

Marktwerking in de publieke sector

*Willem Trommel,
Oscar van Heffen en
Romke van der Veen*

Dr. W. Trommel is als universitair hoofddocent sociologie verbonden aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Dr. O. van Heffen is universitair hoofddocent, verbonden aan het Center for Higher Education Policy Studies van de Universiteit Twente en is coördinator van de Nederlandse Onderzoeksschool voor de Bestuurskunde. Prof.dr. R. van der Veen is hoogleraar sociologie aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Adres: Universiteit Twente
Faculteit Bestuurskunde
Postbus 217
7500 AE Enschede
T (053) 489 37 32
E-mail: w.a.trommel@bsk.utwente.nl

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de relatief recente introductie van marktwerking in de sfeer van het beleid. Daarnaast gaat het artikel in op de vragen die ten grondslag liggen aan de verschillende bijdragen aan dit themanummer over marktwerking in de publieke sector. Er wordt betoogd dat de argumenten voor marktwerking die in de literatuur worden aangedragen, vaak te algemeen van karakter zijn. Veel auteurs noemen keuzevrijheid, responsiviteit en efficiëntie als voordelen van marktwerking in vergelijking met andere allocatiemechanismen. Daarbij hebben zij doorgaans weinig aandacht voor sector-specifieke problemen, institutionele randvoorwaarden, en onverwachte uitkomsten. Dit themanummer bevat drie casestudies waarin de introductie van marktwerking in drie beleidssectoren aan een nadere beschouwing wordt onderworpen, namelijk de energiesector (met name de elektriciteitsvoorziening), de gezondheidszorg en het hoger onderwijs. In elk artikel wordt ingegaan op de motieven voor de introductie van marktwerking (de beleidstheorie), de invloed van sectorspecifieke kenmerken en institutionele voorwaarden, en de effecten van marktwerking. Ten slotte worden in een afsluitend

artikel de bevindingen van de drie casestudies vergelijkenderwijs besproken.

1 Inleiding

Dit themanummer gaat over het gebruik van marktwerking in de uitvoering van publieke taken.¹ In de afgelopen tien jaar is het debat over marktwerking doorgedrongen tot vrijwel alle terreinen van de publieke sector en inmiddels is er ook een groot aantal praktijkervaringen mee opgedaan. Zo wordt de arbeidsreïntegratie van WAO'ers tegenwoordig uitbesteed aan commerciële bemiddelaars. Op het nationale spoornet kunnen sinds enige tijd ook andere vervoerders dan de NS terecht en in het streekvervoer is reeds sprake van felle competitie. In de volkshuisvesting zijn de woningcorporaties risicodragende ondernemingen geworden, die met elkaar slag leveren om de gunst van de huurder. Internationaal opererende bedrijven zullen in een steeds groter deel van onze energiebehoefte voorzien, waar dit nog niet zo lang geleden werd verzorgd door statelijke nutsbedrijven. En ten slotte zijn inmiddels ook in sociale sectoren als die van de zorg en het onderwijs de eerste schreden gezet op het pad van de marktwerking.

Waar draait het om bij marktwerking in de publieke sector? Klassiek is het misverstand dat de overheid in bepaalde taken geen belang meer zou stellen en deze daarom maar afstoot of privatiseert. In een enkel geval kan daarvan sprake zijn, maar onze aandacht gaat uit naar situaties waarin het marktmechanisme juist wordt ingeschakeld omwille van het publiek belang. De gedachte is dan dat de productie van een publieke dienst beter via de markt kan verlopen, bijvoorbeeld vanwege een aantal veronderstelde doelmatigheidsvoordelen: we krijgen meer waar voor ons belastinggeld. Voorwaarde daarbij is wel, om met de WRR (2000) te spreken, dat het publieke belang op een of andere wijze wordt 'geborgd'. Niet iedere marktuitskomst kan dus zonder meer worden aanvaard. Le Grand en Bartlett (1993) spreken om die reden van *quasi-markten*.

Op zulke markten speelt weliswaar het prijsmechanisme een belangrijke rol in de allocatie van goederen en diensten, maar vrijwel altijd geldt daarbij een groot aantal, door de overheid gespecificeerde, randvoorwaarden. Nu is dit op zichzelf nog niet zo bijzonder, want ook de gangbare economische markten zijn onderhevig aan regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot prijs- en kartelvorming of fusies. Cruciaal bij quasi-markten is evenwel dat de bemoeienis met de markt zich toespitst op het veilig stellen van het te produceren goed. Een koekjesfabriek mag over de kop gaan, maar het kan niet zo zijn dat door marktwerking de continuïteit van de energieleverantie in gevaar komt. Evenmin kunnen sociale doelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de toegankelijkheid van een dienst, worden opgeofferd aan het winstbejag van marktpartijen. Kortom, quasi-markten functioneren onder additionele condities die strenge eisen stellen aan de uitkomsten van het marktproces.

Er bestaat inmiddels een uitgebreide literatuur over de voordelen van marktwerking in de publieke sector en de condities waaronder quasi-markten mogelijk zijn. Verderop zullen we hierop nader ingaan, maar nu reeds merken we op dat aan deze literatuur een tweetal belangrijke bezwaren kleeft. In de eerste plaats overheerst een tamelijk ideologische toonzetting. In dit verband moet met name worden gewezen op (een deel van) de beweging die ijvert voor wat tegenwoordig 'publiek management' heet. Marktwerking geldt voor deze stroming reeds

op voorhand als een superieur allocatiemechanisme (bijvoorbeeld Osborne en Gaebler 1993). Hiermee samen hangt, in de tweede plaats, de neiging tot generalisatie. Ongeacht de verschillen die tussen sectoren bestaan in termen van institutioneel verleden, taakstelling en publiek belang, wordt het marktmechanisme als panacee voor de problemen van publieke dienstverlening aanbevolen.

Dit themanummer beoogt het debat over marktwerking van empirische impulsen te voorzien en daarbij in het bijzonder stil te staan bij intersectorale verschillen. In een drietal bijdragen worden evenzoveel beleidssectoren tegen het licht gehouden voor wat betreft de achtergronden, kenmerken en gevolgen van marktwerking. De opzet van deze bijdragen komt aan het slot van dit inleidende artikel ter sprake. Nu gaan we eerst in op de motieven voor marktwerking en vervolgens op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, wil marktwerking in de publieke sector kans op succes maken.

2 Waarom marktwerking?

Codere (1966) onderscheidt op basis van het werk van Polanyi drie mechanismen voor de verdeling van goederen en diensten in een samenleving: reciprociteit, redistributie en marktruil. In het eerste geval is sprake van een sociale economie waarin wederkerige verhoudingen, bijvoorbeeld op basis van verwantschapsrelaties, doorslaggevend zijn voor de allocatie van materiële en immateriële goederen. In het tweede geval is sprake van een politieke economie, die wordt gekenmerkt door (her)verdeling van goederen op basis van hiërarchische coördinatie via wet- en regelgeving. In het derde geval hebben we te maken met een markteconomie waarin het primaire allocatiemechanisme bestaat uit zakelijke ruilrelaties, die zich ontwikkelen onder invloed van vraag-, aanbod- en prijsverhoudingen.

Uiteraard betreft het hier ideaaltypische mechanismen, die ook in de werkelijkheid van het gereguleerde kapitalisme vrijwel nooit in zuivere vorm worden aangetroffen. Zo heeft de naoorlogse ontwikkeling van keynesiaanse planningskaders paal en perk gesteld aan de vrije ontwikkeling van economische markten. Daarbij heeft de opmars van de verzorgingsstaat gezorgd voor een aanzienlijke publieke sector, waarin grootschalige bureaucratieën collectieve goederen en diensten voortbrengen. Ook hier geldt echter dat lang niet altijd sprake is

van een strikt politiek allocatiemechanisme. Neem bijvoorbeeld taken op het vlak van de gezondheidszorg, de sociale zekerheid of het onderwijs. Veelal zijn in de uitvoering van die taken maatschappelijke organisaties met een ideologische en/of charitatieve achtergrond betrokken. Allocatie komt dan tot stand in een mix van reciprociteit en redistributie.

Voor de bureaucratische productie van collectieve goederen en diensten zijn goede argumenten aan te dragen. Welzijnseconomen hebben erop gewezen dat het kenmerk van collectieve goederen juist is, dat deze niet via de markt kunnen worden voortgebracht (Van de Doel en Van Velthoven 1998). De consumptie van een collectief goed, zoals de landsverdediging of het wegennet, laat zich niet in geïndividualiseerde marktprijzen uitdrukken. Met een vergelijkbare redenering heeft De Swaan (1989) beargumenteerd, dat dilemma's van collectieve actie, zoals het 'free-riders'-probleem, een statelijke aanpak van sociale risico's onontkoombaar maken. Daarnaast valt op politieke argumenten te wijzen. Ook als productie via de markt heel wel mogelijk is, kan het opportuun zijn de voorkeur te geven aan overheidsuitvoering, bijvoorbeeld omdat taken van vitaal belang zijn (energievoorziening) en/of ideologische doelen dienen die alleen met veel moeite en risico op markten kunnen worden gerealiseerd (gelijke toegang tot de gezondheidszorg). Ten slotte zijn er argumenten van rechtstatelijke aard, zoals die zijn geworteld in de weberiaanse opvatting van de overheidsbureaucratie. Weber zag de bureaucratie als een waarborg tegen willekeur en rechtsongelijkheid. Vanuit dit perspectief vormt de behandeling van burgers op basis van regels – in plaats van marktoverwegingen – een essentieel onderdeel van liberale democratieën.

Wat maakt nu dat in de afgelopen tien, vijftien jaar steeds meer steun is ontstaan voor de inschakeling van het marktmechanisme in de uitvoering van publieke taken? Hier spelen verschillende, op elkaar ingrijpende ontwikkelingen een rol. In de eerste plaats moet worden onderkend dat het draagvlak voor de markteconomie in het algemeen is toegenomen. De ineensstorting van het Oostblok, nu al weer meer dan tien jaar geleden, heeft gezorgd voor een drastische kentering van het politiek-ideologische klimaat en wel in liberale richting. De markt is ook in sociaal-democratische gele-

deren geen taboe meer. Daarnaast is sprake van een snel veranderende economie, waarin internationalisering en informatisering grote druk uitoefenen op de nationale, sociaal-economische reguleringskaders. De toenemende concurrentie op mondiale schaal alsmede het streven naar Europese vrijhandel nopen tot liberalisering van markten, al dan niet afgedwongen door hierop toegesneden regelgeving vanuit Brussel (Scharpf 2000).

Naast deze algehele verandering in het denken over de markt, die in ons land een voorlopig hoogtepunt vindt in de regeerperiode van de sociaal-liberale coalitie, valt te wijzen op een tweede ontwikkelingslijn, die haar oorsprong vindt in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarbij draait het met name om de alsmaar luider wordende kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat. Gevoed door het neoliberalisme van Reagan en Thatcher, ontwikkelt zich in de westerse wereld een klimaat waarin overheidsbureaucratieën steeds vaker als log, spijziek en ondoelmatig worden afgeschilderd. Met name in de Verenigde Staten en Engeland ontstaan bewegingen als het New Public Management, die academische argumenten aanleveren tegen de bureaucratische productie van publieke diensten en goederen. Bovenal richten die argumenten zich op de (vermeende) ondoelmatigheid van de bureaucratische organisatievorm (Pollitt 1990).

Hoewel in de beweging van het publiek management inmiddels verschillende scholen zijn te onderkennen (Peters 1996), gaat het in de eerste plaats om een manier van denken die wordt geïnspireerd door de theorie van 'public choice' (Lane 2000). Centraal hierin staat het idee dat bureaucratische organisaties vrijwel per definitie ondoelmatig zijn, omdat niet doelen, maar regels als leidraad voor het handelen fungeren. Ambtelijke functionarissen hebben door het systeem van inputfinanciering geen belang bij datgene wat er met de beschikbare middelen wordt gerealiseerd. De particuliere doelen die zij wel nastreven, zoals uitbreiding van het dienstonderdeel of het beschikbare budget,² zijn niet afgestemd op het belang van het publiek, te weten: optimale dienstverlening tegen zo gering mogelijke kosten. Hiertegenover wordt dan ook het marktmodel voor beleidsuitvoering gepropageerd, waarin organisaties en hun functionarissen door competitiedwang en contractuele prikkels worden gemotiveerd nauw omschreven prestaties te leveren.

Behalve dit doelmatigheidsargument wordt ook aangevoerd dat markten responsiever zijn (Gray en Jenkins 1995). Marktorganisaties zijn beter in staat in te spelen op de wisselende behoeften van de klant. Publieke diensten zijn er ten behoeve van de burger, die dan ook met recht eisen kan stellen aan de kwaliteit van de dienst. Te lang zou in het bureaucratische model de rol van de burger als kritisch consument van overheidsdiensten zijn verwaarloosd. Het marktmodel biedt de burger in beginsel meer keuzemogelijkheden ten aanzien van zowel de aard van de dienst als de dienstverlener en dit model zou dan ook veel beter passen bij de moderne, geïndividualiseerde en mondige samenleving.

Ontegengesteld gaat er van deze argumentatie iets verleidelijks uit. Het sterke punt schuilt in de afzwakking van de klassieke tegenstelling tussen markt en overheid. Het pleidooi voor de markt staat niet langer gelijk aan een pleidooi voor afbouw van de publieke sector, veeleer wordt het marktmechanisme aangeprezen als een institutioneel principe dat het doelmatig functioneren van de publieke sector kan helpen verbeteren. In *Reinventing government*, het inmiddels klassieke werk van Osborne en Gaebler (1993), heet het dat de overheid meer *value for money* dient te leveren. Dus: beter onderwijs, betere zorg en betere wegen voor dezelfde belastingdollar.

