

# Over hele en halve markten

PAUL DE BEER & RUTGER CLAASSEN

De komende jaren staan ons ingrijpende bezuinigingen te wachten. Het kabinet wil structureel voor zo'n 35 miljard euro 'ombuigen', dat is zo'n twaalf procent van de totale publieke uitgaven. Dit zal onvermijdelijk met ingrijpende hervormingen in de publieke sector gepaard gaan, want vriend en vijand zijn het erover eens dat een dergelijke doelstelling niet te realiseren valt met de kaasschaafmethode, dat wil zeggen alle uitgavenposten met hetzelfde percentage verlagen. Welke hervormingen het kabinet gaat voorstellen wordt pas volgend voorjaar bekend, maar het lijkt wel zeker dat een deel van de bezuinigingen zal worden gevonden door publieke diensten te verschuiven naar de markt.

Het afgelopen decennium is al op diverse terreinen binnen de publieke sector de markt geïntroduceerd. Te denken valt aan het streekvervoer, de gemeentereiniging, de post, de energiesector, de reïntegratie en de gezondheidszorg. Op andere terreinen, zoals het hoger onderwijs, is marktwerking onderwerp van discussie. Voorstanders claimen dat via marktwerking in de publieke sector twee vliegen in een klap worden geslagen: de efficiëntie van de dienstverlening wordt vergroot én de burger krijgt meer keuzevrijheid, waardoor zijn behoeften beter worden bediend. Marktwerking lijkt, met andere woorden, het wenkende perspectief te bieden

**Over de auteurs** Paul de Beer en Rutger Claassen zijn redacteur van S&D.

van kostenbesparing en kwaliteitsverbetering ineen. Als dit juist is, is meer marktwerking in de publieke sector het middel bij uitstek om aan de bezuinigingstaakstelling van het kabinet te voldoen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Maar de vraag is natuurlijk óf het juist is — of beter gezegd: onder welke condities het juist is.

Om niet later voor voldongen feiten geplaatst te worden, moet de PvdA zich nu de vraag stellen of we verder moeten gaan op de ingeslagen weg. Is meer marktwerking in de publieke sector een goed idee of niet? De artikelen in dit themablok proberen licht te werpen op die vraag. In deze inleiding stellen we een vraag die daaraan voorafgaat: wat *betekent* het invoeren van marktwerking in de publieke sector eigenlijk? Debatten over marktwerking zijn vaak onbevredigend omdat mensen er verschillende dingen onder verstaan. Dergelijke spraakverwarring moeten we proberen te voorkomen.

## TWEE HARDE VOORWAARDEN

Van een markt is sprake als aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moeten aanbieders met elkaar concurreren om de gunst van klanten ('consumenten' dan wel 'burgers'). Op de markt heeft de burger per definitie keuzevrijheid tussen aanbieders, niet slechts tussen opties die door één aanbieder worden geleverd. Ten tweede moet het goed of de dienst op de markt aan vrije

prijsvorming onderhevig zijn. Meestal brengt dat met zich mee dat de aanbieders winst mogen maken en dividenden uitkeren. Alleen dan prikkelen vrije prijzen hen om de klant te bedienen met de scherpste prijs/kwaliteit-verhouding. Op een markt is de koopkracht van de klant bepalend voor wat hij kan aanschaffen. Doordat dit de klant beperkt in zijn keuzes — zijn budget is immers niet oneindig — moet hij zich afvragen wat hem het meest waard is. Dat is een kwestie van ‘putting your money where your mouth is’, zoals de Engelsen zeggen.

Als we dit schema gebruiken, zien we dat veel van de veranderingen in de publieke sector uit het afgelopen decennium die met marktwerking worden aangeduid, daar feitelijk niet zoveel mee te maken hebben omdat niet aan de hierboven geformuleerde voorwaarden is voldaan.

Dit geldt ten eerste voor allerlei vormen van verantwoording en verzelfstandiging binnen de publieke sector. Hierbij blijft er steeds sprake van één aanbieder, en dus van ‘gedwongen winkelering’ voor de klant. Dat steeds meer publieke dienstverleners verantwoording moeten afleggen over hun prestaties — of het nu gaat om ziekenhuizen of scholen — heeft niets met marktwerking te maken. Het is slechts een verscherping van de interne controle binnen de publieke sector. Ook verzelfstandiging van overheidsinstanties die vervolgens als monopolist een publieke taak uitvoeren door aan de burgers een dienst te verlenen, zoals het geval is bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s), is geen vorm van marktwerking. Deze wijzigingen in de interne organisatie van de overheid blijven hier dan ook verder buiten beschouwing.

Ook als de overheid, als enige aanbieder, keuzevrijheid in haar aanbod aanbrengt is er nog geen sprake van marktwerking. Dit doet zich voor als de overheid de kosten van publieke diensten in rekening brengt bij de burger die er gebruik van maakt. Toepassing van het profijt-beginsel in het hoger onderwijs of het openbaar vervoer kan hier als voorbeeld dienen. Een iets verdergaande stap is om de burger tegen verschillende prijzen verschillende diensten

aan te bieden. In het hoger onderwijs zou men voor een hogere kwaliteit dan ook een hogere prijs moeten betalen. In beperkte mate gebeurt dit al doordat universiteiten speciale opleidingen aanbieden (zoals *university colleges* en *honours programs*) waarvoor zij van de student een hogere bijdrage vragen. Ook dan is er echter nog geen echte markt, aangezien de prijzen niet worden bepaald in (directe) concurrentie tussen de aanbieders. In beide gevallen is er geen concurrentie en dus zijn er weinig of geen prikkels voor de aanbieders om de efficiëntie van de dienstverlening te vergroten. Men mag immers geen winst maken en loopt vaak zelfs het risico dat kostenbesparing uiteindelijk resulteert in een reductie van het door de overheid beschikbaar gestelde budget.

#### ECHTE EN QUASI-MARKTEN

Wat is dan wel echte marktwerking? Er zijn twee vormen van marktwerking in de publieke sector die niet helemaal beantwoorden aan het ideaalbeeld van de markt zoals we dat hierboven schetsten, maar die dat etiket toch wel verdienen — ‘quasi-markten’ worden ze genoemd. Daarnaast is er dan nog één vorm van pure marktwerking.

De eerste vorm van quasi-marktwerking in de publieke sector is dat publieke diensten worden uitbesteed aan private aanbieders die met elkaar concurreren — niet om de gunst van de burger, maar om die van de overheid. De private aanbieder die de beste prijs/kwaliteit-verhouding biedt krijgt dan een concessie om gedurende een bepaalde tijd als enige de betreffende dienst aan te bieden. Dit principe is bijvoorbeeld toegepast bij het streekvervoer en in veel gemeenten bij de reinigingsdienst. De burger heeft dan niet meer keuzevrijheid dan voorheen, maar de concurrentie tussen de private aanbieders zou wel tot efficiëntieverhoging — en dus kostenbesparing — kunnen leiden.

Een tweede vorm van quasi-marktwerking doet zich voor als publieke dienstverleners met elkaar concurreren om burgers als klanten te

trekken, maar de overheid de prijs van de dienst bepaalt. Dit betekent dat aanbieders alleen kunnen concurreren door hun diensten zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van de burgers. Het onderwijsstelsel is feitelijk op dit principe gebaseerd. Omdat er geen vrije prijsvorming is, is de marktwerking hier niet compleet. Een variant hierop is dat de betreffende dienst door de overheid wordt gefinancierd terwijl de prijs wordt vrijgelaten. Dit is het geval als de overheid aan de gebruikers van voorzieningen een persoonsgebonden budget toekent, zoals in de zorg en bij de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Een situatie van 'normale' marktwerking wordt hier dicht benaderd. Alleen het feit dat de klant diensten niet uit eigen zak betaalt, maar uit een door de overheid verschaft budget, vormt nog het verschil.

De meest vergaande vorm van marktwerking in de publieke sector is het privatiseren van publieke dienstverlening. Meestal betekent dit dat een overheidsbedrijf wordt verkocht aan private beleggers en vervolgens moet gaan concurreren met andere private bedrijven (als er geen concurrentie van andere bedrijven is, wordt er in feite — onbedoeld — een privaat monopolie gecreëerd). Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in netwerksectoren, zoals de postbestelling, telefonie en de elektriciteitssector. In de meeste gevallen is er na privatisering feitelijk geen sprake meer van een publieke dienst, al is het mogelijk dat de overheid de betreffende markt bepaalde beperkingen of verplichtingen oplegt (zoals de leveringsplicht van elektriciteitsbedrijven en de bezorgingsplicht van de post). Het is ook denkbaar dat de overheid de betreffende diensten, vanwege het publieke belang dat ermee gemoeid is, blijft subsidiëren, om daarmee de toegankelijkheid voor alle burgers te waarborgen.

#### BORGING VAN PUBLIEK BELANG

Wie deze veelheid aan varianten van halve en hele marktwerking in de publieke sector overziet, zal begrijpen dat het niet zinvol is om

algemene uitspraken te doen over de effecten ervan. Discussies over marktwerking ontwaarden te vaak in principiële stellingnamen voor of tegen de markt, zonder dat men nauwkeurig aangeeft waar men precies op doelt. De mogelijke bijdrage van marktwerking aan een beter functioneren van de publieke sector én de nadelen ervan kunnen we pas beoordelen als we over twee zaken helderheid hebben.

Ten eerste moeten we zorgvuldig nagaan of in een bepaalde deelsector aan de genoemde voorwaarden voor marktwerking kan worden voldaan. Is het mogelijk om verschillende aanbieders te creëren die met elkaar concurreren? (Op een netwerk, zoals het spoor, zal dat al snel moeilijk zijn.) Is het mogelijk om prijzen vrij te geven? (Kunnen we bijvoorbeeld wel een individuele prijs bepalen voor een stuk gezondheidszorg — denk aan de problematiek van de 'diagnose-behandelcombinatie' alias DBC.) Is het mogelijk om mensen een budget te geven of hen hun eigen budget te laten aanspreken? Zoals in de artikelen uit dit themablok duidelijk zal worden, is het bij de meeste publieke diensten allerminst vanzelfsprekend dat aan deze voorwaarden kan worden voldaan.

Ten aanzien van de voorwaarden voor marktwerking moeten we bovendien nog een tweede vraag stellen: als een markt mogelijk is, is zij dan ook *wenselijk*? Dit betekent dat we in de publieke sector ook altijd externe criteria aanleggen — maatstaven dus die buiten de logica van de markt zelf liggen. Bij publieke diensten gaat het per definitie niet alleen om de belangen van individuele burgers, maar ook om publieke belangen. In dit licht laten zich drie criteria onderscheiden:

Een eerste is dat van *kostenefficiëntie*. Prijsvorming en concurrentie zouden tot meer efficiëntie moeten leiden, maar is dat wel altijd het geval en gaat dat niet ten koste van de kwaliteit of van de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de sector? Een lagere prijs per dienst kan bovendien de vraag stimuleren, waardoor de totale uitgaven niet hoeven te dalen, terwijl dat vaak wel een doel van marktwerking is.

Een tweede criterium is dat van *keuzevrijheid*. De markt zou tot meer keuzevrijheid moeten leiden, maar ook hier: is dat altijd het geval en is dat altijd wenselijk? Kan de patiënt of de student altijd de rol van zelfbewuste, goed geïnformeerde consument spelen? Is de burger voldoende in staat de kwaliteit van de dienst te beoordelen en die af te wegen tegen de prijs ervan? Van zogeheten *merit goods* (of 'bemoeigoederen' — voorbeelden zijn primair onderwijs en de kunsten) vindt de overheid het wenselijk dat burgers er gebruik van maken, ook als die burgers daar zelf anders over denken.

Een derde criterium is dat van *gelijkheid*. Tot sommige diensten behoren alle burgers in gelijke mate toegang te hebben, omdat die essentieel zijn voor hun volwaardig functioneren in de maatschappij. Dat dit geldt ten aanzien van het funderend onderwijs en de gezondheidszorg is bijvoorbeeld een breed gedeelde opvatting. Op de markt daarentegen is het in beginsel de koopkracht van de burger die bepaalt of hij of zij toegang krijgt tot een dienst.

Als men in de publieke sector marktwerking wil introduceren om de efficiëntie te vergroten en/of de burger meer keuzevrijheid te bieden, zal men aan de markt bepaalde voorwaarden moeten opleggen om te voorkomen dat de publieke belangen in het gedrang komen. Volledig vrije marktwerking zoals we die in de private sector kennen (en zelfs daar is deze vaak ingeperkt door overheidsregulering) is in de publieke sector dus geen optie — tenzij men van mening is dat er feitelijk geen sprake (meer) is van publieke belangen.

#### VOORUITBLIK

De drie hiernavolgende artikelen richten zich elk op een van de toetsstenen voor marktwerking in de publieke sector die hierboven zijn genoemd. Barbara Baarsma en Jules Theeuwes gaan na of marktwerking de (kosten-)efficiëntie van de publieke dienstverlening kan vergroten. Aan de hand van het (overigens schaarse) beschikbare empirische onderzoek inventariseren

zij welke vormen van marktwerking in welke deelsectoren het meest kansrijk zijn voor vergroting van de doelmatigheid. Zij formuleren ook enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan om introductie van marktwerking in de publieke sector tot een succes te maken.

Romke van der Veen richt zich met name op het publieke belang van gelijke toegang van de burgers tot publieke voorzieningen. Introductie van marktwerking in de publieke sector zal altijd onderworpen moeten zijn aan een reeks van voorwaarden die de toegankelijkheid voor alle burgers garanderen, stelt hij, en marktwerking is alleen dan zinvol als de kosten van deze regulering de baten ervan niet overtreffen.

Dik Wolfson, ten slotte, richt zich op de keuzevrijheid van de individuele burger als vrager van publieke diensten. Hij pleit voor het gebruik van situationele contracten tussen vragers en aanbieders, waarbij de afstemming tussen vraag en aanbod niet tot stand komt via het prijsmechanisme, maar door het koppelen van de aard en kwaliteit van de dienstverlening aan een door de burger te leveren tegenprestatie. Dit creëert meer ruimte voor variatie in de publieke dienstverlening en een betere afstemming op de behoeften van de burger, zonder de nadelen van het prijsmechanisme waarbij de koopkracht van de burgers hun toegang tot voorzieningen bepaalt.

Deze drie artikelen geven geen algemeen antwoord op de vraag of meer marktwerking in de publieke sector wenselijk is. Evenmin presenteren zij een blauwdruk voor de introductie of versterking van marktwerking in specifieke deelsectoren. Zij bieden wel houvast voor de beoordeling van voorstellen voor marktwerking in de publieke sector, door te wijzen op de verschillende aspecten waarmee men daarbij rekening dient te houden. Dit neemt niet weg dat toepassing van marktprincipes in de publieke sector uiteindelijk een politieke afweging blijft, waarbij het gewicht dat men aan de verschillende aspecten — efficiëntie, keuzevrijheid en gelijke toegang — geeft, doorslaggevend is voor de te maken keuze.