



Andersson
Elffers
Felix

Transities stellen ordening op de proef

Maarten Veraart

Voorwoord

Mijn adviesloopbaan heb ik eind 2019 afgesloten met het schrijven van het essay *Marktwerving in de publieke dienstverlening; vloek of zegen?*¹ De basis voor mijn denken over ordening werd gelegd in mijn proefschrift uit 2007. Het schrijven van het essay was een poging om alle kennis over dit onderwerp die ik in mijn hoofd had opgeslagen op een systematische manier op te schrijven. Terugkijkend op mijn ontwikkeling in denken, in de loop van de jaren, vallen twee dingen op. Ten eerste is mijn denken over de effecten van marktwerving in de publieke diensten redelijk hetzelfde gebleven. Ik ben altijd kritisch geweest op toepassing van marktwerving in de publieke dienstverlening zonder daarbij de positieve effecten uit beeld te verliezen. De publieke opinie over marktwerving is echter sterk veranderd, van positief naar negatief. Waar ik in het begin tegengas moest geven tegen het uitdragen van al te optimistische beelden over marktwerving, moet ik nu vaak te gemakkelijke kritiek op marktwerving pareren. Het tweede wat opvalt is dat ik voorzichtiger ben geworden als het gaat over aanpassingen in de ordening. In mijn proefschrift ben ik nog redelijk streng in de leer, in mijn essay veel terughoudender als het gaat om aanpassingen in de ordening. Dat komt onder meer doordat de opgaven in de publieke dienstverlening in de afgelopen jaren groter en complexer zijn geworden. Dit speelt met name in sectoren waar een ingrijpende transitie aan de orde is. Het gaat gepaard met een sterk toegenomen onderlinge afhankelijkheid van betrokken partijen, waarbij het ingewikkeld is om daar goed vorm aan te geven. Coördinatie tussen partijen is nodig om activiteiten op een effectieve manier op elkaar af te stemmen. De ordening van de betreffende sectoren moet dit wel mogelijk maken. Voor mij reden om de hoofdstukken in mijn eerdere essay over samenwerking en de verdeling van verantwoordelijkheden verder uit te werken. Dit heeft zijn beslag gekregen in deze beschouwing.

De beschouwing is geschreven op verzoek van netbeheerder Alliander. Het bedrijf wil een brede maatschappelijke dialoog op gang brengen over een afwegingskader voor de governance van de energietransitie, gericht op effectieve en pragmatische uitkomsten, die leiden tot gelijke toegang voor iedereen tot betrouwbare, betaalbare en duurzame energie. Daarbij is vanuit Alliander uitdrukkelijk verzocht om ook te kijken naar ervaringen in andere sectoren. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in dit document dat bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat een algemene beschouwing over het onderwerp, waarin aan het slot een afwegingskader als framework wordt gepresenteerd. Aan de hand van het afwegingskader zijn vier casussen beknopt uitgewerkt, te weten: openbaar vervoer, opslag van elektriciteit, passende zorg in de regio en jeugdzorg. Deze zijn opgenomen in deel 2 van de beschouwing.

Maarten Veraart

Amsterdam, 12 juni 2025

¹ Zie *Marktwerving in de publieke dienstverlening, vloek of zegen?* | AEF, 2019, Utrecht

Inhoud

4

5

6

8

9

12

13

15

16

19

20

21

22

26

29

32

01

Algemene beschouwing

In veel sectoren staat de publieke dienstverlening onder druk. Daar zijn verschillende oorzaken voor. Een belangrijke verklaring is dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening niet meer goed aansluit bij de behoeften en verwachtingen van de burger. Aan onderlinge afhankelijkheden van onderliggende problemen van de (hulp)vraag van burgers wordt niet goed tegemoet gekomen. Dit hangt onder meer samen met de organisatorische fragmentatie in de uitvoering van de dienstverlening.

De financiering van publieke taken legt vooral de nadruk op doelmatigheid en niet op een effectieve allocatie van taken. Een betere coördinatie is nodig om dit te ondervangen, met name in de vorm van meer samenwerking tussen betrokken partijen. Daar worden nu stappen in gezet, maar dat gaat gepaard met de nodige hoofdbreken. Voorbeelden hiervan zijn het verlenen van ketenzorg (aankpak van obesitas), sociaal domein (aankpak schuldsanering in combinatie met andere ondersteuning), en openbaar vervoer (realiseren van deur-tot-deurdiensten). Een andere verklaring voor de druk op de publieke dienstverlening zijn de nieuwe majeure maatschappelijke opgaven waar de overheid zich op heeft vastgelegd. Deze stellen hogere en vaak ook heel andere eisen aan de uitvoeringsorganisaties in de publieke dienstverlening. Een van de meest sprekende voorbeelden van nieuwe majeure maatschappelijke opgaven is het omgaan met effecten van klimaatverandering. Dit uit zich op allerlei domeinen. De ingrijpende ombouw van de energie-infrastructuur in het kader van de energietransitie is daar een concreet voorbeeld van.

In de praktijk is het niet altijd goed mogelijk om onderscheid te maken tussen de bovengenoemde oorzaken. De oorzaken op microniveau (veranderende behoeften van burgers) en macroniveau (nieuwe maatschappelijke opgaven) zijn dan met elkaar verweven. Dit maakt de gewenste veranderingen in de uitvoering van de publieke diensten tot een complexe aangelegenheid. Om uitdrukking te geven aan deze complexiteit spreken we vandaag de dag over transities. In een transitie is sprake van een fundamentele herinrichting van de bestaande infrastructuur met vergaande consequenties voor de organisatie van de uitvoering zelf. Dit gaat meestal gepaard met een paradigma shift in beleid en het doorbreken van bestaande routines in de uitvoering. Dit heeft zowel betrekking op het sociale als het fysieke domein. Transities stellen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, ofwel de ordening, in de betreffende sectoren onvermijdelijk ter discussie. Over dit aspect gaat deze beschouwing.² Hoe om te gaan met de verdeling van verantwoordelijkheden bij transities? Moet de bestaande ordening op zijn kop of volstaan beperkte wijzigingen? En welke vorm van coördinatie is wanneer effectief? Is daar een patroon in aan te geven dat houvast kan bieden aan beleidsmakers?

² De beschouwing richt zich op de organisatorische knelpunten en bijhorende regelgeving bij transitie. Daarmee worden andere problemen in transities, zoals tekortschietende financiering, conflicterende doelstellingen of gebrekkige politieke prioriteitenstelling niet aan een nadere analyse onderworpen. Niet omdat deze ondergeschikt zijn, maar het gevolg is van een weloverwogen beperking in deze beschouwing. De analyse gaat ook niet over dossiers waar de overheid 'een potje' heeft gemaakt van de uitvoering van publieke diensten en nu op de blaren moet zitten. Denk aan de toeslagenaffaire en meer recent de problemen rond de WIA-uitkeringen. De overheid heeft het zich daarbij in het verleden zelf moeilijk gemaakt en moet door vereenvoudiging van de regelgeving en werkprocessen de uitvoering weer op orde maken. Dit type van door de overheid zelf gecreëerde problemen komen in deze beschouwing niet aan de orde. In deze beschouwing staan transities centraal die primair gedreven worden door externe factoren.

Binair denken over ordening is achterhaald

Het nadenken over ordening kan niet zonder een korte terugblik op de ontwikkeling van denken en handelen in de achter ons liggende periode. Dat begint met de omslag die gemaakt is in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De economische stagnatie in combinatie met tekortschietende kwaliteit van publieke diensten zorgden voor een breuk in het beleid.

Een essentiële verandering in de sturing was de introductie van marktprikkels in de publieke dienstverlening. Het idee was dat, conform de economische theorie, marktprikkels zouden zorgen voor meer doelmatigheid en innovatie in de publieke dienstverlening. Bij publieke dienstverleners op afstand van de overheid, denk aan ziekenhuizen en welzijnsstichtingen, verving het instrumentarium met prestatieprikkels 'oude' sturing op basis van vooraf toegewezen budgetten. Bij de eigen overheidsdiensten en -bedrijven, waaronder veel nutsbedrijven, vervingen marktprikkels de direct hiërarchische sturing door gekozen bestuurders. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan een wethouder in een grote stad die het gemeentelijke energiebedrijf aanstuurde.



Met het verdwijnen van oude problemen ontstaan nieuwe problemen. In jargon: 'overheidsfalen' neemt af, maar hiervoor in de plaats ontstaat 'marktfalen'.

Het meest vergaand in de 'nieuwe' sturing was de liberalisering in een aantal sectoren door het toelaten van commerciële aanbieders vaak in combinatie met vrije prijsvorming. Aanbesteding van diensten was een minder vergaande variant van liberalisering. Liberalisering is begonnen in netwerksectoren (telecom, energie), later gevolgd door delen van de gezondheidszorg. De laatste grote wijzigingen in het speelveld betroffen de decentralisatie van het sociaal domein en jeugdzorg in combinatie met aanbesteding van diensten. Dit alles ging gepaard met een strikte scheiding van markt en overheid in de uitvoering van de publieke dienstverlening. In de regel werd daarbij de speelruimte voor overheidsdiensten beperkt, teneinde nieuwe private aanbieders een kans te geven. Een strikte scheiding tussen overheid en markt was nodig om te voorkomen dat de eigen uitvoeringsorganisaties van de overheid de beoogde marktwerking zou gaan verstoren. Privatisering van overheidsdiensten en -bedrijven was daar een van de oplossingen voor. Voorkomen van 'concurrentievervalsing' en een 'gelijk speelveld' zijn de termen die daarbij horen. Daar waar directe concurrentie niet mogelijk was werd gekozen voor nabootsing van marktmechanismen door de introductie van New Public Management (NPM) en regulering. Regulering is aan de orde bij monopolistische infrastructuren, NPM in de vorm van prestatiebekostiging in onder meer het onderwijs en het veiligheidsdomein.

Zoals zo vaak is de praktijk weerbarstiger dan de theoretische concepten suggereren. Met het verdwijnen van oude problemen ontstaan nieuwe problemen. In jargon: 'overheidsfalen' neemt af, maar hiervoor in de plaats ontstaat 'marktfalen'. De beleidsopgave wordt zo een balanceerproef tussen overheidsfalen en marktfalen. Het kan ook anders geformuleerd worden: hoe de kracht van de markt te combineren met effectieve sturing vanuit de overheid. Dit heeft er in geresulteerd dat vandaag de dag een caleidoscoop van hybride sturings-



Het 'mooie' verhaal hierbij is dat met hybride sturingsarrangementen op basis van pragmatiek geprobeerd wordt een goede balans tussen marktfalen en overheidsfalen te vinden.

arrangementen is ontstaan met een wisselwerking tussen publiek en privaat als belangrijk kenmerk. Met als uitersten veel ruimte voor marktpartijen en een relatief beperkte rol voor de overheid (telecomsector) tegenover behoud van veel overheidssturing met een bescheiden plek voor marktprikkels (drinkwatersector). Het 'mooie' verhaal hierbij is dat met hybride sturingsarrangementen op basis van pragmatiek geprobeerd wordt een goede balans tussen marktfalen en overheidsfalen te vinden. Die balans moet zorgen voor optimale maatschappelijke welvaart. Het 'lelijke' verhaal is dat de hybride sturingsarrangementen een stapeling van compromissen is in de politiek en met de belanghebbende partijen, welke vaak niet goed uitpakken. In de praktijk van alledag zijn beide verhalen waar.

Door onbalans in de ordening lijkt de voortgang in transities te stikken. Een belangrijk knelpunt is dat betrokken partijen in de uitvoering van de publieke diensten elkaar niet weten vinden en langs elkaar heen en soms tegen elkaar in werken. Onderliggend daaraan is een gebrek aan regie en coördinatie in de transitieprocessen.

Gebrek aan regie door markt- én overheidsfalen

Een belangrijke vorm van marktfalen is gebrekkige coördinatie. In transitieprocessen is sprake van grote onderlinge afhankelijkheden van betrokken partijen. Gebrekkige coördinatie leidt tot suboptimale oplossingen. Samenwerking en afstemming zijn nodig om dit te ondervangen, maar partijen lukt het niet om dit op eigen kracht tot stand te brengen. Kortom marktfalen is aan de orde. Dit is op zichzelf niet vreemd want de introductie van marktprikkels is gebaseerd op het idee dat uitvoeringsorganisaties het beste functioneren als zij autonoom hun doelstellingen nastreven.

Als organisaties primair op hun operationele resultaten worden afgerekend dan gaat het eigen belang zwaarder wegen dan het collectieve belang. Samenwerking met anderen is alleen aan de orde als dat de eigen positie versterkt, het algemene belang is daaraan ondergeschikt. Ingrijpen vanuit de overheid om dit te corrigeren is niet altijd effectief. Sterker, soms is het medicijn schadelijker dan de kwaal. Bijvoorbeeld als de corrigerende maatregelen er toe leiden dat de aangebrachte prestatieprikkels in het systeem in ernstige mate worden ondergraven. Kortom overheidsfalen als correctie op marktfalen ligt op de loer. Ter relativering van het fenomeen marktfalen: ook voor de introductie van marktprikkels bij overheidsdiensten en andere publieke uitvoeringsorganisaties ging het eigen belang van de organisatie boven het algemeen belang. Wel is het zo dat met de toepassing van marktprikkels dit gedrag een extra impuls heeft gekregen.

De betekenis voor nu is dat samenwerking voor gemeenschappelijke doelen en publieke belangen maar beperkt van de grond komt, terwijl de transitieopgave hier wel om vraagt. Lang heeft de overheid in de nieuwe marktgeoriënteerde ordening het belang van de coördinatiefunctie onderschat en daar onvoldoende aandacht aan besteed in het vastleggen van verantwoordelijkheden. Het onderliggende idee was immers dat organisaties op basis van het eigen belang wel tot afstemming en samenwerking zouden komen als dat nodig is. Als consequentie van deze opvatting is bij de overheid niet alleen de kennis in eigen huis over de uitvoering van publieke diensten afgebouwd, maar zijn ook oude netwerken van relaties verdwenen. Ook is nagelaten om systematisch data te verzamelen en te analyseren om inzicht te krijgen over de ontwikkeling van de betreffende sectoren. Dit breekt de overheid bij transities op en heeft het risico van overheidsfalen aanzienlijk versterkt.

De gesignaleerde coördinatieproblemen in veel transitieprocessen zijn derhalve een combinatie van marktfalen en nieuw overheidsfalen. Uitvoeringsorganisaties hebben niet de goede prikkels om samen te werken, overheden missen kennis, kunde en instrumenten om dit op te lossen. De veelgehoorde roep om meer regie is dan ook goed verklaarbaar, maar in de praktijk vaak nog ongericht en daarmee krachteloos. De vraag is in hoeverre aanpassing van de ordening daarbij helpt. Of preciezer: op welke wijze kan de ordening bijdragen aan versterking van de gewenste coördinatie? In die zoektocht moeten ook ongewenste repercussies worden meegewogen en gewaakt worden voor te overspannen verwachtingen. De kunst is om niet te streven naar perfectie, maar vooral te zoeken naar de meest dragelijke fout. Een second-best oplossing is vaak het hoogst haalbare.

Versterking van coördinatie in de ordening

Om te bewerkstelligen dat de ordening zorgt voor een betere coördinatie, en met name de samenwerking tussen partijen, zijn er drie opties: beter benutten van het bestaande speelveld, het wijzigen van een aantal spelregels en het ingrijpend wijzigen van het speelveld.

Beter benutten van het speelveld

Bij het beter benutten van het bestaande speelveld is de ordening zelf niet het knelpunt. Aanpassing van wet- en regelgeving is niet nodig. De aanwezige kennis en het vakmanschap van de uitvoeringsorganisaties staan niet fundamenteel ter discussie, daarnaast wordt de organisatie in staat geacht de noodzakelijke veranderingen door te voeren. Wel ontbreekt het vermogen om samen te werken en af te stemmen met andere partijen die betrokken zijn bij de uitvoering. De obstakels in de coördinatie kunnen verschillende oorzaken hebben. Om te beginnen kan het zijn dat op veel plekken niet aan de basale procesvoorwaarden voor samenwerking wordt voldaan, waardoor het niet lukt om tot gemeenschappelijk gedragen doelstellingen te komen en als vervolgstap tot goede uitvoeringsplannen. Dit kan zitten in een gebrekkige cultuur om samen te werken of domweg in persoonlijke verhoudingen. Zoals bijvoorbeeld lang het geval geweest is in het openbaar vervoer. Zo lukte het ov-bedrijven jarenlang niet om tot één uniforme betaalkaart voor alle ov-modaliteiten en -bedrijven te komen. Er werden steeds technische, organisatorische, financiële en juridische obstakels opgeworpen om hiertoe te komen. Na veel duwen en trekken van verschillende kanten is er nu wel zo'n kaart en weten we als reizigers het niet beter. Recent is het betaalsysteem in het ov ook geschikt gemaakt voor bankpassen en telefoonapps. Om tot betere samenwerking te komen waren wel diverse procesingrepen nodig, deels geïnitieerd vanuit de reizigersorganisatie Rover, deels door betrokken overheden.



Het ontbreekt niet aan kennis of wetgeving, maar aan het vermogen om samen te werken en af te stemmen.

Een andere oorzaak voor het falen van de coördinatie kan zijn dat partijen niet goed gefaciliteerd zijn. Bijvoorbeeld kan het ontbreken aan de juiste data en kengetallen om goede afspraken over samenwerking te maken. Om bij het openbaar vervoer te blijven als voorbeeld: het ontbreken van een gedetailleerd inzicht in reizigersstromen maakt het lastig om als overheden en vervoersbedrijven gezamenlijk een geïntegreerd ov-aanbod op regioniveau te ontwerpen. Het kan ook ontbreken aan goede methodieken. Denk aan gestandaardiseerde formats voor het doorberekenen van businesscases en Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses (MKBA's). Dit speelt bijvoorbeeld bij lokale initiatieven in de energietransitie. De overheid kan in dat geval helpen om dit aan te reiken. Faciliteren kan ook betekenen dat de overheid aanloopkosten voor haar rekening neemt of meer ruimte biedt om middelen te kunnen bundelen. Dit laatste is vaak een bottleneck bij een integrale aanpak in de zorg en sociale ondersteuning op wijkniveau.

Het voordeel van versterken van samenwerking binnen de regels van het bestaande speelveld is dat dit makkelijker en sneller tot stand te brengen is. Aanpassing van regelgeving vraagt immers om een interventie op politiek-bestuurlijk niveau. Dit vraagt niet alleen tijd, maar kan het proces van samenwerking inhoudelijk ook ingewikkelder maken. Het betrekken van andere spelers introduceert immers ook nieuwe wensen en belangen.

Wijzigen van spelregels

Bij het wijzigen van spelregels wordt de wet- en regelgeving beperkt maar wel gericht aangepast. Dit kan door wetswijzigingen, maar soms ook met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB). Wijzigingen van de spelregels kunnen ook betrekking hebben op gemeentelijke verordeningen of protocollen die voortvloeien uit overeenkomsten op sectorniveau. Deze zijn in de regel gemakkelijker te wijzigen dan spelregels die verankerd zijn in wetgeving. Ook bij wijziging van spelregels geldt dat de kennis en vakmanschap van de uitvoeringsorganisaties niet fundamenteel ter discussie staat, evenals het vermogen om te kunnen veranderen. Zij worden echter in hun functioneren aanwijsbaar gehinderd door een aantal bepalingen in de wet- en regelgeving. Dit kan betrekking hebben op gedragsprikkelers die in het systeem ontbreken of aanwezige prikkels die een 'pervers' effect hebben. Zo weerspiegelen de door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vastgestelde maximumtarieven niet goed de kosten voor de verschillende vormen langdurige zorg. Het gevolg is dat zorgaanbieders voorrang geven aan patiënten met minder complexe zorgvragen.

Een rigide scheiding tussen markt en overheid kan ook een blokkade vormen. Zo is het verbod op investeringen in opslagcapaciteit door publieke netbeheerders een rem om op lokaal niveau gezamenlijk tot effectieve oplossingen te komen. Met de recente aanpassing van de Elektriciteitswet wordt dat opgelost. Daar zit wel een beperking aan. Netbeheerders mogen alleen investeren in opslag mits dit louter gebruikt wordt voor eigen taken als systeembeheerder óf dit in opdracht van derden geschiedt. Derden kunnen bedrijven, lokale overheden of energiegemeenschappen zijn. In dezelfde wetswijziging wordt meer ruimte geboden om op lokaal niveau tot energiegemeenschappen te komen, waarmee het makkelijker wordt om op lokaal niveau vraag en aanbod van elektriciteit aan elkaar te koppelen. Belangrijke veranderingen in de regelgeving om de energietransitie mogelijk te maken.



Te snel gaan partijen in het veld ervan uit dat iets niet mag, terwijl er met wat meer creativiteit wel oplossingen binnen de bestaande regelgeving mogelijk zijn.

Het wijzigen van spelregels kan ook betrekking hebben op een andere regime van prestatiefinanciering in een specifiek deel van de sector. Dit geldt bijvoorbeeld voor hoogspecialistische jeugdzorg, waar de huidige wijze van aanbesteding op gemeentelijk en regionaal niveau niet goed werkt. De verantwoordelijkheid en middelen weer terugbrengen op rijksniveau kan hier de oplossing voor zijn. In dat laatste geval is er eigenlijk sprake van een beperkte wijziging van het speelveld. Ook bij het tot stand brengen van samenhangende zorg op regionaal niveau zorgt regelgeving voor belemmeringen in de noodzakelijke samenwerking. Dit heeft onder andere betrekking op financiering van zorg en ondersteuning die de grenzen van de bestaande wettelijke kaders overschrijden.

Het is in de praktijk niet altijd duidelijk of regelgeving echt een blokkade voor samenwerking vormt. Dit geldt bij voorbeeld voor issues op gebied van mededinging, aanbesteding en privacy. Te snel gaan partijen in het veld er van uit dat iets niet mag, terwijl er met wat meer creativiteit wel oplossingen binnen de bestaande regelgeving mogelijk zijn. Dit vraagt wel een coöperatieve houding vanuit de betrokken toezicht-

houders, uiteraard zonder dat doelstelling van de betreffende regelgeving losgelaten wordt. Zo heeft in het recente verleden een aantal ziekenhuizen gekozen voor fusie in plaats van strategische samenwerking, omdat de eisen voor samenwerking in de Mededingingswet veel strikter zijn dan de belemmeringen voor fusies. De vraag is of hier niet mee het paard achter de wagen wordt gespannen.

Ingrijpend wijzigen van het speelveld

Tot slot is mogelijk om het speelveld ingrijpend te wijzigen. In deze optie worden partijen in fundamenteel andere posities geplaatst. Er is niet alleen twijfel over de coördinatie en afstemming, maar ook over de rol die de bestaande uitvoeringsorganisaties vervullen in de publieke dienstverlening. Hierboven is aangegeven dat in de afgelopen decennia in veel sectoren het speelveld fundamenteel is gewijzigd door introductie van marktprikkels. De tijd heeft zich inmiddels tegen deze doctrine gekeerd, waarbij het ‘terugdraaien van marktwerking’ een veel gebruikte uitspraak is. Het is overigens niet altijd duidelijk welke concrete ingrepen men daarbij voor ogen heeft. Het voorstel om de huidige ziektekostenverzekeraars te vervangen door een nationaal ziekenfonds is wel een concreet voorbeeld van een fundamentele ingreep in ordening van de zorgsector. Dit moet het marktfalen bij de ziektekostenverzekeraars bij het contracteren van zorg opheffen. De vraag daarbij is wel of er voldoende oog is voor het risico op nieuw overheidsfalen. In de jeugdzorg speelt de discussie over het aanpassen of zelfs schrappen van regels voor aanbesteding van diensten door gemeenten. Daar wordt in de discussie wel tegenover gezet dat gemeenten de bestaande ruimte in de regelgeving onvoldoende benutten. In beide voorbeelden gaat om het terugdraaien van een eerdere ingreep in de ordening.

Er zijn ook sectoren waar de toekomst de bestaande ordening onder druk zet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten. De Warmtewet die dit moet regelen is nog volop in discussie. Een ander voorbeeld is exploitatie van het hoofdrailnet door de NS. Deze is tot dusver onderhands gegund, maar onder druk van de EU mag dat in de toekomst niet meer. Dit betekent dat een fundamentele ingreep in het speelveld aanstaande is, maar het is nog onduidelijk hoe dat er uit gaat zien. Beide ingrepen kunnen niet los worden gezien worden van bredere systeemdissussies. Discussie over de Warmtewet kan niet los worden gezien van de energievoorziening in zijn geheel, het hoofdrailnet bij het spoor hangt nauw samen met de inrichting van het regionale en internationale openbaar vervoer.

Bij een fundamentele wijziging van het speelveld moet bedacht worden dat dit veel tijd kost. Niet alleen omdat dit soort wetgevingsprocessen een doorlooptijd van vele jaren kent, de uitwerking heeft veel haken en ogen. Bij de uitwerking zal meer dan voorheen aandacht moeten zijn voor de wijze waarop de verschillende partijen niet alleen afzonderlijk maar ook als collectief bijdragen aan de publieke opgaven. Daar is bij voorgaande fundamentele ingrepen in de ordening te gemakkelijk aan voorbij gegaan. In de spoorsector is in 1990 een splitsing van NS en ProRail in gang gezet. Het heeft tot ten minste 2015 geduurd voordat de fundamentele knelpunten in de samenwerking en coördinatie in de spoorsector waren opgelost.

Het zorgdragen voor een effectieve coördinatie is een belangrijke opgave in transitieprocessen. Het tot stand brengen van samenwerking tussen betrokken partijen is daarbij een belangrijk fundament. Hoe breng je echter organisaties bij elkaar die verschillende belangen hebben en soms ook verschillende rollen vervullen?³ Het zijn immers niet alleen uitvoeringsorganisaties, maar ook overheden zelf die een bijdrage dienen te leveren. Het is dus in veel gevallen een combinatie van publieke en (semi-)private organisaties. De relaties binnen de samenwerking zijn in beginsel gelijkwaardig of horizontaal. Er kan echter ook sprake zijn van een bepaalde hiërarchie ofwel een verticale relatie. Dit is aan de orde als de overheid bepaalde besluiten op formele gronden door regelgeving kan afdwingen of door eisen te stellen bij het ter beschikking stellen van middelen.

Samenwerking tussen die verschillende organisaties is ingewikkeld, omdat organisaties een stuk van hun autonomie moeten opgeven. Samenwerking is ook ingewikkeld, omdat het verdelen van de lasten en lusten niet altijd even gemakkelijk is. Dit zorgt vaak voor een tweeslachtige houding van betrokken partijen. Men houdt graag altijd een achterdeurtje open. Vaak om het eigen belang niet te schaden, maar soms ook om ten koste van anderen voor eigen gewin een buitenkansje te benutten. Samenwerking is gemakkelijker als de betreffende organisaties complementaire activiteiten of diensten verrichten. In samenwerkingsverbanden gericht op ketenaanpak in de publieke dienstverlening kunnen partijen echter ook elkaars concurrent zijn. Dat maakt het er niet gemakkelijker op. Toch is in transities met coördinatieproblemen samenwerking onvermijdelijk en vanuit publiek belang zeer gewenst. De kunst bij samenwerking is niet alleen om de juiste vorm te kiezen die past bij de opgave waar partijen voor staan, maar die ook recht doet aan de belangen van de betrokken partijen. Dit is onder meer afhankelijk van de te bereiken doelstellingen, de te beheersen risico's en het aantal betrokken partijen.

De ordening moet samenwerking tussen betrokken partijen in transitieprocessen faciliteren, waarbij uiteraard risico's op overheidsfalen zoveel mogelijke voorkomen dienen te worden. De eisen die dat stelt aan de ordening zijn wel afhankelijk hoe de samenwerking, of breder geformuleerd de coördinatiefunctie, is vorm gegeven.



De kunst bij samenwerking is niet alleen om de juiste vorm te kiezen die past bij de opgave, maar die ook recht doet aan de belangen van de betrokken partijen.

³ In deze beschouwing heeft samenwerking betrekking op de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering. Dit omvat samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties, maar ook relaties tussen overheden en uitvoeringsorganisaties. De beschouwing gaat niet in op afstemming op het politiek-bestuurlijke niveau in het kader van de transities. Zeer relevant, maar dit vraagt om een aparte beschouwing.

In de praktijk is er een grote schakering aan samenwerkingsvormen. In deze beschouwing licht ik er twee archetypen van samenwerking uit: het creëren van netwerken en programmatische samenwerking. In de praktijk treden er natuurlijk allerlei mengvormen op. Naast vormen van samenwerking is ook aandacht nodig voor een alternatieve vorm van coördinatie, namelijk een organisatorische integratie van activiteiten. In sommige situaties is namelijk niet externe samenwerking de meest effectieve oplossing, maar juist een integratie van activiteiten binnen één organisatie.

Creëren van netwerken

Het creëren van netwerken is een veelvoorkomende manier om samenwerking van onderaf gestalte te geven. In netwerken wordt gezocht naar gedeelde belangen als basis voor het maken van afspraken over het gezamenlijk uitvoeren van bepaalde activiteiten. De onderlinge relaties zijn in netwerken in beginsel horizontaal van aard, er is geen partij die iets af kan dwingen. Netwerken kunnen samenwerkingsverbanden van louter uitvoeringsorganisaties zijn, maar ook overheden kunnen daarin participeren. Daarbij kunnen overheden niets afdwingen of voorschrijven, maar wel stimuleren en faciliteren. Goed functionerende netwerken vragen commitment van alle lagen van de samenwerkingspartners. Afspraken op directieniveau zonder draagvlak op de werkvloer komen niet van grond, samenwerking zonder krachtige steun in het management bloedt na verloop van tijd dood.

Het loslaten van de eigen autonomie is voor elke organisatie moeilijk, onderling vertrouwen én commitment zijn nodig om dit te doorbreken. Ook een goede verdeling van opbrengsten en kosten is een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van samenwerking in netwerken. Netwerken zijn qua aard flexibel, maar hebben daardoor wel vrijblijvendheid als risico. Ervaringen laten zien dat netwerken vaak succesvol zijn op lokaal niveau, waarbij de scope en het aantal participanten beperkt zijn. Bij een bottom-up initiatief is het onderling vertrouwen tussen betrokken partners relatief hoog. Denk bijvoorbeeld aan het verlenen van zorg en sociale ondersteuning op wijk- of dorpsniveau, waarbij verschillende vormen van hulp in samenhang worden aangeboden. Ook afspraken over een betere balans tussen natuur en landbouw op lokaal niveau zijn daar een voorbeeld van. De energievoorzieningscoöperaties zijn een ander voorbeeld. Met de decentralisatie van het energiesysteem gaan dit soort initiatieven naar verwachting een grote vlucht nemen.

Programmatische samenwerking

Samenwerking in de vorm van een programmatische aanpak heeft juist als doel om vrijblijvendheid te voorkomen. Het planmatig gezamenlijk inzetten van bedrijfsmiddelen om dit te realiseren vraagt immers een stevig commitment van partijen. De bijhorende governance in de vorm van geformaliseerde overlegstructuren gaat verder dan de meer flexibele netwerken. Een programmatische aanpak kan overigens een logische vervolgstap zijn in de ontwikkeling van samenwerking van onderop in de netwerken. In veel gevallen is het echter een van bovenaf door overheden geïnitieerde vorm van samenwerking. Dan is het de overheid die met inzet van de nodige middelen uitvoeringsorganisaties verleidt tot samenwerking. Er is sprake van een verticale relatie tussen de samenwerkingspartners, waarbij voor een belangrijk deel wel geldt dat 'wie betaalt die bepaalt'. In tegenstelling tot de netwerken is het dan een sterk top-down geïnitieerd proces. Daarin kan ook gelijk de zwakte zitten, het onderling vertrouwen tussen betrokken partijen

kan bij de start van het proces laag zijn. Deelnemers aan het programma beschouwen het te weinig als een eigen proces en organiseren het dan als een aparte activiteit die los staat van de reguliere bedrijfsvoering. Hierdoor vindt geen integratie plaats met de interne bedrijfsprocessen. Met beëindiging van het programma dreigt dan ook de ingezette vernieuwing verloren te gaan, het heeft geen structureel effect en draagt in dat geval niet bij aan de doelstellingen van de transitie. Een goede interne verankering is wezenlijk voor het succes. Dit stelt hoge eisen aan de gekozen werkstructuur en de kwaliteit van het programmamanagement.

Het meer verplichtende karakter van een succesvolle programmatische aanpak past bij projecten met een grote omvang wat betreft middelen en partners en die bovenlokale impact hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel projecten in de energietransitie, zij het dat die programma's nog vooral in de beleidsvormende fase zitten en niet in de uitvoering van de transitie zelf. Ook in de zorg kennen we talloze voorbeelden van programmatische samenwerking, zowel op nationaal als lokaal niveau. Op nationaal niveau zijn de programma's in de regel themagewijs, zoals de aanpak van obesitas en valpreventie. Op lokaal niveau zijn programma's gericht op integratie van domein overstijgende zorg en ondersteuning, bijvoorbeeld gericht op een betere aansluiting tussen ziekenhuis, huisarts en thuiszorg. In toenemende mate wordt op lokaal niveau ook gekeken naar de koppeling met het sociaal domein, waaronder schuldhulpverlening. Daarmee komen ook gemeenten als speler in beeld. Het richten op coördinatie van de uitvoering is daarbij een voorwaarde voor succes.

Integratie als alternatief

Externe samenwerking is niet altijd de beste oplossing voor coördinatieproblemen. Soms is in plaats van externe samenwerking volledige integratie van activiteiten binnen één organisatie het meest effectief. Dit kan verticaal in de bedrijfskolom zijn of horizontaal in aanpalende deelmarkten of -sectoren. In het eerste geval worden opeenvolgende schakels in de dienstverlening geïntegreerd, in het tweede geval aanvullende diensten ontwikkeld en geleverd. Uitvoeringsorganisaties maken de betreffende activiteiten onderdeel van de eigen interne bedrijfsprocessen en worden direct aangestuurd. In plaats van ingewikkelde samenwerkingsrelaties wordt gekozen voor het plaatsen van de betreffende activiteiten onder de interne hiërarchie van de organisatie. Bij integratie vermijden publieke uitvoeringsorganisaties risico's die ontstaan bij ingewikkelde overdracht van informatie tussen betrokken organisaties en eventuele onderlinge doorverwijzing van cliënten. In het sociaal domein en de zorg is dit laatste een veelvoorkomend probleem. In het fysieke domein wordt voor integratie gekozen als de afwezigheid van essentiële faciliteiten een goede uitvoering van de eigen kerntaken belemmeren. Denk aan de nieuwe mogelijkheid voor netbeheerders in de energiesector om zelf te kunnen beschikken over faciliteiten voor opslag van energie. Daarmee kunnen zij de verzwarende van netwerken veel beter optimaliseren. De keuze voor integratie in plaats van samenwerken heeft wel een prijs voor de organisatie die het betreft. Het kan zorgen voor meer interne bureaucratie en minder externe flexibiliteit. Voor- en nadelen dienen goed tegen elkaar te worden afgewogen.

Er is uiteraard ook een tegenhanger van integratie, namelijk het organisatorisch opsplitsen van activiteiten. Dit hebben we onder meer gezien in de spoorsector met de opsplitsing van de NS en ProRail. Met het oog op de introductie van concurrentie op het spoor is het beheer van de infrastructuur – nu ProRail – organisatorisch en juridisch afgesplitst van de NS. Na de splitsing was de NS met het uitvoeren van treindiensten alleen verantwoordelijk voor de exploitatie van de spoorinfrastructuur. Daarmee verdween uiteraard niet de noodzaak om beide activiteiten goed op elkaar af te stemmen. Na de splitsing moest de interne afstemming binnen de NS worden vervangen door externe coördinatie tussen beide verzelfstandigde publieke bedrijven, de NS en ProRail. Met de behoefte aan externe coördinatie wordt in feite 'teruggevallen' op bovengenoemde vormen van samenwerking. Deze samenwerking was lange tijd zeer moeizaam als gevolg van de wijze waarop de splitsing tot stand was gekomen. Pas na lange tijd waren beide organisaties in staat om te komen tot programmatische samenwerking. Dit laat onverlet de vraag of splitsing van de NS en ProRail wel de goede oplossing was.

Doel van coördinatie, extern of intern vormgegeven, is om te komen tot betere publieke dienstverlening. Dit dient onder meer zichtbaar te worden in termen van doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Dit is het maatschappelijke rendement van betere coördinatie. Tegenover de opbrengsten van coördinatie staan uiteraard ook kosten. De verwachte kosten dienen meegenomen te worden bij de te maken keuzes. Voor het beoordelen van de te maken kosten kunnen transactiekosten en transitiekosten als ijkpunt worden gehanteerd.

Transactiekosten

Een transactiekostenbenadering is de manier om de voor- en nadelen van de verschillende opties van coördinatie af te wegen. Met transactiekosten kan zichtbaar worden gemaakt wat de meest effectieve en doelmatige organisatievorm is om de beoogde doelstellingen te bereiken. De laagste transactiekosten bepalen welke inrichting van de dienstverlening het meest optimaal is. Transactiekosten mogen daarbij niet te beperkt worden opgevat, bijvoorbeeld door alleen naar de juridische kosten van contractvorming te kijken. Het gaat bij transactiekosten om het geheel aan inspanningen en middelen om de gemaakte afspraken te realiseren. Dit betekent dat ook de kosten van monitoring van de contractuele afspraken daarbij horen. Transactiekosten hebben niet alleen betrekking op afspraken met externe partijen, maar ook op interne mechanismen die nodig zijn om de beoogde doelstellingen te behalen. In de publieke dienstverlening dienen bij transactiekosten ook de effecten van publiekrechtelijke afspraken en voorschriften te worden meegewogen. Deze kunnen aanzienlijk zijn gegeven de hoge administratieve lasten die het gevolg van regelgeving vanuit de overheid.

Transitiekosten

Naast transactiekosten zijn er ook *transitiekosten* die voortvloeien uit wijzigingen in de ordening. Ombouw van systemen gaan altijd gepaard met de kosten van verandering. Hoe groter de verandering, hoe hoger deze kosten. Transitiekosten worden veroorzaakt door extra uitgaven in het kader van veranderprocessen, maar ook door een vaak onvermijdelijke terugval in de omvang en de kwaliteit van dienstverlening. Deze kosten zijn in beginsel tijdelijk en dienen afgewogen te worden tegen de meerwaarde van de verandering, ofwel de te realiseren welvaartswinst. In de regel zullen transitiekosten toenemen naar mate de ingreep in de ordening groter is. Hogere transitiekosten dienen in dat geval gecompenseerd te worden door hogere maatschappelijke baten. Een eventuele structurele verlaging van transactiekosten als gevolg van een aanpassing van de ordening is daarbij onderdeel van de potentiële welvaartswinst van de ingreep. Tijdelijke transitiekosten kunnen derhalve gecompenseerd worden door structureel lagere transactiekosten.

Voor alle duidelijkheid; veel transactiekosten en transitiekosten zijn lastig te kwantificeren. In deze beschouwing worden transactie- en transitiekosten vooral als conceptueel denkmodel geïntroduceerd om ook de kosten van keuzes op een kwalitatieve wijze te duiden.

Interactie tussen ordening en coördinatie: een afwegingskader

Een effectieve vorm van coördinatie en de wijze hoe met de verdeling van verantwoordelijkheden moet worden omgegaan zijn van elkaar afhankelijk. Beide vormen van samenwerking – netwerken en programmatisch – laten zich goed combineren met opties ‘beter benutten van het speelveld’ en ‘spelregels aanpassen’. Dit geldt ook voor het integratie als alternatieve vorm van coördinatie. Daarbij is het wel zo dat lichte vormen van samenwerking als netwerken het beste passen in de bestaande ordening.

Aanpassing van de spelregels liggen meer voor de hand bij meer gestructureerde vormen van samenwerking zoals een programmatische aanpak. In de praktijk van alledag worden verschillende opties tegelijkertijd toegepast in een sector. Het is dus niet óf óf, maar én én. Welke optie in een specifieke situatie het meest optimaal is hangt, los van de maatschappelijke baten, af van de verwachte transactiekosten in de coördinatie en de verwachte (tijdelijke) transitiekosten van de eventuele aanpassing van de ordening. In het onderstaande afwegingskader worden de verschillende opties nog eens op een rij gezet. Het afwegingskader is bedoeld als een framework voor toepassing in concrete casussen. Aan de hand van voorbeelden uit de in deel 2 uitgewerkte casussen wordt een toelichting gegeven op het afwegingskader.

Afwegingskader voor ordening en coördinatie

	Samenwerking in netwerken	Programmatische samenwerking	Interne integratie werkprocessen
Speelveld beter benutten <i>(uit casus passende zorg)</i>	Stimuleren bottom-up initiatieven op wijk/ dorp niveau, bijv. voor kennisdelen en koppelen zorgaanbod	Faciliteren structuren voor regie en samenwerking, bijv. gezamenlijke intake en overdracht klanten	Bundeling van (delen van) operationele werkprocessen, bijv. gezamenlijke SEH-post ziekenhuizen
Spelregels aanpassen <i>(uit casus opslag elektriciteit)</i>	Gericht aanpassen eisen RO-plannen en bouwvoorschriften bij ontwikkeling lokale energiesystemen	Aanpassen wetgeving om investeringen in opslag door netbeheerders mogelijk te maken	Opslag integraal onderdeel van exploitatie infrastructuur netbeheerders
Speelveld ingrijpend wijzigen <i>(uit casus openbaar vervoer)</i>	Ruimte creëren in EU-regelgeving voor handhaving bestaande ordening, anders voorsorteren op wijziging toegang hoofdrailnet. Dit laatste in combinatie met oprichting Vervoersautoriteit		Verschuiving van taken naar ProRail, bijv. ontwikkeling dienstregeling en exploitatie stations



Veel kan binnen het bestaande speelveld, maar soms kunnen bestaande richtlijnen en procedures belemmerend werken en deze belemmeringen dienen weg te worden genomen.

Toelichting op ‘Speelveld beter benutten’

De bovenste regel in het schema heeft betrekking op de optie *Speelveld beter benutten*. In bijna alle sectoren is daarvoor wel ruimte. Die ruimte is vaak groter dan betrokken partijen beseffen. Te gemakkelijk worden formele blokkades voor samenwerking geopperd die er in de praktijk niet zijn. Meestal door gebrek aan kennis, maar het kan ook een smoes zijn om uit eigen belang geen stappen te hoeven zetten. In het schema wordt in de bovenste rij gerefereerd aan de casus *passende zorg in de regio*. Daar zien we op lokaal niveau veel bottom-up initiatieven in de vorm van netwerken. Bijvoorbeeld van lokale aanbieders die in eerste aanleg kennis willen delen, maar ook snel praktische vervolgstappen zetten om ondersteuning en zorg te combineren teneinde cliënten effectief te kunnen helpen. In een aantal situaties is dat niet genoeg en is een meer gestructureerde aanpak nodig in de vorm van programmatische samenwerking, de middelste cel van de bovenste rij. In een programmatische samenwerking worden afspraken over werkwijzen en protocollen zakelijk vastgelegd in contracten. Dit betreft bijvoorbeeld de normen voor een gezamenlijk intake, overdracht van cliënten en zo nodig gecombineerd met financiële afspraken. In een aantal gevallen kan dit zover gaan dat de operationele activiteiten, inclusief personeel, volledig worden geïntegreerd, bijvoorbeeld het inrichten van een gezamenlijke SEH-post door de ziekenhuizen in een regio. Dit wordt geïllustreerd in de rechter cel van deze rij. Dit alles is mogelijk binnen het bestaande speelveld van de passende zorg.

In de andere casussen – jeugdzorg, openbaar vervoer, opslag van elektriciteit – zijn vergelijkbare voorbeelden te geven. Zie hiervoor deel 2 van deze beschouwing. Opvallend is dat in de laatste jaren bottom-up initiatieven van burgers steeds meer hun plek opeisen. Die beginnen vaak in de vorm van netwerken, maar kunnen zich ontwikkelen in meer geformaliseerde vormen van samenwerking. Denk hierbij aan het ontstaan van energiecoöperaties en zorgcoöperaties.

Toelichting op ‘Spelregels aanpassen’

Veel kan binnen het bestaande speelveld, maar soms kunnen bestaande richtlijnen en procedures belemmerend werken en deze belemmeringen dienen weg te worden genomen. Het gericht wegnemen van die blokkades in de regelgeving is nodig. In het afwegingskader wordt dit weergegeven in de middelste rij op de titel *Spelregels aanpassen*. De daarin opgenomen voorbeelden komen uit de *casus opslag elektriciteit*. Recent is in de Elektriciteitswet opgenomen dat de netbeheerders nu zelfstandig onder eerder genoemde voorwaarden mogen investeren in opslagcapaciteit. Zij kunnen dit nu als een integraal onderdeel maken van hun investeringsprogramma's en werkprocessen. Dit wordt weergegeven in de rechter cel van de middelste rij. Dit heeft echter betekenis voor de samenwerking van partijen in het kader van de verzwaring van de elektriciteitsnetten. Netbeheerders kunnen dit instrument nu onder meer inzetten bij het maken van de programmatische samenwerking in het kader van terugdringen van de netcongestie (middelste cel van deze rij). Ook bij samenwerking in netwerken – linker cel – kan aanpassing van de spelregels nodig zijn om effectief te kunnen zijn. Daar gaat het in de regel om 'lagere' regelgeving of het afstemmen van interne procedures en voorschriften. Bij investeringen in de energietransitie gaat het daarbij onder meer om procedures in het kader van de Ruimtelijke Ordening (RO) en bouwvoorschriften. Aanpassing van de spelregels heeft wel een prijs, het vraagt om tijd. Dit geldt met name voor spelregels die aanpassing vragen in de wetgeving. Ook in de andere onderzochte casussen in deel 2 geldt dat in een aantal situaties aanpassing van de spelregels noodzakelijk is.

Toelichting op ‘Speelveld ingrijpend wijzigen’

Het kan zijn dat aanpassing van de spelregels niet voldoende is om de transitie te laten slagen. Het *Speelveld ingrijpend wijzigen* is in dit geval aan de orde. Deze optie wordt weergegeven in de onderste rij van het afwegingskader. In het schema worden hiervoor de voorbeelden uit de *casus openbaar vervoer* gehaald. In deze casus wordt de mogelijke beëindiging van de onderhandse gunning van de exploitatie van het hoofdrailnet aan de NS als een belangrijke wijziging van het speelveld aangeduid. Dit is een fundamentele ingreep in de ordening van het spoorvervoer. Het heeft niet alleen vergaande consequenties voor de toekomst van de NS, maar ook voor de positie van ProRail. Ook andere betrokken spelers in deze sector zullen de gevolgen merken, omdat het hoofdrailnet de ‘backbone’ is van het openbaar vervoer. Om de coördinatie in het openbaar vervoer in die situatie te garanderen is de oprichting van een onafhankelijke Vervoersautoriteit gewenst. Naar verwachting zullen bestaande samenwerkingsverbanden sterk onder druk komen te staan. Bij een dreigende grote ingreep in de ordening trekken betrokken partijen zich terug en beoordelen verwachte veranderingen strikt aan de continuïteit van de eigen organisatie. Samenwerkingsverbanden komen daarmee op een zacht pitje te staan of vallen zelfs uiteen, nieuwe samenwerkingsverbanden zijn nodig om de transitieopgaven te realiseren. Dit laatste is pas te verwachten als de herordening van verantwoordelijkheden zijn beslag heeft gekregen. Programmatische samenwerking is in dat geval niet uitgesloten, maar dan wel als onderdeel van het proces van herordening zelf.



Te grote ingrepen kunnen gemakkelijk leiden tot een grote mate van marktfalen of overheidsfalen, of een combinatie van beiden.

De teloorgang van samenwerkingsverbanden in het openbaar vervoer bij een ingrijpende wijziging van het speelveld kan er voor zorgen dat een fundamentele herordening gepaard gaat met hoge transitiekosten. Daarbij gaat het niet alleen om geld, maar ook om kostbare tijd. Om een dergelijke transitie in goede banen te leiden kan de oprichting van een Vervoersautoriteit helpen. Het opvallende van deze casus is dat de ingreep van buiten komt, namelijk het afdwingen door de EU van de eerder vastgestelde richtlijnen. Deze richtlijnen hebben als doel de doelmatigheid en innovatie te bevorderen door het afdwingen van meer concurrentie. Nederland heeft tot dusverre deze richtlijnen van de EU niet of onvoldoende geïmplementeerd, omdat de rijksoverheid van mening is dat dit juist de coördinatie in de sector schade zal toebrengen. Vanuit dat perspectief is het logisch dat de rijksoverheid zich binnen de EU zal inspannen om het bestaande speelveld in tact te houden.

Van de andere casussen is naar verwachting alleen bij de jeugdzorg mogelijk sprake van een herordening van de specialistische landelijke jeugdzorg. In de andere twee casussen is er nog geen zicht op ingrijpende wijzigingen van het speelveld. In het begin van deze eeuw is het speelveld in deze sectoren al ingrijpend gewijzigd. Mogelijk dat de energietransitie in de toekomst wel om nieuwe ingrepen zal vragen, maar de effecten van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn nog te ongewis om de contouren van een nieuwe ordening te kunnen schetsen. Hetzelfde geldt in beginsel voor de effecten van vergrijzing op passende zorg op lokaal niveau. Te grote ingrepen kunnen in die situaties gemakkelijk leiden tot een grote mate van marktfalen of overheidsfalen, of een combinatie van beiden. Gerichte aanpassingen van de spelregels liggen voorlopig meer voor de hand.

De coördinatie van het handelen van betrokken spelers in de publieke dienstverlening is altijd ingewikkeld, maar bij transitieprocessen speelt dat in versterkte mate. Coördinatie betreft niet alleen het vaststellen van gezamenlijke doelstellingen, maar vooral ook de uitvoering daarvan. De complexiteit heeft alles te maken met de risico's op zowel marktfalen als overheidsfalen. Marktfalen is in deze beschouwing het gevolg van een tekortschietende coördinatie tussen betrokken partijen in transitieprocessen. Overheidsfalen ligt echter op de loer als de remedie voor betere coördinatie teveel afbreuk doet aan bestaande prestatieprikkels voor de betrokken partijen binnen het speelveld. Daar zit spanning tussen en het zoeken van een goede balans is complex.

Niet minder ingewikkeld is het vinden van passende vormen van samenwerking in de feitelijke uitvoering van beleid. De bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, oftewel de ordening, dient effectieve samenwerking te faciliteren. Waar nodig over de grenzen van sectoren of stelsels heen. Daarbij moet uiteindelijk het individuele belang van betrokken spelers niet ten koste gaan van het algemene belang in het transitieproces. De ordening moet daar waarborgen voor bieden. Aanpassingen in de ordening kunnen daar voor nodig zijn. Voorzichtigheid is daarbij echter wel geboden, want herordening heeft ook zijn prijs. De praktijk leert dat, gegeven de spanning tussen de risico's op marktfalen en overheidsfalen, second best oplossingen in de ordening vaak het hoogst haalbare is. Te makkelijk wordt soms gekozen voor de uitersten: alles laten zoals het is of de ordening (opnieuw) volledig op zijn kop zetten. In mijn beschouwing heb ik die makkelijke weg willen vermijden door handvatten te bieden hoe in de praktijk van alledag te handelen.

02

Uitwerking casussen

Toelichting bij uitwerking casussen

Aan het slot van mijn algemene beschouwing in deel 1 heb ik een afwegingskader opgenomen. Het afwegingskader laat de samenhang zien tussen vormen van coördinatie enerzijds en de opties voor aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling in het betreffende speelveld, ofwel de ordening, anderzijds. In deze bijlage wordt het afwegingskader toegepast in een viertal casussen. Daarbij is bewust gekozen om zowel casussen uit het fysieke domein als het sociale domein te beschrijven. De casussen uit het fysieke domein betreffen het 'openbaar vervoer' en de 'opslag van elektriciteit'. De casussen uit het sociale domein betreffen 'jeugdzorg' en 'passende zorg in de regio'. De casussen verschillen daarnaast in de reikwijdte van de scope. De toepassing in de casussen 'openbaar vervoer' en 'jeugdzorg' betreffen de sector als geheel, terwijl de casussen 'opslag van elektriciteit' en 'passende zorg in de regio' een deelaspect van de betreffende sector behandelen.

De toepassing van het afwegingskader in de bijgevoegde casussen heeft als doel de bruikbaarheid van het afwegingskader te toetsen. Het is aan de lezer om te beoordelen of dat het geval is. De beschrijving van de problematiek is niet neutraal. Het is gebaseerd op mijn eigen waarnemingen over de uitgangspositie in de betreffende casussen. Ik heb het afwegingskader gebruikt om een pad vooruit te schetsen bij de ingewikkelde knopen die in de transitieprocessen opgelost moeten worden voor zover het gaat over samenwerking en coördinatie in relatie tot de verantwoordelijkheidsverdeling. Goed beleid begint met gestructureerd nadenken over mogelijke interacties tussen verschillende interventies. Hopelijk is het afwegingskader en de onderliggende beschouwing daarbij een nuttig instrument.



Casus openbaar vervoer



Uitgangspositie⁴

De discussie over de ordening in het openbaar vervoer kent een lange geschiedenis. Daarbij staat de toepassing van marktwerking in het openbaar vervoer centraal. Deze discussie start in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. Aanleiding zijn nieuwe richtlijnen vanuit de Europese Unie, waarin toestaan van concurrentie een centraal onderdeel is. De doelstelling is om met de introductie van concurrentie de doelmatigheid en kwaliteit te verhogen. In voorbereiding op de implementatie van de richtlijnen verzelfstandigt de rijksoverheid het staatsbedrijf NS en splitst het beheer van de infrastructuur, later ProRail, af. Uiteindelijk kiest de rijksoverheid maar voor zeer beperkte marktwerking op het spoor. Dit wordt vastgelegd in de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein in 2003. Vanaf dat moment wordt de exploitatie van het hoofdrailnet in de vorm van een 10-jarige concessie door de rijksoverheid onderhands gegund aan de NS. Enkele regionale spoorlijnen worden gedecentraliseerd naar de provincies en vallen daarmee onder het regime van het stads- en streekvervoer. Conform de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000) moet dit periodiek worden aanbesteed in de vorm van concessies. De drie grote gemeenten met een eigen openbaar vervoerbedrijf zijn van aanbesteding vrijgesteld.

Deze wijzigingen in wet- en regelgeving hebben ervoor gezorgd dat de jarenlange terugval in aantallen reizigers is omgezet in een gestage groei. Het marktaandeel van het ov in de mobiliteit als geheel is echter niet substantieel toegenomen, het openbaar vervoer is op veel plekken in het land nog steeds geen serieuze concurrent voor de auto. Voor het land als geheel komt het marktaandeel niet boven de 15% uit, maar was in de jaren voor Covid wel in licht stijgende lijn. Alleen tussen de grote steden in de Randstad is het marktaandeel van het openbaar vervoer aanzienlijk, op sommige trajecten meer dan de helft. Het lage marktaandeel op landelijk niveau heeft alles te maken met het feit dat het openbaar vervoer als integraal functionerend systeem tekortschiet. Het bestaat uit afzonderlijke subsystemen c.q. bedrijven die ieder voor zich optimaliseren. De coördinatie tussen de verschillende partijen schoot lange tijd schromelijk tekort. Dit had betrekking op alle facetten van de bedrijfsvoering, waaronder dienstregelingen, vervoersbewijzen, betaalsystemen en informatiesystemen.

Samenwerking tussen het landelijke en regionale openbaar vervoer is de laatste tien jaar wel duidelijk verbeterd. Zo zijn de vervoersbewijzen en betaalsystemen geïntegreerd en de dienstregelingen beter op elkaar afgestemd. In de informatiesystemen worden langzamerhand ook de dienstregelingen van andere vervoersbedrijven opgenomen. Vooruitgang, maar het functioneert nog lang niet als een geïntegreerd ov-systeem in de ogen van bijvoorbeeld reizigersorganisatie Rover. Er worden door betrokken partijen nog altijd blokkades opgeworpen, waardoor het ov als integraal systeem nog steeds ondermaats functioneert. Eigen belangen wegen in dat geval zwaarder dan het collectieve belang. Voor het oplossen van de verkeerscongestie in stedelijke gebieden zijn verdere verbeteringen noodzakelijk. Daar bovenop vragen klimaatdoelstellingen om een aanzienlijke verschuiving van de auto naar het openbaar vervoer. In dat licht is een verdubbeling van het marktaandeel niet echt ambitieus te noemen, maar dit alleen al vraagt wel om een enorme schaa sprong van het ov-systeem.

⁴ De casus heeft betrekking op het binnenlands openbaar vervoer. Het internationale openbaar vervoer heeft specifieke karakteristieken waar rekening mee moet worden gehouden. Bovendien is de huidige omvang van het internationale openbaar vervoer maar een fractie van het nationale openbaar vervoer. Gezien de ambities met het internationale openbaar vervoer echter is er alle reden om een vergelijkbare exercitie voor deze sector te maken.

Omgaan met ordening

Veel verbeteringen in het landelijk en regionaal vervoer kunnen in beginsel binnen de huidige ordening worden opgelost door het speelveld beter te benutten. Dit geldt voor het beter laten aansluiten van ov-diensten op wijzigende mobiliteitsstromen, betere aansluiting tussen dienstregelingen van afzonderlijke bedrijven, het voorzien in efficiënt voor- en na transport naar ov-hubs, etc. Een belangrijk onderdeel daarvan is het integreren van de stoptreinen in de regionale ov-systemen. Een manier daarvoor is om meer zeggenschap te geven aan regionale overheden – de provincies en de twee metropoolregio's – bij de invulling van stoptreinen in de dienstregeling van het hoofdrailnet. Gegeven de belangen en bijhorende financiële verplichtingen vraagt een dergelijk initiatief een vorm van programmatische samenwerking met lange looptijden. Lichte vormen van samenwerking in de vorm van netwerken kunnen in aanvulling daarop een nuttige functie vervullen. De betekenis daarvan is vooral dat er relatienetwerken tussen mensen op alle niveaus ontstaan die als smeermiddel kunnen werken bij ad-hoc problemen en calamiteiten. Zeker op lokaal niveau is dat belangrijk.

Veel is mogelijk binnen het bestaande speelveld doch aanscherping c.q. aanpassing van de spelregels is gericht nodig. Dit betreft onder meer verplichtingen voor afstemming van dienstregelingen, informatieverstrekking over vervoersstromen, afstemming van abonnementen, vernieuwing van betaalsystemen, en dergelijke. Daarbij moet ook naar de mededingingsregels worden gekeken die daarbij in de weg kunnen zitten. Zo zijn voor het ontwikkelen van integrale vervoerssystemen gedetailleerde gegevens over vervoersstromen nodig. Dit wordt vanuit mededingingsperspectief snel als concurrentiegevoelig gezien. De verplichting tot afstemming moet zich niet alleen beperken tot de vervoerders, deze dienen ook te gelden voor de overheden als concessieverleners. Voor deze vormen van afstemming zijn de afgelopen jaren overlegorganen ingericht, waarbij alle partijen een stem hebben. Het is zeer wel denkbaar dat dit onvoldoende resultaat zal opleveren en dat een meer directe sturing van bovenaf door het ministerie van I&W nodig is.

De ordening van de spoorsector kan eind van dit decennium wel eens fundamenteel veranderen. Onder druk van de EU loopt de huidige concessie voor de hoofdrailnet van de NS tot 2033. Daarna is volgens Europese regels een nieuwe onderhandse gunning van de concessie aan de NS uitgesloten. Er is in ons land na veel onderzoek en lang beraad enkele jaren geleden gekozen voor het continueren van de onderhandse gunning van het hoofdrailnet aan de NS en daarmee concurrentie op het hoofdrailnet goeddeels uit te sluiten. Doorslaggevend in het besluit om de dominante positie van de NS te continueren was het borgen van de samenhang in het spoorwegnet. Toepassing van de EU-richtlijnen na afloop van de huidige concessie wordt niet zo zeer ingegeven door wijzigende inzichten in eigen land, maar door het feit dat implementatie van EU-richtlijnen in dit dossier onontkoombaarheid lijkt. Volgens de huidige Europese regelgeving kan daarbij gekozen worden voor aanbesteding van het hoofdrailnet in zijn geheel of in delen. Een alternatief is het loslaten van concessies als instrument en te kiezen voor de zogenaamde 'open access', waarbij alle spoorbedrijven claims kunnen indienen voor het verrichten van spoordiensten. Dit geldt overigens nu al, maar met de concessie voor het hoofdrailnet is de ruimte op het spoor voor andere aanbieders dan de NS beperkt.

Het vervallen van het instrument onderhandse aanbesteding voor het hoofdrailnet in de toekomst zal een ingrijpende wijziging van het speelveld voor het landelijke openbaar vervoer zijn. Dit strekt verder dan alleen het hoofdrailnet, ook de relatie daarvan met het regionale openbaar vervoer is aan de orde. De coördinatie wordt in die situatie dusdanig complex dat de instelling van een onafhankelijke Vervoers-autoriteit met voldoende bevoegdheden voor het openbaar vervoer als geheel wenselijk is. Bij dit alles is de vraag wat de positie van ProRail wordt met betrekking tot de ontwikkeling van het railnetwerk, het ontwerp van de dienstregeling, de dagelijkse operationele sturing, de ontwikkeling en het beheer van stations, etc. Worden deze taken overgedragen van NS naar ProRail en wat is per saldo het voordeel daarvan? Tot slot is de vraag wat de consequenties van de te maken keuzes zijn voor NS als 100% staatsdeelneming. Wordt de NS opgesplitst, wordt het bedrijf geprivatiseerd? Dit zijn vragen als de rijksoverheid er niet in slaagt om de EU te overtuigen van de noodzaak om de huidige ordening voor ons land te continueren. Uitgangspunt voor Nederland daarbij is dat de negatieve effecten van verlies aan coördinatie groter zijn dan mogelijke efficiencywinsten bij het toelaten van meerdere aanbieders. Bij de laatste onderhandse gunning van het hoofdrailnet aan de NS wogen de mogelijke coördinatieverliezen zwaarder dan de eventuele efficiencywinsten. Dit zou logischerwijs dan ook de inzet van de lobby richting de EU moeten zijn.

Toepassen afwegingskader

Voor de komende jaren is het mogelijk om verbeteringen te realiseren door een betere benutting van het bestaande speelveld. Het bestaande speelveld gaat onder meer uit van de huidige systematiek van concessieverlening aan ov-bedrijven. Bij het oplossen van vraagstukken die sterk lokaal of ad-hoc van aard zijn kunnen netwerken van betrokken spelers een nuttige rol vervullen. De kern daarvan is eigenlijk de tegenvoeters bij andere organisaties te kennen en daarmee zaken snel op informele wijze op te kunnen lossen. Denk bijvoorbeeld aan de opvang van reizigers bij verstoringen. Het kan nodig zijn om op onderdelen hiervoor interne richtlijnen en procedures bij betrokken spelers aan te passen. Zo is het bij een gezamenlijke inzet van medewerkers van verschillende vervoersbedrijven handig als bijvoorbeeld de veiligheidsvoorschriften goed op elkaar afgestemd zijn. Voor fundamentele verbeteringen is een meer gestructureerde aanpak nodig in de vorm van programmatische samenwerking, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen en onderhouden van systemen voor reizigersinformatie. Dit vanwege de sterke onderlinge afhankelijkheden in het ov-systeem en de vaak grote financiële consequenties van aanpassingen van het systeem. Een verdergaande stap is de oprichting van joint-ventures van de bedrijven om werkprocessen te integreren. Dit zou bijvoorbeeld door NS en ProRail kunnen op de stations

Daar waar nodig is gerichte aanpassing van spelregels hier onderdeel van. De programmatische samenwerking vraagt om een actieve betrokkenheid van overheden als regelgever, opdrachtgever en vaak ook medefinancier. Vanuit het perspectief van vervoersgemak voor de reizigers is het nodig dat voor verbetering van essentiële onderdelen van het ov-systeem commitment van alle partijen nodig is. Uitgangspunt daarbij is dat reizigers probleemloos door het ov-systeem moeten kunnen navigeren. Zo is het de wens vanuit reizigersorganisaties dat abonnementen die ov-bedrijven aanbieden veel beter op elkaar afgestemd worden. Dit geldt ook voor betaalsystemen en dienstregelingen. Als het niet lukt om dit in bestaande overlegcircuits te realiseren dan zal het ministerie meer regie moeten voeren door afstemming af te dwingen. Daarnaast zal het bevorderen van samenwerking op belangrijke onderdelen in de bedrijfsvoering om voldoende ruimte in de regelgeving rond mededinging vragen. Dit om te voorkomen dat verbeteringen alleen door samengaan van bedrijven, ofwel een fusie, te realiseren zijn.

Blokkades in de samenwerking en besluitvorming zijn te verwachten op het moment dat er onzekerheid bestaat over de eigen positie van spelers in een toekomstige ordening. Dit is aan de orde bij beëindiging van de onderhandse gunning van het hoofdrailnet. Voor betrokken spelers gaat het eigen belang voor boven het algemeen belang. Een Vervoersautoriteit zal naast de primaire opgave om coördinatie tot stand te brengen ook een goed vehikel zijn om de consequenties van aanpassingen in de ordening van het hoofdrailnet in goede banen te leiden.

Afwegingskader voor ordening en coördinatie openbaar vervoer

	Samenwerking in netwerken	Programmatische samenwerking	Interne integratie werkprocessen
Speelveld beter benutten	Stimuleren van netwerken voor lokale problemen, bijv. bij opvang reizigers bij verstoringen	Faciliteren van samenwerking gericht op ontwikkeling van dienstverlening, bijv. voor reisinformatie	Partiële integratie van werkprocessen in joint-ventures, bijv. door NS en ProRail op stations
Spelregels aanpassen	Aanpassen van interne richtlijnen, bijv. afstemmen veiligheidsprocedures vervoersbedrijven	Aanbrengen wijzigingen in regelgeving, bijv. voor eisen bij harmonisatie abonnementen	Meer ruimte in mededingingsregels, bijv. bij uitwisselen info reizigersstromen en -opbrengsten
Speelveld ingrijpend wijzigen	Ruimte creëren in EU-regelgeving voor handhaving bestaande ordening, anders voorsorteren op wijziging toegang hoofdrailnet, Dit laatste in combinatie met oprichting Vervoersautoriteit		Verschuiving van taken naar ProRail, bijv. ontwikkeling dienstregeling en exploitatie stations

Casus opslag elektriciteit



Uitgangspositie

Eind jaren negentig is de ordening in de energiesector ingrijpend veranderd: van een systeem met centrale overheidsplanning naar een marktgerichte ordening. Dit is vastgelegd in de nieuwe Elektriciteitswet en Gaswet uit 1999. Uitgangspunt in de wetgeving is dat bij de productie en levering van energie concurrentie is toegestaan. De vrije keuze van leverancier voor consumenten en bedrijven wordt daarbij gezien als een essentiële prestatieprikkels met als doel om tot lagere energietarieven te komen. De introductie van concurrentie was hét middel om overheidsfalen te corrigeren. In de jaren 1998 tot en met 2004 zijn de energiemarkten in drie stappen geliberaliseerd. In de wetgeving uit 1999 is vastgelegd dat de monopolistische infrastructuur onafhankelijk zou moeten opereren van de commerciële taken teneinde de toegang tot de netwerken voor aanbieders te garanderen. De wijze waarop was nog niet nader vastgesteld. Gegeven de belangen van de van oudsher verticaal geïntegreerde bedrijven volgde een lange en heftige discussie hierover. Uiteindelijk is besloten tot een strikte scheiding tussen commerciële taken en de publieke taken. Daarbij is de bedrijfsvoering bij afzonderlijke netwerkbedrijven ondergebracht die in eigendom zijn gebleven van publieke aandeelhouders.

De wijziging van bevoegdheden en rollen in de sector is vastgelegd in aanvullende wetgeving in 2005, in 2007 zijn deze bepalingen van kracht geworden. Cruciaal daarbij is het artikel over het groepsverbod. Dit artikel is vooral om te voorkomen dat geïntegreerde energiebedrijven publieke netwerken aan commerciële risico's zouden blootstellen. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat de afgesplitste publieke netwerkbedrijven commerciële taken op zich nemen en met kruissubsidiëring de concurrentieverhoudingen op de geliberaliseerde energiemarkten verstoren. Daartoe is in de wetgeving naast het groepsverbod gedetailleerd vastgelegd welke taken de publieke netwerkbedrijven wel of niet mogen uitvoeren. Bij de benoeming van taken is destijds de opslag van energie als commerciële taak aangemerkt. Dit betekent dat de publieke netwerkbedrijven niet mogen investeren in opslagcapaciteit. Zij moeten dit overlaten aan commerciële aanbieders. Bij de vaststelling van bovengenoemde wetgeving was opslag van elektriciteit een zeer beperkte activiteit en van ondergeschikt belang voor netbeheerders. Dit is met de energietransitie heel anders komen te liggen.

Omgaan met ordening

De doelstelling om fossiele brandstoffen uit te faseren heeft als gevolg dat het aandeel van elektriciteit opgewekt met duurzame bronnen sterk zal toenemen met een veel sterkere belasting van het elektriciteitsnet als gevolg. Om dit te ondervangen hebben de netbeheerders grote investeringsprogramma's opgetuigd, welke in korte tijd voor een meer dan verdubbeling van het investeringsvolume heeft gezorgd. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat er sprake is van netcongestie in het hele land. In eerste aanleg was de situatie in de provincies Groningen en Drenthe zeer urgent, maar het speelt nu in het hele land. Dit betekent onder meer dat aanvragen voor aansluiting op het elektriciteitsnet niet of aanzienlijk vertraagd gehonoreerd kunnen worden. Dit treft niet alleen tal van bedrijven en maatschappelijke instellingen, maar staat ook aanleg van nieuwe woonwijken in de weg. Naar verwachting zal het minimaal tien jaar duren voordat de netcongestie is opgelost. Dit kan echter alleen als er flankerende maatregelen worden genomen. Eén van de maatregelen is om de netbeheerders toe te staan om te investeren in opslagfaciliteiten, mits deze worden gebruikt voor eigen taken inzake netbeheer óf in opdracht van derden (bedrijven, lokale overheden, energie-

gemeenschappen) wordt uitgevoerd. De inhaalslag die nodig is om de elektriciteitsnetten op peil te brengen is voor een deel overigens het gevolg van de tariefregulering door ACM. De regulering heeft te lang de nadruk op doelmatigheid gelegd, waardoor het risico van onderinvesteringen is ontstaan. Naast het toekomstgericht maken van het reguleringskader zijn er maatregelen genomen die gericht zijn op verbetering van de planning van de verzwarende van het elektriciteitsnet, waaronder de introductie van energieplanologie. Ook is er verruiming van de bestaande regelgeving, zoals de introductie van flexibele contracten voor gebruik van de infrastructuur.

Van oudsher zijn netbeheerders gewend om de transportcapaciteit in te richten op de pieken in het verbruik. Dit uitgangspunt is voor de toekomst niet meer houdbaar. Met het toenemende aandeel van wind- en zonne-energie worden de pieken en dalen alleen maar groter. Het vasthouden aan de piekbelasting als basis voor de omvang van het elektriciteitsnetwerk zou om een niet 'maakbare' uitbreiding van het elektriciteitsnet vragen. De uitbreiding op basis van de huidige plannen is op zichzelf al kwetsbaar genoeg. De lange vergunningsprocedures, tekorten aan personeel en onderdelen bij toeleveranciers, uitblijvende besluiten over toewijzing van percelen om te bouwen zijn een paar van de complicaties waar de netbedrijven op dit moment tegenoplopen. Om de toch al forse uitbreiding van het elektriciteitsnet enigszins beheersbaar te houden worden verschillende maatregelen genomen. Een daarvan is het investeren in opslagcapaciteit door de netbeheerders en de introductie van flexibele contracten. De andere zijn onder meer het aftoppen van de piek door het sturen van het verbruik met behulp van flexibele nettarieven. Ook het koppelen van vraag en aanbod op lokaal niveau is een van de alternatieven om het net te ontlasten. Deze combinatie van maatregelen is niet alleen nodig om de energietransitie 'maakbaar' te krijgen, maar ook om te voorkomen dat er onnodig veel middelen voor de uitbreiding van het elektriciteitsnet worden ingezet. Daarmee wordt uiteindelijk ook een onnodige stijging van de tarieven voor de afnemers voorkomen.

Opslagcapaciteit en conversie van elektriciteit dient een wezenlijk onderdeel te worden van de elektriciteitsinfrastructuur. Op dit moment zijn de netwerkbedrijven voor het investeren en exploiteren afhankelijk van commerciële aanbieders. Zij zullen echter alleen in lokale opslagcapaciteit investeren als op voorhand de businesscase positief is. Dit betekent in de praktijk dat de opslagcapaciteit gepaard gaat met veel handel in energie. Dit kan haaks staan op de doelstelling van netbedrijven om de belasting van het net lokaal te beperken. Daarnaast hebben netwerkbedrijven belang bij investeringen in opslagcapaciteit om niet alleen het netwerk op lokaal niveau stabiel te houden, maar ook aansluiting op het netwerk te verzekeren op plekken waar de maatschappelijke vraag groot is. Ook in het geval als het handelsvolume van energie beperkt is. De belangen tussen commerciële aanbieders en de publieke netwerkbedrijven zijn derhalve niet per definitie strijdig, maar lopen ook niet per definitie gelijk. Om die reden heeft de Staten Generaal recent besloten om netwerkbedrijven toe te staan om eigenstandig te investeren in opslagcapaciteit. Dit is wel aan voorwaarden verbonden. De voorwaarden – alleen eigen systeemtaken of in opdracht van derden – zijn vastgelegd in het amendement van de Tweede Kamerleden Kröger en Grinwis. Investeringen in opslagcapaciteit door netwerkbedrijven mag niet leiden tot een verstoring van de markt in opslagfaciliteiten. De ACM zal hier op toezien.

Toepassing van het afwegingskader

Bij toepassing van het afwegingskader gaat het niet alleen om de aanpassing van de wetgeving over opslag, maar ook hoe opslag integraal onderdeel kan worden in de besluitvorming en uitvoering van de energietransitie. Opslagcapaciteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de wens op opwekking en gebruik van elektriciteit zoveel mogelijk lokaal te houden. Dit vermindert de belasting van de landelijke en regionale transportnetten.

Burgers en bedrijven vormen in toenemende mate op lokaal c.q. wijkniveau netwerken om elektriciteit op te wekken én af te nemen. Dat begint met een goede inventarisatie van vraag en aanbod van elektriciteit en mogelijk ook warmte. De inventarisatie levert de input voor een plan voor het lokale energiesysteem en een besluit daarover. Netwerkbedrijven kunnen daar met hun expertise een faciliterende rol in spelen. Opslag

van elektriciteit maakt een belangrijk onderdeel uit van dat plan.⁵ De uitvoering van de plannen vraagt een meer gestructureerde en formele aanpak in de vorm van programmatische samenwerking. Participanten daarin zijn bedrijven die veel elektriciteit en warmte leveren en afnemen, alsmede coöperaties van samenwerkende burgers en bedrijven. Afhankelijk van de situatie kunnen commerciële partijen of netwerkbedrijven zorgen voor voldoende opslagcapaciteit. Uiteraard spelen gemeenten in dit proces een belangrijke rol. Idealiter stimuleren zij bottom-up initiatieven zonder daarbij vooraf op lokaal niveau een dwingend stramen op te leggen. Verder dienen zij kritisch te kijken naar belemmerende eigen regelgeving in bijvoorbeeld bestemmingsplannen en bouwvoorschriften om lokale energiesystemen mogelijk te maken. Dit proces staat echter wel in de kinderschoenen. Lokale bottom-up initiatieven starten meestal in de vorm van informele netwerken.

Op regionaal en lokaal niveau worden afspraken gemaakt over waar en in welke volgorde de elektriciteitsnetwerken verzaamd worden. Dit zijn afspraken die netbedrijven maken met gemeenten en provincies op basis van programmatische samenwerking. Naast de bouw van onderstations en plaatsing van elektriciteitshuisjes maken ook investeringen van opslagcapaciteit hier onderdeel van uit. Opslagcapaciteit kan geïnstalleerd worden door commerciële partijen mits de aanbiedingen tijdig en marktconform zijn. Bij het ontbreken van commercieel aanbod kunnen netwerkbedrijven zelf investeren voor de noodzakelijke opslagcapaciteit. Netwerkbedrijven moeten ook eigenstandig in opslagcapaciteit kunnen investeren als de stabiliteit en betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet dit vereist. In dat geval gaat het om het aanbrengen van een schakel binnen de eigen bedrijfsvoering.

Voorwaarde voor het kunnen investeren in opslagcapaciteit door netbeheerders is aanpassing van de wet- en regelgeving in deze. De wet is inmiddels aangepast, op basis daarvan wordt nu lagere regelgeving voorbereid. Onderdeel van de aanpassing is de toezichthoudende rol van de ACM. Deze moet enerzijds voorkomen dat er geen verstoring van de opslagmarkt plaatsvindt, maar anderzijds het publieke belang van uitbreiding van de opslagcapaciteit bewaken. Dit is nog een best een ingewikkelde opgave voor de toezichthouder. Meer in het algemeen dient kritisch naar toepassing van de Mededingingswet gekeken te worden, teneinde noodzakelijke samenwerking niet te blokkeren. Een meer fundamentele aanpassing van het speelveld is vooralsnog niet aan de orde. In deze fase van de transitie is het nog niet duidelijk hoe het energiesysteem er straks uit gaat zien. Dit maakt het lastig om de contouren van een toekomstige ordening in beeld te brengen.

Afwegingskader voor ordening en coördinatie bij opslag elektriciteit

	Samenwerking in netwerken	Programmatische samenwerking	Interne integratie werkprocessen
Speelveld beter benutten	Stimuleren van lokale initiatieven burgers en bedrijven voor lokale energiesystemen, inclusief opslag	Faciliteren uitvoering lokale energieplannen; regionale afspraken over energietransitie incl. opslagcapaciteit	
Spelregels aanpassen	Gericht aanpassen eisen RO-plannen en bouwvoorschriften bij ontwikkeling lokale energiesystemen	Aanpassen wetgeving om investeringen in opslag door netbeheerders mogelijk te maken	Opslag integraal onderdeel van exploitatie infrastructuur netbeheerders
Speelveld ingrijpend wijzigen	nvt	nvt	nvt

⁵ Het voorstel om netbedrijven naast het voorzien in opslagcapaciteit ook de mogelijkheid te geven op lokaal niveau (tijdelijk) productiefaciliteiten te installeren vervult een vergelijkbare functie in het oplossen van lokale congestie op het net. Dit voorstel was onderdeel van de recente wetswijziging.

Casus passende zorg in de regio



Uitgangspositie

In de zorgsector zijn ingrijpende stelselwijzigingen doorgevoerd. Doel van de stelselwijzigingen is om naast meer doelmatigheid ook tot een betere kwaliteit te komen door het stimuleren van innovatie. Onderdeel van de kwaliteitsverbetering is de klantenbejegening. Concurrentieprikkels moest onder meer de paternalistische cultuur in de zorg doorbreken. De stelselwijzigingen zijn gestart met de invoering van de Zorgverzekeringswet (ZVW) en de Wet Marktordening Gezondheidszorg (WMG) in 2006. Snel daarop volgde in 2007 de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De Jeugdwet (WJ) en de Wet Langdurige Zorg (WLZ), ingegaan in 2015, vormen het voorlopige sluitstuk. De toepassing van marktprikkels en decentralisatie waren de kern van de herordening. Marktprikkels door bevorderen van concurrentie met een mix van vrije prijsvorming en prijsregulering. Decentralisatie door regie en budgetten op een lager niveau te leggen, bijvoorbeeld bij zorgverzekeraars voor de ZVW en gemeenten voor WMO en WJ. Doelstellingen van de stelselherzieningen waren meer doelmatigheid en hogere kwaliteit door innovatie. Door meer doelmatigheid zou ook de groei van het totale zorgbudget worden omgebogen of op zijn minst afgeremd. Met het oog op de verwachte vergrijzing is het beheersen van het zorgbudget nodig om op de langere termijn een te groot beslag van zorg op het nationaal inkomen en de arbeidsmarkt te voorkomen. Dit om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg in de toekomst te borgen.

De vrije onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de ZVW op basis van het zogenaamde PxQ-principe hebben mede geleid tot fors hogere uitgaven in de zorg. Zowel het volume (zorgvraag) als de prijs zijn sterk toegenomen. Ook in andere sectoren van de zorg is een sterke groei van volume en budget zichtbaar. Zo lijkt de doelstelling van het terugdringen van het zorgbudget door de stelselwijzigingen niet gerealiseerd. Daar komt bij dat de beschikbaarheid van personeel op dit moment al urgent is en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van zorg nu al onder druk staat. Dit dwingt tot politiek-bestuurlijke ingrepen, de vraag is of deze gaan sporen met de uitgangspunten van de huidige ordening.

Omgaan met ordening

De eerste politiek-bestuurlijke reactie op de onverwacht sterke groei van de zorgbudgetten was de introductie van budgetplafonds op nationaal niveau. Deze werden niet vastgelegd op het niveau van instellingen, maar het uitgangspunt van 'vrije' onderhandelingen op decentraal niveau werd daarmee wel onder druk gezet. Onderhandelingen over verrichtingen en prijzen met aanbieders werden namelijk ingesnoerd met budgetplafonds. Omdat dit op lange termijn niet houdbaar is wordt naar andere wegen gezocht. Dit leidt in 2022 tot de vaststelling van het Integraal Zorgakkoord (IZA) waarbij de rijksoverheid samen met de spelers in de zorg een andere richting in slaan. De centrale doelstelling van de IZA-aanpak is om te komen tot passend aanbod voor zorg en welzijn op regionaal niveau. Dit omvat bijvoorbeeld naast 1e en 2e lijnzorg ook allerlei vormen van ondersteuning vanuit gemeenten in het sociaal domein (schulden, gezinsondersteuning, WMO, huiselijk geweld). Met passende zorg wil men de schaarse capaciteit beter benutten en op elkaar aan laten sluiten. Dit vraagt om een vorm van regionale sturing bij het verlenen van zorg. Dit moet niet alleen leiden tot meer doelmatigheid, maar ook tot een betere kwaliteit. Ketenregie kan namelijk zorgen voor een

betere aansluiting van zorg en ondersteuning op cliëntniveau. De regionale aanpak van IZA heeft dus niet alleen een efficiëncyslag als doelstelling, maar ook een kwaliteitsslag.

Het belangrijkste instrument in deze aanpak is afstemming en samenwerking tussen partijen. Dit klinkt logisch en vanzelfsprekend, maar is gezien de breedte van het terrein en de grootte van het aantal spelers een complexe opgave. Samenwerking kan verschillende vormen krijgen. Op lokaal- en wijkniveau ontstaan netwerken van verwijzers, zorgverleners en vaak ook gemeenten. Dit betreft samenwerking in de uitvoering van onder meer huisartsen, apotheken, thuiszorg en organisaties die door de gemeenten zijn ingeschakeld voor de WMO en de jeugdzorg. Doel is het delen van kennis, uitwisseling van ervaringen en soepele overdracht van klanten. Soms is ook sprake van een vorm van marktverdeling tussen aanbieders op wijkniveau. De bestaande netwerken zijn vaak bottom-up initiatieven met van oorsprong een sterk informeel karakter. Zij werken binnen het bestaande speelveld, maar kunnen hinder hebben van allerlei richtlijnen van uitvoeringsorganen of opdrachtgevers die namens overheden optreden, bijvoorbeeld over het vastleggen van allerlei informatie over patiënten en zorgverlening. Gerichte aanpassing is dan geboden.

Samenwerkingsverbanden waar meer spelers bij betrokken zijn en vaak een groter werkgebied bestrijken vragen al snel een formeel en gestructureerd aanpak. Een vorm van programmatische samenwerking is dan nodig. Afspraken gaan verder en worden veelal contractueel vastgelegd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over informatie-uitwisseling, wijze van intake en indicatiestelling, overdracht van klanten, bekostiging, etc. Dit kan uiteindelijk zelfs leiden tot integratie van werkprocessen van betrokken partijen. Zo hebben de zorgaanbieders in de regio Haaglanden alle Spoedeisende Hulp ondergebracht in een soort joint-venture. Dit kan in theorie schuren met de regelgeving voor mededinging. Dit geldt ook voor gevallen waarbij op lokaal niveau vormen van marktverdeling worden toegepast. Deze vormen van verdergaande samenwerking kan tot dusverre binnen het bestaande speelveld worden gerealiseerd, maar aanpassing van bestaande spelregels kan geboden zijn als er aanwijsbare blokkades ontstaan. Dit kan betrekking hebben op regelgeving voor data-uitwisseling, privacy, bekostiging en mededinging.

Om allerlei vormen van samenwerking te stimuleren en vaart te geven zijn in het kader van het IZA de grote regionale spelers als trekker aangewezen. Dit heeft wel als risico dat bestaande grote aanbieders, vaak de incumbents, dit proces gaan domineren. Zij zijn immers hier het beste voor geëquipeerd. Zo is de grootste zorgverzekeraar in de regio als trekker aangewezen voor het ontwikkelen van een regionaal zorgplan. Het leunen op grote bestaande aanbieders kan op korte termijn lucht geven, maar het kan tegelijkertijd prestatieprikkels wegnemen en op de lange termijn schadelijk zijn voor innovatie en doelmatigheid. Oligopolie- en monopolievorming moet voorkomen worden.

Welke consequenties deze ontwikkelingen voor de ordening hebben is moeilijk te voorspellen. Meer coördinatie en afstemming is noodzakelijk en de mogelijkheden daarvoor moeten binnen de ordening verruimd worden door het beter benutten van het bestaande speelveld en waar nodig gerichte aanpassingen van de spelregels. Voor een meer fundamentele wijziging van het speelveld lijkt het te vroeg. De opgave daarbij is om met verankering van afstemming en samenwerking voldoende prikkels voor innovatie en doelmatigheid in het stelsel te bewerkstelligen. Dit vraagt om een goede balans van krachten en tegenkrachten. Burgerinitiatieven kunnen daar wel een belangrijke rol in vervullen. Een veelgenoemd voorbeeld is Austerlitz Zorgt, waarbij professionele zorg en burenhulp worden gecombineerd. Dit ontlast de formele zorg én versterkt de gemeenschapszin. Het faciliteren van dit soort burgerinitiatieven door allerlei belemmeringen hiervoor weg te nemen is een belangrijke taak van zowel de rijksoverheid als de gemeenten. Daarnaast is het noodzakelijk om tijdig principiële politiek-bestuurlijke knopen door te hakken over toekomstige aanspraken en budgetten in het zorgdomein. Tot slot vraagt het op landelijk niveau een stroomlijning van het toezicht. Deze is nu in hoge mate verkokerd en kan bij een te beperkte scope van toezicht samenwerking frustreren. Ook bij toezichthouders is een parallelle vorm van programmatische samenwerking nodig om te voorkomen dat er onnodige blokkades worden opgeworpen in de ontwikkeling van passende zorg.

Toepassen afwegingskader

De weg die met meer regie en samenwerking wordt ingeslagen vraagt niet op voorhand een fundamentele aanpassing van het speelveld. Wel gerichte aanpassingen van regelgeving en uitvoeringsrichtlijnen als dit de effectiviteit van samenwerking in de weg zit. Een aanpak van ‘werkende weg’ is het meest effectief. Dus starten met samenwerking binnen het bestaande speelveld, waardoor blokkades in bestaande spelregels vanzelf zichtbaar worden. Een vereiste daarbij is wel dat noodzakelijke aanpassingen in regelgeving snel ter hand kunnen worden genomen en in de overgangsperiode een vorm van gedogen wordt toegestaan. De contouren van een nieuw speelveld zijn op dit moment nog niet te schetsen. Duidelijk is wel dat samenwerking geen lapmiddel is, maar een blijvend onderdeel zal zijn van het zorglandschap. Dit betekent dat in een eventuele aanpassing van de het speelveld in de toekomst een balans moet worden gevonden tussen de prestaties van de samenwerking als collectief en de prestaties van de deelnemende partijen afzonderlijk. Daarvoor dient een effectieve mix aan prestatieprikkels te worden ontwikkeld. Daarover nu al nadenken kan helpen om het proces van ‘werkende weg’ te faciliteren.

Afwegingskader voor ordening en coördinatie voor passende zorg

	Samenwerking in netwerken	Programmatistische samenwerking	Interne integratie werkprocessen
Speelveld beter benutten	Stimuleren bottom-up initiatieven op wijk/ dorp niveau, bijv. voor kennisdelen en koppelen zorgaanbod	Faciliteren structuren voor regie en samenwerking, bijv. gezamenlijke intake en overdracht klanten	Bundeling van (delen van) operationele werkprocessen, bijv. gezamenlijke SEH-post ziekenhuizen
Spelregels aanpassen	Aanpassen uitvoeringsrichtlijnen, bijv. administratieve vastlegging zorg	Aanpassen specifieke regels in wetgeving, bijv. data-uitwisseling, privacy, bekostiging	Voldoende ruimte voor joint-ventures zorgaanbieders in mededingingsregels
Speelveld ingrijpend wijzigen	Nadenken over balans tussen prestatieprikkels voor samenwerkingsverbanden enerzijds en voor afzonderlijke spelers anderzijds inzake doelmatigheid, innovatie en kwaliteit		Nadenken over nieuwe balans tussen samenwerking en mededinging



Uitgangspositie

In de Jeugdzorg is een ingrijpende transitie gaande. Met de nieuwe Wet Jeugdzorg (WJ) uit 2015 is de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de rijksoverheid en de provincies overgedragen aan de gemeenten. Tegelijkertijd is ook de bekostigingssystematiek gewijzigd. De budgetfinanciering vanuit de provincies en de vergoedingen op basis van de Zorgverzekeringswet (ZVW) zijn vervangen door financiering van aanbieders van Jeugdzorg door de gemeenten. Gemeenten krijgen hiervoor een uitkering vanuit de rijksoverheid via het Gemeentefonds. Gemeenten zijn op basis van de Jeugdwet verplicht om zorg in te kopen bijvoorbeeld door een periodieke aanbesteding van diensten. Het instrument inkoop van diensten is ingezet om aanbieders door marktwerking te prikkelen tot meer innovatie en doelmatigheid. Het idee achter de ingreep was dat dit het meest effectief op gemeentelijk niveau gerealiseerd zou kunnen worden. Bij de decentralisatie zijn de verwachte besparingen op voorhand door de rijksoverheid verdisconteerd in de uitkering vanuit het Gemeentefonds. Vanwege de toenemende vraag naar jeugdzorg is een groot deel van deze bezuinigingen in de afgelopen jaren teruggedraaid. De budgettaire aanvullingen zijn echter eenmalig, de bij de decentralisatie beoogde besparingen zijn voor de langere termijn nog niet losgelaten. Gezien de structurele groei van de vraag lijkt dit uitgangspunt niet realistisch. Al met al is door de groeiende vraag de toegankelijkheid van de jeugdzorg in het geding en dan met name voor meer complexe en specialistische jeugdzorg.

De groei in de jeugdzorg is een groot punt van zorg voor beleidsmakers. Niet alleen vanwege de budgettaire consequenties, de vraag is ook of het sterk gegroeide beroep op jeugdzorg passend en effectief is. Het feit dat nu elk jaar 1 op 7 jeugdigen beroep doet op jeugdzorg kan nauwelijks als wenselijk worden ervaren. De sterke groei van de vraag wordt door velen toegeschreven aan de decentralisatie van gemeenten. Daarbij wordt ook aangegeven dat de groei vooral zit in de 'lichte' – en voor de gemeenten relatief goedkope – gevallen zit. Er zijn echter ook stemmen die zeggen dat de structurele groei al voor de decentralisatie is ingezet en dus ook bij continuering van het oude stelsel zou zijn opgetreden. De groei van het aantal kinderen in behandeling lijkt niet zozeer het gevolg van een hogere instroom, maar komt vooral door het langer worden van hulpverleningstrajecten. Dit is een belangrijke oorzaak van de toename van het budget voor jeugdzorg. Net als bij de gezondheidszorg als geheel is een principiële discussie over de reikwijdte van de jeugdzorg op zijn plaats. Makkelijk is dit niet, omdat in tegenstelling tot veel medische zorg het effect van een therapie op de symptomen voor een individu lastig te voorspellen is.

Omgaan met ordening

De resultaten van de herordening zijn nog lastig te beoordelen. In feite is het transitieproces nog volop gaande. Daar komt bij dat gemeenten binnen de wettelijke kaders zelf invulling kunnen geven aan de wijze van contractering. Gemeenten worden daarbij in de nabije toekomst mogelijk verplicht om een gedeelte van de inkoop op regionaal niveau vorm te geven. Dit om te zorgen voor een goede afstemming van jeugdzorg op regionaal niveau en om voldoende schaal te hebben bij het organiseren van het inkoopproces. Voor de regio's zijn er drie manieren om zorg in te kopen: de PxQ-financiering, trajectfinanciering en taakgerichte financiering. Elke regio kiest zelf welke vormen van contractering worden toegepast. Daarbij worden tevens

de randvoorwaarden bij de contracten vastgesteld, bijvoorbeeld over verplichtingen tot samenwerking. Dit betekent dat de ordening van de jeugdhulp op regionaal niveau verschillende varianten kent. Dit betreft niet alleen de wijze van contractering, maar ook de bijhorende regelgeving op regionaal niveau. De ordening op regionaal niveau is derhalve niet eenduidig, maar divers.

Het proces om tot een evenwichtige inrichting van de inkoop van jeugdzorg te komen is er uiteraard een van vallen en opstaan. Behalve de keuze voor de vorm van contractering gaat het daarbij ook om het toepassen van drempels voor aanbieders. In de loop van de jaren hebben de nodige regio's bewust het aantal aanbieders teruggebracht, teneinde niet alleen versnippering in het aanbod te voorkomen, maar ook als regionale opdrachtgever beter grip te houden op het speelveld. Het bewust verminderen heeft wel als risico dat er opnieuw te dominante spelers ontstaan en er te weinig nieuwe innovatieve zorgaanbieders diensten kunnen aanbieden. Gegeven de verschillen in vormgeving van de jeugdzorg op regionaal niveau en het feit dat het leerproces in volle gang is, maakt het moeilijk om nu al te beoordelen of de stelselwijzigingen leiden tot meer doelmatigheid en innovatie.

In toenemende mate verplichten regio's aanbieders tot meer samenwerking, zeker als het gaat om meer complexe vormen van jeugdzorg. Doel is niet alleen om schaarse capaciteit beter te benutten, doel is ook om tot betere kwaliteit te komen door de ontwikkeling van goed aansluitende trajecten in met name complexe hulpvragen. Vaak start deze samenwerking in de vorm van 'lichte' netwerken gericht op uitwisseling van informatie en ervaringen, onder andere door bespreking van casuïstiek en het in kaart brengen van de regionale en lokale vraag naar jeugdzorg. Op basis van een dergelijke inventarisatie kunnen gemeenten in de aanbesteding desgewenst eisen stellen aan de samenwerking tussen ketenpartners. Waar samenwerking betrekking heeft op de organisatie van de hulptrajecten in ketens is een meer gestructureerde vorm van samenwerking nodig. Dit is in feite een vorm van programmatische samenwerking. Er zullen echter ook aanbieders zijn die een andere weg kiezen door alle zorg in huis te organiseren met verbreding van het eigen aanbod. Dit is geen probleem zolang daarmee niet een te grote regionale marktmacht van de betreffende aanbieders ontstaat. Een tussenweg is integratie van een deel van de werkprocessen van verschillende aanbieders in de vorm van een soort joint-venture. Mededingingsregels moeten dit niet in de weg staan. Boven genoemde vormen van samenwerking hebben betrekking op cliënten die al in het systeem zitten. Vanuit de gemeente is het echter ook belangrijk om grip te krijgen op de instroom. Dit vraagt een goede samenwerking met huisartsen, omdat die een eigenstandige bevoegdheid hebben in de doorverwijzing naar jeugdzorg.

Een vervolgstap op samenwerking binnen de jeugdzorg is samenwerking met aanpalende domeinen van zorg en hulpverlening. Denk bij het laatste aan bijvoorbeeld onderwijs, kinderopvang en schuldhulpverlening. Het kunnen koppelen van jeugdzorg aan lokale vormen van hulpverlening was een belangrijk motief voor decentralisatie. Koppelen van vormen van zorg en hulpverlening door samenwerking stelt wel eisen aan onder meer informatie-uitwisseling, overdracht van cliënten en de wijze van bekostiging. Schotten tussen stelsels moeten worden overbrugd of weggenomen, uiteraard met in acht neming van de regelgeving rond privacy. Dit vraagt om een gestructureerde aanpak in de vorm van programmatische samenwerking. Zo nodig met aanpassing van regelgeving en richtlijnen op nationaal en regionaal/lokaal niveau.

Veel verbeteringen in de jeugdzorg kunnen plaatsvinden binnen het bestaande speelveld, al zijn gerichte aanpassingen van de spelregels in de vorm van regelgeving op nationaal niveau en richtlijnen op regionaal/lokaal niveau wel nodig. Aanpassing van het speelveld is vooralsnog niet nodig. Een mogelijke uitzondering betreft de positie specialistische jeugdzorg. Een deel van deze zorg is ondergebracht bij landelijke aanbieders. Dit is relatief dure zorg waarvan de vraag op regionaal niveau beperkt is. Vanwege de hoge kosten zijn regio's/gemeenten terughoudend met doorverwijzing naar landelijke instellingen, waardoor het draagvlak van deze organisaties onder druk is komen te staan. Om de inkoop van zorg bij landelijke specialistische zorg te stroomlijnen zijn er nu collectieve contracten die de VNG afsluit met de landelijke aanbieders. De vraag of dit voldoende is om de capaciteit van de landelijke specialistische jeugdzorg te borgen en of een meer fundamentele ingreep nodig is in de vorm van aanpassing van het speelveld. Bijvoorbeeld door de zeggenschap over budget en capaciteit weer op landelijk niveau te leggen. In dat geval wordt de aanbesteding die loopt via de VNG vervangen door landelijke financiering op basis van capaciteit en prestaties. Daarvoor is wel

aanvullende regelgeving nodig voor de indicatiestelling en de overdracht met de regionale/lokale jeugdzorg. Dit vraagt om een heldere scheidslijn tussen landelijke en regionale specialistische hulp en scherp toezicht op aanbieders die beide vormen van zorg aanbieden, teneinde kruissubsidiëring te voorkomen. Het risico van het verbijzonderen van de landelijke specialistische hulp is dat er nieuwe schotten ontstaan tussen de landelijke en regionale voorzieningen. Mogelijk is dan een herschikking van taken tussen landelijke en regionale specialistische jeugdzorg wenselijk.

Toepassing van afwegingskader

Fundamentele aanpassingen van de ordening voor jeugdzorg op regionaal niveau is niet nodig. De ingezette transitie met de decentralisatie is nog volop in ontwikkeling. Veel van de verbeteringen zijn mogelijk binnen het bestaande speelveld met name door verankering van samenwerking tussen betrokken spelers. Niet alleen op gebied van jeugdhulp, maar ook breder met andere domeinen van zorg en hulpverlening op regionaal en gemeentelijk niveau. Het stimuleren van netwerken en faciliteren van programmatische samenwerking tussen de spelers op gebied van jeugdzorg en breder met andere relevante partijen op gebied van zorg en hulpverlening is geboden. Dit vraagt daar waar nodig gerichte aanpassingen van regelgeving op nationaal niveau en richtlijnen op regionaal niveau. Een fundamentele herordening is niet aan orde met mogelijk een uitzondering voor landelijke specialistische jeugdzorg. De verantwoordelijkheid daarvoor op landelijk niveau leggen kan nodig zijn om de capaciteit en kwaliteit op peil te houden. Dit heeft echter ook nadelen, zodat een goede afweging noodzakelijk is. Mogelijke nadelen zijn het ontstaan van kruissubsidies en een gebrekkige afstemming tussen het landelijke en regionale niveau.

Afwegingskader voor ordening en coördinatie Jeugdzorg

	Samenwerking in netwerken	Programmatische samenwerking	Interne integratie werkprocessen
Speelveld beter benutten	Stimuleren van bottom-up initiatieven regionaal/ lokaal niveau bijv. inzicht zorgvraag en kennisdelen	Faciliteren van structuren voor regie en samenwerking, bijv. gezamenlijke intake en overdracht	Ruimte voor verbreding van dienstverlening aanbieders, waken voor marktmacht
Spelregels aanpassen	Aanpassen uitvoeringsrichtlijnen, bijv. eisen aan samenwerking bij aanbesteding	Aanpassen van specifieke regelgeving, bijv. data-uitwisseling, privacy, bekostiging	Voldoende ruimte voor joint-ventures zorgaanbieders in mededingingsregels
Speelveld ingrijpend wijzigen	Nadenken over borging van capaciteit van landelijke specialistische zorg, eventueel door landelijke aansturing en financiering		Toezicht op kruissubsidiëring aanbieders specialistische zorg

