

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding en leeswijzer

De SER wil met dit advies laten zien hoe de kwaliteit van publieke dienstverlening kan worden verbeterd door het stimuleren van ondernemerschap. De conclusies en aanbevelingen van dit advies betreffen voor een deel de rijksoverheid en zijn dan ook geadresseerd aan regering en parlement. Daarnaast – en in samenhang daarmee – formuleert dit advies aanbevelingen die primair gericht zijn aan de organisaties die takken van publieke dienstverlening verzorgen respectievelijk aan sectorale of regionale samenwerkingsverbanden van dit soort organisaties.

Die organisaties vertonen overigens in verschillende opzichten een grote verscheidenheid. Een wezenlijk verschil betreft de mate van vermaatschappelijking respectievelijk verstatelijking. Deze varieert tussen de (sub)sectoren van publieke dienstverlening. Bepaalde aanbevelingen gelden dan ook slechts voor een deel van de organisaties die vormen van publieke dienstverlening verzorgen.

Aanbevelingen en conclusies die specifiek zijn toegesneden op (delen van) de sectoren woningcorporaties, onderwijs en zorg zijn opgenomen in de paragrafen 7.7 tot en met 7.9. Het is goed deze te blijven bezien in samenhang met de aanbevelingen en conclusies van een meer algemene strekking in de eerstvolgende paragrafen.

7.2 Aanhaken bij de vragen van de adviesaanvraag

De adviesaanvraag van het kabinet legt aan de SER een veelheid aan vragen voor. In dit concluderende hoofdstuk wil de raad om te beginnen duidelijk maken wat hij precies verstaat onder ‘ondernemerschap in publieke dienstverlening’ en waarom het voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening in algemene zin belangrijk is om dergelijk ondernemerschap te stimuleren (zie paragraaf 7.3).

Het veld van de publieke dienstverlening is breed en veelvormig. Een diepgaande, systematische analyse van de verschillende (sub)sectoren van diensten met een publiek belang gaat het bestek van dit advies duidelijk te boven. Wel wil de raad in reactie op vraag 1 van de adviesaanvraag (*In hoeverre kan meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap de publieke dienstverlening verbeteren?*) in algemene termen aangeven waar zich belangrijke mogelijkheden voor verbetering voordoen en wat we redelijkerwijs van ondernemerschap – in samenhang met andere vernieuwingen – mogen verwachten in termen van kwalitatief betere en/of meer doelmatige publieke dienstverlening.

Vraag 2 van de adviesaanvraag (*In hoeverre leidt meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap tot kwaliteits- en prijsverschillen in de publieke dienstverlening?*) snijdt indirect een paar

fundamentele vraagstukken aan rond het uitgangspunt ‘gelijke monniken, gelijke kapen’. Het is eigen aan de publieke taakstelling dat dit uitgangspunt – dat is vastgelegd in (de eerste zin van) artikel 1 van de Grondwet¹ – goed herkenbaar aan de geleverde dienstverlening verbonden blijft. Tegelijkertijd moet onder ogen worden gezien dat de behoeften en voorkeuren van mensen niet precies gelijk zijn maar uiteenlopen, en dat steeds vaker ‘maatwerk’ wordt verlangd. De – primair door de politiek te beantwoorden – vraag is hoever de gelijke behandeling precies moet reiken wanneer de gevallen niet precies gelijk zijn. Het ligt daarom voor de hand deze vraag van de adviesaanvraag te verbinden met de vraag welke ruimte voor differentiatie en diversiteit in de publieke dienstverlening het beginsel van rechtsgelijkheid laat (zie paragraaf 7.6).

Vraag 3 van de adviesaanvraag (*Welke sectoren kunnen het meest gediend zijn met meer ruimte voor maatschappelijk ondernemen?*) heeft de raad opgevat als een uitnodiging om bij zijn verkenning van de mogelijkheden, belemmeringen en beperkingen voor ondernemerschap in publieke dienstverlening dieper in te gaan op de sectoren zorg, onderwijs en woningcorporaties (zie paragraaf 7.7). Daarbij wil de raad zowel betekenisvolle overeenkomsten als relevante verschillen in kaart brengen. Met de drie sectoren wordt al een omvangrijk deel van de publieke dienstverlening gedekt. Bovendien is er sprake van een flinke diversiteit, niet alleen tussen de sectoren, maar ook binnen de sectoren (denk alleen maar aan de verschillen tussen basisonderwijs en universitair onderwijs).

De verkenning van de mogelijkheden, belemmeringen en beperkingen van ondernemerschap aan de hand van de eerste drie vragen van de adviesaanvraag vormt de opmaat voor de aanbevelingen die de raad formuleert in reactie op de vragen 4 (*Onder welke voorwaarden is meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap in die sectoren mogelijk en wat is daarbij de rol van de overheid?*) en 5 (*Hoe ziet de (nieuwe) relatie eruit tussen de maatschappelijke onderneming en de overheid en welke criteria van sturing, verantwoording en toezicht gelden daarbij?*) van de adviesaanvraag.

Deze aanbevelingen zijn – voor zover algemeen van aard – gegroepeerd in een drietal paragrafen. Paragraaf 7.4 gaat in op de verdeling van verantwoordelijkheden en paragraaf 7.5 gaat over meervoudige publieke verantwoording en toezicht. Paragraaf 7.6 bespreekt hoe vraagsturing, prestatieprikkels en systemen van risicobeheersing kunnen worden ingezet om ondernemerschap te richten op verbetering van publieke dienstverlening. Zoals al aangegeven, komen de meer sectorspecifieke antwoorden op deze vragen aan de orde in paragraaf 7.7.

1 “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.”

7.3 Betere publieke dienstverlening door goed ondernemerschap

7.3.1 *Wat zijn diensten van publiek belang?*

Dit advies richt zich op publieke dienstverlening: de voorziening van producten en diensten die als ‘publiek belang’ worden aangemerkt. De raad kiest voor de invulling van dit begrip een pragmatische aanpak. Het aanmerken en benoemen van een publiek belang is naar zijn oordeel bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming. Belangrijke aangrijpingspunten daarvoor vormen de in de Grondwet neergelegde zorgplichten voor de overheid op het terrein van de volksgezondheid, de woongelegenheden en het onderwijs (in artikel 22 en 23 Grondwet). Deze algemeen geformuleerde zorgplichten zijn vervolgens in de loop der tijden voor de afzonderlijke (sub)sectoren van publieke dienstverlening uitgewerkt. De relevante publieke belangen betreffen vooral het waarborgen van de kwaliteit, continuïteit, diversiteit, toegankelijkheid en macrodoelmatigheid van bepaalde voorzieningen.

De overheid kan publieke belangen op verschillende manieren borgen. De uitvoering van diensten van publiek belang is geenszins voorbehouden aan overheidsorganisaties (centraal of decentraal; al dan niet verzelfstandigd). Als de juiste arrangementen zijn getroffen, kunnen deze diensten ook prima door particulier initiatief worden verzorgd. De afgelopen eeuw laat ook een golfbeweging zien: eerst van particulier initiatief naar verstatelijking, en dan weer terug naar meer ruimte voor particulier initiatief.

7.3.2 *Wat verstaan we onder ondernemerschap in publieke dienstverlening?*

Dit advies bekijkt op welke wijze en in hoeverre ondernemerschap kan bijdragen aan een betere publieke dienstverlening. Ondernemerschap is in deze benadering een middel en geen doel op zich. Het uitoefenen van ondernemerschap is ook niet gebonden aan particulier initiatief. Ook binnen overheidsorganisaties kan ondernemerschap worden ontplooid – en is het goed dit verder tot ontwikkeling te brengen.

Het ondernemerschap dat centraal staat in dit advies is een *geconditioneerd* ondernemerschap: ondernemerschap dat gericht is op het dienen van bepaalde publieke belangen. Ondernemerschap veronderstelt een zekere autonomie: voldoende eigen handlingsruimte om de dienstverlening zo efficiënt mogelijk te organiseren en waar mogelijk te vernieuwen.

Het publieke karakter van deze ondernemingszin komt tot uitdrukking in de externe doelstelling en in de nauwe betrokkenheid van diverse ‘stakeholders’:

- De overheid borgt publieke belangen door het formuleren van duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden;
- Afnemers worden bediend in maatwerk, en hebben in voorkomende gevallen de mogelijkheid om uit te wijken naar andere aanbieders of andere diensten;
- De relatie met de samenleving (stakeholders) bepaalt mede de invulling en maatschappelijke legitimatie van de publieke activiteiten.

De gerichtheid op externe (maatschappelijke) doelstellingen en de nauwe betrokkenheid van stakeholders onderscheiden ondernemerschap in publieke dienstverlening van regulier ondernemerschap dat zich primair door een interne doelstelling – het maken van winst ten behoeve van bepaalde belanghebbenden – laat leiden. Het bedoelde ondernemerschap vraagt om een ‘public spirit’, om het internaliseren van publieke belangen.

Voordelen van ondernemerschap

Binnen deze randvoorwaarden kan ondernemerschap op verschillende manieren bijdragen aan verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van publieke dienstverlening. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om de afnemers, conform de geformuleerde publieke belangen, met de beschikbare middelen zo goed mogelijk in maatwerk te bedienen. Keuzevrijheid en concurrentie bevorderen de kostenefficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening. Een tweede potentieel voordeel betreft de impulsen voor vernieuwing van producten en processen en de mogelijkheden om het dragen en beheersen van risico’s te verbeteren.

Risico’s van ondernemerschap

Het realiseren van de voordelen van ondernemerschap gaat met bepaalde risico’s gepaard. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds risico’s die verbonden zijn aan de transitie – het zoek- en leerproces – naar meer ondernemerschap en anderzijds de risicoverdeling die na de transitie passend is. Ondernemerschap houdt immers ook in het dragen en beheersen van risico’s (van verschuivingen in de vraag bijvoorbeeld).

De risico’s in de transitiefase hebben vooral te maken met ontoereikende regulering van (quasi-)markten voor publieke dienstverlening. Zo moet de toegankelijkheid voor afnemers worden gewaarborgd en moet worden voorkomen dat marktmacht kan worden ingezet om consumentensurplus af te romen ten bate van producentenwinst. Ook moet worden voorkomen dat ‘cherry picking’ (het zich exclusief richten op de commercieel aantrekkelijke dienstverlening) tot verschraving van het totale aanbod kan leiden.