Los van de geldigheid van deze argumentatie kan inmiddels worden vastgesteld dat deze betekenis heeft verkregen voor de praktische politiek. De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat vormt wat dit betreft een uitgelezen voorbeeld. Zo is in het afgelopen decennium getracht de sociale zekerheid beheersbaarder te maken, niet door een forse en politiek gevoelige aantasting van uitkeringsrechten, maar door een herinrichting van de uitvoeringsorganisatie (Van der Veen en Trommel 1999). Gestreefd is naar doelmatigheidswinst, onder andere door inschakeling van marktpartijen. Als men hierin dan toch een principiële strijd tussen allocatiemechanismen wil zien, dan gaat het veeleer om een strijd tussen een combinatie van overheid/markt aan de ene kant en zelfbeheer door de maatschappelijke organisaties aan de andere kant.

Met name dit laatste punt demonstreert de politiek-ideologische angel van het 'publiek management'-paradigma. Door de markt nadrukkelijk te

beschouwen als een institutioneel arrangement, dat ten dienste van het publiek belang kan worden ingezet, wordt een basis gelegd voor samenwerking tussen sociaal-democraten en liberalen. Beide bewegingen streven naar een beheersbare collectieve sector, die vrij is van specifieke deelbelangen. Het voorbeeld van de socialezekerheidshervorming in ons land laat dit maar al te goed zien: bovenaan de politieke agenda stond de eliminatie van de sociale partners als dominante actor in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid.

Een en ander leidt tot de volgende conclusie. Het pleidooi voor marktwerking in de publieke sector berust primair op doelmatigheidsoverwegingen. Als zodanig heeft dit marktdenken een ontideologiserende betekenis: de klassieke controversen tussen markt en staat vervaagt op basis van het idee dat het publiek belang gebaat is bij de inschakeling van marktwerking. Tegelijkertijd brengt dit echter een nieuwe ideologische positie voor het voetlicht, die van een aantal kritische kanttekeningen kan worden voorzien. Zo kan vanuit een normatieve invalshoek worden gewezen op aanzienlijke problemen met betrekking tot de legaliteit en legitimiteit van het overheidshandelen. Niet alleen kan de (veronderstelde) keuzevrijheid van de burger/consument ten koste gaan van diens recht op gelijke behandeling, ook kan men zich afvragen of de uitsluiting van het georganiseerde maatschappelijke belang zich zonder legitimiteitskosten kan voltrekken (DeLeon 1997).

In dit themanummer gaat de aandacht niet in de eerste plaats uit naar dit soort rechtstatelijke vragen. Centraal staat de doelmatigheidsclaim die door de aanhangers van het marktmodel wordt geponeerd. Aan deze claim zitten vele haken en ogen, zoals blijkt wanneer we alle theoretische condities op een rij zetten waaraan quasi-markten moeten voldoen.

3 Condities voor marktwerking in de publieke sector

Is het daadwerkelijk mogelijk marktwerking in de publieke sector te realiseren, zonder dat dit ten koste gaat van het publiek belang? Onder een aantal voorwaarden lijkt aan dit uitgangspunt te kunnen worden voldaan.

Hoe vanzelfsprekend ook, om te beginnen moet er sprake zijn van een helder geformuleerd publiek

belang, en dus van een politiek proces dat uitmondt in de formulering van beleidsdoelen. Vervolgens valt een continuüm te construeren van minder en meer vergaande vormen van marktwerking. In de meest vergaande vorm wordt alleen een algemeen doel geformuleerd – ouderen dienen over een minimaal pensioeninkomen te kunnen beschikken – en wordt de verwezenlijking daarvan geheel aan de markt overgelaten. In dit verband wordt wel gesproken van het ‘privatiseren van sociale risico’s’. In de minst vergaande variant neemt de overheid zelf inrichtings- en uitvoeringsverantwoordelijkheden – bijvoorbeeld door een pensioenvoorziening te regelen – en wordt slechts een aantal beperkte deeltaken uitbesteed aan marktorganisaties, denk bijvoorbeeld aan het administreren en uitbetalen van de pensioenen.

Welke variant ook wordt gekozen, steeds zal er sprake moeten zijn van een daadwerkelijk functionerende markt, die op efficiënte wijze de geformuleerde beleidsdoelen realiseert. Le Grand en Bartlett (1993, 19-34) hebben deze conditie voor het functioneren van quasi-markten uitgewerkt in een vijftal vereisten. Hierna laten we deze verschillende condities kort de revue passeren, waarbij tevens wordt stilgestaan bij de risico’s en problemen die zich kunnen aandienen bij de verwezenlijking van marktwerking.

Marktstructuur

Op een (quasi-)markt moet idealiter sprake zijn van competitie, daarnaast moet er een mogelijkheid van exit bestaan (bijvoorbeeld faillissement van producenten) en moeten prijzen de vraag-aanbodverhoudingen weerspiegelen. Competitie is noodzakelijk om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en om keuzen en responsiviteit mogelijk te maken. Op quasi-markten doet zich hierbij het probleem voor, dat het aanbod en de prijzen van voorzieningen dikwijls niet totstandkomen in een directe wisselwerking tussen vraag en aanbod, maar in onderhandelingen tussen grootschalige leveranciers (ziekenhuizen, bedrijfsverenigingen) en inkopers (verzekeringsmaatschappijen). Omdat in dat geval de prijs gezet wordt in onderhandelingen tussen deze leveranciers en inkopers, bestaat het risico dat de prijzen de voorkeuren van consumenten onvoldoende weergeven. Een tweede risico ontstaat wanneer er sprake is van een beperkt aantal leveran-

ciers en inkopers: er kan dan een sterke vervlechting tussen beiden optreden, waardoor de werking van de markt teniet wordt gedaan.

Informatie

Een efficiënte markt vereist accurate en volledige informatie over de kosten en de kwaliteit van de betrokken voorzieningen. Op quasi-markten voor publieke voorzieningen kan dit tot grote problemen leiden. Het vaststellen van de prijs en de kwaliteit van de geleverde voorzieningen is vaak lastig en omslachtig, omdat het in veel gevallen niet een duidelijk gespecificeerd product betreft maar een samengesteld complex van producten (thuiszorg, gezondheidszorg). Contracten krijgen daarom vaak de vorm van ‘block contracts’. Dergelijke contracten verplichten de leverancier voor een van tevoren vastgesteld bedrag bepaalde voorzieningen aan een grote groep cliënten te leveren (bijv. de verzekerden van een ziekenfonds). Hoewel er voor beide partijen sprake is van onzekerheid en onvolledige informatie geven block contracts de leverancier van voorzieningen een zekere informatievoorsprong: deze weet meer over de behoefte en de ‘behandeling’ van individuele cliënten dan de ‘inkoper’. Bij de leverancier kan dit tot opportunistisch gedrag leiden. Deze kan zijn informatievoorsprong gebruiken om op ongewenste wijze kosten te reduceren, bijvoorbeeld door minder middelen in te zetten dan eigenlijk contractueel vereist is.

Transactiekosten

De kosten van transacties op een markt mogen niet al te hoog zijn – anders gaan de voordelen van een markt verloren – en vereisen een zekere mate van zekerheid en doorzichtigheid om een prijs te kunnen vaststellen. Op quasi-markten zijn transacties echter vaak complex en onzeker. Dit maakt de transactiekosten (ex-ante of ex-post) hoog. Wanneer de transactie hoge investeringen vereist – bijvoorbeeld in een complex administratief systeem voor de uitvoering van een sociale verzekering – kan dit op termijn tot het uitschakelen van competitie leiden – nieuwkomers op de markt zijn niet meer in staat dergelijke investeringen te plegen. Wanneer er sprake is van een grote onzekerheid over de kosten van de transactie wordt het moeilijk contracten te formuleren, uit te voeren en te controleren. De kosten van dergelijke contracten – Wil-

Tabel 1: Voorwaarden voor het functioneren van quasi-markten

	Voorwaarden	Problemen	Risico's
<i>Marktstructuur</i>	<ul style="list-style-type: none"> – competitie – exit – marktprijzen 	<ul style="list-style-type: none"> – grootschalige leveranciers en inkopers 	<ul style="list-style-type: none"> – oligopolisering – geen marktprijzen
<i>Informatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> – accuraat en volledig 	<ul style="list-style-type: none"> – complexe producten – 'block contracts' – onvolledige informatie 	<ul style="list-style-type: none"> – informatievoorsprong leverancier – opportunistisch gedrag – 'moral hazard'
<i>Transactiekosten</i>	<ul style="list-style-type: none"> – zekerheid – doorzichtigheid 	<ul style="list-style-type: none"> – complexe en samengestelde transacties – hoge investeringen – contracten moeilijk te formuleren en te controleren 	<ul style="list-style-type: none"> – uitschakeling concurrentie – zeer hoge transactiekosten
<i>Motivatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> – gestuurd door economische afwegingen (bij leverancier) – door behoeften en wensen van cliënten (bij inkopers) 	<ul style="list-style-type: none"> – veel actoren hebben geen winstoogmerk – grote afstand tussen cliënt en inkoper 	<ul style="list-style-type: none"> – belangen van leverancier of inkoper gaan belangen van cliënten domineren
<i>Gelijke behandeling</i>	<ul style="list-style-type: none"> – behoefte van cliënt bepalend voor behandeling 	<ul style="list-style-type: none"> – 'block-contracts' – onvolledige informatie 	<ul style="list-style-type: none"> – selectie van cliënten of voorzieningen – ongelijke behandeling

liamson (1975) noemt ze 'contingent claims contracts' – kunnen zeer hoog worden en zo de efficiëntievoordelen van de markt tenietdoen.

De motivatie van leveranciers en inkopers

Om een marktconforme werking van quasi-markten te bewerkstelligen, moeten de leveranciers gemotiveerd worden door economische afwegingen en de inkopers door de behoeften en wensen van de gebruikers van voorzieningen. Beide voorwaarden kunnen problematisch worden in een quasi-markt. Veel leveranciers hebben niet direct een winstoogmerk (woningbouwverenigingen, ziekenhuizen) en veel inkopers staan ver af van de uiteindelijke gebruikers. In beide gevallen is het de vraag hoe te voorkomen, dat de eigen belangen van deze organisaties (bijv. maximalisering van output) de belangen van de gebruikers gaan overheersen.

Gelijke behandeling

Op quasi-markten mag de koopkracht van gebruikers niet bepalend zijn voor de voorzieningen die

zij ontvangen, maar dient de behoefte bepalend te zijn. Wanneer er sprake is van block-contracts – en dat is vaak het geval – bestaat er echter een incentive voor de leverancier van voorzieningen om niet de behoefte van cliënten doorslaggevend te laten zijn maar de kosten die deze cliënten met zich meebrengen. Het is voor een arbeidsbureau dat een contract heeft afgesloten voor de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, goedkoper om zich op de best bemiddelbare cliënten te concentreren. In dit verband wordt wel gesproken van cliëntselectie en/of afroming ('creaming') Een vergelijkbaar proces kan zich voordoen bij de inkoper wanneer deze, bijvoorbeeld onder druk van een beperkt budget, kiest voor de goedkoopste leverancier die zijn lage prijzen mogelijk maakt door selectie van cliënten of voorzieningen. Deze problemen zijn alleen te voorkomen door duidelijke, gespecificeerde contracten, een doorzichtig uitvoeringsproces en prijzen die variëren naar gelang de behoeften van cliënten.

Tabel 1 geeft in trefwoorden de voorwaarden waar-

aan quasi-markten moeten voldoen, de problemen die zich hierbij kunnen manifesteren en de risico's die deze problemen met zich mee kunnen brengen voor het functioneren van quasi-markten. Uit dit overzicht blijkt dat er voor de overheid een groot aantal (nieuwe) taken in het verschiet ligt, namelijk taken die verbonden zijn aan de rol van marktmeester. Deze taken gaan veel verder dan op de gangbare markten het geval is. Zo kan onder meer worden gedacht aan het construeren van marktpartijen, het inrichten van informatievoorzieningen, het herdefiniëren van taken, zo dat deze voor marktwerking in aanmerking komen, het ondersteunen van de vraag naar publieke diensten en het tegengaan van cliëntselectie.

4 Het sectorspecifieke karakter van marktwerking: vragen en bijdragen

Het voorgaande maakt duidelijk dat marktwerking in de publieke sector met nogal wat problemen en onzekerheden is omgeven. Steeds dient rekening te worden gehouden met minder gunstige omstandigheden en het lijkt dan ook onmogelijk en onwenselijk het marktmodel in zijn algemeenheid aan te bevelen als de meest doelmatige uitvoeringsvorm van publiek beleid. Neem het vraagstuk van een accurate informatievoorziening. In een beleidssector als de energievoorziening is het wellicht vrij eenvoudig goede product- en prijsinformatie beschikbaar te stellen, in een sector als het onderwijs of de gezondheidszorg gaat het al snel om een uiterst complexe en kostbare inspanning.

Naar ons oordeel ontbreekt het in de huidige literatuur aan goede vergelijkende studies, die ons meer zouden kunnen leren over de wijze waarop de prestaties van quasi-markten afhangen van sectorspecifieke omstandigheden. Bij wijze van hypothese lijkt daarbij ten minste aandacht te moeten worden besteed aan:

- a. de aard van de te leveren dienst;
- b. de institutionele structuur van de beleidssector; en
- c. de aangrijpingspunten voor overheidsinterventie.

Aan de hand van enkele voorbeelden laat het belang van deze dimensies zich nader toelichten.

De aard van de te leveren dienst

We hebben gezien dat vermarkting van complexe goederen en/of diensten transactiekosten genereert die uiteraard beperkt dienen te blijven. Soms lijkt het mogelijk, mede onder invloed van technische ontwikkelingen, een publieke dienst in nauw afgebakende functies op te delen, waarvan sommige wel en andere niet voor marktwerking in aanmerking komen. Neem bijvoorbeeld de energiesector. Uit een oogpunt van transactiekosten valt hier te beredeneren dat het verstandig is het netwerk van leidingen niet te vermarkten, terwijl functies als productie, handel en distributie wel voor marktwerking in aanmerking komen.

Het is echter de vraag of een dergelijke differentiatie ook mogelijk is als het gaat om meer complexe diensten als onderwijs en zorg. Het verstrekken van onderwijs is in hoge mate een professionele aangelegenheid, die niet zonder meer in nauw afgebakende deeltaken uiteen valt te leggen. Hiermee samen hangen de eerder gesignaleerde problemen rondom het bepalen van de onderwijskwaliteit. Het aanleggen van deugdelijke maatstaven op dit vlak is ingewikkeld en leidt ofwel tot zeer hoge investeringen in kwaliteitsmeting ofwel tot minder wenselijke simplificaties van de te leveren diensten.

De institutionele structuur van de beleidssector

Iedere sector kent een structuur waarin een specifieke beleidsvisie, een mix van beleidsarrangementen en een verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken actoren zijn vastgelegd. Veelal is een dergelijke structuur het resultaat van een lange beleidsgeschiedenis en verankerd in diepgewortelde waarden en overtuigingen. De vraag of dergelijke structuren kunnen worden omgebouwd tot een adequate marktstructuur zal per beleidssector een ander antwoord opleveren. In een sector als de volkshuisvesting bijvoorbeeld, lijken vooral aanbodproblemen aan de orde. Van oudsher hebben ideologisch geïnspireerde woningbouwcorporaties een belangrijke rol in dit veld gespeeld. De transitie naar een structuur waarin louter commerciële organisaties hun diensten aanbieden, lijkt dan ook geen eenvoudige opgave. In een sector als het onderwijs speelt veeleer de vraag of consumenten in voldoende mate door financiële incentives worden gemotiveerd. De keuze van een onderwijsinstelling

is immers van oudsher vooral een kwestie geweest van signatuur en geografische nabijheid. Deze praktijk ligt ver af van een model waarin louter prijs-kwaliteitsverhoudingen de doorslag geven in de afwegingen van burgers.

Een ander voorbeeld van het belang van de institutionele structuur ligt op het gebied van cliëntenselectie. Sectoren die institutioneel juist zijn afgestemd op het bedienen van kansarme groepen, zoals de sociale zekerheid, worden bij volledige marktwerking geconfronteerd met aanzienlijk risico's op het gebied van 'afoming'. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er publieke basisdiensten in stand moeten worden gehouden, zoals een bijstandsvoorziening, zij het dat dit het risico van cliëntenselectie in de vermarkte onderdelen van de sector nog verder vergroot. Dit mechanisme kan leiden tot een onaantvaardbare tweedeling in kwalitatief hoogwaardige en laagwaardige dienstverlening.

De aangrijpingspunten voor overheidsinterventie

We hebben geconstateerd dat quasi-markten de overheid in de rol van marktmeester plaatsen. Ook de mogelijkheden om deze rol naar behoren te vervullen lijken evenwel per sector te variëren. In de eerste plaats zijn in dat verband de sectorale machtsverhoudingen van belang. Zo is het in ons land gelukt de rol van de sociale partners in de sociale verzekeringen terug te dringen, maar geheel anders lijkt dit te liggen op het terrein van de gezondheidszorg, waar belangengroepen tot dusver in staat zijn gebleken ingrijpende stelselwijzigingen te blokkeren.

Een tweede factor betreft de (culturele) afstand tussen overheid en marktpartijen. Soms kan de overheid zelf aanbieders in het leven roepen, zoals bijvoorbeeld is gebeurd op het terrein van de arbeidsvoorziening. Een deel van de publieke arbeidsvoorziening werd omgebouwd tot een commerciële organisatie (Cliq) om actief te worden op de markt van reïntegratiediensten. Dergelijke organisaties lijken veel eenvoudiger te binden aan de doelstellingen van het beleid dan bijvoorbeeld

de buitenlandse ondernemingen die de recent geopende energiemarkt betreden.

Een derde factor is meer technisch van aard en betreft de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om het marktproces te beïnvloeden. Een nieuwe taak in dit verband is het stimuleren van consumentensoevereiniteit – een belangrijke voorwaarde voor marktwerking – waar deze nog ontbreekt (Van der Grinten 2000). In sommige sectoren lijkt dit heel wel mogelijk en bestaat er ook al ervaring op dit terrein, denk aan de huursubsidies in de volkshuisvesting. Ingewikkelder wordt het echter in een sector als de gezondheidszorg. Het toekennen van budgetten aan cliënten is mogelijk maar ook problematisch en riskant, gelet op het open karakter van de zorgvraag.

Sectorale kenmerken lijken al met al van groot belang voor de vraag of aan de condities voor marktwerking kan worden voldaan. De kennis hieromtrent is evenwel gebrekkig en weinig systematisch. Het doel van dit themanummer is dan ook een aantal van de lacunes op dit terrein weg te nemen. Daartoe zijn verschillende auteurs bereid gevonden het beleidsterrein waarop zij deskundig zijn te analyseren voor wat betreft de ontwikkelingen op het vlak van marktwerking. Drie sectoren komen aan bod: de energiesector, de gezondheidszorg en het hoger onderwijs.

De eerste vraag die we de auteurs hebben voorgelegd, heeft betrekking op de mate waarin politici en beleidsmedewerkers hebben overwogen of het betreffende beleidsterrein geschikt is voor marktwerking. Wat was, met andere woorden, de beleidstheorie op grond waarvan tot de introductie van quasi-markten werd besloten? Vervolgens gaan zij in op de vraag naar de invloed van de kenmerken van een beleidssector op de wijze waarop het proces van marktwerking gestalte krijgt. Ten slotte komt de vraag naar de maatschappelijke en institutionele gevolgen van marktwerking aan de orde. Aan de hand van deze vragen worden de bevindingen in een afsluitend artikel in een vergelijkend perspectief geplaatst.

Noten

1 Het idee voor dit themanummer werd geboren op het Politologenetmaal 1999, alwaar Trommel, Van Heffen en Van der Veen een workshop 'Marktwerking in sociaal beleid' organiseerden. Behalve naar de deelnemers aan die bijeenkomst gaat onze dank uit naar prof.dr. Wim Derksen, die bereid was ten behoeve van het themanummer als kritisch referent op te treden.

2 Dunleavy (1991) heeft aangetoond dat de 'public choice' benadering van bureaucratieën, waarin wordt verondersteld dat ambtenaren naar budgetmaximalisatie streven, welbepaalde problemen inzake collectieve actie negeert die ertoe leiden dat budgetmaximalisatie doorgaans een weinig succesvolle strategie is. Hill (1997) merkt op dat de aanval op 'big government' ertoe heeft geleid, dat ambtenaren worden beloofd dat zij in staat zijn om te bezuinigen, te privatiseren enzovoort.

Literatuur

Codere, H., 1966, 'Exchange and display.' *International encyclopedia of the social sciences*, New York: Macmillan, 239-245.
 DeLeon, L., 1997, 'Administrative Reform and Democratic Accountability.' In: W.J.M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Elgar, 233-250.
 Doel, J. van den en B.C.J. van Velthoven, 1998, *Democratie en welvaartstheorie*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
 Dunleavy, P. 1991, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Hemel Hempstead: Harvester.
 Gray, A. and B. Jenkins, 1995, 'From Public Management to Public Administration: Reassessing a Revolution?' *Public Administration*, 73 (1) 75-100.
 Grinten, T.E.D. van der, 2000, 'Sturing door en sturing van de vraag: Kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg.' *b en m*, 27 (4) 249-255.
 Hill, M., 1997, *The Policy Process in the modern State*. London: Prentice Hall.
 Lane, J-E., 2000, *New Public Management*. London: Routledge.

Le Grand, J. and W. Bartlett, 1993, *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.
 Osborne, D. and T. Gaebler, 1993, *Reinventing Government*. New York: Penguin Books.
 Peters, B. G., 1996, 'Models of Governance for the 1990's.' In: D.F. Kettl and H. Brinton Milward, *The State of Public Management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 15-44
 Pollitt, C., 1990, *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
 Scharpf, F.W., 2000, 'Democratische politiek in een economie zonder grenzen.' *b en m*, 4: 207-218.
 Swaan, A. de, 1989, *Zorg en de staat*. Amsterdam: Bert Bakker.
 Veen, R. van der and W. Trommel, 1999, 'Managed Liberalization of the Dutch Welfare State.' *Governance*, 12 (3) 289-310.
 Williamson O.E., 1975, *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
 WRR, 2000, *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu.