, de vrijheidsgraad bij samenwerking is een stuk kleiner. Dit hangt samen met de gemaakte keuze van het te gebruiken instrument voor contractering. Uitvoeringsorganisaties krijgen vaak concessies of exclusieve contracten voor een langere periode. Met die concessies of contracten hebben zij in feite een wettelijk monopolie voor specifieke diensten in een afgebakend gebied. Daarmee worden de keuzemogelijkheden bij het zoeken van geschikte samenwerkingspartners zeer beperkt. Neem bijvoorbeeld de ontwikkeling van samenhangend openbaar vervoer in stedelijke gebieden. In Rotterdam zijn ProRail, NS en de RET tot elkaar veroordeeld als het gaat om een goede aansluiting tussen het regionale openbaar vervoer en het landelijke spoorvervoer. Dit geldt niet alleen voor de bestaande dienstverlening, maar ook voor een betere integratie van de stoptreinen in het regionale openbaar vervoer op de langere termijn. De drie organisaties zijn immers monopolist voor een deel van het railvervoer in het werkgebied. ProRail voor de railinfrastructuur in het gebied, NS voor de exploitatie van de intercity's en stoptreinen op het hoofdrailnet en RET voor het beheer en exploitatie van de regionale railverbindingen. Door het ontbreken van alternatieven is de onderlinge afhankelijkheid van de samenwerkingspartners erg groot. Juist die afhankelijkheid kan voor veel spanningen zorgen. De slechte werkverhoudingen tussen NS en ProRail in het recente verleden zijn hiervan een sprekend voorbeeld.

In andere sectoren gelden in potentie dezelfde beperkingen op het moment dat er sprake is van een vorm van exclusiviteit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de partijen die onderdeel uitmaken van de strafrechtketen. In het zorgdomein en het sociaal domein is niet zozeer sprake van exclusiviteit, maar hebben gemeenten en zorgverzekeraars maar met een beperkt aantal aanbieders contracten afgesloten om het speelveld overzichtelijk te houden. Gemeenten leggen aanbieders bovendien allerlei verplichtingen op inzake samenwerking. Dit betekent dat voor deze uitvoeringsorganisaties de vrijheidsgraden bij het zoeken van samenwerkingspartners wel iets groter zijn, maar per saldo erg beperkt blijven. Zo zijn voor samenwerking in de zorg in Amsterdam Noord het BovenIJ ziekenhuis en de huisartsen in dat stadsdeel tot elkaar veroordeeld. Dat gaat soms erg moeizaam, maar een alternatief ontbreekt. De gescheiden financieringssystemen zorgen daarbij voor extra complicaties in de samenwerking, omdat het wederzijdse voordeel niet altijd gedeeld kan worden. In samenwerking zijn lusten en lasten in eerste aanleg bijna altijd ongelijk verdeeld. Een rechtvaardige verdeling daarvan is een voorwaarde voor het welslagen van samenwerkingsverbanden. Al met al maken de onderlinge afhankelijkheden het voor uitvoeringsinstellingen

ingewikkeld om op basis van zakelijke afwegingen samenwerking aan te gaan en zo nodig te beëindigen. Dit kan uitvoeringsorganisaties schuw maken bij het aangaan van de samenwerking. Zij zullen eerder geneigd zijn om prioriteit te geven aan de verbetering van de eigen werkprocessen. Daarmee blijft de optimalisering van de keten buiten bereik. Om dit te doorbreken kunnen gerichte interventies vanuit de overheid nodig zijn. In het volgende hoofdstuk wordt daar nader op ingegaan.

9.4 Spanning bij aanbesteding en mededinging

Naast sectorspecifiek beleid is voor de publieke dienstverlening ook het aanbestedingsbeleid en het mededingingsbeleid van toepassing. Een belangrijke doelstelling van deze beleidsinterventies is om de doelmatigheid te verhogen door het bevorderen van concurrentie. In de praktijk blijkt dit in een aantal sectoren de samenwerking tussen uitvoeringsinstellingen te belemmeren met alle negatieve consequenties van dien.

De **Aanbestedingswet** uit 2012 schrijft voor dat de overheid werken en diensten moet aanbesteden. De plicht tot aanbesteding geldt niet alleen voor overheidsdiensten van de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook voor publiekrechtelijke instellingen (o.a. onderwijs) en nutsbedrijven in sectoren energie, drinkwater, vervoer en post. De wet is een vertaling van Europese richtlijnen in het Nederlands recht. In de Europese richtlijnen is tevens vastgelegd welke diensten onder de verplichting tot aanbesteding vallen. Besluiten hierover zijn uiteindelijk de resultante van onderhandelingen op Europees niveau. Daarmee doet het niet altijd recht aan de specifieke situaties in de lidstaten. Neem bijvoorbeeld de aanbesteding van ambulancediensten. In de ambulancezorg is nu sprake van een nauwe samenwerking tussen de ambulancediensten en de spoedeisende hulp van ziekenhuizen. Korte lijnen tussen personen die elkaar goed kennen en sluitende werkafspraken zijn daarbij belangrijke succesfactoren. Het heeft wel jaren gekost om dit te bereiken.

Op dit moment worden de contracten aan de zittende ambulancediensten onderhands gegund op basis van prestatieafspraken met de zorgverzekeraars. Gegeven de Europese richtlijnen wordt door het ministerie van VWS onderzocht of de ambulancediensten in de toekomst moeten worden aanbesteed. Als dit voornemen wordt doorgezet kan de continuïteit van de bestaande samenwerking in het geding komen. Op het moment dat de aanbesteding wordt gewonnen door een nieuwe partij moet de samenwerking met de spoedeisende hulp van ziekenhuizen helemaal opnieuw worden ingevuld, zowel wat betreft de ontwikkeling van persoonlijke werkrelaties als het maken van afspraken over werkprocedures. Indien de aanbesteding wordt doorgezet is er derhalve sprake van een substantieel kwaliteitsrisico in de dienstverlening, in ieder geval in de overgangsfase. Het is aannemelijk dat ook de doelmatigheid hier tijdelijk onder lijdt. De vraag is of de voordelen van aanbesteding opwegen tegen de genoemde

risico's. Ook in andere sectoren spelen vergelijkbare risico's. In het openbaar vervoer is dit enigszins ondervangen door nieuwe aanbieders te verplichten het personeel van de oude dienstverlener over te nemen. De bovenstaande kritische kanttekeningen over aanbesteding nemen niet weg dat aanbesteding van diensten door overheden ook veel welvaartswinst kan opleveren, met name voor diensten waar de kwaliteitsrisico's beperkt zijn en kwetsbare samenwerkingsrelaties ontbreken. Zo heeft de aanbesteding van bushokjes in de gemeente Amsterdam veel waarde toegevoegd. In dit soort situaties kan aanbesteding in zichzelf gekeerde verhoudingen in langlopende contractrelaties doorbreken en heilzaam werken. Het vraagt altijd wel om een zorgvuldige afweging.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de **Mededingingswet** uit 1997. Ook deze wet vloeit voort uit richtlijnen van de Europese Unie. De wet is van toepassing op alle economische activiteiten ongeacht of deze privaot of publiekrechtelijk worden uitgevoerd, ook een wettelijk monopolie valt in beginsel onder het mededingingsrecht. Er zijn ook uitzonderingen, zo is samenwerking van werknemers in vakbonden uitgesloten van de toepassing van het mededingingsrecht. In Nederland ziet de ACM erop toe dat samenwerking niet tot beperking van de concurrentie leidt, bijvoorbeeld door onderlinge prijsafspraken. Dit heet samenspanning of collusie. De praktijk leert dat de ACM tot dusver zeer kritisch is op het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke dienstverleners, met name als dit concurrenten van elkaar zijn. Mede om die reden hebben in het verleden veel ziekenhuizen ervoor gekozen om te fuseren in plaats van samenwerkingsafspraken te maken met andere ziekenhuizen in de regio. Vanaf 2010 zijn er 25 ziekenhuizen gefuseerd, slechts 1 fusieverzoek is afgewezen door de ACM.³¹ De ACM was blijkbaar meer beducht voor de risico's van collusie dan voor de negatieve effecten van fusie. De ACM heeft na veel kritiek toegezegd soepeler om te gaan met het beoordelen van samenwerking, de praktijk zal moeten uitwijzen of dit gaat lukken.

In het openbaar vervoer heeft de ACM lang een proef met single check in check out op de Valleilijn tegengehouden. Bij single check in check out hoeven reizigers niet uit- en in te checken bij de overstap naar een andere vervoerder. In dit geval tussen NS en Connexxion op de stations Amersfoort en Ede. De ACM was bang dat met de proef informatie over reisbewegingen en betalingen bij beide samenwerkingspartners terecht zouden komen. De proef is uiteindelijk doorgegaan, maar vanwege alle bezwaren van de ACM is een verder vervolg uitgebleven. Dit terwijl het reizigersgemak toch echt gediend is met de invoering van single check in check out. Beide voorbeelden geven aan dat in de toepassing van de Mededingingswet tot dusver te weinig rekening wordt gehouden met de specifieke belangen van samenwerking in de publieke dienstverlening. Dit is in ieder geval voor een deel te wijten aan een te starre en weinig creatieve opstelling van de ACM.

³¹ Zie M. Varkevisser en E. Schut, Fusietoetsing in de zorg: een terugblik en vooruitblik, in Tijdschrift voor Toezicht, 2019, nr. 1.

9.5 Reflecties met hulp van de theorie

Publieke dienstverlening vraagt steeds meer om samenwerking van uitvoeringsorganisaties. Bestuurders en burgers zijn veeleisender geworden en verlangen meer maatwerk. Complexe hulpvragen die alleen in samenhang opgelost kunnen worden nemen toe. In grote delen van de publieke dienstverlening neemt daarom de noodzaak tot samenwerken toe. Bij samenwerking zijn publieke dienstverleners echter vaak tot elkaar veroordeeld, zeker als het gaat om dienstverlening op lokaal of regionaal niveau. Het ontbreken van alternatieven zorgt voor een te sterke onderlinge afhankelijkheid met onderlinge blokkades als mogelijk gevolg. Samenwerking vraagt het doorbreken van de verkokering die grote delen van de publieke dienstverlening van oudsher kenmerkt. Deze verkokering is in feite een vorm van overheidsfalen, waarbij publieke uitvoeringsorganisaties de eigen belangen van de organisatie voorop zetten door het eigen werkterein af te bakenen. Het laten prevaleren van de eigen belangen is een uiting van een fors agency-probleem. Het doorbreken van verkokering is in de praktijk een moeizaam proces. Met liberaliseren wordt de coördinatie overgelaten aan de markt. Met deze ingreep wordt overheidsfalen weggenomen, maar komt tegelijkertijd het risico van marktfalen om de hoek kijken. Coördinatieproblemen wordt immers als een van de vormen van marktfalen gezien.

In dit hoofdstuk zijn verschillende interventies de revue gepasseerd om samenwerking te bevorderen, waaronder de ontwikkeling van netwerken, het creëren van formele overlegtafels en programmatische samenwerking. Aan al die vormen zitten haken en ogen. Niet verwonderlijk, want met de interventies zijn de onderliggende agency-problemen nog niet weggenomen. Bovendien blijken afspraken rond samenwerking vaak incomplete contracten te zijn die gepaard gaan met aanzienlijke transactiekosten. Ondanks de geschetste problemen komen op de nodige plekken toch samenwerkingsverbanden tot stand. Het zijn dan vaak bevlogen professionals die samen met vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties en met actieve steun van het management het initiatief nemen. Deze voorbeelden zijn bevestigingen van de leerstukken van 'stewardship' en de 'commons', waarbij in specifieke situaties betrokkenen op basis van een gedeeld belang uit kunnen stijgen boven de eigen belangen. Contractering tussen betrokken partijen is het bindmiddel om afspraken te maken. In veel gevallen is daarbij sprake van incomplete contracten en hoge transactiekosten, dit vraagt dan ook om een vorm van relationele contractering. Dit komt tegemoet aan de wens om maatwerk in de publieke dienstverlening aan te brengen. De eventuele interventies vanuit de overheid zelf vragen vervolgens ook om maatwerk. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk. Maatwerk omvat ook de mogelijkheid van organisatorische integratie van uitvoeringstaken. Bij grote verwevenheid van werkprocessen tussen uitvoeringsorganisaties en hoge transactiekosten is deze optie aantrekkelijk. De overheid dient in het kader van de samenwerking ook de verkokering van financieringsstelsels tegen het licht te houden. Ten slotte is een kritische blik op het aanbestedings- en mededingingsbeleid nodig. De toepassing daarvan kan in specifieke situaties contraproductief werken. Dit kan als een vorm van overheidsfalen worden gezien.

10

Versnippering van verantwoordelijkheden

Het stelsel van rollen en verantwoordelijkheden tussen de betrokken organisaties binnen een sector noem ik het sturingsmodel. Vandaag de dag wordt in dat verband ook wel de term governance gebruikt, maar mijn voorkeur gaat uit naar de Nederlandstalige term. In het sturingsmodel is het speelveld met de bijhorende spelregels en spelers vastgelegd. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de verschillende stelsels in de publieke dienstverlening en dient vanuit die rol ook zorg te dragen voor evenwichtige en robuuste sturingsmodellen in de verschillende sectoren. In het verleden was het sturingsmodel in de publieke dienstverlening veel eenvoudiger dan het nu is. In veel sectoren was de uitvoering ondergebracht bij een dienst die onder directe verantwoordelijkheid van een gekozen bestuurder viel, er was sprake van een eenduidige hiërarchische relatie. Bij een rijksdienst was de minister de baas, bij een provinciale dienst de gedeputeerde en bij een gemeentedienst de wethouder. Via instructies werd de uitvoering aangestuurd. In sommige sectoren is vanwege het kapitaalintensieve karakter van de activiteiten al in een vroegtijdig stadium gekozen voor een vennootschappelijke structuur. In dat geval stuurde de gekozen bestuurder het overheidsbedrijf aan als enige aandeelhouder. Deze schets dekt voor een belangrijk deel het oude sturingsmodel in netwerksectoren. In andere domeinen zoals zorg en onderwijs is van oudsher de uitvoering in handen van private organisaties op non-profitgrondslag. Daar was geen sprake van een directe hiërarchische relatie, maar werd de uitvoering gestuurd op basis van gedetailleerde voorschriften in combinatie met verfijnde bekostigingsmodellen. Inzet daarbij was het verzekeren van voldoende uitvoeringscapaciteit, de kwaliteit werd geborgd door toezicht van inspecties.

Mede door schaalvergroting is de afstand tussen de politieke en ambtelijke leiding en de uitvoering op de werkvloer echter groter geworden. Tegelijkertijd vereist de publieke dienstverlening in toenemende mate om maatwerk, hetgeen om meer vrijheidsgraden op uitvoeringsniveau vraagt. Om die redenen voldeed in veel sectoren het oude sturingsmodel niet meer. Als antwoord hierop is een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering aangebracht en is het management van de uitvoering zelf op grotere afstand van de beleidsmakers gezet. Voor overheidsdiensten zijn nieuwe juridische constructies bedacht als de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en de agentschappen. Non-profitinstellingen kregen meer speelruimte in de bedrijfsvoering door de toepassing van meer globale bekostigingsmodellen. Om vanuit het openbaar bestuur toch greep op de doelmatigheid en kwaliteit te houden zijn instrumenten ingezet die zijn ontleend aan marktwerking. Daarmee is de enkelvoudige sturing uit het

verleden ingewisseld voor een meervoudige sturing. Met meervoudige sturing worden niet alleen andere instrumenten ingezet, er zijn ook meer partijen bij betrokken. Het sturingsmodel is daarmee wel ingewikkelder geworden. Er zijn meer instanties die de uitvoeringsinstellingen, vaak op deelaspecten, aansturen. Dit zijn in de regel overheidsinstanties, maar kunnen ook private organisaties zijn die door de overheid zijn gemandateerd. Bij de meervoudige sturing zijn zowel aan de opdrachtgeverskant als aan de opdrachtnemerskant meer spelers op het speelveld gekomen. Daarmee is er sprake van versnippering van verantwoordelijkheden. Dit is van de wetgever voor een deel ook een bewuste keuze geweest om daarmee de verschillende publieke belangen goed te borgen. Men wil voorkomen dat één belang teveel domineert. Het heeft echter ook onbedoelde gevolgen. Er is in ieder geval onvoldoende aandacht geweest voor de negatieve effecten van de versnippering. In paragraaf 10.1 worden de sturingslijnen van de meervoudige sturing richting de individuele uitvoeringsorganisaties behandeld. De toenemende wens om publieke diensten in sluitende ketens te organiseren kan echter aanvullende eisen stellen aan de sturingsmodellen. In paragraaf 10.2 komen mogelijke strategieën van de overheid gericht op het bevorderen van samenwerking aan de orde. In paragraaf 10.3 worden de huidige dilemma's van de sturingsmodellen en mogelijke oplossingen toegelicht aan de hand van de casus openbaar vervoer. In paragraaf 10.4 passeren in kort bestek de sturingsmodellen van andere domeinen. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 10.5 afgesloten met een nadere reflectie op de uitkomsten.

10.1 Vormgeven van meervoudige sturing

De aansturing van uitvoeringsorganisaties in de publieke dienstverlening door de overheid kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Daarbij kunnen vier verschillende sturingslijnen worden onderscheiden: wet- en regelgeving, contractering, toezicht en eigendom. Deze sturingslijnen zijn op zichzelf niet nieuw, maar hebben wel een andere lading gekregen met de toepassing van marktwerking. Met name aan de contractering is een andere invulling gegeven. In de vorige hoofdstukken is ruime aandacht besteed aan de complicaties die daarmee gepaard gaan. In deze paragraaf wordt de relatie met de andere drie sturingslijnen gelegd, te weten wet- en regelgeving, toezicht en eigendom.

Het is goed om nogmaals in het kort de kern van de **contractering** te benoemen. Met de contractering worden de prestatieafspraken met de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties vastgelegd. Onder de oude verhoudingen waren dit beschikkingen over capaciteit, tegenwoordig gaat het in de vorm van onderhandelingen over prestaties. Inputsturing wordt vervangen door sturing op output en outcome. Daar waar markten worden geliberaliseerd worden de onderhandelingen aan marktpartijen overgelaten. In de telecomsector en de energiesector zijn burgers daarmee zelf aan zet. Daar waar dit niet kan treden de overheden of intermediairs namens hen op als collectieve opdrachtgever op basis van de beschikbare budgetten. Dit zien we onder andere in de zorg en het openbaar vervoer.

Dat gaat dan in de vorm van publiekrechtelijke concessies of privaatrechtelijke contracten. De prestatieafspraken hebben primair betrekking op volume, prijs en kwaliteit van de dienstverlening. Daar waar geen concurrentie mogelijk of als wenselijk wordt gezien, worden afspraken opgelegd met regulering of worden prestatiecontracten afgesloten met verzelfstandigde overheidsdiensten. Regulering is aan de orde bij natuurlijke monopolies, waaronder netwerken. Prestatiefinanciering is onder meer bij de rechtbanken en in delen van het onderwijs aan de orde.

De wijze waarop contractering moet worden toegepast is vastgelegd in de **wet- en regelgeving** die geldt voor de betreffende sector. De vastgelegde voorwaarden in de wetgeving hebben betrekking op het speelveld, de rolverdeling tussen de spelers en de spelregels die daarbij gelden. Het moet de vraag beantwoorden wie welke functies moet of mag vervullen en hoe de betrokken organisaties zich tot elkaar verhouden. Daarbij gaat het primair om de rol van de opdrachtgever, de uitvoeringsorganisaties als opdrachtnemer en de burger als klant. De in wet- en regelgeving geformuleerde eisen zijn in de regel gelijk voor alle uitvoeringsorganisaties in een bepaalde sector teneinde een gelijk speelveld of level playing field voor alle betrokken partijen te garanderen. Dit laatste is een vereiste welke aansluit bij veel van de richtlijnen van de Europese Unie. Behalve het vastleggen van het speelveld worden in de wet- en regelgeving ook de te bereiken doelstellingen geformuleerd. In de publieke dienstverlening gaat het daarbij vooral om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. In de wet- en regelgeving worden deze publieke belangen geborgd. Waar vroeger de wet- en regelgeving veelal bestond uit gedetailleerde voorschriften voor de uitvoeringsorganisaties worden nu veel meer de doelstellingen en kaders vastgelegd. Het 'hoe' is vervangen door het 'wat'. Met het wettelijk vastleggen van deze doelstellingen en bijhorende kaders onderscheidt de publieke dienstverlening zich van de private dienstverlening. Steeds meer worden door de rijksoverheid de doelstellingen en voorwaarden globaal in de wet opgenomen en meer gedetailleerd uitgewerkt in aanvullende regelgeving. Het voordeel van het laatste is dat aanpassingen van de wetgeving aan de veranderende omgeving sneller kunnen worden doorgevoerd.

Het **toezicht** beoordeelt de uitvoering van publieke dienstverlening op basis van de normen, vastgelegd in wet- en regelgeving. In het verleden was dit vooral op kwaliteit en meestal achteraf. Toezicht op kwaliteit is nog steeds achteraf (ex-post), maar is wel van karakter veranderd. Vroeger was het gebaseerd op directe waarneming en dossieronderzoek. Dit wordt ook wel oneerbiedig afvinken genoemd. Tegenwoordig wordt ook actief gebruikgemaakt van de onderlinge vergelijking van prestaties (benchmark). Dit wordt openbaar gemaakt, waardoor het ook een reputatie-effect heeft. Onder andere de Onderwijsinspectie maakt daar actief gebruik van. Nieuw is de opkomst van het economisch toezicht, met name gericht op het garanderen van het gelijke speelveld. Deze zogenaamde markttoezichthouders hebben in een aantal sectoren ook een regulerende taak en kunnen daarmee vooraf verplichtingen opleggen (ex-ante). De ACM en de

NZa zijn daar de bekende voorbeelden van. Inspecties zijn onderdeel van de vakministeries, maar hebben wel een meer onafhankelijke positie gekregen. Markttoezichthouders zijn in de regel onafhankelijke ZBO-instellingen, waarbij de minister niet kan interveniëren in lopende zaken.

Het versterken van toezicht wordt tegenwoordig als een noodzakelijke aanvulling op marktwerking gezien. Toezichthouders controleren niet alleen de naleving van de wet, maar hebben ook een functie in het bewaken van het stelsel. In sectoren waar met liberalisering de contractvorming wordt overgelaten aan private partijen is de positie van markttoezichthouders vanzelfsprekend. Daar waar de overheid de opdrachten zelf gunt ligt dat anders. Daar is het zoeken naar de balans tussen de verantwoordelijkheden van de overheid als opdrachtgever en als toezichthouder. Dit geldt in ieder geval voor het economische toezicht op de uitvoering van zowel de publiekrechtelijke concessies als de privaatrechtelijke contracten. Daar moet de toezichthouder zich invecchten, omdat het beperkingen op kan leggen aan de overheid in de rol van opdrachtgever. Dit geldt in mindere mate voor inspecties die alleen toezien op kwaliteit.

Met het **eigendom** heeft de overheid in beginsel greep op de strategie en de bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties. In het verleden was dit de dominante sturingslijn in nutsbedrijven. Op basis van instructies van de politieke of ambtelijk top werd de uitvoering aangestuurd. Met de ontwikkeling van de contractering en de versterking van het toezicht is deze sturingslijn in belang afgenomen. In sectoren die zijn geliberaliseerd is met de privatisering van overheidsbedrijven afscheid genomen van deze sturingslijn. Dit is het geval geweest in tal van netwerksectoren, zoals telecom, energie, post en afval. Voor staatsdeelnemingen treedt het ministerie van Financiën op als aandeelhouder, het betreffende vakdepartement treedt op als opdrachtgever. Het aandeelhouderschap beperkt zich tot het interne toezicht op het functioneren van de uitvoeringsorganisatie. Op deze manier is bewust een functiescheiding aangebracht. De drinkwatersector en delen van de afvalsector nemen in dit geheel een uitzonderingspositie in. Daar is nog altijd de sturing via eigendom dominant met provincies en gemeenten als aandeelhouder. Daar waar concurrentie niet mogelijk is of als onwenselijk wordt gezien, zijn de hiërarchische bevoegdheden verzwakt door verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisaties. Dit wordt weerpiegeld in de opkomst van agentschappen en ZBO-instellingen.

In sommige sectoren wordt de eigendomsrelatie echter weer in ere hersteld. Soms met als doel de hiërarchische sturing weer te versterken (nationale politie, ProRail), soms als instrument voor bescherming van vitale belangen. Vitale belangen laten zich echter niet altijd gemakkelijk definiëren. Bij monopolistische netwerken is het marktfalen evident, bij participaties in bedrijven als KLM is deze beoordeling veel ingewikkelder en vatbaar voor meer ideologische en opportunistische overwegingen. Zoals eerder aangegeven is in grote delen van de zorg en onderwijs het eigendom privaat in de vorm van non-profitorganisaties.

In de onderstaande figuur worden de kenmerken van de verschillende sturingslijnen nog eens samengevat.

	Aard van de sturing	Enkelvoudig naar meervoudig
Wet en regelgeving 	Speelveld vastleggen	Minder voorschriften, meer kaderstellend
Contractering 	Wederzijdse verplichtingen	Minder input, meer output/outcome
Toezicht 	Naleving wet waarborgen	Minder afvinken, meer bewaken stelsel
Eigendom 	Hiërarchische zeggenschap	Minder instructies, meer intern toezicht

In de praktijk is er sprake van een combinatie van sturingslijnen, waarbij de opgave voor de rijksoverheid is om een goede balans daarin te vinden. Vandaag de dag zijn in veel sectoren de sturingslijnen contractering en toezicht dominant geworden. Toezicht is daarbij bewust op enige en soms grote afstand gezet van de opdrachtgevende rol van de overheid. Het risico is dat beide functies te los van elkaar gaan opereren. Zonder afbreuk te doen aan het principe van functiescheiding is het de kunst is om de verschillende sturingslijnen elkaar te laten versterken. Dit vraagt naast een goede werkverdeling binnen de kaders van de wet ook om een goede uitwisseling van informatie en ervaringen en indien nodig afstemming van specifieke interventies bij uitvoeringsorganisaties. Zo kunnen toezichthouders met goede periodieke en openbare analyses van sectoren een belangrijke signalerende functie vervullen voor publieke opdrachtgevers.

Wet- en regelgeving moet zorgen voor de goede kaders om met name de rollen van opdrachtgever en toezichthouder te kunnen vervullen. Daarbij zal de wetgever per definitie achterlopen op de praktijk van alledag. Interventie door aanpassing van wet- en regelgeving heeft namelijk een andere tijdshorizon, aanpassing van fundamentele wetswijzigingen vraagt als alles meezit een doorlooptijd van twee à drie jaar.

Daar waar overheidseigendom nog aan de orde is kan dit gebruikt worden om interventies te doen bij uitvoeringsinstellingen. Eigendom is in dat geval niet zozeer sturend, maar vooral een instrument om het management van de uitvoeringsorganisatie te corrigeren. Het is vooral een ondersteunend instrument, niet echt hét sturingsinstrument zoals dit in het verleden het geval was. Er kunnen daarbij wel complicaties optreden. Zo kan overheidseigendom op een concurrerende dienstenmarkt verstoringen werken en de nagestreefde dynamiek op de markt aantasten. Dit speelt als de overheid het belang van het eigen bedrijf laat prevaleren boven het goed functioneren van de markt. Om dit risico te vermijden wordt na liberalisering ook privatisering overwogen. Versnippering van verantwoordelijkheden brengt duidelijk risico's met zich mee. Zorgen voor een goede balans in de verantwoordelijkheden moet dit voorkomen. Het gaat om de balans in verantwoordelijkheden én in het samenspel tussen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de uitvoering. De balans kan in de tijd verschuiven. Soms omdat maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen, soms om ongewenste ontwikkelingen te corrigeren. Het vinden van de goede balans is niet altijd even gemakkelijk. Meer flexibiliteit in de wetgeving door meer besluiten in lagere regelgeving vast te leggen kan dan helpen. Hier staan echter staatsrechtelijke bezwaren tegenover, het tast namelijk de positie van het parlement als wetgever aan. Dit belang dient ook uitdrukkelijk te worden mee gewogen.

10.2 Bevorderen van samenwerking

Sterker sturen op prestaties betekent dat uitvoeringsinstellingen vooral naar zichzelf kijken. De ordening van de sector is er in eerste aanleg vooral op gericht om de te onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden helder te markeren om ongewenste competentiestrijd en oneerlijke concurrentie te voorkomen. Bij het ontwerp van het sturingsmodel, vastgelegd in wet- en regelgeving, is in de regel minder aandacht voor het bevorderen van onderlinge samenwerking. Dat hoeft niet per se schadelijk te zijn. Het kan zijn dat het sturingsmodel in de kern voldoende ruimte biedt om samen te werken en geen institutionele belemmeringen kent die effectieve vormen van samenwerking in de weg staan. Bijvoorbeeld, omdat de financiële voordelen van samenwerking zonder problemen gedeeld kunnen worden. Dit neemt niet weg dat er in de nodige sectoren wel serieuze belemmeringen bestaan om samen te werken. In het vorige hoofdstuk zijn daar de nodige voorbeelden van gegeven. De vraag is welke additionele interventies de overheid kan doen om in die situaties de samenwerking te versterken. Daarbij kan de overheid drie strategieën hanteren, namelijk: de speelruimte in het sturingsmodel beter benutten, op onderdelen de spelregels wijzigen of het speelveld ingrijpend wijzigen.

De **speelruimte beter benutten** in het bestaande sturingsmodel is het zoeken naar subtiele interventies die partijen beter toerusten om de samenwerking aan te gaan. De overheid kan de sector op verschillende manieren faciliteren.

Bijvoorbeeld door programmatische samenwerking beleidsmatig en financieel te ondersteunen. In de praktijk entameert de overheid vaak programma's gericht op verbetering van werkmethoden, waarbij samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties een voorwaarde is. De beperkingen van programmatische samenwerking zijn in het vorige hoofdstuk belicht. Het entameren of stimuleren van het inrichten van samenwerkingsverbanden of overlegtafels is een andere manier. Dit gebeurt vaak in combinatie met ondersteuning van gezamenlijke programma's. Het doel daarvan is om uiteindelijk tot duurzame contractuele afspraken te komen. Op lokaal of regionaal niveau kan dit een effectief zetje zijn om in de geest van de 'commons' tot effectieve samenwerking te komen, waarbij betrokkenen verder kijken dan louter het eigen belang. De nodige netwerken zijn op deze manier met ondersteuning van de overheid tot stand gebracht. Het kan echter ook uitmonden in te vrijblijvende afspraken tussen partijen. Convenanten willen daar wel eens aan lijden. Soms kan het beter benutten van speelruimte simpelweg bestaan uit de introductie van een nieuw gezicht om bestaande verzuurde verhoudingen te doorbreken. Het beter benutten van de speelruimte veronderstelt wel dat er in beginsel een zakelijke basis is voor samenwerken, maar dat een financiële, organisatorische of relationele hobbel moet worden weggenomen om tot een daadwerkelijke stap te komen.

Op onderdelen spelregels wijzigen gaat duidelijk een stap verder. Er is een institutionele hobbel die genomen moet worden om tot samenwerking te komen. Dit vraagt niet om een ingrijpende wijziging van het sturingsmodel, maar wel om een specifieke maatregel die samenwerking afdwingt. Hier gaat vaak een langdurig proces van faciliteren en onderhandelen aan vooraf. Als het niet anders kan neemt de overheid zijn verantwoordelijkheid, hakt gevoelige knopen door en legt besluiten op die ketensamenwerking afdwingen. Om de besluiten afdwingbaar te maken wordt dit vastgelegd in wetgeving of lagere regelgeving. Controle op de naleving wordt daarbij apart geregeld. Dit kan door de betreffende overheidsdienst zelf worden gedaan of worden gedelegeerd aan bijvoorbeeld de toezichthouder.

De overheid past deze strategie onder meer toe op het niveau van specifieke dossiers. Voorbeelden zijn het tot stand brengen van de OV-chipkaart en het Elektronisch Patiëntendossier. Om hiervoor een noodzakelijke samenwerking tot stand te brengen was een ingreep van de rijksoverheid nodig. Verplichtingen kunnen ook door lagere overheden worden opgelegd. Zo worden door een aantal gemeenten bij de aanbesteding van jeugdhulp verplichtingen opgelegd over de samenwerking met andere aanbieders. Terughoudendheid aan de kant van de overheid bij het opleggen van al te gedetailleerde verplichtingen is overigens goed te begrijpen. Beleidsmakers bij de overheid staan vandaag de dag immers ver van de uitvoering af en kunnen de consequenties van specifieke besluiten niet altijd goed overzien. Het wijzigen van spelregels kan overigens ook juist het schrappen of het soepeler toepassen van verplichtingen zijn. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de huidige toepassing van de Aanbestedingswet of de Mededingingswet. Uiteraard moeten de voordelen daarvan wel opwegen

tegen de nadelen van de beperkingen van de toepassing van beide wetten.

Het **speelveld wijzigen** is de meest vergaande strategie om samenwerking te bevorderen. De overheid grijpt dan in op de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in de sector. Dit kan in de vorm van een enkelvoudige ingreep of van een meervoudige ingreep. Een enkelvoudige ingreep kan eruit bestaan om een van de spelers specifieke verantwoordelijkheden te geven die vervolgens besluiten aan uitvoeringsorganisaties op te leggen. Dit kan bijvoorbeeld door een scheidsrechter te introduceren, die bij belangenconflicten in de samenwerking tussen partijen knopen kan doorhakken. Daarmee wordt van buitenaf een 'deadlock breaking mechanism' aangebracht. De markttoezichthouders hebben vaak al dit soort bevoegdheden, maar treden vooral op in geschillen en zijn nog niet zozeer gericht op het eventueel wegnemen van belemmeringen bij samenwerking. Een voorbeeld van een enkelvoudige ingreep die juist gericht is op samenwerking was de introductie van de Delta-commissaris. De opdracht van de Delta-commissaris was om in het kader van beveiliging van ons land tegen wateroverlast partijen samen te brengen om naar gedragen oplossingen te zoeken. Dit was een bont gezelschap bestaande uit onder meer waterschappen, natuurorganisaties, lokale overheden en landbouworganisaties. De Delta-commissaris had daarbij als regeringscommissaris bevoegdheden om knopen door te hakken. Het hielp daarbij wel dat er een fors rijksbudget beschikbaar was voor maatregelen in het kader van de beveiliging. Het heeft gezorgd voor doorbrekende initiatieven in het kader van de beveiliging. Er kwamen niet alleen maar traditionele dijkverhogingen, maar ook slimme waterbergingen.

Bij een meervoudige ingreep gaat het in de regel niet alleen om verbetering van de samenwerking, maar om een effectiever sturingsmodel waar samenwerking een van de aspecten is. Het gaat dan om een herijking van de contractering in relatie tot toezicht en eventueel eigendom. Dit betekent dat toelating, of juist uitsluiting, van aanbieders aan de orde is of dat er gekozen wordt voor een andere contractvorm. Bijvoorbeeld privaatrechtelijke contracten vervangen door publiekrechtelijke concessies of andersom. Of het vervangen van vrije prijsvorming door tariefregulering of andersom. De toezichthouder kan meer de functie van regulator krijgen of juist niet. Privatisering kan op de agenda staan of juist het versterken van het aandeelhouderschap. Een meervoudige ingreep vraagt in ieder geval een ingrijpende wijziging van wet- en regelgeving en kost daarmee tijd en energie.

10.3 Dilemma's en keuzes in het openbaar vervoer

Sturingsarrangementen komen onder druk te staan door onevenwichtigheden in de bestaande arrangementen en door ontwikkelingen die nieuwe eisen stellen. Herstel van de balans is afhankelijk van de uitgangspositie van de betreffende sector. Aan de hand van een sector waar de te maken keuzes niet alleen zeer pregnant zijn, maar binnenkort ook op de beleidsagenda in Den Haag staan wil

ik de belangrijkste sturingsdilemma's en mogelijke keuzes bespreken. Dit is de openbaar vervoersector met daarbij bijzondere aandacht voor de spoorsector.

Het openbaar vervoer heeft in de afgelopen twee decennia belangrijke stappen gezet. Het jaar 2000 kan als het omslagpunt worden gezien. In dat jaar werd de nieuwe Wet Personenvervoer (WP 2000) van kracht. Om het zieltogende **stads- en streekvervoer** nieuw leven in te blazen werd gekozen voor een verplichte openbare aanbesteding van de vervoersconcessies in de vorm van publiekrechtelijke concessies. De verplichting tot aanbesteding is conform de richtlijnen van de EU. Dit ging gepaard met de decentralisatie van bevoegdheden en middelen aan de provincies en stadsregio's. Met deze stap is de teruggang van het aantal reizigers in het stads- en streekvervoer weer omgezet in groei. Het oordeel over de beleidswijziging is in het algemeen positief, het heeft gezorgd voor groei en in bepaalde regio's voor de broodnodige vernieuwing. Sommigen maken daarbij de kritische kanttekening dat het vooral een inhaalslag is geweest na decennia van verwaarlozing. Er is geen consensus over wat beslissend is geweest. Sommigen schrijven het toe aan de aanbesteding, anderen aan de decentralisatie van bevoegdheden en middelen. Tevredenheid over de bereikte resultaten neemt niet weg dat er nog verschillende problemen op tafel liggen. Zo zijn veel concessies te weinig innovatief en flexibel en is de subsidiebijdrage per reiziger ondanks de groei nauwelijks afgenomen. De daling van het marktaandeel van het OV als geheel is gestopt, maar groei van het marktaandeel op nationaal niveau is tot dusver uitgebleven.

Het stadsvervoer in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vormen in dit geheel een uitzondering. Daar is gekozen voor het uitvoeren van taken door het eigen vervoerbedrijf. Inbesteding wordt dit in het jargon genoemd. In de EU-richtlijnen wordt deze constructie onder voorwaarden toegestaan. Ook onder dit regime is het aantal reizigers sterk gestegen. In de grote steden barst het openbaar vervoer uit zijn voegen. Dit heeft ook alles te maken met groei van de steden zelf en de verkeerscongestie in en om de grootstedelijke gebieden. De rijksoverheid ziet op dit moment geen aanleiding om het bestaande sturingsmodel voor het stads- en streekvervoer te wijzigen. Wel wordt gekeken hoe de relatie tussen het stads- en streekvervoer en het spoorvervoer moet worden vormgegeven. De grote beleidsmatige opgave voor het openbaar vervoer als geheel is om met name de grootstedelijke gebieden in beweging te houden. De geplande nieuwbouwplannen in combinatie met de wens om het autoverkeer terug te dringen vraagt om een schaa sprong van het openbaar vervoer. Dit kan alleen door een nauwe samenwerking tussen de partijen in het stads- en streekvervoer en het spoorvervoer. Het spoorvervoer fungeert daarbij niet alleen als ruggengraat voor het nationale en interregionale openbaar vervoer, maar levert met de stoptreinen ook een belangrijke bijdrage aan het regionale openbaar vervoer. Dit waren echter tot voor kort geheel gescheiden werelden, integratie door het vormen van regionale OV-netwerken is gewenst. Het te kiezen sturingsmodel voor de spoorsector is daarbij van cruciaal belang.

Ook voor de **spoorsector** was het jaar 2000 een omslagpunt. Rond de eeuwwisseling zat de spoorsector in een existentiële crisis. De verhoren in de Fyra-enquête getuigen daarvan. Na een periode van herstel is het aantal reizigers op het spoor sterk gegroeid en is ook de waardering over de geleverde diensten toegenomen. In die periode is ook het aanbod van treinen sterk gegroeid met als resultaat dat de huidige railinfrastructuur in zijn voegen kraakt. Dit alles ging niet zonder problemen, met name de relatie tussen NS en ProRail is kwetsbaar gebleken. Vooruitlopend op liberalisering van de spoormarkt is eind jaren negentig de infrastructuur weggehaald bij NS en ondergebracht in een afzonderlijke vennootschap, te weten ProRail. Sinds de invoering van de nieuwe spoorwegwetgeving in 2004 worden beide bedrijven aangestuurd op basis van publiekrechtelijke concessies die tot dusverre elke tien jaar onderhands worden gegund. NS heeft de concessie voor de exploitatie van het hoofd railnet (HRN), ProRail voor het beheer van de railinfrastructuur (RIS). Beide bedrijven zijn vennootschappen, waarbij het ministerie van Financiën de aandelen van NS beheert en het ministerie van I&W de aandelen van ProRail.

De abrupte splitsing tussen NS en ProRail heeft veel schade toegebracht aan het spoorstelsel, omdat de werkprocessen van beide organisaties sterk met elkaar verweven zijn. Door een vorm van programmatische samenwerking is in de afgelopen jaren veel bereikt door beide organisaties, maar blijft in de praktijk kwetsbaar. Het voornemen van de staatssecretaris om ProRail om te vormen van een vennootschap naar een ZBO zet de huidige samenwerking behoorlijk onder druk. Met dit beleidsvoornemen loopt de staatssecretaris bovendien vooruit op de besluitvorming over de ordening van het spoor. Een van de belangrijke besluiten die genomen moet worden is het wel of niet aanbesteden van de concessie voor het hoofd railnet. Dit kan in zijn geheel, maar waarschijnlijker is dat dit in percelen wordt opgedeeld. Dit betekent dat spoorbedrijven moeten gaan bieden op concessies die delen van het huidige hoofd railnet omvatten.

De beoogde welvaartswinst is conform de theorie meer doelmatigheid en innovatie. Een dergelijke stap vraagt echter wel om aanvullende ingrepen, namelijk het verder scheiden van functies in het spoorstelsel. Dit om te zorgen voor een level playing field in het aanbestedingsproces. De Nederlandse tak van de NS zou onder meer netwerkontwikkeling en stationsbeheer moeten afstoten. Al met al ontstaat een sturingsmodel met een verdere versnippering van verantwoordelijkheden, waarbij bestaande integratievoordelen verloren gaan. Een mogelijke oplossing daarvoor kan zijn om al deze taken over te dragen aan ProRail. De vraag is of je dan niet terug bij af bent. Er ontstaat namelijk een nieuwe monopolist, die alleen het rijden van treinen gaat aanbesteden. Het is al met al de vraag of aanbesteding van het rijden van treinen voldoende welvaartswinst oplevert om de nadelen van integratieverliezen bij verdere opsplitsing van taken te kunnen compenseren. Met het positioneren van ProRail als ZBO sorteert het ministerie van I&W mogelijk al voor op deze optie. Het staat echter op gespannen voet met een alternatieve optie, het creëren van een nationale vervoerder. In dit model wordt tegemoetgekomen aan de

schaalvoordelen en onderlinge afhankelijkheden binnen het spoorstelsel. Dit sturingsmodel vindt zijn legitimatie in het behoud van schaal- en integratievoordelen en de bijhorende coördinatiefunctie ervan uitgaande dat de exploitatieconcessie voor het hoofdrailnet in zijn huidige omvang blijft bestaan. Een nauwe samenwerking met infrabeheerder ProRail ligt voor de hand, waarbij ook organisatorische integratie van bepaalde functies overwogen kan worden. De basis voor de aansturing is de onderhandse gunning van de publiekrechtelijke concessie voor een lange periode. Gezien de monopoliepositie van de nationale vervoerder is dan wel versterking van het toezicht geboden, onder andere via het aandeelhouderschap. Dit omvat onder meer volledige toegankelijkheid van informatie die in het kader van de ontwikkeling van regionale OV-netwerken ook met decentrale overheden gedeeld kunnen worden. Met het positioneren van NS als nationale vervoerder krijgt het bedrijf zekerheden voor de langere termijn. Daarmee vervalt de ratio om ook nog in het buitenland als vervoerder actief te zijn. Dit verlost de staat als aandeelhouder van mogelijke risico's die hiermee gepaard gaan.

Voor de versterking van de samenwerking in de **regionale OV-netwerken** zijn aanvullende maatregelen nodig. Zo goed als alle stoptreinen zullen te zijner tijd onderdeel uit gaan maken van de regionale OV-netwerken. Dit betekent dat een vorm van zeggenschap van de regionale overheden over de invulling van de stoptreinen nodig is. Dit kan in de vorm van verdere decentralisatie van een aantal stoptreinen. Op dit moment zijn al een beperkt aantal lijnen uit het hoofdrailnet gehaald en is de zeggenschap daarover ondergebracht bij de provincies. In een aantal provincies maken deze regionale lijnen onderdeel uit van zogenaamde multimodale concessies. Het voordeel van deze aanpak is dat er een geïntegreerd netwerk van regionale lijnen en stads- en streekvervoer ontstaat. Bij de keuze voor een sturingsmodel met meer concurrentie ligt verder decentralisatie van regionale stoptreinen voor de hand. Het sturingsmodel met een nationale vervoerder sluit verdere decentralisatie van stoptreinen niet uit, maar tast wel de schaal- en integratievoordelen aan. Bij een paar extra decentrale lijnen zal dat wel meevallen, maar ergens zit een omslagpunt.

Een alternatief is om zeggenschap van de regionale overheden over de stoptreinen op een andere manier vorm te geven. Bijvoorbeeld door samenwerkingsconstructies op basis van gemeenschappelijke belangen à la de 'commons'. Dit biedt ruimte om meer zaken in de afweging te betrekken, zoals de ontwikkeling van OV-knooppunten en het bijhorende vastgoed. Het biedt ook ruimte om andere vervoersmodaliteiten en belanghebbenden te betrekken. De opgave is wel om te komen tot robuuste vormen van samenwerking. Dit kan starten met programmatische samenwerking op dossierniveau. Voor wat betreft de ontwikkeling van OV-netwerken vraagt het ook om een vorm van coördinatie op nationaal niveau, waarbij niet alleen de samenhang tussen de netwerken wordt gewogen, maar ook zaken als harmonisatie van tarieven en standaardisatie van technieken worden vastgelegd. Deze regie heeft niet alleen betrekking op de verhouding nationaal en regionaal, maar ook tussen regionale netwerken.

Voor de invulling van de regiefunctie gaan steeds meer stemmen op om daar-toe een vervoersautoriteit op te richten die opereert onder verantwoordelijkheid van de minister of de staatssecretaris. De opdracht aan de vervoersautoriteit is de samenhang tussen de netwerken te bewaken, waarbij publieke belangen als betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit als ijkpunt fungeren. Deze vervoers-autoriteit dient daarbij de maatschappelijke opgave bij het handelen steeds voor ogen te houden. Dit is voor het openbaar vervoer het realiseren van een systeem-sprong als onderdeel van de verbetering van de mobiliteitsketen als geheel.

Het voorbeeld van de ordening van het openbaar vervoer en de spoorsector in het bijzonder laat goed zien dat het ontwerp van een sturingsmodel een zorg-vuldige weging van belangen en dilemma's vraagt. Dit zal nooit leiden tot een model dat alles oplost, hooguit tot een second-best oplossing die goed werkt. In de spoorsector staat de rijksoverheid voor deze keuzes. Keuzes die niet los kunnen worden gezien van de ordening van het openbaar vervoer als geheel. In de besluitvorming dienen de opties en dilemma's fundamenteel gewogen worden.³² Dit vraagt ook een zorgvuldige aanpak.

De keuze om daarop vooruitlopend de positie van ProRail als ZBO vast te leg-gen past daar niet in. Dit heeft als risico dat wordt voorgesorteerd op een stu-ringsmodel zonder de fundamentele afwegingen te maken. Een mogelijk nog groter risico is dat met het nemen van deelbesluiten door het kabinet Rutte III een inconsistent sturingsmodel tot stand komt. Een dergelijk resultaat is ver ver-wijderd van een werkbare second-best oplossing. De sector, maar vooral ook de reiziger zal daar de wrange vruchten van plukken. Bij het besluit moet ook worden meegewogen welke transitiekosten de wijzigingen met zich meebrengen en dat afgezet tegen de grote opgaven in de komende decennia. Hoe je het ook wendt of keert, ingrijpende transities gaan altijd ten koste van de aandacht voor de uitvoering van de primaire werkprocessen.³³

10.4 De domeinen in vogelvlucht

In alle domeinen van de publieke dienstverlening zijn de sturingsarrangementen in de afgelopen decennia aangepast. Er is een andere balans in de te onder-scheiden interventielijnen gekomen. Binnen de onderscheiden domeinen zijn er duidelijke overeenkomsten en verschillen. Diversiteit voert de boventoon.

³² Op verzoek van het kabinet Rutte II is hiervoor een scenarioanalyse uitgevoerd. Zie P. van den Berg en J. van der Vlist, *Kiezen voor een goed spoor, Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024*, ABDTOPConsult, Den Haag, 2017.

³³ Ik heb zelf verschillende malen gepleit voor het model van de nationale vervoerder. In mijn ogen zijn de schaal en integratievoordelen van dat model veel groter dan de impulsen door aanbesteding. Bovendien kunnen de organisatorische ingrepen die werkprocessen zaken beperkt blijven. Zie onder meer M. Veraart, *Herstel de orde op het spoor*, in *Socialisme en Democratie*, 2015 nr. 4.

In de **netwerksectoren** is de klassieke sturing van uitvoeringsorganisaties via het eigendom in veel sectoren vervangen door contractering van prestaties en versterking van toezicht. Daar waar sprake is van collectief opdrachtgeverschap wordt dit uitgevoerd door de vakministeries of de lagere overheden. Het toezicht op kwaliteit wordt uitgevoerd door inspecties, het economisch toezicht door onafhankelijke markttoezichthouders. Overheidseigendom dient bij de energienetwerken als een beschermingsconstructie. In een aantal netwerksectoren (telecom, post, afval) is dit echter ook losgelaten, al komt de rijksoverheid bij de zogenaamde strategisch vitale diensten daar nu wel schoorvoetend op terug. In de drinkwatersector is sturing via het eigendom door provincies en gemeenten nog wel dominant.

Samenwerking is behalve in het openbaar vervoer ook in de energiesector een belangrijk thema geworden. De beleidsvoornemens in het kader van het klimaat zijn hierbij de aanjager. In de samenwerking gaat het zowel om het beter benutten van het speelveld met het faciliteren van programmatische samenwerking als wijziging van spelregels. De strategie wijzigen van het speelveld is nog niet echt aan de orde, maar fundamentele ingrepen in het sturingsmodel lijken onvermijdelijk. Daarbij gaat het onder andere om het opheffen van de strikte scheiding tussen netwerkbeheer enerzijds en opwekking en distributie van elektriciteit op lokaal niveau anderzijds.

In het **sociale domein, het zorgdomein en het onderwijsdomein** ontbreekt van oudsher de sturing via het eigendom. Dirigistische sturing op de capaciteit vanuit de rijksoverheid is in het sociale domein en het zorgdomein vervangen door de contractering van private uitvoeringsorganisaties in combinatie met versterking van het toezicht. De contractering geschiedt door de rijksoverheid (onderwijs), gemeenten (sociaal domein) of een combinatie van opdrachtgevers (zorg). De ruimte in de contractering in deze domeinen staat wel onder druk door de beperkingen in de beschikbare budgetten. Dit zorgt niet alleen voor wachtlijsten, maar verkleint uiteindelijk ook de vrijheidsgraden in de contractering. In het onderwijsdomein is gekozen voor prestatiefinanciering vanuit de rijksoverheid. Het toezicht op kwaliteit in deze domeinen ligt bij de inspecties, het economisch toezicht voor zover van toepassing bij markttoezichthouders als ACM en NZa.

Samenwerking in het zorgdomein en onderwijsdomein wordt door de rijksoverheid vooral bevorderd door het beter benutten van het speelveld door het faciliteren van programmatische samenwerking en gericht wijzigen van spelregels. Dit geldt ook voor de samenwerking op regionaal niveau in het kader van het sociaal domein en de jeugdhulp. Daar leggen gemeenten bij de contratering verplichtingen op voor samenwerking tussen aanbieders. In de zorg zouden de zorgverzekeraars datzelfde kunnen doen, maar dit is nog heel beperkt. Wellicht is een meer fundamentele ingreep in het zorgdomein nodig door de zorginkoop op regionaal niveau te bundelen. Dit vraagt om het doorbreken van de schotten tussen de financieringsstelsels, waarbij dan ook de beschikbare budgetten op

gemeentelijk niveau betrokken kunnen worden.

In de **strafrechtketen** is een ander patroon zichtbaar. De directe sturing van de rijksoverheid is door centralisatie versterkt met de vorming van de nationale politie. Daarmee heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid op papier althans meer greep gekregen op de bedrijfsvoering bij de politie. Bij de rechtbanken is eenzelfde ontwikkeling te zien met het voornemen om de rol van de Raad voor de Rechtspraak in de bedrijfsvoering te versterken ten koste van de afzonderlijke rechtbanken. Op lokaal en regionaal niveau heeft de politie altijd samengewerkt met partners uit andere domeinen. Dit is vooral in de vorm van programma-tische samenwerking en de vorming van overlegplatforms. Deze komt mede tot stand door lokale bestuurlijke druk. De vraag is in hoeverre die ruimte blijft met de verdere ontwikkeling van de nationale politie.

10.5 Reflecties met hulp van de theorie

De overheid beschikt voor aansturing van de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties over vier sturingslijnen, te weten wet- en regelgeving, contractering, toezicht en eigendom. In de loop van de tijd heeft een verschuiving plaatsgevonden van sturing op input en met eigendom naar sturing op prestaties en toezicht. Contractering vormt daarbij de sleutel. Contractering in de vorm van prestatie-sturing op basis van NPM moet zorgen voor het terugdringen van overheidsfalen, de introductie van concurrentie gaat verder en heeft als oogmerk overheids-falen geheel op te heffen. Daar staan dan wel risico's van marktfalen tegenover. Dit risico is levensgroot aanwezig aangezien het bij contractering van publieke diensten vaak om incomplete contracten gaat. Mede om die reden is met de aanpassing van de contractering ook het toezicht versterkt. Toezicht richt zich niet alleen sec op de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening, maar ook op de functioneren van het stelsel als geheel. Een van de activiteiten in dat kader is het terugdringen van de informatiescheefheid tussen aanbieders en klanten mede om maatschappelijke ongelijkheid te voorkomen. Markttoezichthouders hebben in aanvulling daarop ook de taak om specifieke marktimperfecties terug te dringen.

Met de verschuiving van eigendom naar contractering en toezicht verdwijnen de agencyproblemen niet, maar krijgen wel een andere lading. Om die te beteugelen is de capaciteit van de overheid in de rollen van opdrachtgever en toezicht-houder uitgebreid ten koste van de beleids capaciteit die eerder nodig was voor de meer directieve aansturing. Waarschijnlijk zijn daarmee de transactiekosten per saldo toegenomen.

Eigendom kan als sturingslijn een extra waarborg zijn in de gevallen dat de overheid ook eigenaar is van de uitvoeringsinstellingen. Met de nog resterende residuele zeggenschap kan de overheid corrigerend optreden bij ongewenste effecten die buiten de scope van het contract en het toezicht vallen. Eigendom

kan echter ook een verstorend effect hebben als het belang van de organisatie het publieke belang verdringt en als gekozen bestuurders het eigendom gebruiken om de uitvoeringsorganisaties in te zetten voor andere politieke doelen. Dit zorgt voor overheidsfalen die de effectiviteit van het sturingsmodel aantast. Er treden ernstige agency-problemen op, waar bij het sturingsmodel sprake is van 'multi agents' en 'multi tasks'. Dit treedt ook op als de sturing via de lijn van de contractering en het toezicht niet zo goed op elkaar zijn afgestemd. De casus van de spoorsector laat zien dat het realiseren van een goede balans in het sturingsmodel zorgvuldige afwegingen behoeft.

Dit geldt ook voor de opgave om samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties te versterken om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Daarbij kan de overheid verschillende strategieën hanteren. Dominant is het beter benutten van het speelveld, waarbij de overheid kan faciliteren. Serieuze samenwerking zal altijd uitmonden in de vorm van contractering die per definitie incompleet van aard is. Dit kan gepaard gaan met aanzienlijke agency-problemen en hoge transactiekosten. Het leerstuk van de 'commons' laat zien dat in specifieke situaties betrokken partijen dit zelf kunnen oplossen. De overheid dient dan terughoudend te zijn met interventies. In andere gevallen is juist wel een verdergaande ingreep nodig en in het uiterste geval een andere inrichting van het sturingsmodel. Doel is om patstellingen structureel te doorbreken. Soms door integratie van organisaties, soms door een autoriteit in het leven te roepen als scheidsrechter, soms door slimme procesregie zoals de Deltacommissaris. Elke sector vraagt om een andere balans als het gaat om de aansturing van de uitvoeringsorganisaties en de ketensamenwerking. Maatwerk is nodig.

11

Conclusies

De beoordeling van de toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening is nog niet zo eenvoudig. Marktwerking laat zich niet makkelijk eenduidig definiëren. In de publieke discussie is het een holistisch begrip geworden dat afhankelijk van de tijdgeest een positieve of negatieve connotatie heeft. In dit essay heb ik de toepassing van marktwerking op een klinische manier willen ontleden. Daarbij heb ik vooral naar de praktijk gekeken, maar wel met behulp van enkele relevante leerstukken uit de wetenschap. In de praktijk valt de grote variatie in toepassingen op. In paragraaf 11.1 wordt ingegaan op het palet aan instrumenten en toepassingen in sectoren. In paragraaf 11.2 worden conclusies getrokken over de relatie tussen de vier hardnekkige problemen en toepassing van marktwerking. In paragraaf 11.3 wordt stil gestaan bij enkele schaduwkanten die gepaard zijn gegaan met de toepassing van instrumenten van marktwerking. Tot slot geef ik in paragraaf 11.4 een korte terugblik op het gehanteerde theoretische kader.

11.1 Groot palet aan instrumenten en arrangementen

Marktwerking in de publieke dienstverlening is in hoofdstuk 4 gedefinieerd als een vorm van contractering waarbij prestatieprikkels worden gebruikt. De wijze waarop dit gebeurt is mede afhankelijk van de structuurkenmerken van een sector. Concurrentie is in beginsel het krachtigste middel, maar is niet altijd mogelijk of gaat gepaard met aanzienlijke negatieve bijverschijnselen. Dit verklaart ook het palet aan instrumenten dat we in de praktijk tegenkomen. Liberaliseren door het toelaten van meerdere aanbieders in sectoren die voorheen een publiek monopolie kenden met de telecomsector als bekend voorbeeld. Regulering daar waar concurrentie niet mogelijk of effectief is vanwege grote schaalvoordelen, bijvoorbeeld in de vorm van natuurlijke monopolies. Veel netwerken zijn daar een voorbeeld van. Daar waar concurrentie niet wenselijk is worden prestatieprikkels toegepast die ontleend zijn aan de markten. Dit kennen we onder de verzamelnaam New Public Management (NPM). Dit wordt onder meer in het onderwijsdomein toegepast. Het zijn verschillende instrumenten om uitvoeringsinstellingen in de publieke dienstverlening tot betere prestaties aan te zetten. Dit vraagt dan wel om meer autonomie in de bedrijfsvoering van de betreffende uitvoeringsinstellingen. Indien de overheid nog enige vorm van zeggenschap houdt over de uitvoeringsinstelling dan is sprake van verzelfstandiging, als de zeggenschap geheel verdwijnt dan spreken we over privatisering. In de praktijk zien we dat liberalisering en privatisering hand in hand gaan, terwijl verzelfstandiging vooral voorkomt bij toepassing van NPM. Regulering kan zowel betrekking hebben op geprivatiseerde als verzelfstandigde uitvoerings-

organisaties. In de slipstream van de toepassing van de verschillende vormen van prestatieprikkels zien we derhalve meer vrijheidsgraden voor de uitvoeringsinstellingen in de vorm van verzelfstandiging en privatisering.

In de praktijk van de publieke dienstverlening zien we dat een grote variatie aan sturingsarrangementen is ontstaan. Deze variatie is in hoofdstuk 5 geschetst. Met name bij netwerksectoren en in het sociaal domein en het zorgdomein zijn de toepassingen vaak hybride. Dit heeft te maken met specifieke structuurkenmerken. In netwerksectoren zijn schaalvoordelen dominant in de infrastructuur, waardoor natuurlijke monopolies ontstaan. In de zorg en aanverwante sectoren is het afwentelen van risico's (adverse selection, moral hazard) een dominant structuurkenmerk. Deze structuurkenmerken belemmeren het goed functioneren van een markt. In de ordening van de betreffende sectoren zijn de risico's van deze structuurkenmerken onderkend, maar hebben beleidsmakers toch selectief concurrentie willen toepassen. Hybride arrangementen zijn het gevolg. Hybride betekent dat er verschillende vormen van prestatieprikkels (liberalisering, regulering, NPM) worden toegepast én er verschillend met zeggenschap wordt omgegaan (verzelfstandiging en privatisering). Met hybride sturingsarrangementen is op zichzelf niks mis. Ze zijn wel kwetsbaar door de complexiteit en vragen daarom periodiek onderhoud.

Per saldo zijn er weinig sectoren waar de overheid zich geheel uit heeft teruggetrokken en daarmee nauwelijks meer te onderscheiden zijn van andere private markten. Dit betreft dan met name de telecommarkt en energiemarkt, maar de bemoeienis van de overheid met de netwerken in die sectoren is nog altijd groot. Al met al is de keuzevrijheid voor de burgers als klanten maar bescheiden toegenomen. Bij marktwerking is het vooral de overheid die zich meer als opdrachtgever laat gelden. Hierbij wel de kanttekening dat er nieuwe private markten zijn ontstaan die in het verleden misschien als vanzelfsprekend in het overheidsdomein zouden worden uitgevoerd. Denk aan particuliere beveiliging en kinderopvang. Daarnaast is een deel van de activiteiten die vroeger in huis werden uitgevoerd uitbesteed aan private bedrijven. Denk daarbij niet alleen aan de portiers en de kantines, maar ook aan ICT en het beheer en onderhoud van het vastgoed. In dit essay is niet nader ingegaan op deze vormen van uitbesteding.

Bij de beoordeling van marktwerking zijn we onthand. In hoofdstuk 6 zagen we dat het ontbreekt aan sectoroverstijgende analyses. Niet alleen ontbreken economische analyses om de effecten van de toepassing van marktwerkingsinstrumenten te beoordelen, maar ook bestuurskundige analyses: wat waren de motieven en drijfveren bij het ontstaan van de vaak hybride sturingsarrangementen? In hoeverre was er sprake van weldoordachte keuzes of werden die meer bepaald door ideologie en emotie? Mede om die reden is in dit essay voor een andere weg gekozen. Er zijn vier dossiers tegen het licht gehouden die in veel sectoren als hardnekkige problemen worden gezien. De vraag is in welke mate het gebruik van marktwerking als oorzaak van deze problemen kan worden gezien. Daarmee kan ook een antwoord worden gegeven op de effectiviteit van

de toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening.

11.2 Hardnekkige dossiers en marktwerking nader beschouwd

De analyse in hoofdstuk 7 laat zien dat er veel initiatieven zijn genomen om de doelmatigheid in de publieke dienstverlening te verhogen. Die initiatieven vloeien rechtstreeks voort uit één van de doelstellingen bij marktwerking, namelijk verhoging van de doelmatigheid. Het ontbreekt aan harde cijfers, maar het gevoel is dat de verbetering van de doelmatigheid niet aan de verwachtingen voldoet. In het hoofdstuk is naar verklaringen gezocht. Een belangrijke verklaring is de toegenomen administratieve lastendruk. Scherpere contractering vraagt om meer inspanningen van de opdrachtgever om deze af te dwingen en meer verantwoording door de uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer. De transactiekosten nemen toe als gevolg van scherpere contractering. Voor een belangrijk deel zijn de administratieve lasten echter het gevolg van een toenemende maatschappelijke angst voor allerlei risico's, hetgeen zich vertaalt in een politieke druk om allerlei handelingen en besluiten bij uitvoeringsorganisaties te administreren. De privacywetgeving zal naar verwachting voor een verdere verhoging van de administratieve lasten leiden. Deze oorzaak staat echter los van contractering in het kader van marktwerking. Helaas ontbreekt de informatie om beide oorzaken van de administratieve lastendruk, risicomijding en contractering, uiteen te kunnen rafelen. Een geheel andere oorzaak van tegenvallende doelmatigheid is verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. De verbetering in kwaliteit zit in het leveren van meer maatwerk onder meer door het verbinden van diensten in de vorm van ketens. Het verdisconteren van kwaliteit in productiviteit is in de statistiek altijd al een probleem geweest. De voorlopige conclusie is dat de door marktwerking geïnitieerde doelmatigheid voor een belangrijk deel is 'opgegeten' door administratieve lasten en kwaliteitsverbeteringen. Voor maar een beperkt deel kan dit worden toegeschreven aan extra transactiekosten die louter het gevolg zijn van verantwoording in het kader van verscherpte contractering. Dit verschilt echter wel per sector. Doelmatigheid krijgt in de komende periode weer een hoge prioriteit vanwege structurele tekorten op de arbeidsmarkt.

Het lastig kunnen contracteren van kwaliteit is als tweede hardnekkig probleem neergezet. In hoofdstuk 8 is dit aan een nadere analyse onderworpen. Het blijkt in de praktijk heel lastig te zijn om de kwaliteit van publieke dienstverlening eenduidig te specificeren. Dit in tegenstelling tot de andere componenten van het contract, namelijk het volume van diensten en de bijhorende tarieven. Kwaliteit dreigt daarmee als belangrijke indicator voor prestaties in de contracten verloren te gaan. Dit is conform het leerstuk van de incomplete contracten. Het gevolg is dat in de contractuele afspraken volume en prijzen domineren. Dit effect wordt versterkt in sectoren waar voor de overheid als opdrachtgever het beschikbare budget leidend is. Krappe budgetplafonds kunnen niet alleen zorgen voor wachtlijsten, maar ook voor druk op de kwaliteit. Dit is

echter niet zozeer aan de contractering te wijten, maar aan politieke keuzes bij het vaststellen van budgetten. Dit neemt niet weg dat er een relatie is tussen het toepassen van marktwerking en het lastig kunnen contracteren van kwaliteit. De vraag is hoe dit verband moet worden geïnterpreteerd. Is met de toepassing van prestatieprikkels dit probleem vergroot of inderdaad alleen maar zichtbaar geworden? Dat laatste is zeker het geval. Het feit is dat met verscherpte contractering de uitvoeringsorganisaties gedwongen worden veel preciezer hun prestaties te specificeren. Dit is zonder meer winst, want daarvoor waren de prestaties van uitvoeringsorganisaties vaak een black box. Het probleem van beoordeling van kwaliteit was er al lang, maar bleef verborgen en was lastig grijpbaar. De meerwaarde van verscherpte contractering is dat de problemen zichtbaar zijn geworden en daarmee prikkelen tot het zoeken van effectieve vormen van sturing op de kwaliteit.

De vraag is verder in hoeverre de noodzaak tot samenwerken wordt belemmerd door de introductie van marktwerking. In hoofdstuk 9 is aangegeven dat samenwerking en concurrentie elkaar niet uitsluiten. In de private markt zijn talloze voorbeelden van strategische samenwerking. Vanuit dat perspectief waren beleidsmakers in het verleden te optimistisch. De gedachte was dat marktwerking ook in de publieke dienstverlening de meest efficiënte vormen van samenwerking zou bewerkstelligen. Dat ligt in de publieke dienstverlening toch anders. Het speelveld en de spelers zijn op voorhand al vastgelegd door de overheid. Daarmee worden uitvoeringsorganisaties, zowel op lokaal en regionaal niveau als op nationaal niveau, snel tot elkaar veroordeeld. Dit kan het gevolg zijn van wet- en regelgeving op nationaal niveau, maar ook ingegeven zijn door politieke en bestuurlijke keuzes op lokaal en regionaal niveau. Dit wordt verder gecompileerd doordat samenwerkingspartners vaak verschillende financierings-systemen kennen. De ervaring laat zien dat samenwerking in de publieke dienstverlening kwetsbaar is. Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties is een antwoord op gebrekkige dienstverlening in het verleden door de verkokering van publieke taken. Cruciaal voor het succes bij samenwerken is een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten voor alle partners. Al met al zijn de complicaties bij samenwerking niet zozeer het gevolg van marktwerking, het zijn vaak de gevolgen van beperkingen die de overheid als wetgever en opdrachtgever heeft opgelegd. Uiteindelijk kan samenwerking niet zonder een zakelijke basis in de vorm van contracten waarin ook de wederzijds verlangde prestaties zijn vastgelegd. Contractering is daarbij een noodzakelijk hulpmiddel.

Met de introductie van marktwerking is de klassieke enkelvoudige sturing losgelaten ten faveure van een meervoudige sturing. Bij enkelvoudige sturing gaf simpel gezegd de gekozen bestuurder op basis van hiërarchische bevoegdheden direct leiding aan uitvoerende diensten. Tegenwoordig hanteert de overheid meerdere sturingslijnen. Naast contractering zijn dit wet- en regelgeving, toezicht en uitoefenen van het eigenaarschap. Met name contractering in combinatie met toezicht hebben veel meer gewicht gekregen in de sturing. Het inzetten van verschillende sturingslijnen heeft wel gezorgd voor een versnippering van

bevoegdheden aan de kant van de overheid. Er zijn meerdere ministeries en overheidsdiensten betrokken bij de aansturing. Functiescheiding helpt om de specifieke verantwoordelijkheden scherp te krijgen en om de verschillende belangen goed te wegen, maar het vraagt tegelijkertijd goede afstemming tussen en een goede balans van de verschillende sturingslijnen. Dit geldt nog in versterkte mate als de publieke dienstverlening om meer samenwerking vraagt in de uitvoering. De versnippering van verantwoordelijkheden is inherent aan marktwerking en vraagt om slimme oplossingen om deze te ondervangen. De weg terug naar de oude sturingsmodellen met hun directieve aansturing en verkokering is daarbij geen oplossing.

De conclusie van de analyse is op de eerste plaats dat de hardnekkige problemen in de uitvoering voor een belangrijk deel het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen. Hogere eisen aan de publieke dienstverlening, soms in combinatie met technologische ontwikkelingen, en een hogere verantwoordingsplicht mede als gevolg van het niet accepteren van maatschappelijke risico's. Deze autonome ontwikkelingen staan los van de toepassing van marktwerking. Ten tweede is marktwerking nodig om inspanningen gericht op kwaliteitsverbeteringen en samenwerking een zakelijke basis te verschaffen. Scherpere contractering is daarbij het noodzakelijke hulpmiddel. Het vraagt wel om een precieze afweging welke combinatie van instrumenten daarbij het meest effectief is.

11.3 Schaduwkanten van marktwerking

De toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening kent ook zijn schaduwkanten. Soms zijn de schaduwkanten het gevolg van toepassing van het marktwerkingsinstrumentarium, soms zijn het neveneffecten waar marktwerking ruimte heeft geboden aan ongewenste ontwikkelingen.

In hoofdstuk 7 zijn enkele schaduwkanten genoemd die samenhangen met het streven naar doelmatigheid. Genoemd is de doorgeschoten tijdnormering en specialisatie binnen uitvoeringsorganisaties. Uiteindelijk zijn hiermee in sectoren zoals de thuiszorg de nodige kosten bespaard, maar zorgde dit tegelijkertijd voor veel onvrede bij de klanten en betrokken werknemers. Met het strakke minutenregime was het niet meer mogelijk voor verzorgers om zelf afwegingen te maken wat nodig is. De opsplitsing van taken en specialisatie zorgen verder voor versnippering van verantwoordelijkheden op de werkvloer, waarmee het overzicht voor de uitvoerende professional verloren is gegaan. Dit alles zorgt voor vervreemding bij de werknemers en een uitholling van de betekenis om publieke dienstverlener te zijn. Uiteindelijk gaat dit ook ten koste van de effectiviteit en doelmatigheid van de publieke dienstverlening.

Bekostigingsmodellen van de overheid die gebaseerd zijn op handelingen en tijdnormen hebben dit mede uitgelokt. Er komt gelukkig ook een tegenbeweging op gang in de vorm van het ontstaan van aanbieders met een andere sturings-

filosofie. Zij laten zich in de organisatie van het werk niet leiden door dit soort methodieken. Vernieuwing kan niet slagen zonder een actieve betrokkenheid van de werkvloer. De goede voorbeelden zijn echter nog te schaars.

In hoofdstuk 7 wordt ook verwezen naar de negatieve effecten van de toepassing van flexibele arbeidscontracten. Dit speelt niet alleen in de publieke dienstverlening. Het is een breder maatschappelijk vraagstuk dat uiteindelijk vraagt om vormen van regulering op de arbeidsmarkt. Het gebruik van flexibele arbeidscontracten zorgt niet zozeer voor doelmatig werken maar wel voor kostenbesparing. Overheden hebben in de rol van opdrachtgever daar wel dankbaar gebruik van gemaakt. Mede door concurrentiedruk zijn in een aantal sectoren zeer lage tarieven in contracten afgesproken die vervolgens zijn afgewenteld op de arbeidsvoorwaarden van de werknemers. Een dergelijke aantasting van werk- en inkomenszekerheid van de werknemers staat uiteindelijk vernieuwing in de publieke dienstverlening in de weg. Ook hier begint langzamerhand een tegenbeweging op gang te komen, maar die is nog pril.

Bovengenoemde schaduwkanten hebben een directe relatie met scherpere contractering op prestaties, in dit geval doelmatigheid en kosten. Er zijn ook schaduwkanten die niet direct voortvloeien uit de contractering, maar wel het gevolg zijn van een grotere speelruimte voor het management van uitvoeringsorganisaties. Veel verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties beschouwden zich niet meer als een organisatie met een maatschappelijke taak, maar meer als een bedrijf dat 'toevallig' publieke taken vervuld. Daarmee wordt ook opportunistisch gedrag bij de uitvoering van de contracten gelegitimeerd. In een aantal gevallen sijpelde deze houding door tot op de werkvloer en verstoorde daarmee ook de relatie met de burger als klant. Op de nodige plekken is echter ook weerstand ontstaan die door veel managers iets te gemakkelijk werd gekwalificeerd als verzet tegen vernieuwing. Soms terecht, vaak ten onrechte. Gelukkig beginnen steeds meer managers van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zich weer opnieuw als publieke dienstverleners te profileren. Daarmee komt hopelijk zo langzamerhand ook een einde aan de discussie over beloningen. In een aantal sectoren zijn de beloningen van topmanagers na de verzelfstandiging de pan uit gerezen. De inmiddels ingevoerde wettelijke normering van topinkomens (WNT) maakt hier een einde aan. Behalve hoge beloningen zijn in bepaalde sectoren ook grote investerings- en beleggingsrisico's genomen. In de media is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor enkele woningcorporaties die het wel erg bont maakten.

Uiteindelijk is de sector volkshuisvesting als geheel voor deze handelswijze gestraft met het beperken van het taakveld, het verscherpen van het toezicht en de invoering van de verhuurdersheffing. Woningcorporaties klagen nu dat zij door de combinatie van deze maatregelen hun maatschappelijke functie niet goed kunnen vervullen. Dit soort schaduwzijden zijn niet inherent aan het toepassen van marktwerking. Wel zijn die ontstaan in een cultuur waar ruimte werd gegeven aan publiek ondernemerschap dat soms wel een heel bijzondere invulling

heeft gekregen. De wal heeft het schip enigszins gekeerd, maar de morele schade die het heeft toegebracht is groot. Het heeft wel in hoge mate bijgedragen aan een negatieve connotatie van het begrip marktwerking.

11.4 Terugblik op het theoretisch kader

Marktwerking in dit essay is bewust neutraal gedefinieerd. Het is een set van instrumenten die erop gericht is om met behulp van marktprikkels betere prestaties van uitvoeringsorganisaties te bewerkstelligen. Om dit waar te maken hebben diezelfde uitvoeringsinstellingen wel vrijheden nodig in de bedrijfsvoering. Verzelfstandiging en privatisering kunnen in dat licht als een randvoorwaarde bij marktwerking worden gezien. De introductie van marktprikkels varieert van introductie van echte concurrentie tot prestatiecontracten binnen de overheidshiërarchie.

De gebruikte leerstukken helpen om de onderliggende gedragingen van de spelers goed te begrijpen en te doorgronden. De economische leerstukken van incomplete contracten, transactiekosten en agency-vraagstukken zijn van toepassing in zowel het publieke als het private domein. De bestuurlijke leerstukken van stewardship en de 'commons' corrigeren het soms wat nihilistische mensbeeld dat veel economen hanteren. Mensen kunnen in het algemeen belang best over het eigen belang heenstappen, maar dit vraagt wel om de goede randvoorwaarden.

Bij de toepassing van het instrumentarium van marktwerking gaat het om het vinden van de goede balans tussen marktfalen en overheidsfalen. Dit zijn geen onafhankelijke variabelen, er is sprake van interactie. Opheffen van overheidsfalen kan marktfalen tot gevolg hebben en andersom. Ook marktfalen en overheidsfalen moeten als neutrale begrippen worden opgevat. Zij zijn objectiveerbaar. Soms met behulp van kwantitatieve methoden, soms op basis van een kwalitatieve analyse. De wetenschap zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren door met name het begrip overheidsfalen beter te funderen en meer inzicht te verschaffen in de interactie tussen beiden vormen van falen.

Het wegen van de ernst van marktfalen en overheidsfalen is uitdrukkelijk normatief van aard. Het zoeken naar de balans in marktfalen en overheidsfalen is het op een rij zetten van mogelijke effecten en vervolgens een keuze maken voor het kleinste kwaad. Een robuuste second-best oplossing is daarbij vaak het hoogst haalbare. Een dergelijke second-best oplossing is het resultaat van een normatieve weging. Dit is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van gekozen bestuurders. Zij hoeven daarbij overigens niet met lege handen te staan. De publieke belangen kunnen daarbij fungeren als toetsingscriteria. Bij de publieke belangen worden in regel drie categorieën gehanteerd: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Hoe beter gespecificeerd, hoe zorgvuldiger kan worden gewogen. Onderdeel in de weging is ook een prioriteitsstelling van de publieke belangen,

zij kunnen immers met elkaar concurreren. Zo leidt de invoering van budgetplafonds in de zorg voor de spanning tussen betaalbaarheid en toegankelijkheid. Het opnieuw ontstaan van wachtlijsten is daar een indicatie van. Een bestuurlijke prioritering is in dat geval nodig.

De portee van het gehanteerde theoretische kader is dat discussie over het wel of niet toepassen van marktwerking niet vruchtbaar is. De discussie moet verlegd worden naar de vraag in welke mate marktfalen en overheidsfalen geaccepteerd kan worden. Het antwoord daarop geeft aan welk sturingsmodel het meest effectief is. In een dergelijke discussie is ook ruimte voor ideologie in de goede zins des woords, namelijk als dit betekent dat een samenhangende visie op de maatschappij als richtsnoer wordt gebruikt voor het maken van maatschappelijke keuzes.

Met behulp van het gehanteerde theoretische kader kan een algemeen antwoord worden gegeven op de vraag of marktwerking in de publieke dienstverlening een vloek of een zegen is. Toepassing van marktwerking is een zegen indien het overheidsfalen substantieel kan worden teruggedrongen zonder dat ernstige vormen van marktfalen optreden. Omgekeerd geldt dat marktwerking een vloek is als het overheidsfalen maar beperkt kan worden teruggedrongen en ernstige vormen van marktfalen een groot risico vormen. Het verbeterpotentieel en de risico's zijn per sector verschillend. Dit vraagt nauwkeurige beoordeling en weging.

12

Handelingsperspectieven

De grote variatie aan sturingsarrangementen in de publieke dienstverlening geeft een fascinerend beeld, maar het kan de mens ook mismoedig maken. Hoe te handelen als de effecten van instrumenten zulke complexe effecten kunnen oproepen? Een nuchtere en zakelijke benadering is nodig in het besef dat meestal second-best oplossingen het hoogst haalbare zijn. Ook een gedragen third-best oplossing kan acceptabel zijn. Wantrouw dan ook de profeten en ideologen die met één-dimensionale oplossingen komen. Oplossingen zijn situationeel, al kan er natuurlijk altijd geleerd worden van een andere sector. Het vraagt om zorgvuldigheid en deskundigheid. Om goed beslagen ten ijs te komen is verdieping door onderzoek nodig. Onderzoek in de vorm van een periodieke toets op sectorniveau, waarin de effectiviteit van het vigerende sturingsarrangement wordt beoordeeld op de relevante structuurkenmerken en het geconstateerde marktfalen en overheidsfalen. Dit om een beeld te krijgen waar eventuele knelpunten zitten in de ordening én om als nulmeting te dienen bij de beoordeling van verbeter- of hervormingsvoorstellen. In aanvulling hierop is onderzoek nodig in de vorm van een ex-ante toets bij ingrijpende structuurveranderingen, waarbij de verschillende alternatieven worden beoordeeld op de risico's van marktfalen en overheidsfalen. Bij dit alles moet voorkomen worden dat onderzoeken ontaarden in een gebureaucratiseerd proces, waarbij het meer een verplicht nummer in de beleidscyclus is dan een instrument om te leren.

Wat ook helpt is om goede ijkpunten te kiezen. Zo is het bij het zoeken naar het geschikte sturingsarrangement zaak om de maatschappelijke opgaven richtinggevend te laten zijn. Instrumenten zijn immers een middel om het doel te bereiken. Het lijkt een open deur, maar in de praktijk zijn vaak juist de belangen van direct betrokkenen leidend. Door de maatschappelijke opgaven richtinggevend te maken kan tevens de focus worden gelegd op de mogelijke belemmeringen in de ordening. Sturingsarrangementen moeten antwoord geven op de knelpunten van morgen, niet die van gisteren. Om de belemmeringen van morgen te identificeren kunnen de vier in dit essay geanalyseerde hardnekkige problemen goede aanknopingspunten bieden.

De maatschappelijke opgaven zijn in veel delen van de publieke dienstverlening groot te noemen. Dit vraagt om een nadere reflectie op de mogelijke impact die vergaande ingrepen in het sturingsmodel hebben op de dienstverlening. Grote stelselwijzigingen gaan gepaard met ingrijpende transitieprocessen die niet alleen lang duren, maar ook ten koste gaan van de dienstverlening. Garanties dat de dienstverlening op peil blijft zijn voor dat soort situaties gewoonweg misleidend. De kosten van de terugval in de dienstverlening moeten uitdrukkelijk afgewogen worden tegen de meerwaarde van het nieuwe arrangement.

De transitiekosten en risico's dienen dan ook onderdeel te zijn van de bovengenoemde ex-ante beleidstoets. De slotsom van de bestuurlijke weging kan zijn dat de urgentie van de maatschappelijke opgaven slechts beperkte structuuringrepen rechtvaardigen. Met eventuele ongemakken die in het essay zijn beschreven moet verstandig worden omgegaan. Dit vraagt naast inzicht in de risico's ook bestuurlijke wijsheid en souplesse van alle betrokken partijen. Voor de vier hardnekkige problemen kunnen enkele procesmatige gedragslijnen worden geschetst die kunnen helpen bij het hanteerbaar maken van de gesignaleerde problemen.

Versterking van de doelmatigheid en doeltreffendheid in de publieke dienstverlening vragen om meer **inclusieve uitvoeringsorganisaties**. Inclusief betekent in deze context eigenaarschap van de werkvloer bij uitvoering van de dienstverlening. Goed werkgeverschap inzake werk- en inkomenszekerheid hoort daar zeker ook bij. Dit laatste geeft immers niet alleen respect aan de professionals, maar drukt ook de maatschappelijke betekenis van het werk uit. Zonder actieve betrokkenheid van de werkvloer komt de noodzakelijke vernieuwing niet van de grond.

Om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de publieke dienstverlening is de toepassing van **relationele contractering** noodzakelijk. Met relationele contractering wordt recht gedaan aan de wederzijdse afhankelijkheid van contractpartijen. Reputatie en vertrouwen zijn cruciale ingrediënten in de contractering. Gedeeld belang moet het bindmiddel zijn om tot relationele contractering te komen. Indien nodig kan dit uitmonden in vormen van co-makership. Tegelijkertijd moeten er waarborgen zijn voor contractpartijen. Op het beschamen van het vertrouwen moet een zware sanctie staan.

Om samenwerking succesvol te maken is het verstandig om te sturen op een **'coalition of the willing'**. Een krachtig doel werkt niet alleen inspirerend, maar ook disciplinerend. De opgave is om het gedeelde belang goed te kunnen definiëren, waarbij het belang van de burger als ijkpunt wordt genomen. Dit laatste lijkt vanzelfsprekend, maar is het niet. Partijen raken in de gesprekken over samenwerking snel verstrikt in een kluwen van eigen belangen. 'Coalitions of the willing' zijn in eerste aanleg vaak informele netwerken, waarbij in geval van succes andere belanghebbenden zich aan kunnen sluiten. Daarmee kan het indien nodig uitgroeien tot meer formele netwerken of overlegorganen.

Als het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden in het sturingsmodel is van belang om tot een **balans in structuur en gedrag** te komen. De opgave is om de bewust gescheiden functies in de sturing weer op een effectieve manier met elkaar te verbinden. Bij de structuur moet er een duidelijke logica zijn van de verdeling van de verantwoordelijkheden en de vaststelling van de onderlinge relaties. Bij gedrag gaat het er om of personen elkaar weten te vinden en te benutten. De aan te brengen verbinding moet gericht zijn op de toekomst, dus aansluiten op de maatschappelijke opgaven. Ook hier geldt dat structuren geen

doel zijn, maar een middel.

Kennis verwerven en leren zijn essentieel om met verstand en gevoel te kunnen handelen. Hierboven zijn voor de methodische ondersteuning al de periodieke toets op sectorniveau en de ex-ante beleidstoets genoemd. Het is zaak om te zorgen voor methodieken die vergelijking tussen sectoren mogelijk maakt. In aanvulling is een ex-post evaluatie van hervormingen nodig die sector-overkoepelend is. Dit in de vorm van een longitudinaal onderzoek, waarbij eens in de 3 tot 5 jaar de thermometer over de volle breedte van de hervormingsprocessen wordt gebruikt om zo de effecten van stelselwijzigingen te meten en te volgen. Dit vereist een programmatische aanpak van het onderzoek. Daarbij is een multidisciplinaire aanpak nodig om tot een 'learning history' van de ordening te komen.

In het essay heb ik bewust gekozen voor een brede beschrijving van wat in sectoren zichtbaar is, maar daarbij heb ik wel een strikte en instrumentele definitie van marktwerking gebruikt. Naar mijn mening is dit nodig om grip te krijgen op de materie en zo door te dringen tot de kern. Ik heb daarbij zoveel mogelijk de sappige incidenten vermeden. Die zijn lekker om te lezen, maar leiden ook af van het zicht op de onderliggende en meer fundamentele mechanismen. Om te laten zien dat ik niet blind ben voor de schaduwzijden die marktwerking met zich meebrengt, heb ik in het concluderende hoofdstuk daar bewust de nodige woorden aan gewijd. In dit nawoord wil ik hier nog enige gedachten aan toevoegen.

Marktwerking in de publieke dienstverlening kan als onderdeel worden gezien van een reeks van hervormingen in de publieke sector die eind jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw in gang zijn gezet. Onder leiding van het ministerie van Economische Zaken kwam het programma Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) tot stand, onder leiding van Binnenlandse Zaken de Grote Operaties en bij Sociale Zaken werd de sociale zekerheid verbouwd. Waar nodig werd dit verder aangejaagd door de zogenaamde IBO-onderzoeken onder leiding van het ministerie van Financiën. In de beginperiode vielen twee denkwerelden samen. De economische denkwereld waarin grote zorgen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aan de orde waren en de bestuurskundige denkwereld waarin zorgen werden geuit over de verstatelijking van de publieke dienstverlening. Met de teloorgang van de verzuijing in de jaren zestig was namelijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van onder andere de zorg, onderwijs en volkshuisvesting stap voor stap overgedragen aan de overheid. De dirigistische sturing, waar in het essay naar is verwezen, was het resultaat van de verstatelijking. In die context werd in de jaren tachtig het toepassen van marktwerking als panacee voor deze problemen gezien, het gaf ruimte om de staatsfinanciën te ontlasten en verantwoordelijkheden voor de uitvoering te verleggen. Dit laatste was ook nodig om tegemoet te komen aan de wensen van de inmiddels geëmancipeerde burger. Deze ontwikkeling speelde niet alleen in Nederland, maar ook in veel andere Westerse landen. Het resultaat van al die inspanningen wordt uiteindelijk niet als bevredigend ervaren. Herman Tjeenk Willink verwoordt al jaren zijn zorgen hierover. In zijn woorden staat de legitimiteit van de overheid en haar instituties sterk onder druk. De negatieve effecten die aan marktwerking worden toegeschreven hebben hier ook aan bijgedragen. Tjeenk Willink doet een appèl op betrokkenen om ook persoonlijk hun verantwoordelijkheid te nemen.³⁴

³⁴ H. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen; Een oproep*, Prometheus, 2018.

De oproep van Tjeenk Willink is wat mij betreft ook van toepassing op degenen die betrokken zijn bij de inrichting van de publieke dienstverlening. De vraag is hoe betrokkenen zich effectief verbinden aan de publieke zaak. Als het gaat om toepassing van marktwerking in de publieke dienstverlening kan dit zonder het belang van de burger te expliciteren en te blijven toetsen. Dit hoeft niet op voorhand het belang van de individuele burger te zijn, het kan ook het collectief betreffen. De eventuele spanning tussen het individuele en collectieve belang dient daarbij niet uit de weg te worden gegaan. Het heeft de voorkeur om het perspectief van de burger op een of andere manier te laten verwoorden. Liefst door de burgers zelf of hun vertegenwoordigers. Als dat niet kan door het belang op een of andere manier te simuleren. Alle betrokken hebben de plicht hier zorg voor te dragen. Daarnaast hebben zij ieder hun eigen opgave bij het dienen van de publieke zaak.

Politieke bestuurders laten zich bij complexe orderingsvragen te snel verleiden tot simpele antwoorden op incidenten. Het politieke bedrijf is ontegenzeggelijk kortademiger geworden, maar als het gaat om orderingsvraagstukken mag van hen meer verdieping en een langere adem worden verlangd.

Beleidsambtenaren moeten meer tegenwicht bieden aan deze kortademigheid. Dit vraagt gedegen kennis van de sector in al zijn facetten. Zij dienen het collectieve geheugen te zijn van het politieke bestuur, want politici komen en gaan. Op de nodige plekken in het ambtelijk apparaat is echter veel sector kennis verloren gegaan, waardoor de ambtenarij haar rol niet goed kan vervullen. Op rijksniveau is de te ver doorgevoerde carrousel bij benoemingen daar mede debet aan.

De rol van toezichthouders is daarentegen in betekenis toegenomen. Met vallen en opstaan hebben zij met succes hun onafhankelijkheid ten opzichte van beleidsmakers bevochten. Daarbij hebben veel toezichthouders echter de neiging om zich op te sluiten in hun formele positie. Meer durf tonen en zich meer onderdeel maken van de maatschappelijke opgaven is gewenst.

Leidinggevend van uitvoeringsinstellingen dienen zich meer als manager met een publieke opdracht te gedragen en te profileren. Dit betekent ook tegenspel bieden aan het politieke en ambtelijke bestuur als zij de publieke belangen verwaarlozen. Assertiviteit én dienstbaarheid is dan geboden.

Vakbonden en medezeggenschapsorganen horen op te komen voor de werk- en inkomenszekerheid van medewerkers. Tegelijkertijd dienen zij met het oog op de continuïteit van de werkgelegenheid de doelmatigheid en de vernieuwing van de werkprocessen te bewaken en waar mogelijk mede te bevorderen.

Van wetenschappers mag verwacht worden dat zij het leerstuk van marktfalen én overheidsfalen verder ontwikkelen, waarbij de wisselwerking tussen beide fenomenen een belangrijk object van onderzoek is. Wetenschappers zullen daarbij de praktijk in de vorm van casuïstiek moeten betrekken. Dit vraagt om

een multi-disciplinaire aanpak.

Na ruim drie decennia onderdeel te zijn geweest van het adviseursgilde is ook een kritische reflectie op deze beroepsgroep in deze gewenst. Adviseurs hebben een belangrijke rol gespeeld in de hervormingen op alle niveaus van de publieke dienstverlening. Bij adviesbureaus zijn er de nodige adviseurs die een sector of dossier, inclusief de historie, uit en te na kennen. Daar zit immers hun commerciële meerwaarde in. Veel adviseurs beperken zich echter tot de uitvoering van hun betaalde klussen. Dit heeft uiteindelijk gezorgd voor veel omzet bij de adviesbureaus, de grote groei van de adviesbranche in de afgelopen decennia is voor een belangrijk deel aan de hervormingsdrift van de overheid te danken. Door zich teveel te laten leiden door commerciële belangen heeft de adviesbranche als geheel gefaald bij het vervullen van een deskundige én kritische rol in de hervormingsprocessen. Zij hadden meer de publieke zaak moeten dienen. Dit betekent in ieder geval de onafhankelijkheid in adviesopdrachten daadwerkelijk waarmaken en daarbij de belangen van alle betrokkenen een plaats te geven. Het vraagt ook het kritisch reflecteren op hervormingsprocessen buiten het betaalde werk om. Onder andere door in allerlei vormen mee te doen aan het publieke debat en daarbij de eigen paradigma's en instrumenten kritisch tegen het licht te houden. Ook door vanuit de praktijkkennis een bijdrage te leveren aan de theorievorming rond marktwerking. In beide gevallen een manier om publieke verantwoording af te leggen over de eigen werkzaamheden. De adviesbranche is daar als collectief in tekortgeschoten.