Ondernemerschap in diverse soorten organisaties

De adviesaanvraag hanteert ook het begrip ‘maatschappelijke onderneming’. Dit advies doet dat niet, en wel om de suggestie te vermijden dat sprake zou zijn van een bepaalde organisatievorm (rechtsvorm) die in het bijzonder geschikt zou zijn voor (ondernemende) aanbieders van diensten van publiek belang. De raad vindt dat ondernemerschap in de hierboven omschreven betekenis kan en moet worden ontplooid in verschillende soorten organisaties die diensten van publiek belang leveren, of het nu gaat om overheidsdiensten, zelfstandige bestuursorganen, stichtingen of private ondernemingen. Waar het om gaat is dat het ondernemerschap in publieke dienstverlening afdoende is gelegitimeerd door politiek en maatschappij, door een bij de gekozen rechtsvorm en bij de aard van het desbetreffende publieke belang passende combinatie van horizontale en verticale vormen van verantwoording en toezicht. Dat vraagt mede een versteviging van de ‘governance’ van de betrokken instelling (zie verder paragraaf 7.5).

Europeesrechtelijke kaders

De adviesaanvraag legt bij het laatste aandachtspunt expliciet een relatie met de Europese regelgeving: “Welke rechtsvormen voor de maatschappelijke onderneming zijn bijvoorbeeld toepasbaar binnen de Europese kaders?” Het antwoord luidt kort en goed: in beginsel alle rechtsvormen die wij nu kennen. Achter de vraag gaat wellicht de gedachte schuil dat de keuze van een bepaalde rechtsvorm de levering van bepaalde diensten van publiek belang buiten de werkingssfeer van de (vrijheden en regels van de) interne markt zou kunnen houden. Deze gedachte berust op een misvatting. Het is namelijk niet de rechtsvorm van de aanbieder van de diensten die bepaalt of sprake is van een economische activiteit volgens het gemeenschapsrecht.

7.3.3 *Hoe kan de dienstverlening worden verbeterd door ondernemerschap?*

Aan het verbeteren van de publieke dienstverlening zijn drie belangrijke aspecten te onderscheiden die de betrekkingen van de organisatie met de ‘buitenwereld’ betreffen:

- 1 De gerichtheid op de ‘klant’: de wijze waarop wordt ingespeeld op (verschillende en zich ontwikkelende) behoeften en voorkeuren van de afnemers van die diensten en ‘maatwerk’ wordt geleverd. De positie van afnemers wordt bepaald door de mogelijkheden voor *exit* (de vrijheid om te kiezen voor een andere aanbieder) en voor *voice* (medezeggenschap en klachtenrecht). Ondernemerschap heeft bij te dragen aan de ‘ontvoogding’ van de publieke dienstverlening.
- 2 De relatie met de samenleving (‘stakeholders’): de (hernieuwde) maatschappelijke legitimatie van de verschillende (typen) organisaties die publieke dienstverlening verzorgen. Deze legitimatie is geen historisch gegeven, maar moet steeds weer worden verworven, en wel door in de dienstverlening te voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en door op basis van openheid de dialoog met de maatschappelijke omgeving aan te gaan.
- 3 De relatie tot de overheid en de politieke democratie: het is aan de politiek om te bepalen wat een publiek belang precies inhoudt en om te besluiten over de regelgeving en de financieringswijze die daarbij past. De rol van de overheid wordt verder uitgewerkt in paragraaf 7.4.

Deze aspecten staan niet los van elkaar. In de visie van de raad gaat het hier om schakels die samen de ruimte voor ondernemerschap bij publieke dienstverlening bepalen. De overheid kan meer ruimte geven door afstand te nemen van de feitelijke dienstverlening en zich te beperken tot haar verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel naarmate aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats gaat het om een betere horizontale verantwoording van de instellingen aan hun stakeholders en een professionele verantwoording en controlestructuur binnen de eigen organisatie. In de tweede plaats kan meer ruimte aan ondernemerschap worden gelaten naarmate de keuzevrijheid van afnemers groter is en er sprake is van concurrentie tussen dienstverleners. En in de derde plaats zal de overheid daadwerkelijk invulling moeten geven aan haar

systeemverantwoordelijkheid op basis van scherp gedefinieerde publieke belangen voor de betaalbaarheid, kwaliteit en leveringszekerheid van bepaalde diensten.

Het goed onderhouden van de betrekkingen met de overheid, afnemers en andere stakeholders stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de eigen organisatie. Het komt dan aan op de professionaliteit van de organisatie en haar medewerkers, op de kwaliteit van het leiderschap, op de inrichting van een passende, platte werkorganisatie met heldere procedures voor verantwoording en op een toerusting met voldoende (financiële en andere) middelen. Een goede publieke dienstverlening kan niet met minder toe.

Verbetering van de publieke dienstverlening vraagt niet alleen om betrokken en vernieuwend ondernemerschap aan de aanbodzijde, maar ook om actief en verantwoordelijk *burgerschap* aan de vraagzijde. De klant is kritischer en mondiger geworden en vraagt steeds vaker – en terecht – maatwerk. De betrokkenheid van het individu kan echter niet louter zijn rol als ‘calculerende consument’ betreffen. Burgers behoren ook oog te hebben voor collectieve belangen en afwegingen.

7.4 De rol van de overheid

7.4.1 Naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheden

De adviesaanvraag stelt de vraag onder welke voorwaarden maatschappelijk ondernemerschap mogelijk is en wat de rol van de overheid daarbij is. Voor de schets van de rol van de (centrale) overheid en haar relaties met de samenleving wil de raad aanhaken bij het zogenoemde 4-R-model. Dit model onderscheidt de volgende rollen: het geven van *Ruimte én Richting*, het boeken van *Resultaat* en het afleggen van *Rekenschap*. De raad wil daaraan nog een R toevoegen: die van *Responsiviteit*. Daarmee wordt het belang van een goede interactie met de samenleving (burgers en hun organisaties) onderstreept.

Voor het resultaat (de kwaliteit van de publieke dienstverlening) is vooral van belang een goede combinatie van richting geven (door publieke belangen helder te formuleren) en ruimte geven (aan ondernemerschap). Het is primair aan de overheid (de politiek) om maatschappelijke grondrechten te vertalen in helder gedefinieerde publieke belangen. Bij het vastleggen daarvan kunnen verschillende motieven een rol spelen: externe effecten, maar ook motieven van verdelende rechtvaardigheid. De overheid geeft concreet invulling aan het publieke karakter van een bepaalde dienst door elementen als kwaliteit, betaalbaarheid, leveringszekerheid enzovoort te specificeren.

Zoals eerder aangegeven sluit het publieke karakter van de dienstverlening voorziening door particulier initiatief niet uit, integendeel. Voor de kwaliteit van de dienstverlening en voor de mogelijkheden om door vernieuwing ‘maatwerk’ te leveren is het belangrijk om ruimte te geven aan ondernemerschap – en aan verantwoordelijk burgerschap.

Voor een te ver doorgevoerde centrale, directieve aansturing van publieke dienstverlening moet namelijk een prijs worden betaald: van bureaucratie en administratieve lasten, van

verkokering van beleid en toezicht, en van het niet kunnen ontplooiën van ondernemerschap en vakmanschap. Bovendien kan de neiging dan sterk zijn het beginsel om gelijke gevallen gelijk te behandelen maar om te draaien, waardoor omwille van een gelijke behandeling gerechtvaardigde verschillen in voorkeuren en verlangens van degenen die op de dienstverlening aangewezen zijn, worden genegeerd².

Dit betekent dat de overheid er goed aan doet zich te richten op, en voldoende te investeren in haar systeemverantwoordelijkheid: een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en het opzetten van een zodanig systeem van sturing, uitvoering en toezicht dat het publieke belang goed wordt geborgd.

Startpunt voor het aanvaarden van de systeemverantwoordelijkheid door de overheid is het helder articuleren van de publieke belangen die voor de verschillende (sub)sectoren van de publieke dienstverlening relevant zijn, en het op basis daarvan duidelijk formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden. Hierbij kan worden gedacht aan voorwaarden voor kwaliteit, toegankelijkheid, continuïteit en dergelijke van de dienstverlening. Het vooraf zodanig helder vastleggen van doelstellingen en randvoorwaarden dat de uitvoering vervolgens met een gerust hart aan anderen kan worden gelaten, gaat de politiek en de overheid nog niet zo goed af. Dat lokt tussentijds bijsturen uit en maakt de ruimte voor het ontplooiën van ondernemerschap diffuus.

De raad wil daarom indringend aandacht vragen voor het beter richting geven door het zo duidelijk mogelijk formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden. Dat is nodig om ruimte te scheppen voor ondernemerschap, om resultaten te kunnen boeken en om goed rekenschap te kunnen afleggen.

Rekenschap afleggen is niet alleen een zaak van en voor de overheid. Met het oog op hun maatschappelijke legitimatie dienen de organisaties die de publieke dienstverlening verzorgen rekenschap af te leggen aan kringen van belanghebbenden in de maatschappij. Instellingen die zich aanduiden als ‘maatschappelijke onderneming’ geven daarmee te kennen dat zij op professionele en initiatiefrijke wijze maatschappelijke problemen willen aanpakken en daarover verantwoording willen afleggen, niet alleen richting de overheid maar vooral aan de maatschappelijke omgeving.

7.4.2 *Aansturing door de overheid en de ministeriële verantwoordelijkheid*

Diensten van publiek belang worden verzorgd en aangeboden door een grote verscheidenheid aan organisaties, variërend van dienstonderdelen en agentschappen van de overheid, via zelfstandige bestuursorganen (zbo's), tot privaatrechtelijke organisaties zonder respectievelijk met winstoogmerk. Met deze verschillen in organisatievorm hangen verschillen in de aard van de aansturing en van de legitimatie samen. Deze verschillen schar-

2 Zie ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil in de verzorgingsstaat: Over schaarste in de publieke sector*, Advies 30, Den Haag 2004.

nieren rond de reikwijdte die aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de desbetreffende publieke taak wordt toegekend. Aan de hand van de ‘tussenvorm’ van de zbo kunnen belangrijke samenhangen en afwegingen goed worden geïllustreerd.

Een IBO-werkgroep stelt vast dat de verzelfstandiging van overheidstaken tot veel onduidelijkheid heeft geleid, onder meer over de precieze verantwoordelijkheid van de overheid en over de rol van het parlement. Die werkgroep beveelt aan deze onduidelijkheid op te lossen door voor verzelfstandigde overheidstaken – behoudens een enkele uitzondering – het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid te herstellen.

De raad onderschrijft zonder meer het belang van verduidelijking van verantwoordelijkheden, maar vindt de aangedragen oplossing eenzijdig ‘Haags’ en daardoor ook te simpel. Volgens de raad moet het accent de komende tijd eerder worden gelegd bij versterking van de maatschappelijke legitimatie en verantwoording van de verschillende vormen van publieke dienstverlening. Vervolgens dienen de intensiteit van de politieke aansturing en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid te worden afgestemd op de veranderingen die daarbij worden geboekt. Naar de mate waarin de maatschappelijke legitimatie en verantwoording tegenover verschillende kringen van belanghebbenden en betrokkenen feitelijk vorm en inhoud krijgen, ontstaan betere waarborgen voor een goede uitvoering van de publieke dienstverlening en kunnen politiek en overheid zich meer concentreren op de hoofdlijnen, dat wil zeggen op de verantwoordelijkheid voor de goede werking van *systemen* van publieke dienstverlening (inclusief het toezicht).

Dit alles laat onverlet de primaire en zwaarwegende verantwoordelijkheid van de politiek voor het helder definiëren en goed borgen van publieke belangen. Het politieke primaat moet bovenal op dat vlak tot uitdrukking worden gebracht. Maar die politieke verantwoordelijkheid hoeft zich niet uit te strekken tot de operationele aspecten – en zou dat ook niet moeten doen, waar dit een flexibele, innovatieve en klantgerichte bedrijfsvoering in de weg kan staan. De raad neemt dan ook afstand van de gedachte dat de raadpleging van belanghebbenden geen manier is om verantwoording af te leggen, omdat uitsluitend verantwoording verschuldigd zou zijn aan de minister en via de minister aan het parlement. Het gaat niet aan om de ontwikkeling van horizontale vormen van verantwoording af te houden, alleen omdat deze ook gevolgen zou kunnen hebben voor de politieke aansturing en verantwoording.

De raad vindt het juist dat kritisch wordt onderzocht of de zbo-constructie in alle gevallen wel de geëigende is. Voor een deel van de bestaande zbo’s zou de status van agentschap (met een baten-lastenstelsel)³ of van ‘zelfstandige overheidsrechtspersoon’ (zor: de door het IBO-rapport voorgestelde figuur) een redelijk alternatief kunnen vormen. Maar de gedachte dat bestaande onduidelijkheden ten aanzien van aansturing en verantwoording van organisaties van publieke dienstverlening zouden kunnen worden opgelost

3 Zie: W.F. Dil e.a., *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel: Een bijdrage aan doelmatiger werken!* (eindrapport), Utrecht 2002.

door een tweedeling tussen enerzijds de uitvoering van overheidstaken waarvoor onverkort de ministeriële verantwoordelijkheid geldt, en anderzijds de niet-hiërarchische subsidierelatie voor bijvoorbeeld het geven van onderwijs, is wat al te simpel. Zij gaat ook voorbij aan de politieke verantwoordelijkheid voor de publieke taken die ook in die subsidierelatie besloten ligt (of zou moeten liggen). De maatschappelijke werkelijkheid is rijker geschakeerd. Het gaat erom voor elke organisatievorm van de publieke dienstverlening heldere en onderling consistente regels voor aansturing, verantwoording en toezicht vast te leggen.

Het is aan de politiek om te bepalen waarop een bewindspersoon precies politiek aanspreekbaar is, en waarop niet. Het moet aan de wijsheid van politici worden overgelaten om daarbij ook oog te hebben voor het bestaan van lastig te omzeilen risico's, bepaalde foutenmarges in de uitvoering te aanvaarden en voldoende ruimte te laten voor experimenteren en beleidsleren. Het aanhalen van de teugels van de centrale, ministeriële aansturing zal allerminst helpen om politiek 'incidentalisme' terug te dringen. Het scheidt ook zeker niet meer ruimte voor de echte deskundigen – de professionele uitvoerders – en voor betrokken burgers bij het oplossen van maatschappelijke problemen.

7.4.3 *Transacties in de keten van opdrachtgever-opdrachtnemers*

Het IBO-rapport gaat voorbij aan de problemen die informatieachterstanden van de overheid als opdrachtgever veroorzaken. De overheid beschikt immers over minder informatie over specifieke oplossingsmogelijkheden dan de uitvoerende instanties die zij moet aansturen. De opdrachtnemer weet in de regel veel beter wat er werkelijk bij de uitvoering speelt – en wat ook de mogelijkheden voor verbetering zijn – maar heeft er geen direct belang bij alle kennis met de opdrachtgever te delen en daarmee de informatievoorsprong kwijt te raken. Het informatieverschil laat ruimte voor calculerend, 'strategisch' gedrag.

Daar komt bij dat de samenleving complexer en pluriformer is geworden. We beschikken over meer informatie dan ooit tevoren, maar de pluraliteit van de huidige samenleving biedt steeds minder houvast voor een betrouwbare inschatting van de positie waarin individuele afnemers echt verkeren.

Het vormgeven van de relaties in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers, tot en met de individuele afnemer, in de vorm van *transacties* kan een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van bovenbedoelde informatieproblemen. Transacties kenmerken zich door een directe ruil van prestatie en tegenprestatie, door een wederkerigheid van rechten en plichten. Daar zitten drie belangrijke kanten aan:

- 1 het gelijk oversteken in de transactie: voor-wat-hoort-wat als sanctiemechanisme (want contract is contract);
- 2 de transactie als hefboom om daadwerkelijke voorkeuren en behoeften te openbaren;
- 3 de rechtsbescherming die de transactie kan bieden voor dienstverlening die, met het oog op de voortschrijdende individualisering, in maatwerk wordt geleverd.

Aan het begin en aan het eind van de transactieketen staat het individu, als burger en als klant. Het individu wordt (weer) de ultieme opdrachtgever.

Transacties helpen informatieproblemen terugdringen. ‘Contract is contract’, maar het ideaal van volledige contracteerbaarheid blijft meestal buiten bereik. Transacties in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers zouden moeten worden gecombineerd door elke opdrachtnemer in te bedden in een horizontale verantwoordingsrelatie.

Die verantwoordingsrelatie staat in het teken van het verwerven van maatschappelijke legitimatie bij de voor de desbetreffende opdrachtnemer relevante stakeholders. Horizontale verantwoording vormt, samen met verticaal toezicht en interne controle, een evenwichtige set van maatschappelijke ‘checks and balances’ die kan worden aangeduid als meervoudige verantwoording.

7.5 Toezicht en meervoudige verantwoording

Inleiding

De maatschappelijke legitimatie van ondernemerschap in publieke dienstverlening staat of valt met de wijze waarop zogenoemde stakeholders hun invloed kunnen doen gelden op het ondernemingsbeleid. Het gaat immers om dienstverlening met een publiek belang en betekent dat er van alle zijden over de schouders van de ondernemingen wordt meegesehen. Afnemers willen hun wensen gehonoreerd zien, overheden beogen een publiek belang te borgen, burgers en maatschappelijke groeperingen strijden voor invloed, normen en idealen. In dit krachtenveld van belangen moeten ondernemingen in publieke dienstverlening hun weg zien te vinden.

Het begrip ‘meervoudige verantwoording’ kan in de visie van de raad worden benut om deze Gordiaanse knoop van belangen te ontwarren. De uitdaging is om een institutioneel arrangement te ontwerpen dat lenig genoeg is om de diverse belangen van de verschillende actoren serieus te nemen en af te wegen. Hiervoor is nodig dat er een sluitend systeem van verantwoording tot stand komt. Daarmee wordt bedoeld op een evenwichtige set van maatschappelijke ‘checks and balances’ waarin de verschillende vormen van verantwoording – verticaal toezicht, interne controle en horizontale verantwoording – een plaats hebben. Alle betrokken partijen moeten uiteindelijk het vertrouwen hebben dat er naar ze wordt geluisterd en dat hun belangen goed zijn afgedekt.

Verticaal toezicht

Toezicht is een cruciaal vraagstuk bij de vormgeving van besturingsparadigma’s waarbij de overheid ‘op afstand’ publieke belangen waarborgt. De afgelopen jaren is de aandacht voor het toezicht dan ook sterk toegenomen evenals de begripsverwarring rondom dit vraagstuk. De oorzaak hiervan ligt in de diversiteit van het toezicht – het kan gaan om ondernemingstoezicht, toezicht op de uitvoering van specifieke wetten, markt- en mededingingstoezicht enzovoort – maar ook in het feit dat het overheidsbeleid op dit terrein weinig koersvast is en richting mist.

De overheid worstelt met het probleem dat zij op diverse terreinen van publieke dienstverlening ambities koestert maar de instrumenten ontbeert om die ambities waar te maken. In die gevallen wordt toezicht nogal eens gezien als het ultieme lapmiddel, als de oplossing voor alle kwalen. Het gevolg is dat er steeds meer toezichthouders worden opgericht en dat bestaande toezichthouders meer taken krijgen toegeschoven. Er ontstaat wildgroei en stapeling van toezicht die de effectiviteit van het beleid ondermijnt.

De raad ziet de stapeling van verticaal toezicht als een grote belemmering voor de ontwikkeling van ondernemerschap in publieke dienstverlening. De instellingen zien zich geconfronteerd met een onduidelijk amalgaam van regels waar ze zich aan dienen te houden en met tegenstrijdige adviezen van de toezichthoudende instanties. Deze situatie kan alleen worden verbeterd als de overheid streeft naar een efficiënte organisatie van het verticale toezicht. Toezicht moet bij gebleken synergie worden gebundeld in één organisatie, waarbij het van belang is te voorkomen dat toezicht verzandt in een log en bureaucratisch apparaat. Voor de noodzakelijke ruimte tot ondernemen is het verder van belang dat het verticale toezicht zich niet tot op detailniveau bemoeit met de bedrijfsvoering van ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening. De raad ondersteunt in dat verband het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht dat het toezicht van het rijk (al dan niet via een toezichthouder) zich “waar mogelijk, moet beperken tot het metaniveau, waarbij dat toezicht alleen gericht is op het functioneren van de horizontale en interne instrumenten”⁴. Deze visie blijkt in de praktijk helaas nog geen gemeengoed te zijn.

Hier ligt bovendien een duidelijke relatie met de andere onderdelen van de meervoudige verantwoording, de interne controle en de horizontale verantwoording. Naarmate dit toezicht beter functioneert, kan het verticale toezicht selectiever en gericht worden toegepast. Dit toezicht kan zich dan bijvoorbeeld meer concentreren op de hoofdlijnen van het beleid en het bewaken van de kwaliteit waarmee de interne controle en de horizontale verantwoording opereren. Uitgangspunt is dat horizontaal en verticaal toezicht samen met de interne controle één sluitend geheel vormen.

Interne controle

De interne controle is in de visie van de raad een integraal onderdeel van de verantwoordingsstructuur. De wijze waarop deze functies bij instellingen die zich bezighouden met publieke dienstverlening worden vormgegeven, kenmerkt zich door een grote variëteit. In de afgelopen jaren is er echter een soort uniformiteit ontstaan door de invoering van een raad-van-toezichtmodel voor dit soort instellingen (gelijk de raad van commissarissen bij bedrijven).

De SER ziet in deze beweging grote voordelen. Het raad-van-toezichtmodel bevordert de professionalisering van de interne controle door de discussie die het losmaakt over de

4 Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Eindadvies, 2000, p. 9.

functies van de interne controle. Zo is er een tendens waarneembaar om vertegenwoordigers van de diverse achterbannen buiten de raad van toezicht te houden en te streven naar een onafhankelijke samenstelling. De raad ziet hierin een belangrijk uitgangspunt voor de effectiviteit van de interne controle. Als het gaat om het verkrijgen van advies en het bevorderen van de communicatie met de buitenwereld, kan de positie van afnemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden institutioneel beter worden vastgelegd in bijvoorbeeld een raad van advies of een platform voor overleg en inspraak.

De precieze vormgeving van het raad-van-toezichtmodel (benoeming, verantwoording en ontslag van leden) is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd. De SER roept ondernemende instellingen in publieke dienstverlening en hun vertegenwoordigende organisaties op tot het in overleg opstellen van gemeenschappelijke codes voor invoering en inrichting (zoals taken en de onafhankelijkheid) van een raad van toezicht. Alle instellingen met een taak op het terrein van publieke dienstverlening zouden naar zijn oordeel een raad van toezicht moeten invoeren met een controlerende taak jegens het door het bestuur gevoerde beleid. De SER ziet de bevordering van dit proces in beginsel als een verantwoordelijkheid op brancheniveau. Hij overweegt daarbij dat er in verschillende sectoren al de nodige stappen worden gezet om de raad van toezicht te codificeren. Deze ontwikkeling bevordert het leervermogen rondom het toezichtvraagstuk in een bepaalde sector en genereren draagvlak voor het raad-van-toezichtmodel. De SER ziet de wettelijke verankering van de raad van toezicht als een middel om het proces te bevorderen.

De raad is wel van mening dat er een mogelijkheid moet zijn om disfunctioneren van een raad van toezicht aan te pakken. Het probleem bij veel ondernemingen in publieke dienstverlening is dat er geen eigenaren zijn en dus ook geen algemene leden- of aandeelhoudersvergadering die een raad van toezicht kan corrigeren of ontslaan.

Voor dit eigenaarsprobleem zijn verschillende oplossingen. Een *eerste mogelijkheid* is de keuze voor een rechtspersoon waarin een orgaan de juridische rol van de eigenaars gaat vervullen. De coöperatieve vereniging is zo'n rechtspersoon waarbij een ledenraad bestuurders en commissarissen kan benoemen en ontslaan. Een *andere mogelijkheid* is een 'raad van maatschappelijke rekening en verantwoording'. Deze raad wordt gevormd door leden afkomstig uit verschillende groepen belanghebbenden zoals gemeenten en patiëntenorganisaties. Een dergelijke raad vormt het forum voor het afleggen van verantwoording door de raad van bestuur en de raad van toezicht. In het verlengde daarvan is deze raad verantwoordelijk voor het benoemen (en eventueel ontslaan) van leden van de raad van toezicht en voor het vaststellen van hun honorering.

De raad ziet hierin nuttige voorbeelden die door andere organisaties kunnen worden benut om hun verantwoordingsstructuur vorm te geven. Hij hecht er echter wel aan dat er een ultieme remedie bestaat, een sluitende garantie tegen het disfunctioneren van een raad van toezicht. Die garantie vindt hij in de statutaire verankering van het enquêterecht voor belanghebbende partijen bij ondernemingen in publieke dienstverlening die voor de stichtingsvorm hebben gekozen. Het enquêterecht maakt het mogelijk voor belangheb-

bende partijen om bij falend ondernemingsbeleid als laatste redmiddel een voorziening van de ondernemingskamer te vragen. Hierbij ligt voor de SER ook de optie open om de reikwijdte van het enquêterecht in Burgerlijk Wetboek Boek 2 (artikel 345) uit te breiden.

Horizontale verantwoording

Het vraagstuk van de horizontale verantwoording gaat over de wijze waarop ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening de maatschappelijke omgeving – lokale overheden, cliënten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – betrekken bij hun activiteiten. Een dergelijke betrokkenheid is van groot belang voor de effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening omdat de belanghebbende partijen feedback kunnen geven over de maatschappelijke waardering van de dienstverlening en de mogelijkheden om die te verbeteren. Een goed rapportcijfer van deze partijen bepaalt in hoge mate de maatschappelijke legitimatie van de dienstverlener.

Traditioneel verloopt de dialoog met afnemers en andere belanghebbenden via de organen voor inspraak en medezeggenschap. Dergelijke organen blijken in de praktijk uiteenlopend te functioneren. Voor de effectiviteit van het recht op inspraak en medezeggenschap is het van groot belang dat deze organen niet ritualiseren en dat hun representativiteit gewaarborgd blijft.

Daarnaast ontstaan steeds meer initiatieven van partijen uit het veld om de dialoog met de maatschappelijke omgeving ook langs andere kanalen te voeren. Een transparante verantwoording over geleverde prestaties is hierbij een sleutelbegrip. Er kan naar het oordeel van de raad nooit voldoende openheid over prestaties betracht worden, maar de raad vindt ook dat het aan organisaties zelf is om, in samenspraak met haar stakeholders, te bepalen welke informatie wordt aangeleverd. Hij wil daarbij wel de aandacht vestigen op de praktijk van bepaalde organisaties om een zogenoemd integraal verantwoordingsdocument op te stellen. Dat is een document waarin alle relevante informatie voor de verschillende stakeholders en toezichthouders wordt samengebracht en dat bijvoorbeeld jaarlijks wordt gepubliceerd. Het ontwikkelen van een integraal verantwoordingsdocument dient de transparantie en levert een bijdrage aan een brede maatschappelijke verantwoording naar alle stakeholders.

Ook is de raad van mening dat er binnen de verschillende sectoren van de publieke dienstverlening een bredere toepassing mogelijk is van visitaties en benchmarking. Dit zijn belangrijke hulpmiddelen om de transparantie van prestaties en kwaliteit te verbeteren. De raad waarschuwt dat de inzet van deze instrumenten zorgvuldig moet plaatsvinden omdat ze aanzienlijke transactiekosten kunnen uitlokken. De winst van transparantie moet in zijn opvatting in een evenwichtige verhouding staan tot de transpiratie om een benchmark of andere prestatienormen in te voeren.

Daarbij moeten de onbedoelde neveneffecten van prestatienormen in ogenschouw worden genomen. De essentie van benchmarking is gelegen in het van elkaar kunnen leren door te vergelijken en informatie uit te wisselen. Die functie kan geschaad worden door benchmarking te nadrukkelijk ook te gebruiken als beoordelingsinstrument voor de 'bui-

tenwereld', bijvoorbeeld door er financiële prestatieprikkels aan te verbinden. Dat kan contraproductief werken als de prikkels strategisch gedrag uitlokken en een sfeer van wederzijds wantrouwen creëren. Zo kunnen gedetailleerde en kwantitatieve prestatienormen op de werkvloer worden opgevat als een motie van wantrouwen over de geleverde inzet en prestaties.

Het sluitstuk van de horizontale verantwoording betreft de wijze waarop een belanghebbende tekortkomingen in de dienstverlening aan de orde kan stellen. De raad acht het daarom van groot belang dat ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening een adequate klachtenregeling hebben met de mogelijkheid van beroep bij een onafhankelijke instantie. Zelfregulering kan hier in zijn opvatting een nuttige rol vervullen.

Conclusie: naar een samenhangend en sluitend systeem van verantwoording

De raad ziet de versterking van de interne controle en de horizontale verantwoording als kernelementen in de bevordering van ondernemerschap voor de publieke zaak. Het zijn tenslotte deze elementen die van cruciaal belang zijn voor de maatschappelijke legitimatie van de bedrijfsactiviteiten en de kwaliteit van de dienstverlening. Vanuit dat gezichtspunt beveelt de raad dan ook aan om een samenhangend en sluitend systeem van toezicht en verantwoording te ontwikkelen. Het accent hierbij ligt op de interne controle en de horizontale verantwoording. Het verticale toezicht kan gericht en selectiever worden toegepast naarmate de interne controle en horizontale verantwoording effectiever functioneren.

De raad concludeert dat er vele waardevolle initiatieven zijn om de hier besproken onderdelen van het verantwoordingsmechanisme beter te verankeren in het ondernemingsbeleid van instellingen in de publieke dienstverlening. De uitdaging voor de komende jaren is om de positieve ervaringen te benutten om op bedrijfs- en sectorniveau de samenhang van de verschillende mechanismen te bevorderen.

Een duidelijk richtsnoer om dit proces te bevorderen is er niet. Het ontwerpen van een samenhangend systeem van verantwoording is een kwestie van vallen en opstaan; nieuwe concepten zullen hun waarde in de praktijk moeten bewijzen. Wel kan het leervermogen worden bevorderd door te streven naar een effectievere kennisuitwisseling. De lessen van lokale experimenten op het vlak van verantwoording en de dialoog met de samenleving komen onvoldoende beschikbaar voor organisaties die met vergelijkbare problemen worstelen. Netwerkvorming en het gezamenlijk opzetten van experimenten kunnen hiervoor een oplossing bieden.

Verder is het van belang dat alle betrokken partijen – overheid, instellingen, cliënten en maatschappelijke organisaties – zich actief opstellen en openstaan voor nieuwe initiatieven. Zo moet de overheid zich actief inzetten om zijn kaderstellende rol bij het verticale toezicht waar te maken. De zwalkende koers die we op dit terrein de afgelopen jaren hebben waargenomen, moet niet naar de toekomst worden doorgetrokken. Waar het op aan

komt is dat de speelruimte voor de betrokken instellingen duidelijk is en dat ook helder wordt wat de kaders zijn die de overheid stelt.

De instellingen en brancheorganisaties moeten zich vooral responsief opstellen. Stakeholders zijn geen lastige ‘bemoeders van buiten’ maar krachten die kunnen helpen om de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening vergaand te verbeteren. Brancheorganisaties vervullen in de visie van de raad een cruciale rol als katalysator van het leerproces binnen sectoren.

Ten slotte wacht er een belangrijke rol voor afnemers, burgers en maatschappelijke organisaties. Zij zijn de levensgeest van de organen voor inspraak en medezeggenschap. Als dit soort organen ritualiseren en ineffectief blijken, dan zijn betrokken afnemers en burgers als eerste aan zet om deze situatie te veranderen. Zonder een betrokken houding van afnemers, burgers en hun organisaties zal iedere poging van instellingen om een maatschappelijke dialoog aan te gaan tot mislukken gedoemd zijn.

7.6 Quasi-markten, vraagsturing en prestatieprikkels

7.6.1 Quasi-markten voor publieke dienstverlening

Het begrip concurrentie heeft voor ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening een specifieke betekenis. Dit soort instellingen opereert op wat men een quasi-markt noemt: concurrentie en toetreding zijn aan regels gebonden zodat van vrije mededinging geen sprake is. Concurrentie heeft hier niet de connotatie die het in vrije markten heeft, namelijk rivaliteit uit winstbejag. Het publieke belang staat voorop en de mogelijkheden voor concurrentie moeten daaraan dienstbaar zijn. De nadruk ligt daarom meer op samenwerking dan op rivaliteit, en het palet aan mogelijkheden om elkaar te beconcurreren is beperkt. Zo is prijsconcurrentie door regulering van de tarieven vaak uitgesloten. Men kan wel proberen klanten aan zich te binden door het leveren van een op maat gesneden aanbod of het bedienen van bepaalde niches.

De interne markt van de EU

Het invoeren van elementen van marktwerking en economische prikkels in de nationale stelsels van zorg en onderwijs brengt de aanbieders ervan binnen het bereik van het Europese mededingingsbeleid en van de vrijheden van de interne markt – althans voor zover het gaat om economische activiteiten die de handel tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden. Het is een misvatting dat de keuze voor een bepaalde rechtsvorm van de aanbieder van de diensten deze als het ware buiten de werkingssfeer van de regels en vrijheden van de interne markt zou kunnen plaatsen. Doorslaggevend is of economische activiteiten worden ontplooid. Dit begrip is door uitspraken van het Hof van Justitie enigermate afgebakend; een verdere verduidelijking van het begrip – door jurisprudentie of anderszins – blijft evenwel gewenst.

De sterke doorwerking van de vrijheden en regels van de interne markt vraagt van betrokkenen in ons land een scherpe(re) oriëntatie op de Europeesrechtelijke aspecten van ondernemerschap in publieke dienstverlening. En zij onderstreept het belang ook van Nederland

om te investeren in de follow-up van het Groenboek en het Witboek van de Europese Commissie over diensten van algemeen (economisch) belang. Een belangrijk aandachtspunt daarbij zou moeten zijn om de lidstaten, wanneer zij bepaalde diensten kwalificeren als ‘van algemeen belang’ of ‘universeel’, dan ook het doel van de overheidsinterventie en de daartoe in te zetten middelen te laten expliciteren⁵.

Het zou overigens verkeerd zijn om de EU alleen maar als een bedreiging en een beperking van (ondernemerschap in) publieke dienstverlening en van publiek-private arrangementen te zien. Ook uit het Groenboek en het Witboek spreekt de bereidheid rekening te houden met specifieke eigenschappen van bepaalde markten en met de rol die maatschappelijke actoren op die markten kunnen spelen⁶. De Europese Commissie stelt in het Witboek ook een aantal nuttige initiatieven in het vooruitzicht. Het is aan de lidstaten om tijdig aandacht te vragen voor specifieke verlangens en arrangementen voor het stimuleren van ondernemerschap in publieke dienstverlening en daarbij tegelijkertijd oog te houden voor de Europeesrechtelijke logica. Deze is bovenal gericht op het realiseren en handhaven van een gelijk speelveld. Het is van belang dat Nederland actief aan deze discussie deelneemt.

7.6.2 *Gelijk speelveld, differentiatie en de beheersing van risico's*

Een gelijk speelveld...

De vraag die in dit advies wordt gesteld is of op quasi-markten naar een gelijk speelveld moet worden gestreefd als middel om de welvaart te verhogen. Het antwoord op deze vraag is ambigu omdat ‘gelijkheid’ in deze context verschillende betekenissen heeft. In termen van regelgeving betekent een gelijk speelveld dat de regels voor alle ondernemingen hetzelfde zijn. De tweede betekenis van een gelijk speelveld definieert gelijkheid echter in termen van de uitkomst van de concurrentiestrijd. In verschillende sectoren worden ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht door de regelgeving juist benadeeld om eerlijke concurrentieverhoudingen als uitkomst te bevorderen.

De raad merkt hierbij op dat vooral het proces in de richting van deze uitkomst van belang is. Een gelijk speelveld in statische zin als een soort status quo tussen marktpartijen is bepaald niet bevorderlijk voor de dynamiek van de markt. Het gaat er juist om een grotere marktdynamiek uit te lokken door de obstakels voor concurrentie in de zin van belemmeringen voor toetreding en marktconcentraties te verminderen. Het marktproces tendeeft daarbij naar een situatie waarin de concurrentiestrijd met gelijke middelen en dus op gelijke voet gevoerd kan worden. En dat is wel bevorderlijk voor bijvoorbeeld klantgerichtheid, innovatie en andere aspecten van marktdynamiek.

5 Vgl. J. Meulman, Na het Groenboek over Diensten van Algemeen Belang: naar een horizontale aanpak van overheidsinterventies?, *SEW*, 2004, pp. 98-107.

6 J.W. van de Gronden, EG-recht en het maatschappelijk middenveld, *SEW*, september 2001, pp. 302-313, inz., p. 312.

...en cherry picking

De raad bepleit bij ondernemerschap in publieke dienstverlening een evenwichtige benadering ten gunste van deze tweede vorm van een gelijk speelveld. Om de transitie naar meer gelijke concurrentieverhoudingen te bevorderen, is het soms nodig om nieuwe toetreders een duwtje in de rug te geven. Dat houdt concreet in dat zittende marktpartijen aan strengere regels worden gebonden ter compensatie van hun dominante marktpositie. De wenselijkheid van deze ongelijke behandeling moet echter worden afgezet tegen de publieke belangen die met de dienstverlening zijn gemoeid. Die kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat juist de nieuwe toetreders extra eisen worden opgelegd. De raad denkt hierbij vooral aan de mogelijkheid van cherry picking. Daarmee wordt bedoeld dat nieuwkomers uit een gedifferentieerd dienstenpakket alleen de meest rendabele activiteiten kiezen (de 'krenten'), waardoor de economische basis van al bestaande universele dienstverleners onder druk komt te staan.

De raad vindt het risico van cherry picking echter geen voldoende reden om toetreding tot een sector onmogelijk te maken. De raad wijst erop dat er de afgelopen vijftien jaar veel ervaring is opgedaan om cherry picking te voorkomen door adequate regulering. Dat kan regulering van de toetreding zijn waarbij aan nieuwkomers een breedte-eis wordt opgelegd die inhoudt dat een voldoende breed dienstenpakket met rendabele en onrendabele diensten wordt aangeboden. Een alternatief is dat niet-rendabele onderdelen van een dienst via een vereveningsfonds of een aanbesteding worden gesubsidieerd. Ten slotte kan ervoor gekozen worden om een universele dienst te definiëren met rendabele en onrendabele componenten en die dienst integraal aan te besteden.

Markt en Overheid

Zoals gesteld hoeft een publieke taak niet per definitie door een publieke organisatie te worden uitgevoerd. Daardoor ontstaan zogenoemde hybride markten: vergelijkbare taken worden uitgevoerd door zowel private als publieke organisaties waarbij onderling concurrentie ontstaat. De SER is van mening dat de overheid in deze situatie de taak heeft om een gelijk speelveld te waarborgen. Dat houdt in dat moet worden voorkomen dat publieke organisaties door hun publieke identiteit een concurrentievoorsprong krijgen op private organisaties die vergelijkbare publieke taken uitvoeren. De remedies voor dit probleem kunnen op verschillende vlakken liggen en betreffen onder meer het opheffen van een ongelijke fiscale behandeling en de bestrijding van kruissubsidiëring met overheidsmiddelen.

Ook adviseert de SER het kabinet om naast gedragsregels toetredingsregels in te voeren. Deze regels hebben tot taak om het besluitvormingsproces van overheden bij het ondernemen van economische activiteiten waarbij concurrentie optreedt, te reguleren.

Gelijkheid versus het belang van differentiatie

Het gelijkheidsbeginsel heeft bij publieke dienstverlening een speciale betekenis vanwege het betrokken publieke belang. Het gaat om vormen van dienstverlening zoals de gezondheidszorg en het onderwijs waarvan de overheid de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit wenst te waarborgen. Burgers hebben een gelijk recht op deze dienst-

verlening die in verschillende opzichten zeer bepalend is voor het welzijn van een samenleving.

Dat betekent echter niet dat de behoeften en wensen van burgers voor publieke dienstverlening gelijk zijn. Net als bij gewone producten en diensten hebben mensen uiteenlopende wensen voor allerlei vormen van publieke dienstverlening en het stimuleren van ondernemerschap is bij uitstek het middel om hieraan door maatwerk tegemoet te komen. De vraag is echter hoever je hiermee kunt gaan zonder het uitgangspunt van rechtsgelijkheid geweld aan te doen. Komt er een moment dat maatwerk voor de ene burger inhoudt dat de toegankelijkheid van de dienstverlening voor een andere burger beperkter wordt?

De raad vindt dat de prikkels van het ondernemerschap voor differentiatie van de publieke dienstverlening zo goed mogelijk benut moeten worden. Afnemers van diensten zijn in toenemende mate ‘monniken’ die verschillende kappen willen dragen. Zij verlangen maatwerk, dienstverlening toegesneden op hun specifieke situatie. Het aanbod moet hierop binnen de randvoorwaarden van de publieke opdracht kunnen inspelen.

De raad vindt echter wel dat het publieke belang grenzen stelt aan de diversiteit van de dienstverlening. Die grens wordt in de *eerste plaats* bepaald door de eis van een toegankelijke want betaalbare dienstverlening. De toegang tot publieke diensten mag niet belemmerd worden door een tekort aan koopkracht. Alle burgers hebben recht op de zorg die ze nodig hebben en het onderwijs dat het beste bij hun talenten past. In de *tweede plaats* kan differentiatie in het aanbod van publieke dienstverlening op gespannen voet staan met het beginsel van rechtsgelijkheid. De raad interpreteert het beginsel van rechtsgelijkheid in publieke dienstverlening in die zin dat burgers in gelijke gevallen kunnen beschikken over gelijke voorzieningen. Een uiteenlopende vraag mag rekenen op een uiteenlopend aanbod.

Hoe kunnen de risico's van ondernemerschap worden beperkt?

De systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor de uitvoering van publieke diensten houdt volgens de raad in dat financiële risico's op het niveau van de uitvoering moeten worden geaccepteerd. Deze risico's zijn inherent aan de autonome beslissingsbevoegdheid van instellingen die zelf hun budget beheren en beslissingen moeten nemen over de investeringen die nodig zijn om het voorzieningenniveau ook in de toekomst op het juiste peil te houden. De overheid kan wel bepaalde waarborgen creëren om de gevolgen van mogelijke financiële risico's voor de continuïteit van de dienstverlening te beperken.

Opbouw vermogensbuffers vraagt een cultuuromslag

Het belangrijkste wapen voor individuele instellingen tegen financiële risico's is een vermogensbuffer. Helaas is de solvabiliteit van veel instellingen in de publieke dienstverlening nog onvoldoende om het eigen vermogen als buffer voor financiële risico's te laten fungeren. De raad is daarom van mening dat een cultuuromslag in het financiële beleid van ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening hard nodig is. Het opbouwen van financiële reserves zal onderdeel moeten worden van een bewuste strategie om de solvabiliteit binnen een gespecificeerde termijn te versterken. Dit proces kan worden

bevorderd door op sectorniveau met een waarborgfonds te gaan werken. Deelname aan zo'n fonds is voor instellingen aantrekkelijk omdat de garantiestelling financieel voordeel in de zin van lagere premies of rentes met zich meebrengt. Daar staat tegenover dat de (vrijwillige) deelname aan het fonds gepaard gaat met eisen die tot doel hebben de financiële huishouding van de instelling te verbeteren. Het waarborgfonds is daarmee een vorm van zelfregulering om een sector in financieel opzicht te versterken.

Rol van de overheid

De overheid kan dit proces hooguit faciliteren door de partijen die nodig zijn voor de oprichting van een waarborgfonds bij elkaar te brengen. Een verdergaande bemoeienis zou bijvoorbeeld inhouden dat de overheid zelf onder bepaalde voorwaarden (achtergestelde) leningen gaat verstrekken. In de visie van de raad is dat echter een vorm van subsidieverstrekking die zich slecht verhoudt tot de essentie van ondernemerschap. Wel ligt er een rol voor de overheid bij de vormgeving van een ultiem vangnet. Via bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld ondertoezichtstelling) en financiële constructies (een financieel fonds als laatste redmiddel) kan de overheid voorkomen dat essentiële dienstverlening bij een faillissement van een instelling wordt gestaakt. Hierbij moet wel worden gewaakt voor de mogelijkheid van 'moral hazard'. In een sector waar het ondernemerschap zo ver gevorderd is dat instellingen als winstbeogende bedrijven gaan opereren, is het onwenselijk dat de rekening voor falend ondernemingsbeleid uiteindelijk bij de overheid terecht kan komen.

7.6.3 *Vraagsturing en prestatieprikkels*

De rol van vraagsturing

De mogelijkheid voor vraagsturing heeft een nauwe relatie met ondernemerschap in publieke dienstverlening. Als er sprake is van ondernemerschap zoals de SER dat omschrijft, dan kunnen vragers per definitie een bepaalde invloed op de samenstelling van het aanbod uitoefenen door gebruik te maken van concurrerend aanbod. De gerichtheid op de wensen van de klant is in die zin onlosmakelijk verbonden met de essentie van ondernemerschap. Wel moet bedacht worden dat vraagsturing een veelvormig en gelaagd fenomeen is. Zo zal een analyse over vraagsturing allereerst gepaard moeten gaan met een visie op aan welke vragen eigenlijk tegemoet wordt gekomen. Bovendien kunnen verschillende vormen van sturing worden onderscheiden: sturing *van* de vraag, sturing *op* de vraag en sturing *door* de vraag.

De uitdaging is te zoeken naar passende sturingsvormen. In de publieke dienstverlening zal een situatie waarin marktwerking mogelijk is (dat wil zeggen: alle bovengenoemde vragen kunnen bevestigend beantwoord worden) vrijwel niet voorkomen. Vragers zijn veelal afhankelijk van professionele oordeelsvorming en lang niet altijd in staat om hun vraag duidelijk te maken of concreet te omschrijven. Bovendien verschilt dit per (sub)sector. Vraagsturing is een kwestie van maatwerk.

De rol van zaakwaarnemers

In dit kader rijst de vraag *wie* uiteindelijk de vraag articuleert. Dit hoeft niet per se de afnemer van een dienst te zijn. In vele sectoren treden zogenoemde zaakwaarnemers op die als schakel fungeren tussen afnemers en aanbieders. De raad wil de positieve rol van zaakwaarnemers bij het tot stand brengen van vraagsturing benadrukken. In veel gevallen is een zaakwaarnemer een professional zoals een arts die een afnemer (patiënt) op basis van zijn kennis kan begeleiden naar de juiste aanbieder van een dienst (behandeling). Op deze wijze wordt de kennisasymmetrie tussen vragers en aanbieders, die in veel publieke sectoren een rol speelt, effectief aangepakt. De overheid moet nagaan waar zaakwaarnemers de vraagzijde van de markt kunnen ondersteunen, en moet beleid ontwikkelen om deze bemiddelende taak zo goed mogelijk te ondersteunen. Dat betekent in veel gevallen aandacht voor opleiding (professionalisme) en de prikkels die zaakwaarnemer in zijn werk sturen.

Vraagsturing in de praktijk

Er is een drietal condities die bepalend zijn voor de effectiviteit van vraagsturing in de praktijk:

- Er moet een voldoende gedifferentieerd aanbod zijn, anders valt er voor de cliënt weinig te kiezen;
- De cliënten moeten voldoende koopkracht hebben om hun preferenties te realiseren;
- Cliënten moeten willen en kunnen kiezen.

Aan deze voorwaarden wordt in de praktijk helaas nog lang niet altijd voldaan en dat beperkt de mogelijkheden voor vraagsturing. De raad is echter van mening dat de mogelijkheden om dit soort knelpunten op te lossen niet onderschat mogen worden. Er is de afgelopen vijftien jaar een schat aan kennis vergaard over de wijze waarop sturing door de vraag verbeterd kan worden. De raad vindt het belangrijk dat deze lessen het leervermogen van de beleidsbepalende actoren blijven voeden. De raad bepleit daarom dat de werkzaamheden van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken op een meer structurele manier bij het overheidsbeleid betrokken worden, zodat de lessen op het terrein van onder meer de vraagsturing duurzaam in het overheidsbeleid worden verankerd (geen rapporten voor de bureaula).

Financiële prestatieprikkels

Soms is het niet mogelijk toetreding tot een sector te reguleren en blijven gevestigde aanbieders een beschermde positie genieten. In dat geval kan met prestatieprikkels een quasi-markt worden georganiseerd en ontstaat er een vorm van intern ondernemerschap. De vraag is of de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening hiermee is gediend.

De empirische resultaten op dit terrein zijn niet bemoedigend. De ervaringen met verschillende vormen van prestatieprikkels laten een geringe effectiviteit van dit instrument zien. Prestatieprikkels lokken vaak calculerend gedrag uit waardoor er gestuurd wordt op de verkeerde doelen. Als wordt afgerekend op gemiddelde prestaties wordt innovatief gedrag eerder bestraft dan beloond. Het verdient daarom aanbeveling prestatieprikkels alleen als ‘carrot and stick’ te gebruiken: ‘best practices’ moeten ten voorbeeld worden

gesteld en verdienen een bonus om goed gedrag extra te belonen. De ondermaats presterende organisaties moeten effectief sancties opgelegd krijgen. Vanuit dit gezichtspunt acht de raad het zinvol de suggestie van de WRR te volgen om innovatieve en kwaliteitsverbeterende activiteiten een experimenteerstatus te geven.

Financiële prikkels zijn overigens maar een deel van het verhaal. Voorkomen moet worden dat prestatieprikkels worden gezien als een uiting van het geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Een prestatieafspraken is in de visie van de raad een transactie waarbij wederkerigheid en leervermogen voorop staan. De intrinsieke motivatie van organisaties in de publieke dienstverlening kan dus beter op een andere manier worden aangesproken, bijvoorbeeld door een kwalitatieve toetsing van de uitvoering. Hiermee wordt een beroep gedaan op de professionele waarden van de organisatie door 'invoelbaar' te maken hoe de uitvoering van de publieke opdracht wordt ervaren door de partijen waarom het allemaal begonnen is: burgers en afnemers.

7.7 Conclusies en aanbevelingen voor de drie sectoren

7.7.1 *Inleiding*

In dit advies is in het bijzonder aandacht gegeven aan de sectoren zorg, onderwijs en woningcorporaties (zie onder meer hoofdstuk 6). Binnen die sectoren zijn ook al ervaringen opgedaan met vormen van ondernemerschap. Interessant is het daarom een vergelijking te maken tussen de drie sectoren: op welke punten kunnen de verschillende sectoren van elkaar leren? Dat leereffect zit 'm niet alleen in gemeenschappelijke elementen van de gekozen aanpak, maar ook in de verschillen. Deze paragraaf brengt globaal een aantal overeenkomsten en verschillen in beeld. Eerst worden de conclusies en aanbevelingen per sector kort samengevat.

7.7.2 *Woningcorporaties*

Vanaf begin jaren negentig, via de (financiële) verzelfstandiging, is sprake van meer autonomie en handelingsvrijheid voor woningcorporaties. Daarin verschilt deze sector ten opzichte van de andere twee sectoren die in dit advies belicht worden (onderwijs en zorg). Omdat de corporatiesector zich in een andere ontwikkelingsfase bevindt, ligt het accent binnen het vraagstuk 'ruimte voor ondernemerschap' in deze sector anders. Het gaat meer dan bij de andere genoemde sectoren om de vraag binnen welk kader ondernemerschap kan plaatsvinden waarbij de gewenste maatschappelijke prestaties gerealiseerd worden.

Woningcorporaties hebben hun vrijheid benut om ondernemerschap te ontwikkelen. In veel gevallen heeft dat geleid tot een kwalitatief beter woningaanbod en dienstenpakket die aansluiten bij de wensen van direct betrokkenen. Bij sommige corporaties dreigen echter bedrijfseconomische doelstellingen het te winnen van de primaire doelstelling van maatschappelijk rendement. De raad vindt dat ondernemerschap in woningcorpora-

ties zich moet blijven richten op het behalen van maatschappelijk rendement voor lokale gemeenschappen.

In de praktijk zijn niet alle woningcorporaties duidelijk over hun maatschappelijke strategie. De concrete invulling van de maatschappelijke opgave dient in overleg met de stakeholders te gebeuren, op lokaal niveau. Het is een verantwoordelijkheid van de corporatie zelf om een stakeholdersdialoog tot stand te brengen.

Het bewaken van een kwalitatief goede stakeholdersdialoog vereist een sterke, onafhankelijke en professionele interne toezichthouder die de bestuurlijke beslissingen toetst aan deze invulling. Corporaties staan voor een belangrijke opgave om de interne toezichthouder verder te professionaliseren. De overheid moet de verplichte vertegenwoordiging van huurders in de samenstelling van de interne toezichthouder laten vervallen.

Maatschappelijke prestaties van corporaties zijn veelal nog weinig transparant en moeilijk meetbaar. Er is wel een instrumentarium voorhanden, maar dat wordt nog niet ten volle benut. Zo is een grotere deelname aan het benchmarkinginstrument nodig. Het verdient aanbeveling de benchmarkresultaten openbaar te maken.

Een ander voorbeeld is het visitatie-instrument. De raad vindt een verplichte deelname en openbaarheid van de rapportages vanzelfsprekend. Wanneer de sector dit niet oppakt, lijkt verplichting van overheidswege een logisch gevolg.

Afhankelijk van de lokale omvang en invulling van de maatschappelijke taken, de beschikbare middelen en het risicoprofiel van de corporatie kan sprake zijn van een zogenoemde mismatch tussen taken en beschikbare middelen. De SER ziet het als de verantwoordelijkheid van woningcorporaties – individueel en gezamenlijk – om eraan mee te werken dat het beschikbare vermogen daar wordt ingezet waar dit het hoogste maatschappelijke rendement kan opleveren. Daarbij moet worden gedacht aan transacties (op basis van wederkerigheid) tussen ‘rijke’ woningcorporaties met weinig investeringsopgaven en ‘arme’ corporaties met veel investeringsopgaven. De branchevereniging Aedes heeft daartoe goede initiatieven genomen, maar van de ontwikkelde mechanismen wordt nog maar weinig gebruik gemaakt. Kennelijk zijn de prikkels nog onvoldoende aanwezig of te zwak. Wanneer de sector het matching-probleem te veel zou laten liggen, dan zal de minister of de toezichthouder moeten ingrijpen. Dit ‘ultimum remedium’ vraagt maatwerk. Het instrument van een vermogensafhankelijke heffing wijst de raad af.

7.7.3 *Onderwijs*

Ondernemerschap wordt in het onderwijs vooral in verband gebracht met de mogelijkheid om onderwijsinstellingen de ruimte te geven bij de invulling van hun maatschappelijke opdracht. Minder regels, meer autonomie en meer rekenschap zijn de kernelementen in het huidige overheidsbeleid inzake de aansturing van het onderwijs. De raad schaaft zich met overtuiging achter het breed gedragen streefbeeld van zelfstandige onderwijsinstellingen en een kaderstellende overheid die zorgdraagt voor de instandhouding van het

onderwijssysteem en daartoe de randvoorwaarden adequaat vervult. Het bewaken van de publieke belangen van kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs is en blijft de verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid moet daartoe helder en eenduidig geformuleerde kaders opstellen. Kaders zijn er niet alleen om ruimte te bieden, maar ook om duidelijk zichtbaar te maken waar de ruimte voor ondernemerschap voor onderwijsinstellingen ophoudt.

Het realiseren van deze visie op de verantwoordelijkheidsverdeling stuit nog op een aantal knelpunten. Om die uit de weg te ruimen doet de raad de volgende aanbevelingen.

Een eerste aanbeveling hangt samen met de beoogde autonomie van de onderwijsinstellingen. Nog steeds zijn er allerlei belemmeringen in de sfeer van regelgeving en bekostiging die deze autonomie in de weg staan. Het is ook in belangrijke mate de bekostigingssystematiek van de overheid die bepaalt welke opleidingen voor de aanbieder minder rendabel worden geacht. Die bekostigingssystematiek moet dan wel goed aansluiten bij de systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor de toegankelijkheid en kwaliteit van 'kleinere studies'. Tegelijkertijd is het zaak dat de onderwijsinstellingen zelf hun toenemende autonomie optimaal benutten. Dat kan worden gestimuleerd via brancheorganisaties, maar ook via prikkels of afspraken over gewenste ambities.

Een tweede aanbeveling richt zich op de wijze waarop toezicht en verantwoording vorm krijgen, onder meer via het concept van meervoudige publieke verantwoording. Ook hierin kunnen de verschillende onderwijssectoren en hun organisaties een functie vervullen.

Prestatieafspraken komen steeds meer in beeld om de gewenste doelstellingen te bereiken terwijl de overheid op afstand staat. Die afspraken zullen grotendeels in de regio geconcretiseerd en ingevuld moeten worden, dus in (de horizontale) relatie tot de stakeholders. Het zichtbaar maken van prestaties is onmisbaar voor de noodzakelijke transparantie voor deelnemers, studenten en afnemende arbeidsorganisaties. De SER maakt zich zorgen over een voortschrijdende bureaucratisering die afbreuk doet aan het primaire proces. Hij beveelt aan meer kwalitatieve vormen van accountability te hanteren, naast de noodzakelijke kwantitatieve maatstaven.

Dat brengt de raad op een volgende aanbeveling die inhaakt op de veranderende rol van management en professionals in ondernemende publieke instellingen waarin de vrager centraal staat. In het personeelsbeleid van scholen is veel meer aandacht nodig voor de competentieontwikkeling van docenten. Nodig is een herwaardering van het beroep van leerkracht. Tegen de achtergrond van de vergrijzing die in het onderwijs bijzonder snel en hard zal toeslaan, beveelt de raad aan dit proces van overheidswege nauwlettend te volgen. Een groter vertrouwen in de professionaliteit van docenten gaat hand in hand met een toets op eindresultaat en veel minder bemoeienis van de overheid met het onderwijsproces.

Tot slot ondersteunt de raad het recente initiatief van het kabinet om vraagsturing in het onderwijs verder te ontwikkelen, in eerste instantie in het hoger onderwijs. Zowel in het beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs wijzen eerste ervaringen met voucherexperimenten of leerrekeningen op hoopvolle bevindingen met het oog op een steviger positie van de onderwijsdeelnemer in het proces van *checks and balances*.

De SER kijkt met belangstelling uit naar de uitkomsten van de voorgenomen experimenten in het hoger onderwijs.

7.7.4 Gezondheidszorg

Ondernemende initiatieven worden ook in de zorg steeds vaker ontplooid. De wijze waarop ondernemerschap zich manifesteert, is even divers als de sector zelf. Soms worden aanpalende markten geëxploreerd zoals wonen of persoonlijke dienstverlening, maar soms gaat men juist terug naar het primaire proces. Belemmeringen voor ondernemerschap zijn eveneens divers van aard: rigide regelgeving, bureaucratie, verkeerde prikkels et cetera.

Om te beginnen zal de overheid heldere doelen moeten stellen. Het is aan de professionals om – onder voorwaarden – te bepalen op welke wijze die doelen worden gerealiseerd. De overheid zal daarbij het regelgevend kader zo in moeten richten dat ondernemerschap de ruimte krijgt en tegelijkertijd publieke belangen worden geborgd. Zo zal al te rigide regelgeving moeten worden geflexibiliseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels rond de hoeveelheid productie die medici mogen maken.

In verband met de herziening van het stelsel ligt het voor de hand dat instellingen hun exploitatieresultaat meer dan nu aanwenden voor het opbouwen van financiële buffers. Instellingen gaan meer risico's lopen. Om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen is een financiële buffer nodig. De raad rekent het tot de systeemverantwoordelijkheid van de overheid om dit onder voorwaarden mogelijk te maken.

Het verticale toezicht op instellingen is nu zeer verkokerd geregeld. De raad is van mening dat een vermindering van het aantal instanties dat specifiek toezicht houdt op de zorg en van de hoeveelheid regelgeving, nodig is om verwarring te voorkomen en publieke belangen beter te kunnen borgen. De minister van VWS zou daartoe het initiatief moeten nemen.

Zorgverzekeraars dienen een centrale rol te vervullen als prijs- en kwaliteitsbewuste collectieve zorginkopers namens hun verzekerden. Daartoe moeten verzekeraars prestaties van zorgaanbieders kunnen vergelijken en beoordelen. De dbc-systematiek kan daaraan bijdragen. In zijn streven naar alomvattendheid dreigt dit systeem echter zijn doel voorbij te schieten. Volgens de huidige plannen zal het vooral veel administratieve rompslomp opleveren. Voor het scheppen van gunstige voorwaarden voor ondernemerschap is het volgens de raad vooral van belang dat de meest voorkomende behandelingen van een dbc worden voorzien.

Vervolgens is het van belang dat de verzekerden de verzekeraars op prestaties kunnen afrekenen. Verschillen in doelmatigheid moeten tot uitdrukking kunnen komen in bijvoorbeeld de nominale premie. Transparantie is een voorwaarde voor het goed functioneren van de verzekeringsmarkt. De raad vindt het daarom vanzelfsprekend dat verzekeraars gegevens beschikbaar stellen die kunnen worden gebruikt om een goede vergelijking tussen verzekeraars en verzekeringen mogelijk te maken.

De patiënt / verzekerde zal ook op de zorgverleningsmarkt steeds meer eigen keuzes (willen) maken. Door beïnvloeding van preferenties en gedragingen van de vragers kan worden bereikt dat zij zich gedragen als verantwoordelijke gebruikers van de schaarse voorzieningen. Daarnaast is voor een adequate sturing door de vraag ook op de zorgverleningsmarkt transparantie nodig. De raad is voorstander van een combinatie van prestatie-indicatoren en van indicatoren die de ervaren kwaliteit uitdrukken. Wanneer de sectoren dat zelf niet adequaat oppakken, dan zou de overheid dat moeten stimuleren en, desnoods, verplicht moeten stellen.

7.7.5 *Wat kunnen sectoren van elkaar leren?*

De drie hier behandelde sectoren hebben alle specifieke kenmerken. Belangen, instituties en problemen verschillen van die in andere sectoren. Bovendien zijn binnen twee sectoren – de zorg en het onderwijs – ook weer onderling verschillende subsectoren te onderscheiden. Deze diversiteit betekent ook dat een aanpak die in de ene sector succesvol is, in een andere sector misschien helemaal niet werkt. Desondanks kunnen de sectoren van elkaar leren. Ervaringen in andere sectoren helpen om de succes- en faalfactoren van beleid in kaart te brengen.

Ondernemerschap voor de publieke zaak vraagt om maatschappelijke legitimatie en verantwoording. Woningcorporaties proberen hieraan invulling te geven door het opzetten van een stakeholdersdialoog, op lokaal niveau. Deze vorm biedt ook kansen voor de andere sectoren. In het onderwijs zullen instellingen steeds meer in interactie met de stakeholders tot een invulling van hun maatschappelijke opdracht moeten komen. In de praktijk blijken instellingen en stakeholders elkaar nog niet altijd gemakkelijk te vinden.

In de gezondheidszorg dreigt een dergelijke stakeholdersdialoog juist te verdwijnen. Verzekeraars, lokale overheden, vervoersorganisaties en welzijnsinstellingen stemmen nu vaak op regionaal niveau hun dienstverlening op elkaar af. In het nieuwe zorgstelsel moeten verzekeraars echter landelijk concurreren. Daardoor wordt het voor zorgverzekeraars minder aantrekkelijk om een bijdrage te leveren aan of om investeringen te doen in bijvoorbeeld de regionale zorginfrastructuur of lokale verbeterprojecten. De voordelen van regiogebonden investeringen komen dan namelijk ten goede aan alle verzekerden. De andere verzekeraars liften dus gratis mee op de investering van één zorgverzekeraar. Dit levert die andere

verzekeraars een concurrentievoordeel op, wat zij tot uitdrukking kunnen brengen in de nominale premie⁷.

De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) geeft gemeenten een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van hun burgers. Het is in de toekomst dus steeds meer aan de lokale overheden om te zorgen voor een goede aansluiting tussen zorg, wonen en welzijn in een regio.

Meer ruimte voor ondernemerschap vraagt om versterking van de governance van de instellingen. De raad dicht in dit verband een belangrijke rol toe aan een (onafhankelijke) raad van toezicht. De vraag is echter aan wie de raad van toezicht op zijn beurt verantwoording verschuldigd is. Met andere woorden: wie benoemt (en ontslaat) de leden van de raad van toezicht? Met inachtneming van sectorspecifieke verschillen is het nuttig om te leren van de ervaringen met de inrichting van raden van toezicht in verschillende sectoren.

In de verschillende sectoren komt de klant steeds meer centraal te staan. Burgers verlangen maatwerk en hebben behoefte aan keuzevrijheid. Woningcorporaties spelen daar bijvoorbeeld op in met nieuwe soorten woondiensten, tussen huren en kopen in. Onderwijsinstellingen besteden in toenemende mate aandacht aan de verschillende wensen van leerlingen door een meer op competenties gerichte en flexibele inrichting van het onderwijs. In de gezondheidszorg gaan zorgverleners combinaties aan met persoonlijke dienstverlening.

In de wijze waarop de klantgerichtheid wordt versterkt, leggen de sectoren verschillende accenten. In de zorg is vraagsturing van groot belang. Daar voorzien persoonsgebonden budgetten al enige jaren in een behoefte. In het onderwijs experimenteert de overheid met vouchers en leerrechten.

Vraagsturing kan alleen effectief zijn als er een voldoende gedifferentieerd aanbod is. Zowel in de sociale huursector als in de zorg komen nog wachtlijsten voor. In zo'n situatie valt er niets te kiezen. Deelnemers in het beroepsonderwijs hebben door de schaalvergroting vaak een beperkte keuze tussen instellingen.

Een andere voorwaarde voor vraagsturing is dat cliënten ook daadwerkelijk willen en kunnen kiezen. Dat is, bijvoorbeeld door kennisachterstanden, niet altijd goed te realiseren. Een interessante ontwikkeling in de gezondheidszorg is de invoering in de nieuwe verzekering voor de curatieve zorg van de mogelijkheid van keuzevrijheid voor de verzekerde. In het restitutiemodel kan de verzekerde bij elke zorgverlener in de regio terecht; in het naturamodel zal de verzekeraar aan de verzekerde zorg leveren van een gecontracteerde instelling of beroepsbeoefenaar.

Ook in de publieke dienstverlening krijgen klanten soms niet de behandeling waarop zij menen recht te hebben. Ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening

7 L.J.M. de Heij, Zorgverzekeringswet kan tot minder zorgverbetering leiden, *ESB*, 9-7-2004.

behoren een adequate klachtenregeling te hebben, met de mogelijkheid van beroep bij een onafhankelijke instantie. Zelfregulering kan hier een nuttige rol vervullen; sectoren kunnen daarbij een voorbeeld aan elkaar nemen.

Om de ruimte voor ondernemerschap te kunnen benutten moeten instellingen beschikken over een voldoende vermogen: voor het doen van investeringen en voor het opvangen van tegenvallers. Op dit vlak zijn de woningcorporaties voorlopers: zij beschikken al over een aanzienlijk (maatschappelijk) vermogen en bovendien over mechanismen voor onderlinge waarborg en matching.

De drie sectoren hebben alle een wat complexe verhouding tot concurrentie. De centrale aanbodgestuurde inrichting van de sectoren wordt meer en meer ingeruild voor gereguleerde marktwerking. Concurrentie mag, maar binnen randvoorwaarden. Zo is de toetreding veelal aan regels gebonden. Toch worden ook die regels de laatste jaren steeds verder verruimd.

Het kabinet wil bijvoorbeeld via experimenten in het hoger onderwijs inzicht krijgen in de mogelijk positieve of negatieve effecten van een open bestel. In de gezondheidszorg biedt het kabinet commerciële aanbieders ruimte om toe te treden. Zorgverzekeraars kunnen overigens al langer de concurrentie met elkaar aangaan. Schaalvergroting is een eerste effect dat zich manifesteert.

Op het gebied van marktwerking is het te vroeg om voor de hier behandelde sectoren lessen te trekken. In andere publieke sectoren zijn meer ervaringsgegevens beschikbaar. Analyses maken duidelijk dat de specifieke kenmerken van groot belang zijn voor de vraag of aan de condities voor marktwerking – een daadwerkelijk functionerende markt die op efficiënte wijze de geformuleerde beleidsdoelen realiseert – kan worden voldaan⁸. Dit impliceert tevens dat succesvolle invoering van vormen van marktwerking in de publieke sector alleen mogelijk is als deze is gestoeld op een zorgvuldige analyse van de desbetreffende voorziening⁹.

Transparantie is een voorwaarde voor een goede werking van markten. Afnemers moeten de kwaliteit van dienstverleners aan de hand van objectieve indicatoren kunnen beoordelen. In de gezondheidszorg zijn verschillende sectoren al jaren met succes bezig met benchmarken. Sommige deelsectoren ontwikkelen ook prestatie-indicatoren. In de volkshuisvesting is eveneens een benchmarkinstrument voorhanden. De deelname is nog niet zeer groot. Woningcorporaties kunnen op vrijwillige basis ook deelnemen aan visitatie. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs gaan benchmarks een belangrijke plaats innemen bij het inzichtelijk maken van prestaties voor overheid,

8 De voorwaarden die hierbij in het geding zijn, hebben betrekking op de marktstructuur, informatie over de kosten en kwaliteit van de voorzieningen, transactiekosten, motivatie van leveranciers en inkopers, en een gelijke behandeling van cliënten. Zie hiervoor bijvoorbeeld: W. Trommel, O. van Heffen en R. van der Veen, Marktwerking in de publieke sector, *Beleid en Maatschappij*, nr. 3, 2001, pp. 130-138.

9 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, Den Haag 2002, p. 192.

burgers en andere belanghebbenden. Visitatie wordt in het hoger onderwijs al langer toegepast als instrument om de kwaliteit te bewaken.

Uit de verschillende initiatieven kan een aantal lessen worden getrokken:

- Schiet niet door in bureaucratie: verslag doen van prestaties dreigt soms belangrijker te worden dan de prestaties als zodanig. Het accent zou moeten liggen op het leervermogen van organisaties. Het gaat daarbij niet alleen om prestatie-indicatoren maar ook om indicatoren die de ervaren kwaliteit uitdrukken.
- Voorkom een wildgroei aan keurmerken: goedbedoelde initiatieven van bijvoorbeeld zorgverzekeraars om instellingen keurmerken te geven kunnen verzanden in een wirwar van verschillende keurmerken. Brancheorganisaties zouden zulke initiatieven moeten overnemen.
- Het succes van de initiatieven staat of valt met een grote deelname: voor een instrument dat maatschappelijke prestaties meet vindt de raad deelname door alle betrokken instellingen en openbaarheid van de rapportages vanzelfsprekend.

7.8 Tot slot

In dit advies pleit de SER voor het verbeteren van de voorziening van diensten met een publiek belang door het stimuleren van ondernemerschap voor de publieke zaak in sectoren als het onderwijs, de zorg en de woningcorporaties. Een dergelijk ondernemerschap opent nieuwe mogelijkheden voor een doelmatige levering van kwalitatief goede diensten, meer innovatie in dienstverlening en meer maatwerk – en dus ook meer differentiatie en meer keuzevrijheid voor de cliënten.

Verbetering van de publieke dienstverlening vraagt van de overheid dat zij zich (veel meer dan nu) richt op haar systeemverantwoordelijkheid en deze ook waarmaakt. De Grondwet formuleert een aantal zorgplichten. Het is bij uitstek aan politiek en overheid om publieke belangen te borgen door doelstellingen en randvoorwaarden helder te formuleren en door toezicht goed te bewaken. Dat is ook de manier om afscheid te nemen van gedetailleerde middelvoorschriften.

De raad wil de overheid aanmoedigen om doelstellingen en randvoorwaarden voor de verschillende takken van publieke dienstverlening zo scherp mogelijk vast te leggen. Door op deze wijze helder richting te geven aan de aard van het publieke belang kan tegelijkertijd op het vlak van de wijze van voorziening volop ruimte worden gegeven aan de desbetreffende instellingen en de professionals die daar werkzaam zijn.

Ondernemerschap in publieke dienstverlening moet zich niet alleen richten op de overheid, maar juist ook op de samenleving en op de individuele klant. Dat vraagt om een meervoudige verantwoording, als kernelement van een versterkte ‘governance’ van de betrokken instellingen. Het gaat dan om een evenwichtige combinatie van ‘verticale’ verantwoording richting de overheid (vaak in samenhang met de financiering) en een ‘horizontale’ verantwoording richting belanghebbenden in de samenleving.

Daarnaast behoeft het interne toezicht veel meer aandacht. Verbeteren van de dienstverlening kan niet zonder (systematisch) leren van keuzes die uiteindelijk fout blijken uit te pakken (waarbij onnodige fouten uiteraard worden vermeden). Meer ruimte voor ondernemerschap betekent ook meer risico's zelf dragen – en dus ook de noodzaak om deze goed te beheersen. De SER is voorstander van een brede toepassing van het raad-van-toezichtmodel, met voorzieningen voor het kunnen ontslaan van een disfunctionerende raad van toezicht.

Ondernemerschap voor de publieke zaak is geen panacee. Maar het vormt wel de sleutel voor het beter gebruiken van de kennis en kunde van medewerkers in de publieke dienstverlening en voor het beter bedienen van cliënten, conform hun uiteenlopende wensen, mogelijkheden en behoeften.

Den Haag, 15 april 2005

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris