

Vraagsturing: de noodzaak van goed politiek management

Gepubliceerd in: Christen Democratische Verkenningen, Themanummer 2002, nr 7,8,9, Den Haag, september 2002

‘Vraagsturing’ is ‘in’ en de verwachtingen zijn hooggespannen. Er is een opvallend brede politieke consensus dat het introduceren van (meer) vraagsturing zal helpen de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. Deze consensus strekte zich tijdens de recente verkiezingen zelfs uit van (groen-)links tot gematigd liberaal. Het breed gedragen politieke idee dat 'vraagsturing' een oplossing is wordt dan ook nog eens geopperd voor vrijwel alle sectoren van dienstverlening: van gezondheids- en welzijnzorg tot onderwijs tot additionele en sociale arbeidsvoorziening. Zoveel politieke eensgezindheid is tamelijk uniek. In het recente verleden konden veel politiek-bestuurlijke hypes niet steunen op eensgezindheid en kon de voorkeur van de ambtenarij om per sector met haar eigen oplossingen-jargon te komen, volop worden uitgeleefd. De nu heersende politieke eensgezindheid biedt potentieel veel voordelen. Er zijn echter ook risico's aan verbonden. Te weinig overeenstemming leidt tot kritiek, maar teveel overeenstemming ook. De kans is nu groot dat wetenschap en journalistiek elkaar vinden in hun hobby: *politician bashing*. In plaats van de de consensus toe te juichen, slaat de scepsis, mogelijk gebaseerd op jaloezie, toe. ‘Panacee voor alle kwalen’, ‘onvoldoende doordacht instrument’, ‘modieus en gebrek aan eigen creativiteit’, ‘elkaar gedachteloos napratende politieke kaasstolp’ zijn dan termen waarin de kritiek al snel wordt verrat. Het management in de diverse publieke sectoren is ook bedreven in deze vormen van ongelooft, kritiek en scepticisme. De brede consensus zal in de komende jaren verzilverd moeten worden. Dat zal geen sinecure zijn omdat de uitwerking en implementatie ervan allerei lastige en controversiële kanten heeft. 'Vraagsturing' mag niet alleen maar 'management by speech' blijven: zonder overtuigende uitwerking en verdediging kan de brede consensus over vraagsturing heel gemakkelijk in duigen vallen. Daarom is het allereerst zaak heldere antwoorden te geven op veel gestelde vragen: ‘Wat is vraagsturing?’, ‘Waar is het een oplossing voor?’, ‘Wat zijn de eventuele negatieve effecten en condities waaronder het succesvol kan worden toegepast?’ En nog belangrijker: past de politieke modieusheid en eensgezindheid bij de managementwerkelijkheid van dit moment? Is het het juiste instrument op het juiste moment? Voor politici is het natuurlijk ook uitermate relevant of 'vraagsturing' gaat helpen de nieuwe politieke doelstellingen te verwezenlijken. Als een ‘hype’ niet helpt, keert de retoriek zich immers tegen de politici, die haar uitgevent hebben. Het volk rekent immers bij verkiezingen wel af op resultaten.

De theoretische en conceptuele vragen als ‘Wat wordt verstaan onder vraagsturing?’ en ‘Waar wordt het geacht een oplossing voor te zijn?’ worden elders in dit nummer, zoals bij De Vijlder en Bovenberg al behandeld en kritisch gezien.

Mijn eerste stelling is dat het concept 'vraagsturing' een behoorlijke kans van slagen heeft in de bestuurlijke en managementwerkelijkheid van de publieke dienstverlening van dit moment. Maar de weg naar werkelijke realisering ervan zal niet makkelijk zijn.

‘Vraagsturing’ introduceert marktachtige prikkels en versterking van de invloed van de vraag en vrager binnen publiek gedefinieerde en gefinancierde dienstverlening, hetgeen leidt tot spanningen. De slagingskans van vraagsturing hangt af van de manier waarop de

nieuwe regering zal omgaan met deze spanningen, samen te vatten in vijf praktische vraagstukken intrinsiek verbonden aan meer vraagsturing:

1. Heldere definitie van normen, rechten en prestaties verbonden aan de publieke regulering en financiering en wijze van garanderen hiervan, ook bij uitvoering door private organisaties;
2. Effectief en betrouwbaar toezicht, in een mix van publieke en private verantwoordelijkheden, scherp en lerend ingericht, omdat we ons in sommige sectoren eigenlijk geen ‘trial and error’ of achteraf sturen op incidenten kunnen veroorloven;
3. Bevorderen van de zelfwerkzaamheid van de ‘nieuwe markt’, een markt ontstaat uiteindelijk niet door regulering, maar door interacties en gedrag van vragers en aanbieders.
4. Handhaven van een minimum wettelijk niveau voor de rechthebbende burger binnen beperkte publieke financiële kaders
5. Procesmanagement van het overgangsproces: stappenplan, timing, politieke en maatschappelijk consensusbuilding, omgang met ‘near accidents’ in de overgang.

De kracht van ‘vraagsturing’ als centraal beleidsconcept

We hebben al vele richtinggevende beleidsconcepten gehad, zoals ‘privatisering’ en ‘contracting out’ (hoogtepunt jaren tachtig en negentig, uitloop naar begin deze eeuw) en, andere, vaak met meer ambities toegepast in Angelsaksisch gebied, zoals ‘reinventing government’ (eerste periode Clinton administration) en ‘third way’ (Giddens tijdens revival van Labour, hoogtepunt eind vorige eeuw) Nederland kauwt nog op reeds geïntroduceerde maar nog niet ver geïmplementeerde concepten als ‘managed competition’ en ‘marktwerking’ wellicht met uitzondering van het concessiestelsel voor het openbaar vervoer. Toch liggen deze concepten, evenals het begrip ‘quasi-markets’, dicht aan tegen het concept ‘vraagsturing’. In de kern gaan we daarmee weg van privatisering als overdracht van publiek eigendom aan bedrijfsleven naar introductie van allerlei marktgelijke prikkels, vaak nog steeds binnen sterk politiek ingerichte financieringsconstructies en organisaties, om daarmee de nadelen van starre planning en intern gerichte ambtelijke uitvoering tegen te gaan. Je zou kunnen zeggen dat we in subtielere, of zo je wilt, doordachtere vormen van liberalisering terecht aan het komen zijn.

Lessen uit de naieve privatisering vanaf de jaren tachtig¹

De eerste privatiseringsbegrippen waren feitelijk weinig dynamisch: uitgegaan werd van bestaande organisaties en structuren en vervolgens werden deze geheel of gedeeltelijk in eigendom of op contractbasis ‘overgedaan’ aan het bedrijfsleven. Vanuit uitgekristalliseerde institutionele verbanden verschoven stukken organisatie van eigendom en management. Eigenlijk werd daarbij onvoldoende onderkend in welke

¹ Mede gebaseerd op een drietal internationale debatten in het Executive Exchange Network over internationale ‘missers’ in marktwerking, mede georganiseerd door Public SPACE

context dergelijke publieke en private organisaties functioneren en dus waar deze organisatorische structuren en stijlen van leidinggeven vandaan komen en naartoe gaan. Daarachter lag het wat naïeve geloof dat het bedrijfsleven vrijwel altijd efficiënter en effectiever opereert dan de overheid. In het licht van zeer recente gebeurtenissen rond frauduleus handelen en boekhouden, zoals bij Enron, Xerox en Merck, vinden we dit natuurlijk nu wel erg veel vertrouwen in de goedheid van het handelen van bedrijfsmanagement, maar er is eigenlijk al veel langer twijfel. Deze komt voort uit het feit dat we via de implementatie van vele privatiseringscases inmiddels al veel meer geleerd hebben over de context waarin bedrijfsleven opereert. Zodanig zelfs dat ons de uitwassen van een te ver doorgevoerd geloof in aandelenkoersen en ‘shareholder value’ al langer duidelijk waren en deze actuele uitwassen ons in zekere zin dan ook niet eens verbazen.

Dergelijke lessen zijn:

- Privatisering leidend tot een privaat monopolie is ‘the worst of two worlds’ (o.a. Loodswezen)
- Privatisering van basisvoorzieningen, die de burger vervolgens onontkoombaar toch nodig heeft, verlegt alleen de kosten vanuit boekhoudkundig oogpunt, het verdwijnt uit het zicht van degenen die de collectieve lasten beheren (overigens binnen Europese afspraken niet onbelangrijk), maar zijn voor de burger per saldo nadelig en bouwen de schaalvoordelen van de voorziening af. In veel opzichten is de burger immers vaak een ‘captive customer’ en kan niet anders dan betalen voor belangrijke voorzieningen. Voorbeeld hiervan uit het verleden is het uitkleden van het collectief gefinancierde deel van de tandartszorg, waarna eenieder zich verder bijverzekerde. In totale kostenomvang was daarmee de burger per saldo meer geld kwijt, alleen was een geringer deel hiervan zichtbaar in de boekhouding van het Ministerie van Financiën. Een ander fraai voorbeeld vormen de oorspronkelijke plannen tot tolheffing, waarbij burgers zonder de mogelijkheid van alternatieve rijroutes zouden moeten gaan betalen voor gebruik van wegen waar ze voorheen gratis overheen konden (en hun woon-werksituatie op hadden ingericht) en vermoedelijk via belastingen al voor betaald hadden!
- Privatisering leidt ook tot extra kosten, zoals extra PR, managementvergoedingen en kosten van faillissement (o.a. kraamzorg)
- Privatisering vergt een actief beleid om reële monopolies af te breken (o.a. telecom)
- Privatisering van een bedrijf met sterke investeringsachterstand (o.a. Railtrack in UK) of onvoldoende investeringsbuffer (o.a. NS in de oorspronkelijke opzet om toe te werken naar privatisering) leidt juist niet tot verbetering van dienstverlening, maar tot een hijgerige jacht op korte termijn nettowinst om daarmee in aanmerking te komen voor beursnotering of -kapitaal; noodzakelijke investeringen worden dan juist uitgesteld.
- Misschien wel de belangrijkste les: geen enkele markt functioneert zonder ordening en bewaking van deze ordening en daarin spelen overheid en wettelijke rechten en inrichtingen, zoals toezichthouders, een cruciale rol. Een markt zonder scheidsrechter stort onder zijn eigen dynamiek in, omdat individuele bedrijven uiteindelijk geen belang hebben bij concurrentie. Uiteindelijk eet de grootste haai altijd alle andere vissen op in een afgesloten vijver. Marktdaep ten zullen beweren

- dat er bijna geen afgesloten markten zijn, omdat er altijd kansen zijn voor nieuwkomers, bijvoorbeeld de upstart Microsoft versus IBM. Maar soms duurt het te lang om daarop te wachten of zijn de misstanden en gebrek aan consumentenvrijheid te groot of worden er wel erg onoorbare belemmeringen opgeworpen. Ditzelfde Microsoft toont dit jaren later zelf aan in wat dan weer opnieuw een 'volwassen' markt is!
- Tenslotte en meest actueel: privatisering en marktwerking van publieksdiensten zijn niet alleen kwesties van techniek, instrumentarium, incentives en ander economenjargon, maar vooral ook van psychologie, vertrouwen en moreel leiderschap! Niet alleen *wat* je privatiseert en *hoe* je privatiseert zijn belangrijke kwesties, maar ook naar *wie*! Zowel de genoemde corporate governancemissers in het grote Amerikaanse bedrijfsleven, maar ook de missers in het beheer van publieke middelen zoals bij de provincie Zuid-Holland of de excessieve salarisstijgingen in liberaliserende sectoren als zorg en energie gaan over dit vertrouwen en de aanwezige moraliteit. Dit geldt natuurlijk nog in verhevigde mate bij schaarse publieke diensten aan kwetsbare groepen burgers. In feite wordt de vraag of iets geprivatiseerd kan worden dan niet langer alleen een beleidsinstrumentele of economische afweging, maar wordt de dimensie van het vertrouwen in het morele gehalte en het zelfreinigend vermogen van de organisaties waaraan de publieke dienstverlening zou worden overgelaten veel belangrijker. Grofweg kennen we daarin drie grote systemen, die overigens toenemend door elkaar lopen, namelijk overheidsorganisaties, private commerciële ondernemingen en private non-profitorganisaties. De vraag in welk type organisatie je het meest vertrouwen stelt, blijkt in Nederland keurig ideologisch en politiek verdeeld te zijn, respectievelijk naar PvdA, VVD en CDA. De LPF zou ik op dit moment inschatten als een partij met vooral vertrouwen in het kleinschalige bedrijfsleven, een beetje de achterban van MKB Nederland.² Kortom: privatisering is in hetzelfde stadium aanbeland als de beste typering van de afgelopen nationale verkiezingen: *'It's **not** the economy, stupid'*.³

De lessen voor politiek en publiek management uit de privatiseringsoperaties

Eigenlijk hebben we langs deze weg vooral geleerd in welke context het bedrijfsleven het beste functioneert en hoe deze context zijnde 'de markt', vaak geleidelijk, moet worden geïntroduceerd op terreinen waar deze niet of onvoldoende aanwezig is.

Op het moment dat we praten over overdracht van publiek naar privaat of minstens toelaten van meer privaat ondernemerschap is het juist de publieke sector die dit met planning en beleid moet realiseren. Je zou kunnen zeggen dat de expertise en inzichten in het werkelijk functioneren van het marktmechanisme de afgelopen tientallen jaren in de publieke sector van beleidsmakers en beslissers sterk is gegroeid. Van een statische overdracht van gestolde structuren van publiek naar privaat hebben we geleerd naar de

² Hoewel ik denk dat ze concepten zoals van M. Harper in 'Public services through private enterprise. Micro-privatisation for improved delivery' ITP 2000 wel weer te soft en te zeer gericht op ontwikkelingssamenwerking zullen vinden

³ Jack Monasch, campagneleider PvdA, in Volkskrant kort na 15 mei 2002

dynamiek te kijken en beter af te wegen welke maatregelen in welke verhouding en met welke timing adequaat zijn. Het ministerie van EZ beschouwt zich niet voor niets inmiddels als rijksoverheids expert op het vlak van ‘introductie van marktwerking’ en zeker niet langer als de kampioen van ‘privatisering’. Overigens zou je er dus op grond van de lessen die ik hiervoor heb aangegeven er sterk aan kunnen twijfelen of de volgende slag in privatisering en marktwerking niet zozeer *beyond economics* is, dat alleen het ministerie van EZ dan een wat magere verankering is in het rijksbeleid. Dat is de vergrote subtiliteit van het beleid waar ik het over had. Dit leerproces is zeker ook doorgemaakt door de politieke ideologen pro bedrijfsleven, zoals deze vooral in het liberale kamp te vinden zijn. Nog steeds zijn VVD en LPF te typeren als voorstanders van bedrijfsmatig werken, introductie van commerciële prikkels en markten en vooral meer ruimte en markt voor private commerciële organisaties, ook in publieke dienstverlening, maar ook zij zullen dat subtieler en meer volgens sturingsprincipes vormgeven dan Thatcheriaans de boel maar over de schutting van ‘het bedrijfsleven’ te gooien. Sterker nog het leerproces heeft ertoe geleid dat ook een partij als de LPF veel krachtiger aanduidt wat vooral niet geprivatiseerd moet worden, zoals NS en Schiphol (gedeeltelijk). Overigens sluit ik niet uit dat met name de LPF nog steeds het sentiment heeft van de echte (kleine) ondernemer: ‘Laat ons het maar doen, want jullie (lees: de publieke sector) weten niet wat markten en ondernemen inhouden’. Daarmee overigens in mijn ogen dus ernstig onderschattend het verschil tussen macro-inzichten die nodig zijn om markten te creëren en in stand te houden en meso-inzichten die voortkomen uit werkelijk en succesvol privaat ondernemerschap! Dit is zo’n beetje vergelijkbaar met veronderstellen dat een goede dokter ook wel een goede minister van volksgezondheid zal zijn.

Dat is de subtiele tussenstand rond ‘privatisering’ waar we staan anno 2002 nu het nieuwe kabinet aantreedt. In het licht van die verbeterde aandacht voor de marktcontext van het bedrijfsleven en vooral hoe je die vanuit publieke kaders en wetgeving geleidelijk introduceert past in hoge mate het concept en instrument ‘vraagsturing’. Hiervoor is dus ook grote politieke steun, al zal dat bij de *diehards* van de marktwerking, zijnde VVD en LPF knarsetandend zijn.

Als je al verwijten zou moeten maken naar de ideologen ter linker zijde dan betreft het feitelijk het verwaarlozen van de counterpart van privatisering, hoe subtiel ook, namelijk de verbeterde inrichting en sturing van de publieke sector zelf met alle wettelijke, politieke en ambtelijke mechanismen die daarin denkbaar zijn. Zowel bij de discussie over de hernationalisatie van de NS als die over het terugdraaien van de privatisering van de faciliteiten van de energiedistributiebedrijven, zag je dat er geen concepten waren ontwikkeld en ideologisch omarmd die verder invulling gaven aan een overheidsvisie op basis van *‘steering, not rowing’*. Er waren in de argumenten feitelijk steeds maar twee extreme mogelijkheden in het spel, namelijk oftewel privaat en dan nog de meest extreme vorm namelijk commercieel en vrij verhandelbaar op de aandelenmarkt oftewel overheid en ook daar in de meest extreme vorm namelijk departementsambtenaren in de raad van commissarissen van het private deel en opnemen van de andere onderdelen volledig in het departement.

Ook aan die klassieke overheidskant had zich de afgelopen periode een openlijk leerproces kunnen en moeten voltrekken dat tot meer subtiliteit in het denkkader en instrumentarium had moeten leiden.⁴

In andere landen is er geëxperimenteerd met zaken als *'performancemeasurement'*, *'benchmarking'*, *'virtual tendering'*. Nederland heeft goede ontwikkelingen gehad als *'institutionele vernieuwing'*, onder andere leidend tot andere begrotingsregels en agentschapvorming, *'publiek private financiering'* en bijvoorbeeld de rapporten Sint en Wiegel, respectievelijk over verzelfstandiging en kerndepartementen. Ik heb de indruk dat gemeenten hier stilzwijgend veel verder in gegaan zijn en met duidelijker sturingsconcepten werken dan de rijksoverheid als het gaat om aansturing van grote diensten e.d. Dit alles is in het buitenland vaak grofweg aangeduid als *'new public management'*⁵ en heeft daar op sommige plaatsen ook zeker furore gemaakt. Op die weg had ook in Nederland meer gekund en ontmoeten.⁶ Dus ook door deze intellectuele armoede en gebrekkige bestuurlijke praktijk van continue verbetering van sturing bij het overlaten van taken aan overheidsorganisaties, is het praktisch en ideologisch begrijpelijk dat het concept *'vraagsturing'* nu in een rijke bodem en historie opbloeit.

*De vergeten variant: Delegatie naar en samenwerking met private non-profit-organisaties*⁷

Resteert voor een juiste afweging van de bindende en ideologische kracht van het concept *'vraagsturing'* nog de bespreking van een ander concept, namelijk *'inschakeling non-profit-organisaties'*. Dit laatste door mij al sinds tien jaar aangeduid als *'maatschappelijk ondernemingen'*. In het kort komt het erop neer dat de *'maatschappelijke onderneming'* een erkende private non-profitorganisatie is die in hoge mate wordt gefinancierd vanuit publieke/collectieve middelen en daarvoor ook publieke dienstverlening volgens wettelijke rechten en regels levert. Ook de vraag aan welke doelgroepen deze organisatie levert, is vaak wettelijk gereguleerd. Tegelijk houdt het concept wel in dat dergelijke organisaties niet wordt verboden of worden tegengewerkt in het verrichten van diensten op commerciële basis. Dus weliswaar is de doelstelling non-profit, maar het is niet verboden in het geheel van activiteiten ook for-profit te werken. Tenslotte houdt het concept in dat deze private organisaties, die immers een sterk *'hybride'* karakter hebben en tegelijk belangrijke vormen van publieke dienstverlening verzorgen, onder grote druk staan zich zelfstandig te verantwoorden naar de samenleving en daar stimulerend en betrokken middenin staan. Het private karakter in een publiek veld leidt tot *'noblesse oblige'*, deze organisaties zouden *'roomser dan de paus'* moeten zijn als het gaat om

⁴ In feite is die discussie nog maar net begonnen in politieke zin en even naïef als de oorspronkelijke privatiseringsdiscussie, namelijk vanuit statische structuren die van zeggenschap verschuiven, zie o.a. *'Publieke belangen in de markt. Afwegingen bij liberalisering en privatisering'* Tweede Kamerfractie PvdA, juni 2001

⁵ zie o.a. Eppink&De Waal in *'Exploring Public Sector Strategy'* Johnson&Scholes, Pearson Education 2001

⁶ De opening van het debat, *too little too late*, kwam onder andere van Bussemaker&van der Ploeg in *'Leven na Paars?'*, Prometheus 2001, o.a. pag. 33 e.v., overigens ook Bomhoff, pag. 97 e.v.!

⁷ *'Third Party Government'* zie L. Salamon, *'Partners in Public Service'* Johns Hopkins University Press 1995



legitimering van beslissingen, uitleg van beleid, toelating van inspraak en medezeggenschap op belangrijke keuzen. Binnen dit concept zouden deze organisaties zich nog sterker naar stakeholders moeten verantwoorden en transparant functioneren dan bedrijfsleven en overheidsorganisaties. De praktijk is echter op dit moment vaak niet zo, maar wel groeiend. Ook CDV heeft in het verleden veel aandacht besteed aan dit concept.⁸ De afgelopen jaren was de commercialiseringstrend in dit veld van instellingen een belangrijk issue, met zowel van CDA als van PvdA huize grote bezwaren vanuit de angst dat het de focus van dergelijke instellingen op werkelijke probleemgevallen en werkelijke publieksgroepen weg zou halen ten gunste van degene met voldoende koopkrachtige vraag. Vanuit VVD-huize betrof het bezwaar vooral de kans op concurrentievervalsing en verstoring van (bestaande) markten. Die strijd lijkt inmiddels gestreden en kan worden opgelost met duidelijke regels inzake scheiden van geldstromen en risico's en een juist toezicht daarop, startend bij de private organisaties zelf en het (verder te verscherpen) intern (raad van commissarissen/toezicht) en accountantstoezicht. Dit is ook de lijn van het recente voorstel van de commissie corporate governance van Zorgverzekeraars Nederland waarin ik participeerde: helder onderscheid in rechtsvormen en geldstromen, maar eveneens een duidelijk integraal verantwoordelijk bestuur, intern toezicht en intern gereguleerde burgerinspraak. Achtergrondredenering hierbij is dat de overheid in het delegeren van taken en middelen aan private organisaties uitdrukkelijk synergie beoogt met het reguliere private ondernemerschap, zowel maatschappelijk als commercieel. Een verdergaand scheiden via wettelijke regulering van de inrichting van dergelijke organisaties waarbij ook geeist wordt dat het bestuur van de private poot is gescheiden van het bestuur van de publieke poot past hier niet bij en leidt juist tot verambtelijking daar waar je een krachtig privaat bestuur wil. Meer twijfel heb ik over het voorliggende wetsvoorstel 'Markt en overheid', omdat dit weliswaar uitgaat van dezelfde hoofdlijn, maar vervolgens feitelijk vooral een sterk procedurele wet is geworden die heel veel toelaat, indien men maar een juiste formele bestuurlijke besluitvorming eronder legt. In praktijk zal de impact hiervan praktisch niet groot zijn en vooral voer voor juristen en beleidsmedewerkers betekenen.⁹

Het concept in de bestuurlijke en maatschappelijke praktijk: slaag- en faalfactoren¹⁰

Nu is er echter een nieuw issue in opkomst: de effecten van meer marktwerking en dus concurrentie op kwaliteit, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de publieke dienstverlening die door dergelijke organisaties wordt geleverd. Als private partijen onder concurrentie en marktwerking komen, waaronder ik dus ook het instrument van versterkte vraagsturing reken, dan worden de verschillen tussen goed en slecht functioneren duidelijker, maar ook de effecten daarvan op de betrokken organisaties extremer. Door economen en marktdepten wordt dan altijd gesproken over de

⁸ Zie o.a. CDV Themanummer 2001, 'CDV in gesprek over revitalisering van de non-profitsector'

⁹ Zie voor verdere uitwerking van de spanningen van maatschappelijke ondernemingen in 'public service delivery' mijn artikel 'De toekomst van de maatschappelijke onderneming', in SCP bundel 'Particulier Initiatief en publiek belang' maart 2002

¹⁰ Zie voor een vergelijkbaar overzicht D. Chinitz 'Good and bad health sector regulation: an overview of public policy dilemmas' in 'Regulating entrepreneurial behaviour....' Open University Press 2002



mogelijkheid van failliet gaan, hoe sanerend dat werkt en hoezeer de rest van de marktpartijen de failliete boedel dan wel weer over zal pikken. Dat zijn echter eigenlijk niet eens de ergste gevallen, hoe vreemd dit ook klinkt. Veel erger voor dienstverlening, kwaliteit, personeel en cliënten zijn de organisaties die jarenlang *bijna* failliet gaan of voortdurend worstelen met slecht management of bezuinigen op dienstverlening omdat ze het anders niet redden of een steeds slechter imago als werkgever ontwikkelen en dus steeds minder goed personeel krijgen etc. Overigens is bij de meest recente gevallen waarbij maatschappelijke ondernemingen failliet dreigden te gaan (Ziekenhuis Slotervaart, Thuiszorg Vitras, wellicht ook enige universiteiten) steeds ingegrepen uit oogpunt van dreigende maatschappelijke en politieke schade die daarvan uitging, maar ook is ingegrepen vanwege het gebrek aan werkelijk ondernemende marktpartijen om erop in te stappen. Niet geheel volgens de theorie van het 'level playing field' zijn vervolgens commerciële partijen op deze markten, zoals enige kraamzorginstellingen, politiek moeiteloos geofferd. Het is het bekende gijzelaardrama van introductie van nieuw beleid: zo lang er nog een mentaliteit, cultuur en wederzijdse verbondenheid is tussen veld, journalistiek en politiek die er van uitgaat dat overheidssteun klaar staat als het mis mocht gaan, zal er van werkelijke private verantwoordelijkheid niet veel terecht komen. Om te voorkomen dat het beleid van vraagsturing ten onder zal gaan aan spraakmakende affaires en de daaruit voortkomende 'slappe knieën' is het zaak dat de overheid snel duidelijk maakt wat publieke en wat private verantwoordelijkheid is. Alleen bij helder geformuleerde en openbaar gemaakte verantwoordelijkheidsverdeling is er de kans dat regering(sfracties) bij moeilijke controversiële situaties ook de rug recht zullen houden. Die helderheid is nodig op de volgende fronten:

Normering van de publieke zaak en garanties

Scherper maken wat werkelijk strikt publiek beheerd zal moeten blijven. Hernieuwde aandacht voor publieke randvoorwaarden, publiek gestelde normen en zelfs niet te privatiseren publieksdiensten of ordenende taken. Hoe vreemd het ook lijkt: versterkte privatisering in de zin van vergroten van private verantwoordelijkheid en concurrentie zal leiden tot een scherpere scheiding van hetgeen je in publieke organisaties onderbrengt, vervolgens hetgeen nog via gescheiden constructies mag worden gedaan door private organisaties en tenslotte hetgeen door private non-profit of zelfs profitorganisaties mag worden gedaan. Dit wordt overigens ook toenemend afgedwongen door Europese regelgeving die (nog steeds?) een hoge mate van focus op open marktwerking in Europa heeft en dus ook zeer alert is op openen van nationale markten voor buitenlandse toetreders. Goed voorbeeld van de dringende noodzaak om scherp aan te geven wat publiek en wat privaat moet, is de 'verbindingskantoor' functie van regionale planning en financiering in de AWBZ. Het is de grote vraag of dit bij sommige zorgverzekeraars kan blijven als er steeds meer zal moeten worden geconcurrereerd. Ander voorbeeld speelt zich af in de ziekenhuiszorg: daarbinnen is bijvoorbeeld de kwaliteit en bereikbaarheid en uitvoering van de acute zorg, inclusief de hele keten die daarbij hoort, zoals alarmcentrales en ambulancediensten, een sterk publiek gereguleerde en politiek zeer gevoelige materie die ook vraagt om eigen wettelijke normen en

financieringsconstructies. De uitvoering kan zeker worden overgelaten aan private partijen maar binnen een streng en gecontroleerd concessiestelsel.¹¹

Mijn evaluatie van de afgelopen kabinetsperiode op dit vlak zou zijn dat het probleem zeker is onderkend (zie oa WRR rapport over publiek-private verantwoordelijkheden), maar veel te weinig is neergeslagen in beleidssectoren en hun regulering. Het is allemaal erg abstract en bestuurskundig gebleven en feitelijk is de huidige mist en politieke zwakte op dit vlak in hoge mate gebruikt om privatiseringen en marktwerking niet door te laten gaan of zelfs terug te draaien.¹²

Effectief en betrouwbaar toezicht in een juiste publiek-private verdeling

Publiek toezicht kan niet gemist worden. Hernieuwde aandacht voor toezicht en vooral tijdig waarschuwend toezicht, aansluitend op de eigen kwaliteits- en verantwoordingssystemen van de private partijen. Daarbinnen zal nader bekeken moeten worden hoe ‘early warning’achtige systemen kunnen worden toegepast op bedrijfs- en managementprocessen en niet alleen op de core-business van het betrokken publieke dienstverleningsveld. Tenslotte past in dit rijtje een veel verder verscherpte set van regels rond ‘corporate governance’. Sinds de boekhoudschandalen in de US en de daarop aangekondigde maatregelen valt niet vol te houden dat de publieke dienstverlenende organisaties en maatschappelijke ondernemingen hier in voorop lopen, zoals verwacht mag worden.

De afgelopen kabinetsperiode is hiervoor veel aandacht geweest, naast concrete inrichting van vele toezichthouders (Voedsel- en warenautoriteit, Autoriteit Financiële markten, uitbouw Nma en fusie met Dte, Inspectoraat Generaal bij Verkeer&Waterstaat en rond Werk&Inkomen), was er ook de meer conceptuele exercitie van de commissie Borghouts over inrichting van toezicht. Toch is op dat laatste vlak de ultieme waarheid en hoofdlijn nog niet geheel gevonden en zou ik met name ook de beste verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheid tot ook hier een zwak punt willen verklaren. Teveel is onder het vorige kabinet toezicht vertaald als overheidstoezicht en te weinig gekeken naar de dynamiek van markten en vooral de noodzaak van een heldere private verantwoordelijkheid (burgers en bedrijven).

Gedragssturing in de opkomende markt

De overheid moet de zogenaamde zelfsturing in de ‘opkomende markten’ heel actief gaan stimuleren. Het betreft hier een voorwaarde voor marktwerking die nog sterk onderbelicht is: de meeste 'volwassen' markten in de wereld hebben ook een hoge mate van afgedwongen transparantie en zelfs informatiemakelaars, met andere woorden (commerciële) partijen die het tot hun core-business maken informatie te verschaffen over aanbieders aan consumenten om vervolgens deze laatste te helpen betere keuzen te maken. Het gaat hier om partijen als ‘ranking agencies’ op de beleggersmarkten,

¹¹ Zie voor uitwerking: De Waal&van der Plank in ZM magazine ‘Noodzakelijke politieke keuzen voor de curatieve zorg in Nederland’ mei 2002

¹² ‘Het kabinet wil overigens geen algemeen beoordelingskader voor het marktwerkingsbeleid... Er moet daarom steeds in concrete gevallen bekeken of er een publiek belang in het geding is...’ FD 20 maart 2002, n.a.v. WRR rapport in Eerste Kamer

tijdschriften, consumentenbond achtige organisaties, maar ook toenemend bepaalde websites waar dergelijke informatie gemakkelijk te halen is.

Garanderen van publieke basisrechten

De moeilijkste, onduidelijkste en politiek de meest pijnlijke: hoe in een verder vraaggestuurd systeem een juiste balans te vinden tussen beperkte publieke middelen en handhaven van beter gedefinieerde publieke normen. Ik beperk de definitie van het probleem dus niet tot alleen de term ‘kostenbeheersing’, want het reikt veel verder in combinatie met mijn eerste punt: verscherpte definitie van publieke normen van bereikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Het is natuurlijk niet voor niets dat op dit moment veel van die normen niet keihard en scherp zijn omschreven en zeker niet alle wettelijk als rechten zijn vastgelegd. Zodra dat gebeurt zal de publieke sector immers ook ‘boter bij de vis’ moeten leveren en dreigen het ook (opnieuw) open eind regelingen te worden, desnoods afgedwongen via de rechter. Hoe handhaaf je in een publiek bestel dat sterker vraaggestuurd is de bodem of het minimum garantieniveau voor iedere burger, terwijl je tegelijk beperkte publieke middelen hebt, vaak vastgelegd in de rijksbegroting of premiebudgettering? Persoonlijk zou ik ook hier willen inzetten op een combinatie van publieke verantwoordelijkheid en normering en maatschappelijk verantwoord particulier ondernemerschap. Een deel van deze afwegingen tussen steeds beter gedefinieerde en mondige vraag enerzijds en budgettaire krapte anderzijds moet ook op de schouders van de maatschappelijke ondernemingen worden gelegd, nog gevoegd bij de door henzelf te creëren financiële ruimte door commercieel ondernemen (het ‘Robin Hood’ principe). Dit laatste is overigens een extra reden het non-profitkarakter van deze ondernemingen beter te definiëren. Het zal overigens duidelijk zijn dat we bij een dergelijk beleid ook naar Europa glashelder in hun jargon moeten kunnen uitleggen waar deze maatschappelijke ondernemingen uitvoerders zijn van publieke taken en waar vrij commercieel ondernemerschap is toegelaten en daarmee ook het concept ‘maatschappelijke onderneming’ daar nader zullen moeten toelichten.

Helder leiderschap in overgangsmanagement

Veel fraaie voornemens en concepten zijn in de publieke (en private) praktijk vaak gestrand door falend management van de complexe overgangen. Juist door de noodzaak van een goede overdracht van taken, het introduceren van een andere vorm van sturing en tegelijk handhaven van rechten en onderhouden van de relatie met de verwende consument/burger kan er veel misgaan. Het is per sector en stand van zaken in de praktijk ook sterk verschillend waar je moet beginnen en of er zelfs wel een scherp begin is te markeren. Begin je bij de publieke normering, zoals sterk het geval is bij de stelseldiscussie in de gezondheidszorg (verzekerd pakket, kwaliteitsnormen, bereikbaarheidsnormen zoals wachttijden). Of juist bij het toezicht, zoals het geval lijkt in de voedselketen, zeker na de landbouwcrises van de afgelopen jaren. Of gaat het juist om het introduceren van werkelijk marktgedrag bij alle partijen, zoals nu in de energiemarkt het geval lijkt, waar de burger nog nauwelijks lijkt te beseffen dat hij een keus heeft. En tenslotte, misschien moet je juist starten met omschrijven wat je niet tot vraagsturing rekent, maar gewoon publiek distribueert of rantsoeneert, zoals van private partijen dat ze

hun leverplicht na kunnen komen (energie) of delen publiekelijk aansturen (ambulancediensten). Tot en met de actuele opkomst van juist noodzakelijke tegenkrachten tegen teveel vraagsturing, zoals bij de mogelijke betere verdeling van bevolkingsgroepen over scholen (tegengaan 'zwarte' scholen) en wijken/huurwoningen.

Conclusies

Dit alles overziende leent het concept van de maatschappelijk verantwoordelijke private ondernemingen zich natuurlijk zeer voor introductie van vraagsturing, temeer daar daarmee de financiering vanuit publieke middelen in zijn vorm gaat lijken op het normale commerciële marktmechanisme. Indien inderdaad verder de mogelijkheid wordt geopend dat maatschappelijke ondernemingen zich ook daarop mogen richten, betekent dit alles zelfs een vereenvoudiging van hun bedrijfsprocessen. De organisatie gaat zich toenemend richten op de vraag, of deze nu bekostigd is uit publieke of uit private middelen. Ik persoonlijk zou in de geleidelijke weg daarnaartoe voor de partijen die in sterke mate publieke taken uitvoeren zeker vasthouden aan de eis van een non-profitdoelstelling,¹³ verder uitgewerkt in wat dat dan normatief betekent. Niet uitkeren van winst aan aandeelhouders wil immers niet zeggen dat anderen niet toch persoonlijk kunnen profiteren van intern gehouden winst! Een non-profitcultuur sluit immers beter aan op een publieke missie en cultuur, houdt ook de gerichtheid op andere dan koopkrachtige groepen beter in stand en vooral, maakt het de overheid gemakkelijker eventueel financieel bij te springen zonder het gevaar achteraf alleen maar het risico voor de aandeelhouder danwel zijn excessief opnemen van dividend te moeten compenseren.

Mijn conclusie is dat vraagsturing zeker een goed richtinggevend concept zal blijken te zijn, passend in een reeds meer dan tien jaar lopend leerproces van privatisering en marktwerking dat nu in een subtielere fase is beland. Het past daarmee ook zeker in de signatuur van een christen-liberaal kabinet, temeer daar het zeer goed aansluit op het systematischer werken met private maatschappelijk verantwoordelijke ondernemingen. De politieke consensus die over de invoering van 'vraagsturing' bestaat kan echter alleen verzilverd worden als de nieuwe regering de moed heeft scherp aan te geven wat publieke en wat private verantwoordelijkheden zijn. Hieraan zijn vier grote vraagstukken verbonden die ik in dit artikel besproken heb. Twee daarvan zijn reeds door eerdere kabinetten onderkend en aangepakt (Definitie publiek/privaat en Toezicht, een derde (transparantie markten) is in opkomst, maar de vierde, namelijk het garanderen van een minimumniveau van voorzieningen binnen beperkte budgettaire middelen is de nieuwste en waarschijnlijk de politiek meest gevoelige. Het zal van de creativiteit, het doorzettingsvermogen en geloof in de heilzaamheid van vraagsturing bij de rijksoverheid en daarmee vele andere partijen in de betrokken velden afhangen of de omslag gaat slagen.

¹³ Onder andere geagendeerd door Jeurissen&van der Grinten 'Zorg-for-profit onderzocht' ESB 14 juni 2001

Utrecht/Amsterdam
drs. SPM de Waal
Executive Partner Boer&Croon/Public SPACE
Center on Strategies for Public And Civil Entrepreneurs
www.public-space.com

