

advies

05
04

Ondernemerschap
voor de publieke zaak

SER

Sociaal-
Economische
Raad

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2005, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

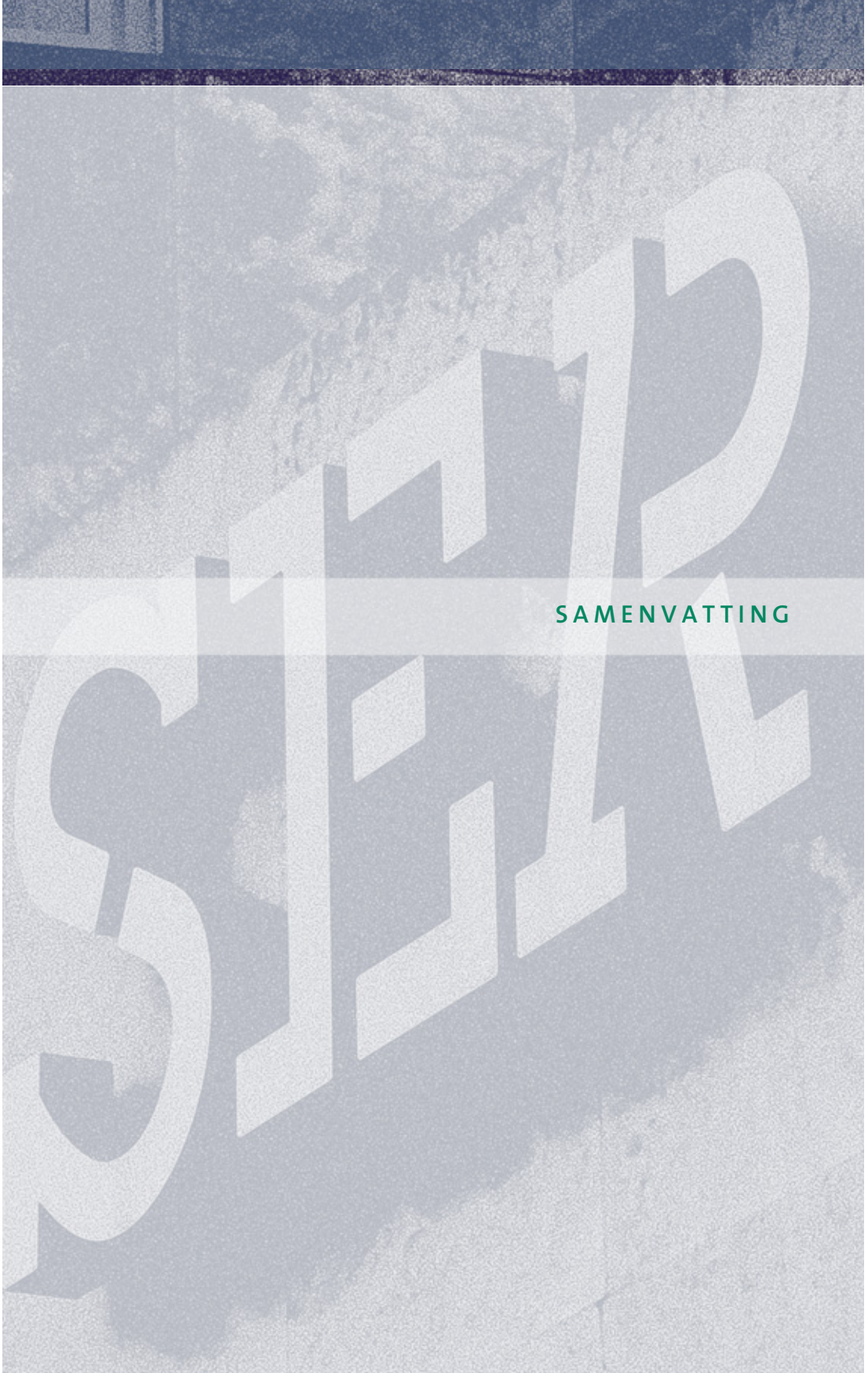
ISBN 90-6587-898-x / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding	17
1.1 Adviesaanvraag en aanpak	17
1.2 Opbouw van het advies	18
2 Reflectie op de adviesaanvraag	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De adviesaanvraag nader bezien	21
2.3 Ondernemerschap in publieke dienstverlening: wat is dat?	23
2.3.1 Publieke diensten: diensten met een bepaald publiek belang	23
2.3.2 Ondernemerschap voor de publieke zaak	25
2.3.3 Verhouding tot 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'	27
2.4 Maatschappelijke legitimatie en burgerschap	28
2.5 Belangrijkste aspecten van ondernemerschap voor de publieke zaak	29
3 Publieke dienstverlening in soorten en maten	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Historisch perspectief	31
3.3 Typologie van ondernemerschap in publieke dienstverlening	37
3.4 Coördinatiemechanismen en de centrale rol voor de transactie	43
4 Verdeling van verantwoordelijkheden en verbreding van verantwoording	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Het programma Andere Overheid	50
4.3 Het IBO-rapport over de zelfstandige bestuursorganen	52
4.4 Visie van de SER op de rol van de overheid	55
4.5 Toezicht en meervoudige verantwoording	59
4.5.1 Inleiding	59
4.5.2 De relatie tussen toezicht, verantwoording en legitimatie	59
4.5.3 Verticaal toezicht	62
4.5.4 Interne controle	66
4.5.5 Horizontale verantwoording	70
4.6 Conclusie	76

5	Marktwerking, vraagsturing en prestatieprikkels	79
5.1	Inleiding	79
5.2	Europeesrechtelijke kaders en de GATS	79
5.2.1	Inleiding	79
5.2.2	Diensten van algemeen belang	80
5.2.3	De doorwerking van de interne markt van de EU	81
5.2.4	De EU en de GATS	85
5.3	Quasi-markten voor publieke dienstverlening	87
5.3.1	Wat zijn quasi-markten?	87
5.3.2	Het nut van een gelijk speelveld	88
5.3.3	Het gelijkheidsbeginsel in hybride markten	91
5.3.4	Gelijkheid versus het belang van differentiatie	93
5.3.5	Het beheersen van risico's	95
5.4	Vraagsturing	97
5.5	Prikkelen tot ondernemen in de publieke dienstverlening	100
5.5.1	Inleiding	100
5.5.2	Waarom prestatieprikkels?	101
5.5.3	Prestatieprikkels in de praktijk	104
6	Specifieke aandachtspunten voor sectoren van publieke dienstverlening	107
6.1	Inleiding	107
6.2	De staat van de publieke dienstverlening	107
6.3	Woningcorporaties	111
6.3.1	Context	111
6.3.2	Aspecten van ondernemerschap	112
6.3.3	Maatschappelijke identiteit, opgave en prestaties	114
6.3.4	Decentrale verantwoordelijkheden vragen om versterking governance	116
6.3.5	Zet beschikbaar vermogen in voor maatschappelijk rendement	117
6.4	Onderwijs	119
6.4.1	Belang en prestaties	119
6.4.2	Ondernemerschap op de beleidsagenda	121
6.4.3	Publieke belangen borgen	124
6.4.4	Aspecten van ondernemerschap	126
6.4.5	Enkele dilemma's voor ondernemerschap in het onderwijs	129
6.5	Zorg	136
6.5.1	Context	136
6.5.2	Aspecten van ondernemerschap	138
6.5.3	De zorgconsument als 'koopkrachtige' klant	142
6.5.4	De overheid als systeemverantwoordelijke	144
6.5.5	De zorgverzekeraar als regisseur	147
6.5.6	De zorgaanbieder als ondernemer	148

7	Conclusies en aanbevelingen	153
7.1	Inleiding en leeswijzer	153
7.2	Aanhaken bij de aanvragen van de adviesaanvraag	153
7.3	Betere publieke dienstverlening door goed ondernemerschap	155
7.3.1	Wat zijn diensten van publiek belang?	155
7.3.2	Wat verstaan we onder ondernemerschap in publieke dienstverlening?	155
7.3.3	Hoe kan de dienstverlening worden verbeterd door ondernemerschap?	157
7.4	De rol van de overheid	158
7.4.1	Naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheden	158
7.4.2	Aansturing door de overheid en de ministeriële verantwoordelijkheid	159
7.4.3	Transacties in de keten van opdrachtgever-opdrachtnemers	161
7.5	Toezicht en meervoudige verantwoording	162
7.6	Quasi-markten, vraagsturing en prestatieprikkels	167
7.6.1	Quasi-markten voor publieke dienstverlening	167
7.6.2	Gelijk speelveld, differentiatie en de beheersing van risico's	168
7.6.3	Vraagsturing en prestatieprikkels	171
7.7	Conclusies en aanbevelingen voor de drie sectoren	173
7.7.1	Inleiding	173
7.7.2	Woningcorporaties	173
7.7.3	Onderwijs	174
7.7.4	Gezondheidszorg	176
7.7.5	Wat kunnen sectoren van elkaar leren?	177
7.8	Tot slot	180
	Bijlagen	
1	Adviesaanvraag	185
2	Samenstelling Commissie ad hoc Ondernemerschap in Publieke Dienstverlening	193



SAMENVATTING

Samenvatting

In dit advies pleit de Sociaal-Economische Raad (SER) voor het verbeteren van de voorziening van diensten met een publiek belang door het stimuleren van ondernemerschap. Dit advies richt zich vooral op 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 keuzevrijheid voor de afnemers.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Ondernemerschap voor de publieke zaak vraagt van de verschillende betrokkenen een specifieke invulling van de eigen verantwoordelijkheid.

De *overheid* dient zich veel meer dan nu te richten op haar systeemverantwoordelijkheid en moet deze ook waarmaken. Het is bij uitstek aan politiek en overheid om publieke belangen ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en dergelijke van voorzieningen 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.

Ondernemingen in de publieke dienstverlening zullen zich midden in de samenleving moeten plaatsen. Dat houdt in dat de organisatie klanten en burgers professioneel en ‘op maat’ bedient, dat zij de dialoog aangaat met de samenleving (zich responsief opstelt) en verantwoording aflegt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke opdracht.

Maar de missie van ondernemerschap voor de publieke zaak kan pas slagen als ook *burgers en klanten* zich verantwoordelijk voelen voor het reilen en zeilen van de publieke dienstverlening. Het individu kan niet alleen als een op eigenbelang gerichte ‘calculerende consument’ bij de dienstverlening betrokken zijn. Burgers behoren ook oog te hebben voor collectieve belangen en afwegingen.

Richting en ruimte voor ondernemerschap

Het ondernemerschap dat centraal staat in dit advies is een ondernemerschap binnen bepaalde randvoorwaarden. Het is gericht op een externe doelstelling – het zo goed mogelijk dienen van publieke belangen. Ondernemerschap voor de publieke zaak vraagt om mensen die zich primair door een ‘public spirit’ laten leiden.

Naar buiten toe beweegt ondernemerschap in de publieke dienstverlening zich tussen drie kringen; die van individuele ‘klanten’, van de samenleving en van overheid en politiek. De raad vraagt daarbij aandacht voor de volgende aspecten:

- 1 De gerichtheid op de ‘klant’: de wijze waarop organisaties inspelen op (verschillende en zich ontwikkelende) behoeften en voorkeuren van de afnemers van die diensten en ‘maatwerk’ leveren. De positie van afnemers wordt bepaald door de mogelijkheden voor *exit* (de vrijheid om te kiezen voor een andere aanbieder) en voor *voice* (medezeg-

- genschap en klachtenrecht). Ondernemerschap moet bijdragen aan de ‘ontvoogding’ van de publieke dienstverlening.
- 2 De relatie met de samenleving (de diverse ‘stakeholders’): de maatschappelijke legitimatie van de verschillende (typen) organisaties die vormen van publieke dienstverlening aanbieden. 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 te bepalen hoe dit het beste kan worden geborgd (door regelgeving en/of door andere instrumenten).

De kwaliteit van de betrekkingen met de ‘buitenwereld’ stelt vervolgens eisen aan de kwaliteit van de eigen organisatie. Het komt dan aan op modern leiderschap en een werkwijze die professionals inspireert en motiveert om hun potenties optimaal te benutten. Hierbij past de keuze voor een platte werkorganisatie zodat het aantal ‘voelhoorns’ met die externe omgeving maximaal is en de afstand tussen leiding en (zoveel mogelijk zelfsturende) professionals minimaal. De kwaliteit van de publieke dienstverlening moet vooral tot uitdrukking komen in het directe contact tussen professional en klant. Onder professional wordt dan nadrukkelijk niet alleen de manager en de specialist begrepen, maar juist ook de medewerker ‘in het veld’ die direct de relatie met de klant onderhoudt en diensten voor hem of haar verricht. Deze bijdrage moet door de eigen organisatie onderkend en geëquipeerd worden.

Ondernemerschap voor de publieke zaak heeft niet alleen richting maar ook ruimte nodig. 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.

Klant goed bedienen

De raad vindt dat de prikkels van het ondernemerschap voor differentiatie van de publieke dienstverlening zo goed mogelijk benut moeten worden. Burgers verlangen zowel een goede kwaliteit en klantvriendelijke benadering als maatwerk: dienstverlening die is toegesneden op hun specifieke situatie. Binnen de randvoorwaarden van de publieke opdracht moet het aanbod op deze behoeften kunnen inspelen, ongeacht of dit nu door een publiek- of privaatgefinancierde aanbieder gebeurt.

‘De klant centraal’ betekent onder meer dat vragers daadwerkelijk wat te kiezen hebben en gebruik kunnen maken van concurrerend aanbod. Ook moeten cliënten voldoende koopkracht hebben om hun preferenties te realiseren. Aan deze voorwaarden wordt in de praktijk lang niet altijd voldaan en dat beperkt de mogelijkheden voor vraagsturing. De raad is van mening dat de mogelijkheden om dit soort knelpunten op te lossen niet onderschat mogen worden. Er is de afgelopen jaren 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. Hij 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.

Uitgangspunt is dat het aan de overheid is om regels te stellen om concurrentie te reguleren. Wanneer private en publieke organisaties vergelijkbare taken uitvoeren, dient sprake te zijn van een gelijk speelveld. In diverse sectoren zoals het hoger onderwijs zijn er weliswaar geen ongelijkheden in termen van regelgeving voor bestaande aanbieders en mogelijke concurrenten, maar het ‘speelveld’ blijft desondanks moeilijk toegankelijk voor nieuwe toetreders.

Verder moet worden voorkomen dat bepaalde aanbieders alleen ‘de krenten uit de pap’ halen waardoor het voor andere aanbieders niet langer zou lonen een breed pakket aan te bieden. De overheid moet dit probleem aanpakken en gelijke concurrentieverhoudingen waarborgen door de toegang tot de betreffende sectoren adequaat te reguleren. Ook hier is het van belang om de ervaring met de regulering van markttoetreding te benutten. Soms is het niet mogelijk toetreding tot een sector te reguleren en blijven gevestigde aanbieders een beschermde positie genieten. In dat geval kunnen prestatieprikkels een betere klantgerichtheid stimuleren. ‘Best practices’ moeten als voorbeeld worden gesteld en kunnen een bonus verdienen. Omgekeerd moeten ondermaats presterende organisaties effectief sancties opgelegd kunnen krijgen.

Voorkomen moet worden dat prestatieprikkels worden gezien als een uiting van het geïnstitutionaliseerd wantrouwen. De intrinsieke motivatie van organisaties in de publieke dienstverlening kan ook op een andere manier worden aangesproken. 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. Daarvoor is een ontwikkeling nodig naar modern, actief en verantwoordelijk burgerschap.

Maatschappelijke inbedding vraagt om meervoudige verantwoording

Kenmerkend voor ondernemerschap in publieke dienstverlening is de maatschappelijke inbedding. Ondernemingen opereren niet in een vacuüm maar hebben maatschappelijk draagvlak nodig om effectief te kunnen functioneren. Hier ligt in de visie van de raad de grootste uitdaging voor de organisaties. Het gaat om een passende vormgeving van meervoudige verantwoording, dat wil zeggen: een evenwichtige combinatie van extern (verticaal) toezicht, interne controle en horizontale verantwoording.

Voor de legitimatie is de relatie met de maatschappelijke omgeving belangrijk. Daarom ligt binnen meervoudige verantwoording het accent op een goede vormgeving van het interne toezicht en horizontale verantwoording. Sleutelbegrippen hierbij zijn: responsiviteit en rekenschap. De organisatie zal aan de voorkant goed moeten luisteren naar de maatschappelijke omgeving en zich deze ‘feedback’ ook aantrekken. Tegelijkertijd zal zij zich aan de achterkant moeten verantwoorden over haar functioneren en geleverde (maatschappelijke) prestaties. Naarmate deze verantwoordingsstructuur effectiever is, dient volgens de raad het verticale toezicht gericht en ook selectiever ingezet te worden.

Er bestaan in de praktijk waardevolle initiatieven 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 hiermee te benutten om op bedrijfs- en sectorniveau de samenhang van de verschillende mechanismen te bevorderen. De raad verwacht veel van brancheorganisaties die als stimulerende kracht kunnen bijdragen aan dit vernieuwingsproces binnen organisaties en sectoren.

Een belangrijk aandachtspunt in dit vernieuwingsproces is de versterking van de ‘governance’ van de instellingen voor de bevordering van het leervermogen van de organisatie, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke legitimatie. Een onafhankelijke raad van toezicht speelt daarin een belangrijke rol. De specifieke invulling en operationalisering van de raad van toezicht vraagt maatwerk, onder andere vanwege sector-specifieke kenmerken. De SER ziet een wettelijke verankering daarom nadrukkelijk als een waarborg en niet als blauwdruk.

Het uitgangspunt is dat er een sluitende garantie bestaat tegen het disfunctioneren van een interne toezichthouder (veelal een raad van toezicht). Het recht van enquête kan daarbij voor belanghebbende partijen een ‘ultimum remedium’ zijn.

Organisaties moeten verder serieus werk maken van een structurele aanpak van de dialoog met de maatschappelijke omgeving. In de praktijk zijn diverse goede voorbeelden waar te nemen. Voor een effectieve dialoog met de maatschappelijke omgeving zal deze laatste wel moeten beschikken over informatie over het functioneren en presteren van de organisatie. Visitaties en benchmarking zijn belangrijke hulpmiddelen om dit meer inzichtelijk te maken. Naar de mening van de raad verdienen deze instrumenten een bredere toepassing binnen de verschillende sectoren van de publieke dienstverlening. Het leervermogen hoort daarbij centraal te staan.

Verantwoordelijkheid van de overheid

Hoewel iedere sector zijn eigen beleidsdynamiek kent, lijkt toch het beeld te overheersen van een transitie naar andere, duurzame institutionele arrangementen die nog niet is afgerond, van het zoeken naar nieuwe evenwichten. In zo’n overgangsfase komt het aan op goed richting én ruimte geven. Van de overheid wordt verwacht dat zij aan systeemveranderingen helder en consequent richting geeft.

Voor de publieke dienstverlening draagt de overheid zonder meer een systeemverantwoordelijkheid: een verantwoordelijkheid voor de goede werking van stelsels als geheel. Deze begint met een heldere omschrijving van de voor de desbetreffende tak van dienstverlening relevante publieke belangen en betreft verder onder meer het vastleggen van gedrags- en toetredingsregels, van het toezicht en van de wijze van financiering. Hier ligt ook de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Tegenover de systeemverantwoordelijkheid staan operationele verantwoordelijkheden die de feitelijke productie en distributie van de dienstverlening betreffen. Voor veel vormen van publieke dienstverlening is centrale, directieve aansturing van die dienstverlening geen goede optie. Het leidt tot bureaucratie en belemmert ondernemerschap.

Tot slot

De raad wil met dit advies een bijdrage leveren aan een samenleving waarin burgers erop kunnen vertrouwen dat hun vraag naar publieke diensten door een kwalitatief goede dienstverlening beantwoord wordt. Responsieve organisaties leveren hiervoor maatwerk, luisteren naar hun omgeving en maken inzichtelijk wat ze bijdragen aan de publieke zaak. Het stimuleren van ondernemerschap bij deze organisaties is de sleutel voor het optimaliseren van de dienstverlening, voor de klant, voor de stakeholders, voor de samenleving. Het is aan de overheid hiervoor de randvoorwaarden te scheppen met heldere kaders waaruit haar systeemverantwoordelijkheid voor de publieke diensten blijkt. Het garanderen van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid is daarvoor de leidraad.



ADVIES

1 Inleiding

1.1 Adviesaanvraag en aanpak

De staat van verschillende takken van publieke dienstverlening – zoals onderwijs en zorg – is de afgelopen jaren in het middelpunt van de belangstelling komen te staan: denk aan de wachtlijstenproblematiek in de gezondheidszorg en aan de voortijdige schooluitval in het vmbo. Dit advies wil laten zien op welke wijze de kwaliteit van de publieke dienstverlening kan worden verbeterd door het stimuleren van ondernemerschap. Dat doet het door eerst duidelijk te maken wat van ondernemerschap in deze context wordt verwacht: gerichtheid op de 'klant', openheid naar de samenleving en respect voor door de politiek te benoemen en door de overheid te bewaken publieke belangen. Ondernemerschap moet vervolgens natuurlijk tot uitdrukking komen in de kwaliteit van de organisatie die de dienstverlening verzorgt.

Met dit advies wil de Sociaal-Economische Raad (SER) antwoord geven op de adviesaanvraag die de minister van Economische Zaken in februari 2004 namens het kabinet heeft ingediend. Die adviesaanvraag bevat de volgende kernvragen (zie voor een volledige weergave van de adviesaanvraag bijlage 1):

Wat zijn de gevolgen van meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap?

- 1 In hoeverre kan meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap de publieke dienstverlening verbeteren?
- 2 In hoeverre leidt meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap tot kwaliteits- en prijsverschillen in de publieke dienstverlening?

Wanneer is meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap wenselijk?

- 3 Welke sectoren kunnen het meest gediend zijn met meer ruimte voor maatschappelijk ondernemen?
- 4 Onder welke voorwaarden is meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap in die sectoren mogelijk en wat is daarbij de rol van de overheid?
- 5 Hoe ziet de (nieuwe) relatie er uit tussen de maatschappelijke onderneming en de overheid en welke criteria van sturing, verantwoording en toezicht gelden daarbij?

Op 1 december 2004 verscheen het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De raad heeft kunnen vaststellen dat de analyses en aanbevelingen van WRR en SER, ondanks verschillen in benaderingswijze, in belangrijke mate gelijkgestemd en daardoor complementair zijn.

De WRR analyseert de problemen rond kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in de sectoren welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs. Deze vormen van dienstverlening kenmerken zich door een groot algemeen belang, vele belanghebbenden met vele verschillende belangen en een niet-eenduidig antwoord

op de vraag wie er verantwoordelijk is. De WRR schetst het volgende spanningsveld¹:

De maatschappelijke dienstverlening wordt getroffen door een toenemende spanning tussen het institutionele regime waarbinnen de sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen en de daar werkzame professionals opereren en de vraag die cliënten ten aanzien van die instellingen articuleren. Daardoor sluiten de verschillende belangen, taken, eisen en behoeften onvoldoende op elkaar aan of werken zij elkaar tegen, waardoor de feitelijke dienstverlening (en de dienstverlener) in de knel komt.

Met dit advies over ondernemerschap voor de publieke zaak begeeft ook de SER zich in dit spanningsveld. Centraal staat daarbij de relatie tussen dienstverlenende instellingen en professionals aan de ene kant, en de cliënten en overige belanghebbenden aan de andere kant. Van daaruit wordt gezien hoe de overheid, door het geven van richting én ruimte, het beoogde ondernemerschap voor de publieke zaak kan en zou moeten bevorderen en welke arrangementen nodig zijn om de relevante publieke belangen te borgen.

1.2 Opbouw van het advies

Tweeledige functie van het advies

Het voorliggende SER-advies heeft een tweeledige functie:

- een algemene verkenning van ondernemerschap in publieke dienstverlening en wat voor de verdere ontwikkeling daarvan nodig is;
- een concretisering (de ‘praktijk van ondernemerschap’) voor enige sectoren. Het advies geeft, in navolging van de adviesaanvraag, in het bijzonder aandacht aan (takken van) onderwijs, zorg en sociale huisvesting (woningcorporaties).

Bij deze twee invalshoeken spelen niet alleen thema’s uit de adviesaanvraag een rol; er wordt ook voortgebouwd op eerdere SER-advisering met een duidelijke relatie met de algemene en sectorspecifieke onderwerpen die in deze adviezen aan bod komen. Te denken valt aan de SER-adviezen over maatschappelijk verantwoord ondernemen (00/11), volwasseneneducatie (04/13), hoger onderwijs (03/03), het ziektekostenstelsel (00/12) en woonbeleid (00/10).

Opzet van het advies

Dit advies is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 geeft een reflectie op de adviesaanvraag en verduidelijkt hoe de SER aankijkt tegen het type ondernemerschap dat centraal staat in dit advies.
- Hoofdstuk 3 schetst de historische ontwikkeling van ondernemerschap in publieke dienstverlening om daarmee de reikwijdte van het advies nader in te kaderen.
- Hoofdstuk 4 gaat in op een belangrijk onderdeel van ondernemerschap voor de publieke zaak: de verantwoordelijkheidsverdeling met een passende verantwoordingsstructuur.

1 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, rapport nr. 70, Amsterdam 2004, pp. 9-10.

- Hoofdstuk 5 gaat in op vraagstukken van marktwerking, vraagsturing en prestatieprikkels, omdat dit relevante aspecten zijn voor het afstemmen van vraag en aanbod, een belangrijk element van ondernemerschap.
- Hoofdstuk 6 geeft een beeld van de staat van de publieke dienstverlening en een bespreking van de drie sectoren die in dit advies belicht worden.
- Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen van dit advies. Er zijn verschillende soorten aanbevelingen. Een deel daarvan is gericht op de overheid, een ander deel op de instellingen en hun brancheorganisaties. Sommige aanbevelingen zijn van belang voor de publieke dienstverlening in de volle breedte, andere gelden alleen voor bepaalde sectoren of subsectoren.

Adviesvoorbereiding

Het advies is voorbereid door een commissie ad hoc, waarvan de samenstelling is weergegeven in bijlage 2. Dankzij een toegevoegd waarnemerschap heeft de commissie gebruik kunnen maken van de specifieke deskundigheid van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot vraagstukken van verantwoording en toezicht. Extra ervaringsdeskundigheid is via een rondetafelgesprek (op 8 juli 2004) ingebracht door mw. I. van Bennekom (directeur van de Nederlandse Patiënten- en Consumenten Federatie) en de heren drs. B. Kamphuis (voorzitter Alfa-college in Groningen), drs. A.H.M. Kessels (algemeen directeur Pantein in Boxmeer) en B. Patijn (algemeen directeur Wilhelmina ziekenhuis in Assen). Daarnaast hebben voorzitter en secretariaat van de voorbereidingscommissie nog andere deskundigen kunnen raadplegen, in het bijzonder de heren mr. S.J. Steen (algemeen directeur VBS) en drs. S. de Waal (Public Space). Ook heeft het secretariaat gesproken met leden van de werkgroep Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO): drs. A. van den Berg (Arcares), mw. C. Heemskerk (Aedes), drs. A. Jonkman (HBO-raad), mw. drs. H. Mulders (LVT), mw. mr. H.C.J.M. Salet (MKB-Nederland), drs. G.J. Wammes (Bve Raad). In de slotfase van de adviesvoorbereiding heeft de commissie kennis kunnen nemen van het op 1 december 2004 verschenen rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Voorts heeft het secretariaat dankzij de welwillende medewerking van prof. dr. D.J. Wolfson kennis kunnen nemen van een concept van diens studie *Transactie als bestuurlijke vernieuwing: Op zoek naar samenhang in de staatsinrichting*. Deze zal binnenkort verschijnen in de reeks WRR-verkenningen. Bij brief van 25 maart 2005 heeft de Nederlandse Woonbond gereageerd op bepaalde passages in hoofdstuk 7 van het ontwerpadvies. Naar aanleiding daarvan is de tekst over woningcorporaties op een aantal punten aangepast en verduidelijkt.

De vaststelling van het advies vond plaats in de openbare vergadering van de raad van 15 april 2005. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad en is tevens te raadplegen op de website van de SER: www.ser.nl.

2 Reflectie op de adviesaanvraag

2.1 Inleiding

De adviesaanvraag bevat een vijftal vragen over de gevolgen en de wenselijkheid van meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap, geeft een omschrijving van het begrip maatschappelijke onderneming en onderscheidt een zestal aandachtspunten voor maatschappelijk ondernemerschap. Deze aandachtspunten – ruimte voor ondernemerschap, borgen van het publiek belang, ruimte voor commerciële activiteiten, aanbodfinanciering versus vraagsturing, de betrokkenheid van ‘stakeholders’ en de keuze van de rechtsvorm in Europees verband – monden uit in reeksen meer specifieke vragen.

Het kabinet verzoekt de SER zich bij de beantwoording van de vragen vooral te richten op ‘de praktijk van het maatschappelijk ondernemerschap’. Het nodigt de SER daarbij uit om een vergelijking te maken tussen verschillende maatschappelijke sectoren en langs die weg voorstellen te doen voor het verbeteren van de publieke dienstverlening. Uit de adviesaanvraag kan worden opgemaakt dat daarbij vooral (takken van) de zorg, het onderwijs en de woningcorporaties aandacht verdienen.

In paragraaf 2.2 worden achtereenvolgens de vijf vragen uit de adviesaanvraag doorgenomen. In paragraaf 2.3 geeft de SER aan hoe hij aankijkt tegen ‘ondernemerschap in publieke dienstverlening’: wat daarmee precies wordt bedoeld en waarom het belangrijk is het te stimuleren.

2.2 De adviesaanvraag nader bezien

Op de eerste vraag van de adviesaanvraag – *In hoeverre kan meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap de publieke dienstverlening verbeteren?* – kan de raad geen gekwantificeerd antwoord geven. Wel wil hij in dit advies – weliswaar in algemene termen, maar zo helder mogelijk – aangeven waar zich in deze context belangrijke mogelijkheden voor verbetering voordoen en wat we redelijkerwijs van ondernemerschap – in samenhang met andere vernieuwingen – zouden 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 ook in de toekomst in de geleverde dienstverlening herkenbaar blijft. De – primair door de politiek te beantwoorden – vraag is wel hoever de gelijke behandeling precies moet gaan. Het is daarom goed deze vraag van de adviesaanvraag te verbinden aan de vraag welke ruimte het begin-

sel van rechtsgelijkheid laat voor differentiatie en diversiteit in de publieke dienstverlening.

Vraag 3 van de adviesaanvraag – *Welke sectoren kunnen het meest gediend zijn met meer ruimte voor maatschappelijk ondernemen?* – vat de raad op 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. Daarbij wil de raad zowel betekenisvolle overeenkomsten als relevante verschillen in kaart brengen. Met deze drie sectoren wordt namelijk 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 reactie van de SER op de vragen 4 en 5 van de adviesaanvraag (*Onder welke voorwaarden is meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap in die sectoren mogelijk en wat is daarbij de rol van de overheid?*; en: *Hoe ziet de (nieuwe) relatie eruit tussen de maatschappelijke onderneming en de overheid en welke criteria van sturing, verantwoording en toezicht gelden daarbij?*). Daarbij laat de SER zich sterk leiden door de volgende vragen:

- a Hoe moet de overheid de kwaliteit en toegankelijkheid van publieke voorzieningen bewaken?
- b Hoe kan ervoor gezorgd worden dat een verzelfstandigde uitvoering (door professionals) de burgers ten goede komt, en niet in 'bureaucratische tussenstructuren' ont-aardt?
- c Op welke wijze kunnen burgers en maatschappelijke organisaties vorm geven aan het publieke belang van deze voorzieningen?

Bij de beantwoording van deze vragen moet naar het oordeel van de raad rekening worden gehouden met wezenlijke veranderingen in maatschappelijke en economische verhoudingen. Een daarvan is de toenemende emancipatie van mensen, die ook in een sterkere individualiteit van voorkeuren tot uitdrukking komt. Publieke voorzieningen moeten aldus steeds meer inspelen op verschillende, en in de tijd wisselende voorkeuren en behoeften ('meer maatwerk leveren'). Dat vraagt om een omslag van een op aanbod gestoelde institutionele inrichting naar een meer vraaggerichte publieke dienstverlening.

De kwaliteit van de dienstverlening in vooral de zorg en het onderwijs wordt daardoor nog sterker bepaald in de interactie tussen de daadwerkelijke aanbieder en de individuele gebruiker.

De emancipatie heeft bovendien, in het kader van de 'ontzuiling', geleid tot een verlies aan maatschappelijke legitimatie van tal van organisaties die van oudsher bepaalde publieke diensten – bijvoorbeeld op het vlak van wonen, de zorg en het onderwijs – leveren. Daardoor is er behoefte aan een hernieuwde maatschappelijke legitimatie.

2.3 Ondernemerschap in publieke dienstverlening: wat is dat?

2.3.1 *Publieke diensten: diensten met een bepaald publiek belang*

De adviesaanvraag draagt de kop ‘ondernemerschap in publieke dienstverlening’, maar spreekt vervolgens vrij consequent van ‘maatschappelijk ondernemerschap’ en afleidingen daarvan. In dit advies wordt ‘ondernemerschap in publieke dienstverlening’ als centraal begrip gehanteerd. Daarbij staat ‘publieke dienstverlening’ voor het leveren van diensten met een bepaald publiek belang. Om de gerichtheid op publieke belangen te onderstrepen, spreekt dit advies ook van ‘ondernemerschap voor de publieke zaak’.

Van publiek belang is alles waarvoor de overheid zich verantwoordelijk wil voelen¹. Niet alles dat voor de samenleving van groot belang is, behoeft bijzondere zorg van de overheid door het aan te merken als publiek belang. De voorziening van ons dagelijks brood bijvoorbeeld kan, zo leert de praktijk, met een gerust hart aan de markt worden overgelaten (zij het binnen bepaalde regels die bijvoorbeeld de hygiëne van het productieproces en de samenstelling van het product betreffen).

En niet elk publiek belang behoeft uitvoering door de overheid. Zo is met de energievoorziening zonder twijfel een groot publiek belang gemoeid, maar dit betekent niet (meer) dat hier voor de overheid een uitvoerende taak is weggelegd. De overheid borgt het publieke belang via regelgeving die de tarieven stuurt en de leveringszekerheid moet garanderen. De uitvoering wordt overgelaten aan geprivatiseerde bedrijven die binnen de marges van de wet zelf hun ondernemingsbeleid bepalen. Evenzo doen zich in de sectoren van de publieke dienstverlening waarop dit advies zich concentreert (zorg, onderwijs en woningcorporaties) in de loop der tijd verschuivingen voor in de verhouding tussen overheid en particulier initiatief (zie verder paragraaf 3.2).

En daar waar voor de overheid ook een uitvoerende taak is weggelegd, is er nog een keuze waar het zwaartepunt moet liggen: bij het rijk of bij de decentrale overheden (provincies en gemeenten).

Het aanmerken en benoemen van een publiek belang is bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming². Belangrijke aangrijpingspunten daarvoor vormen de in de Grondwet neergelegde zorgplichten voor de overheid op het terrein van de volksgezondheid, de woongelegenheid en het onderwijs (in artikel 22 en 23 Grondwet). Daarmee wordt mede invulling gegeven aan de zorg voor de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van de welvaart (artikel 20 van de Grondwet).

Deze algemeen geformuleerde zorgplichten zijn vervolgens in de loop der tijden voor de afzonderlijke (sub)sectoren van publieke dienstverlening uitgewerkt. De relevante

1 Zie: WRR, *Het borgen van publiek belang*, rapport nr. 56, Den Haag 2000.

2 Daarnaast zijn er collectieve preferenties die door niet-gouvernementele organisaties en non-profit instellingen tot uitdrukking worden gebracht.

publieke belangen betreffen vooral het waarborgen van de kwaliteit, continuïteit, diversiteit, toegankelijkheid en macrodoelmatigheid van bepaalde voorzieningen.

Het identificeren van een publiek belang (*wat is het publiek belang?*) moet vervolgens worden onderscheiden van de vraag *hoe* de overheid dit belang kan borgen. De overheid kan het publieke belang van een bepaalde dienst op verschillende manieren tot uitdrukking brengen en waarborgen. In beginsel kunnen drie interventievormen worden onderscheiden: regulering, uitbesteding en uitvoering door een overheidsorgaan³.

‘Publieke dienstverlening’ staat derhalve niet gelijk aan ‘dienstverlening door een publiek orgaan’. Dergelijke diensten kunnen in beginsel zowel door publiekrechtelijke organisaties als door private ondernemingen of non-profit instellingen worden verzorgd. Ook het onderscheid tussen organisaties met of zonder een wettelijke taak is op zich niet bepalend voor de vraag of sprake is van publieke dienstverlening. Op welke wijze een publiek belang het beste kan worden geborgd, moet van geval tot geval worden bepaald, onder meer met het oog op:

- de aard van het publieke belang;
- het gewicht dat in dat verband wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid⁴;
- de mogelijkheden om de juiste uitvoering van de publieke taakstelling te contracteren en te verifiëren respectievelijk het vertrouwen dat in de professionaliteit en/of het altruïsme van uitvoerende organisaties mag worden gesteld⁵.

Naar de mening van de raad kan de rol van de overheid in de verschillende takken van de publieke dienstverlening goed in termen van het zogenoemde 4-R-model worden gekenschetst⁶. Dit model, ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), brengt een zekere systematiek in het denken over de verschillende rollen van de rijksoverheid en haar relaties met de samenleving. De overheid geeft *Richting*, geeft *Ruimte*, boekt *Resultaat* en legt verantwoording (*Rekening*) af. Het gaat om een interactief model, waarin de overheid de eigen positie bepaalt in relatie tot andere partijen.

Voor het resultaat (de kwaliteit van de publieke dienstverlening) is om te beginnen van belang een goede combinatie van richting geven (door publieke belangen helder te formuleren) en ruimte geven (aan ondernemerschap). Het afleggen van rekening over de gemaakte keuzes en de geboekte resultaten vormt een essentieel sluitstuk.

3 Zie: C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2003.

4 WRR, *Het borgen van publiek belang*, rapport nr. 56, Den Haag 2000, p. 10.

5 Zie ook: Lans Bovenberg en Raymond Gradus, *De economie van moeder Theresa, ESB*, 15-6-2001, pp. 516-519.

6 SCP, *Bedreven en gedreven* (bijdrage aan Verkenningen 2002), Den Haag 2001.

2.3.2 Ondernemerschap voor de publieke zaak

‘Ondernemerschap’ is niet gebonden aan een bepaalde (rechts)vorm van de organisatie die de desbetreffende diensten levert. In de kern staat dit begrip voor een zekere autonomie in de bedrijfsvoering (als institutioneel kenmerk) en voor een professioneel en innovatief gebruik van de ter beschikking staande middelen ten behoeve van een voortdurende verbetering van de dienstverlening (als gedragskenmerk).

Goed ondernemerschap begint naar het oordeel van de raad met modern leiderschap en met ruimte bieden aan professionals die worden geïnspireerd en gemotiveerd om hun potenties optimaal te benutten. Dat is leiding geven als “het weggeven van leiding en het geven van verantwoordelijkheid aan mensen”⁷. Hierbij past de keuze voor een platte werkorganisatie zodat het aantal ‘voelhoorns’ met die externe omgeving maximaal is en de afstand tussen leiding en (zoveel mogelijk zelfsturende) professionals minimaal. Daarbij is het zaak om te realiseren dat kwaliteit van de publieke dienstverlening zich vooral toont in het rechtstreekse contact tussen klant en professional. Onder professional wordt dan nadrukkelijk bedoeld zowel de manager en de specialist als de medewerker ‘in het veld’ die direct in contact staat met de klant of die ondersteunend werk doet. Daarom is het van belang dat instellingen zelf nagaan hoe de kwaliteit en de motivatie om kwaliteit te leveren bij alle professionals kan worden bevorderd en gegarandeerd. Dit moet door de eigen organisatie onderkend en geëquipeerd worden.

Verder onderscheidt modern leiderschap zich van management door het vermogen om medewerkers te stimuleren in hun verdere ontwikkeling en voor te gaan bij het verkennen van nieuwe werkterreinen. Daarnaast is het zaak de ‘governance’ van de instelling – het toezicht en de verantwoording – goed te regelen. Het bovengenoemde 4-R-model (Ruimte en Richting geven, Resultaat boeken en Rekenschap afleggen) kan ook goed als leidraad bij de inrichting van de werkorganisaties en het bestuur van de instellingen worden gebruikt.

Ondernemerschap voor de publieke zaak is gericht op een externe doelstelling – het zo goed mogelijk uitvoeren van de publieke taken. Ondernemerschap voor de publieke zaak vraagt dan ook om mensen die zich primair door een ‘public spirit’ laten leiden en de desbetreffende publieke belangen als het ware hebben geïnternaliseerd⁸. Goed leiderschap en vakmanschap verdienen zonder meer een passende beloning. Ondernemerschap vormt echter geen vrijbrief om in non-profitorganisaties mogelijkheden voor persoonlijk gewin te gaan scheppen.

7 Jaap Boonstra, in gesprek met Thijs Jansen en Jan Prij, Over panische beheersingsdrang en de kracht van zelforganisatie, *Christendemocratische Verkenningen*, winter 2004, pp. 133-141, inz. p. 135.

8 Vgl. P. L. Meurs, Verantwoording en toezicht in de maatschappelijke dienstverlening, in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met beleid* (Liber amicorum Michiel Scheltema), Den Haag 2004, pp. 85-96, inz. p. 87.

Met commercieel ondernemerschap heeft ondernemerschap voor de publieke zaak gemeen de gerichtheid op de klant, op de wensen en behoeften van de afnemers. Daarbij past overigens bijzondere aandacht voor de kwetsbare positie van ‘captive consumers’, van mensen die aangewezen zijn op bepaalde diensten en niet naar een andere aanbieder kunnen uitwijken. Ondernemerschap behoort dan ook bij te dragen aan ‘ontvoogding’ van vormen van publieke dienstverlening⁹.

Om de klanten beter te bedienen en steeds doelmatiger te kunnen produceren is het nodig producten en productieprocessen te blijven vernieuwen (ter illustratie: zie kader). De drang tot klantgerichtheid en innovatie wordt gestimuleerd door concurrentiedruk. Echte vernieuwing vraagt verder om ruimte om te leren en te experimenteren, en dus ook om ruimte om fouten te maken en weer te corrigeren. Ondernemerschap houdt dan ook in het kunnen omgaan met concurrentie, met onzekerheden en met fouten.

In de overheidssector staat daarentegen momenteel veelal een risicomijdende bedrijfsvoering voorop vanwege de verantwoordingsplicht die op de inzet van publieke middelen rust. Een bepaalde mate van risico inbouwen is echter onvermijdelijk als men de voeling met de wensen van burgers en samenleving niet wil verliezen. Dan moet men durven investeren in nieuwe product-marktcombinaties (bijvoorbeeld op het snijvlak van wonen en zorg) zonder daarbij onverantwoorde risico's te lopen en daardoor de continuïteit van de publieke dienstverlening op het spel te zetten. Bij ondernemerschap hoort derhalve ook het vermogen om risico's naar waarde in te schatten en goed te beheersen.

Voorbeelden van ondernemerschap in zorg en wonen

Pantein (gevestigd in Boxmeer) is een organisatie van een in Nederland unieke combinatie van een ziekenhuis, vijf verpleeghuizen, zeven verzorgingshuizen en een woningcorporatie. Momenteel is Pantein bezig ook de thuiszorg erbij te betrekken. Dan zijn alle vormen van wonen, zorg en welzijn onder één dak en is daadwerkelijk sprake van integrale dienstverlening voor mensen. Pantein is daardoor een monopolist in de regio geworden en bevindt zich daardoor in een spanningsveld. De organisatie heeft verder het initiatief genomen voor het instellen van een Platform Integraal Overleg (PIO) Land van Cuijk en Noord-Limburg (zie het kader in paragraaf 3.3).

De woningcorporatie Woonbron-Maasoever hanteert het adagium dat klanten ook ‘iets te kiezen moeten krijgen’ via een gedifferentieerd aanbod. Daarvoor is het concept ‘Te Woon’ ontwikkeld: het vrij kunnen kiezen voor huren, kopen of iets daar tussenin.

Woningen worden niet meer te huur of te koop aangeboden maar ‘te woon’: het exploitatielabel zit niet aan de woning vast, maar de klant kiest welke vorm hem

9 Zie: Walter Etty en Maarten Veraart, Ontvoogding en maatschappelijk ondernemerschap: vernieuwing in de zorg, CDV, nr. 7/8/9, september 2002, pp. 99-109.

of haar op dat moment het beste past. Doordat ook koopwoningen bij mutatie teruggekocht en opnieuw ‘te woon’ aangeboden worden, ontstaat een hybride en dynamische voorraad. Al naargelang de behoeften van stad en klant neemt deze de ene keer de gedaante aan van goedkope of (middel)dure huurwoningen en de volgende keer van goedkope of (middeldure) koopwoningen. Opvallend is dat nagenoeg alle klanten (ruim 90 procent) die willen kopen, voor een woning in Maatschappelijk Gebonden Eigendom kiezen. Bij deze koopvorm krijgt de klant 25 procent korting op de koopprijs en worden, als de woning weer wordt verkocht, winst en verlies met de woningcorporatie gedeeld. Bovendien is het onderhoud gegarandeerd.

- Bronnen: M. Kromwijk en R. Scherpenisse *Wonen moet meer van mensen worden*, Essay, mei 2003, www.buildingbusiness.com; Woonbron Maasoevers, *Jaarverslag 2003*, Rotterdam 2004, p. 9.

2.3.3 Verhouding tot ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’

De adviesaanvraag spreekt van ‘de maatschappelijke onderneming’ en ‘maatschappelijk ondernemerschap’. Deze termen roepen al snel associaties op met ‘maatschappelijk (verantwoord) ondernemen’. Het is echter belangrijk om te onderkennen dat dit laatste begrip betrekking heeft op winstbeogende ondernemingen: organisaties dus die zich primair door een interne doelstelling laten leiden.

In zijn advies *De winst van waarden* heeft de SER als essentiële kenmerken van maatschappelijk verantwoord ondernemen aangeduid¹⁰:

- Het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten (de *core business*) op waardecreatie in drie dimensies – *Profit, People, Planet* – en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op langere termijn.
- Een relatie met de verschillende belanghebbenden onderhouden op basis van doorzichtigheid en dialoog. Die relatie is gericht op maatschappelijke acceptatie in wederkerigheid: “De onderneming zoekt in de samenleving bevestiging voor de uitoefening van haar kernfuncties; de samenleving verschaft de onderneming ruimte en erkenning – een *licence to operate* – wanneer in bevredigende mate aan de maatschappelijke verwachtingen wordt voldaan”.

Hiermee zijn de verwachtingen gekenschetst die in de huidige maatschappelijke verhoudingen ten aanzien van ondernemingen met een interne doelstelling worden gekoesterd. Verondersteld mag worden dat deze verwachtingen *a fortiori* gelden voor organisaties met een externe doelstelling die de publieke dienstverlening betreft.

10 SER-advies *De winst van waarden*, publicatienr. 00/11, p. 86 e.v. (het citaat staat op p. 91).

2.4 Maatschappelijke legitimatie en burgerschap

Ook organisaties die publieke diensten verlenen, hebben een maatschappelijke legitimatie – een *license to operate* – nodig om goede prestaties te kunnen leveren. Die legitimatie was lange tijd gebaseerd op de oorsprong van particulier initiatief in verzuilde verbanden. Zij kan nu echter niet meer op een rijke ontstaansgeschiedenis berusten, maar moet telkens weer worden verdiend en waargemaakt, in wisselwerking met de maatschappelijke omgeving: afnemers van diensten, overheden en overige belanghebbenden (stakeholders).

Zo'n *licence to operate* kan op onderdelen expliciet zijn en een concrete vorm krijgen. Daarbij valt te denken aan door de overheid te verstrekken vergunningen en de daaraan verbonden voorwaarden. Zo zijn woningcorporaties zogenoemde 'toegelaten instellingen'. Daarmee rust er een bestemmingsplicht op het instellingsvermogen en is voorzien in een bepaald verantwoordings- en toezichtregime.

Maar met het beschikken over een officiële vergunning is de maatschappelijke legitimatie nog niet rond. Organisaties hebben namelijk behoefte aan maatschappelijke acceptatie en vertrouwen. Deze moeten steeds weer worden verworven door te voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en door op basis van openheid de dialoog met de maatschappelijke omgeving aan te gaan¹¹. Een (open) dialoog is gericht op samen wijzer worden¹²:

Een dialoog beoogt het leren van partners te verbeteren en daarmee de relatie met deze partners te bevorderen, opdat gezamenlijke activiteiten kunnen worden ondernomen. (...) Een dialoog gaat in eerste instantie om elkaars gedachten en waarden te leren kennen. Om verbindingen met elkaar te onderzoeken. Het gaat om ontdekken (...) en vervolgens het zoeken naar overeenstemming of meerwaarde.

Dialoog en transparantie zijn belangrijke voorwaarden om vertrouwen op te bouwen en om te kunnen beoordelen of de dienstverlening op een doelmatige wijze aan de maatschappelijke behoeften voldoet. De Raad voor de Volksgezondheid & Zorg noemde transparantie, 'trust' en toezicht de drie belangrijke voorwaarden voor het succes van maatschappelijk ondernemen in de zorg¹³.

Uiteindelijk gaat het natuurlijk om de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger als klant en als patiënt. De klant is kritischer en mondiger geworden en verlangt steeds vaker – en terecht – maatwerk. Hij/zij wil ook betrokken worden bij de verbetering van de dienstverlening aan hem of haar.

Die betrokkenheid kan niet louter het individu als vragende partij betreffen, als calculerende consument met vooral oog voor het eigenbelang. Om te beginnen wordt de kwali-

11 Vergelijk SER-advies *De winst van waarden*, op.cit., inz. pp. 30-31.

12 R. van Tulder, M. Kaptein, E.M. van Mil en R.A. Schilpzand, *De Strategische Stakeholderdialoog: Opkomst, succesfactoren en toekomst*, Rotterdam / Den Haag 2004, p. 32.

13 RVZ, *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*, Zoetermeer 1998.

teit van diensten in takken van zorg en onderwijs in belangrijke mate bepaald door de interactie tussen de feitelijke dienstverlener(s) en de individuele afnemer. In (herstel van) de persoonlijke betrokkenheid van de dienstverlener en het tegengaan van een te vergaande rationalisering van de beroepsbeoefening ligt een belangrijke sleutel voor meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen cliënt en professional. Maar daarvoor is ook van de kant van burgers/klanten persoonlijke betrokkenheid nodig. De effectiviteit van onderwijs is immers mede afhankelijk van de houding van studenten; mensen kunnen ook nauwer worden betrokken bij het bewaken van de eigen gezondheid¹⁴.

Dit maakt burgers in zekere zin tot coproducten van belangrijke takken van publieke dienstverlening, om te beginnen van diensten die het eigen belang ten goede komen. Maar van burgers mag vandaag de dag een bredere betrokkenheid worden verwacht. Echte betrokkenheid bij de publieke zaak behoort tot uitdrukking te komen in een verantwoord gebruik van de beschikbare diensten, rekening houdend met de publieke belangen en met de kosten voor de samenleving¹⁵. De 'ontvoogding' van publieke dienstverlening vraagt dan ook om het ontwikkelen van modern, actief en verantwoordelijk *burgerschap*. In de kern gaat het om het vermogen en de bereidheid van mensen om op verschillende levensgebieden rekening met anderen te houden en ook op die wijze betrokkenheid bij de publieke zaak te tonen. Tjeenk Willink schetst de uitdaging als volgt¹⁶:

Het begrip burgerschap als 'publiek ambt' is in Nederland weinig ontwikkeld. De leer van de volkssoevereiniteit vond in dit land van 'groepssoevereiniteit' geen vruchtbare voedingsbodem. De individualisering van de laatste decennia ging niet gepaard met een sterker ontwikkeld concept van individueel burgerschap, de individuele 'goede burger'. (...) Er moet duidelijker dan tot nu toe onderscheid worden gemaakt tussen hetgeen individuen voor zichzelf het meest wenselijk kunnen achten en hun opvattingen over wat collectief nodig en wenselijk is.

Dit vraagt om een herschikking van rollen tussen overheid, burgers, instellingen en professionals. Door meer ruimte te geven aan burgers, professionals en instellingen die zich willen inzetten voor takken van publieke dienstverlening, moet de publieke zaak veel meer ook de zaak van burgers zelf worden.

2.5 Belangrijkste aspecten van ondernemerschap voor de publieke zaak

Ondernemerschap voor de publieke zaak staat, in de visie van de raad, in de kern voor het zo doelmatig mogelijk inzetten van de beschikbare middelen om een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening te leveren die aansluit bij de behoeften en wensen van

14 Vgl. Victor A. Pestoff, *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot etc. 1998, pp. 100-101.

15 Vgl. de beschouwingen over burger en consument in: SER-advies *Duurzaamheid vraagt om openheid: Op weg naar een duurzame consumptie*, publicatienr. 03/02, inz. hoofdstuk 3.

16 Herman Tjeenk Willink, De herwaardering van het particulier initiatief, in: Paul Dekker (red.), *Particulier initiatief en publiek belang: Beschouwingen over de aard en de toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag, SCP, 2002, pp. 29-38, inz. pp. 35-36.

mensen. Het bedoelde ondernemerschap wil medewerkers aanspreken op hun professionaliteit en creativiteit om maatwerk te kunnen leveren en om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Ondernemen betekent ook risico's dragen en beheersen. Het bevorderen van ondernemerschap voor de publieke zaak is tevens gericht op een verschuiving van verantwoordelijkheden en risico's naar daar waar deze het beste gedragen en beheerst kunnen worden.

Het is aan de overheid om ruimte én richting te geven aan ondernemerschap voor de publieke zaak. Het borgen van publieke belangen blijft bij uitstek de taak van de overheid. Maar dat zal vooral moeten gebeuren door het stellen van heldere kaders, met duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden. Politiek en overheid dienen vooraf duidelijk te maken wat van ondernemerschap voor de publieke zaak wordt verwacht, en vervolgens ruimte te maken en te laten voor de ontplooiing van zulk ondernemerschap.

Bezien vanuit de instelling die publieke diensten levert zijn er aan ondernemerschap drie belangrijke aspecten te onderscheiden die de betrekkingen met de 'buitenwereld' betreffen:

- 1 De gerichtheid op de 'klant' (en de burger): de wijze waarop wordt ingespeeld op (verschillende en zich ontwikkelende) behoeften en voorkeuren van de afnemers van die diensten en 'maatwerk' wordt geleverd.
- 2 De relatie met de samenleving (de diverse 'stakeholders'): de maatschappelijke legitimatie van de verschillende (typen) organisaties die vormen van publieke dienstverlening plegen.
- 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 te bepalen hoe dit het beste kan worden geborgd (door regelgeving en/of door andere instrumenten).

De kwaliteit van de betrekkingen met de 'buitenwereld' – waaronder de doelmatige levering van kwalitatief goede diensten – stelt vervolgens eisen aan de kwaliteit van de eigen organisatie en haar medewerkers. Het komt dan aan op de professionaliteit (bekwaamheden en vaardigheden) van de organisatie en haar medewerkers, op de kwaliteit van het leiderschap, op de eigen motivatie van de werknemers (en het stimuleren daarvan door de organisatie), 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 met minder niet toe.

3 Publieke dienstverlening in soorten en maten

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een proeve gegeven van de belangrijke kenmerken van ondernemende instellingen in publieke dienstverlening. Dit hoofdstuk beoogt het onderwerp van dit advies nader in te kaderen door de ontwikkeling van ondernemerschap in publieke dienstverlening in een historisch perspectief te plaatsen (paragraaf 3.2). Ook zal een typologie worden gegeven van het type instellingen en het soort taken dat de raad als kenmerkend voor dit onderwerp ziet (paragraaf 3.3). Vervolgens komt de vraag aan de orde welke rol overheid, maatschappelijke organisaties en professionele instellingen kunnen spelen bij de uitvoering van publieke dienstverlening (paragraaf 3.4).

3.2 Historisch perspectief

Een golfbeweging...

De sectoren die in dit advies als publieke dienstverlening worden aangemerkt, kennen een lange ontstaansgeschiedenis. De gemeenschappelijke noemer van hun ontwikkeling is een golfbeweging tussen verschillende institutionele arrangementen. De meeste vormen van publieke dienstverlening komen voort uit het particuliere initiatief. Het publieke belang is er echter de oorzaak van dat de overheid zich vroeger of later met de verschillende sectoren is gaan bemoeien. De verstatelijking is bij de meeste vormen van publieke dienstverlening in de afgelopen vijftien jaar weer omgeslagen in een grotere aandacht voor decentrale besluitvorming, marktprikkels en een ondernemingsgerichte bedrijfsvoering. Van particulier initiatief naar een dominante rol voor de staat naar ‘vermaatschappelijking’ van de dienstverlening¹. Zo zou men de institutionele geschiedenis van de publieke dienstverlening in grote lijnen kunnen beschrijven.

...met verschillen en overeenkomsten

Het is goed om te benadrukken dat het hier om een gestileerde beschrijving van de werkelijkheid gaat. Zo loopt de fasering van de verschillende transformaties behoorlijk uiteen bij de sectoren, soms is een fase overgeslagen of heeft een transformatie incompleet plaatsgevonden. Iedere sector vertelt zijn eigen verhaal over hoe verschillende institutionele arrangementen elkaar zijn opgevolgd (vergelijk het voorbeeld van de woningcorporaties in het kader).

1 De WRR gebruikt voor het sluitstuk van de golfbeweging de term ‘vermarkting’ om te benadrukken dat markten en netwerken een cruciale rol spelen bij de distributie van publieke dienstverlening. Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 77. De SER geeft de voorkeur aan de term ‘vermaatschappelijking’ om hiermee de onderliggende tendens aan te geven: de overheid trekt zich terug en de verantwoordelijkheid komt in toenemende mate te liggen bij het decentrale niveau. De dienstverlening wordt als het ware teruggegeven aan de maatschappij (grotere nadruk op particulier initiatief en eigen verantwoordelijkheid).

Het gestileerde patroon kan ons helpen dergelijke verschillen te begrijpen. We lopen daarom de verschillende fasen van de historische ontwikkeling na om te zien welke lessen kunnen worden getrokken.

Korte historische schets van de positie van woningcorporaties (1901-2004)

In 1901 werd de Woningwet van kracht: de overheid kende rijksvoorschotten en jaarlijkse bijdragen toe aan particuliere instellingen voor het bouwen van woningen die aan bepaalde kwaliteitseisen voldeden.

In de jaren 20 stond het bouwen van betaalbare woningen voor arbeiders (die ook aan bepaalde kwaliteitseisen voldeden) centraal. Er is discussie over wie deze woningen moet bouwen (particuliere bouwbedrijven of woningbouwverenigingen). Na de oorlog is er sprake van woningnood. De productie staat centraal; kwaliteit verdwijnt naar de achtergrond. Rijk, provincie en gemeenten zwaaien de scepter. De rol van corporaties is beperkt tot het realiseren van de voorgekauwde plannen. 1973 is het jaar van de kentering: de tijd van kwantitatieve woningnood en eenzijdige aandacht voor de nieuwbouw van grote aantallen woningen voor het gezin is voorbij. De renovatie van de oude voorraad en woningverbetering staan centraal. Er is ook meer aandacht voor de directe woonomgeving. Vanwege hun lokale verankering lijken corporaties hiervoor het best geoutilleerd. Tegelijkertijd waren corporaties in financieel en organisatorisch opzicht nauwelijks voorbereid op hun nieuwe rol. Overleg met bewoners vormt een nieuwe uitdaging. De jaren 80 staan in het teken van bezuinigingen. Vanuit Den Haag wordt een beleid gevoerd, gericht op deregulering en decentralisatie.

In de jaren 90 zijn deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging kernbegrippen geworden, die centraal staan in de nota-Heerma ('Volkshuisvesting in de jaren negentig').

In 1992 krijgt de verzelfstandiging zijn beslag met de bruteringsoperatie waarmee de financiële navelstreng tussen corporaties en overheid wordt doorgesneden. Openstaande rijksleningen worden weggestreept tegen bestaande exploitatiesubsidies.

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) vormt de juridische basis voor het functioneren van woningcorporaties. In dit Besluit wordt ook het werkdomein van corporaties gedefinieerd. Lokale afspraken worden in een convenant met de gemeente vastgelegd en achteraf pas getoetst. Ook wordt een toezichthoudend orgaan voor de corporaties verplicht.

In 2004 presenteert het ministerie van VROM de voorstellen voor de modernisering van het huurbeleid, gericht op het functioneren van de woningmarkt de komende periode, verhoging van de nieuwbouwproductie, en het stevig aanzetten van de herstructureringsopgave. Gekozen wordt voor een herijking van de verhouding tussen rijk en woningcorporaties met inbegrip van een liberaler beleid voor woningcorporaties.

Particulier initiatief

Het particuliere initiatief heeft in veel gevallen aan de basis gestaan van de activiteiten die we nu kennen als publieke dienstverlening². Het startpunt lag veelal in de negentiende eeuw als de verlichte burgerij en kerkgenootschappen zich gaan bemoeien met zaken als het onderwijs, de zorg en welzijnstaken. De motivatie hiervoor kwam voort uit charitatieve overwegingen en bemoeienis met de zogenoemde ‘sociale kwestie’: de angst voor de fysieke en morele verloedering van het volk die als een bedreiging werd gezien voor bestaande maatschappelijke verhoudingen. Vroeger of later in de negentiende eeuw kregen de sectoren te maken met een toenemende overheidsbemoeienis, die we hieronder uitvoeriger zullen behandelen. Dat betekende echter niet dat de rol van particuliere organisaties was uitgespeeld. Integendeel. De invloed van het particuliere initiatief op de verdere ontwikkeling kan als volgt worden geschetst.

In de *eerste plaats* is er vanuit het particuliere initiatief een belangrijke impuls uitgegaan op de professionalisering van sectoren. Het gaat hierbij om een professionele bedrijfsvoering maar ook om de oprichting van beroepsorganisaties en belangenverenigingen. In bepaalde sectoren zoals de gezondheidszorg was de mate van professionalisering dusdanig groot dat de overheid zich zeer lang afzijdig heeft gehouden. De goed georganiseerde professionals in de zorg genoten, mede door de betrokkenheid van instellingen met een bepaalde levensbeschouwelijke overtuiging, een grote maatschappelijke legitimiteit.

In de *tweede plaats* hebben particuliere organisaties en instellingen, ondanks de groeiende bemoeienis van de overheid, een grote invloed op het inhoudelijke beleid in diverse sectoren behouden. Vaak heeft de verstatelijking zijn beslag gekregen via financiële instrumenten en regulering die voldoende ruimte liet aan particuliere instellingen op de werkvloer. Het basisonderwijs is hier een goed voorbeeld van. De staat is zich al vroeg (vanaf 1801) met het basisonderwijs gaan bemoeien waarbij de invloed van de centrale overheid op het beleidsveld verstrekkend was (bijvoorbeeld door de publieke financiering en het op centraal niveau vaststellen van eindtermen). Na de zogenoemde Pacificatie van 1917 wordt de inhoudelijke kant van het onderwijs echter gedelegeerd aan de zuilen. Hierdoor is het basisonderwijs nooit een zuivere staatssector geworden. Vandaag de dag is de leerplanvorming in het basisonderwijs in handen van vakinhoudelijke organisaties zoals de Vereniging voor Openbaar onderwijs, de Nederlandse Montessori Vereniging, de Nederlandse Dalton Vereniging enzovoort.

Een en ander wil niet zeggen dat het particuliere initiatief bij alle vormen van publieke dienstverlening een initiërende en blijvende invloed heeft gehad. Zo is de professionalisering in de welzijnssector, in tegenstelling tot de zorgsector, nooit goed van de grond gekomen. Hier werd de beslissende impuls naar een professionele dienstverlening juist door de overheid gegeven. Hetzelfde geldt voor het beroepsonderwijs, dat pas goed van

2 Een uitzondering is de arbeidsvoorziening, ofwel de arbeidsbemiddeling voor werklozen. Het initiatief voor een arbeidsbemiddelingbeleid ligt bij de nationale overheid die aan het begin van de jaren dertig een antwoord probeert te vinden op de groeiende werkloosheid. Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 79.

de grond kwam door de bemoeienis van de overheid in de jaren van de wederopbouw³. Dit was tevens een sector waar het maatschappelijke aanzien van de professionals gering was, waardoor zij als groep weinig tegenspel konden bieden tegen de groeiende invloed van de overheid.

Verstatelijking

Verstatelijking is een rekbaar begrip voor de rol die de overheid bij de ontwikkeling van publieke dienstverlening heeft gespeeld. In de eerste plaats speelt hierbij dat de staat in de ene sector al heel vroeg zijn intrede deed (basisonderwijs) en zich in andere sectoren zoals de zorg lang afzijdig hield. Vervolgens bleek de rol die de staat ging spelen zeer divers en gevoelig te zijn voor de politiek-maatschappelijke opvattingen van een bepaalde periode. Zo zorgde het bestuurlijk en politiek overwicht van het liberalisme in de tweede helft van de negentiende eeuw ervoor dat de centrale overheid het particuliere initiatief ook bij publieke diensten niet graag in de wielen reed.

De ommekeer deed zich voor bij de opbouw van de verzorgingsstaat in de naoorlogse periode. De politiek begon toen verschillende vormen van publieke dienstverlening te benaderen als een geschikt instrument voor het realiseren van brede maatschappelijke doelen, zoals een grotere sociale gelijkheid, emancipatie enzovoort. Dat gold zeker voor de welzijnssector en het onderwijs, maar de sturingsfilosofie van een maakbare samenleving die er achter schuil ging, liet eigenlijk geen enkele sector ongemoeid. Zo vond in de gezondheidszorg een kleine revolutie plaats doordat de overheid zich actiever met de dienstverlening ging bemoeien. In de jaren zeventig stond de overheidsbemoeienis in het teken van het bewerkstelligen van gelijke toegang tot en eerlijke spreiding van de dienstverlening. Maar vanaf 1982 leidde de noodzaak tot kostenbeheersing ertoe dat de leidende rol van particuliere instellingen werd ingeruild voor een systeem van centrale sturing rond de planning van volume, prijzen en investeringen.

In de tweede plaats is de verstatelijking nooit compleet geweest. Overheidsinterventie was vaak een zaak van financiering en het stellen van randvoorwaarden aan de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening. Hierdoor bleef er voldoende ruimte over voor een constructieve rol van maatschappelijke organisaties en andere uitingen van particulier initiatief. Zo zijn de woningcorporaties altijd particuliere instellingen geweest die door de financiële leiband van de overheid meer of minder speelruimte werden toegestaan⁴. Ook in de gezondheidszorg en het onderwijs is de greep van de overheid nooit zo

3 Het is opvallend dat werkgevers en vakbonden zich in de periode na de Tweede Wereldoorlog afzijdig hielden van het beroepsonderwijs. De verklaring daarvoor is de geringe belangstelling van de vakbeweging voor deze sector en de voorkeur van werkgevers voor uit publieke middelen gefinancierde vakopleidingen. Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 94.

4 In de eerste decennia van hun bestaan waren de corporaties zelfs op de overheid aangewezen voor directe financiële bijdragen. Typierend is ook de uit 1934 daterende verplichting om verstrekte voorschotten weer terug te betalen. Pas toen deze terugbetalingsverplichting werd afgeschaft kregen de corporaties de financiële speelruimte om hun zelfstandige rol op het terrein van de volkshuisvesting waar te maken. Na de zogenoemde bruteringsoperatie van 1993 zijn zelfs alle financiële banden met de overheid doorsneden.

sterk geweest dat op enig moment sprake was van een genationaliseerde sector waar de dienstverlening alleen werd uitgevoerd door overheidsinstellingen en ambtenaren. Ongetwijfeld is een nationale gezondheidszorg naar Engels voorbeeld een streefdoel geweest van met name het kabinet-Den Uyl, maar de sterke positie van particuliere verzekeraars en geprofessionaliseerde beroepsorganisaties heeft de volledige nationalisering van de gezondheidszorg in de weg gestaan. Op soortgelijke wijze is in het basisonderwijs nooit sprake geweest van een zuiver staatsbestel door de rol van het bijzonder onderwijs en de vakinhoudelijke organisaties⁵.

Ten derde kan worden gewezen op de verschillende rollen die de overheid in het proces van verstatelijking heeft gespeeld. Bij de opbouw van de verzorgingsstaat lag de nadruk in het overheidsbeleid op het tot stand brengen van een goed gespreide en toegankelijke infrastructuur van voorzieningen op verschillende terreinen van dienstverlening. De economische realiteit dwong de overheid in het laatste kwart van de vorige eeuw in een andere rol. Het kostenbeheersingsperspectief kwam sterker op de voorgrond te staan met nadelige gevolgen voor de professionals en de kwaliteit van de dienstverlening. De overheid ging sterker 'en detail' sturen waardoor instellingen en dienstverleners te maken kregen met een zwellende stroom regels en circulaire's. De ruimte om vanuit professionele verantwoordelijkheid en maatschappelijke verankering publieke diensten te verlenen is zo steeds verder ingeperkt met een verstard aanbod van diensten als gevolg.

Vermaatschappelijking

De overgang naar de fase van deregulering en decentralisatie is niet zo scherp geweest als de term vermaatschappelijking doet vermoeden. Dat heeft ook te maken met de gecompliceerde aanleiding voor de terugtrekkende beweging van de overheid in de jaren tachtig en negentig. Een eerste belangrijke reden voor deze ontwikkeling was de noodzaak bezuinigingen te realiseren. Vooral het onderwijs heeft hiervan de gevolgen gevoeld: minder leerkrachten, lagere salarissen en gebrekkig onderhoud van gebouwen⁶. Daarnaast is er vanuit de overheid druk uitgeoefend om via schaalvergroting een grotere efficiëntie te bereiken. Zo zorgt de Wet educatie en beroepsonderwijs uit 1996 ervoor dat in zes jaar tijd ongeveer zeshonderd scholen en instellingen fuseren tot zo'n veertig regionale onderwijs centra (ROC's).

Maar de bezuinigingsijver werd in de tweede plaats vaak gecombineerd met institutionele hervormingen geïnspireerd door een neoliberale besturingsfilosofie (vanaf het midden van de jaren tachtig in opkomst). Er wordt in toenemende mate ingezet op diversiteit, flexibiliteit en vraagoriëntatie. Hierin past een grotere autonomie voor het bestuur van individuele instellingen (bijvoorbeeld scholen, zorg- en welzijnsinstellingen), en aan-

5 Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., pp. 82 en 91.

6 Ter indicatie: bedroegen de uitgaven voor het basisonderwijs in 1980 nog ruim twee procent van het bbp, in 2000 besteedde de overheid nog maar 1,3 procent van het bbp aan het basisonderwijs. Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 99.

dacht voor deregulering⁷. De overheid verliest hierdoor een deel van zijn regulerende instrumenten maar dat geldt ook voor de maatschappelijke organisaties betrokken bij de beleidscyclus van verschillende vormen van publieke dienstverlening. In het algemeen kan worden gesteld dat de regulerende rol van dit soort organisaties behoorlijk is teruggedrongen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rol die sociale partners speelden in het tripartiet samengestelde bestuur van Arbeidsvoorziening en het samenvoegen van de Landelijke Organen en de Bedrijfstaksgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven tot Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB)⁸.

Hoe nu verder?

De vraag is waar de golfbeweging van particulier initiatief, verstatelijking en vermaatschappelijking ons nu gebracht heeft – en verder zal brengen. Het is lastig hier een algemene uitspraak over te doen omdat iedere sector, zoals gezegd, zijn eigen beleidsdynamiek kent. Toch lijkt het beeld te overheersen van een nog niet afgeronde transitie naar andere, duurzame institutionele arrangementen, van het zoeken naar nieuwe evenwichten.

Een voorbeeld van de spagaat tussen centrale sturing en decentrale autonomie wordt geleverd door de ontwikkelingen in de gezondheidszorg. De centrale volumeplanning en prijsbepaling in de zorg is medio jaren negentig omgezet in regulering van de budgettaire ruimte. Hiermee zouden twee vliegen in een klap geslagen kunnen worden: meer ruimte voor instellingen, professionals en verzekeraars op decentraal niveau maar ook een rem op de ontwikkeling van de zorguitgaven op macroniveau. Het resultaat was echter wat de WRR aanduidt als het ‘slechtste van twee werelden’⁹. Aan de ene kant creëerde de budgettaire planning een kunstmatige schaarste die tot uitdrukking kwam in wachtlijsten en maatschappelijke onvrede. Aan de andere kant bleek de overheid niet bij machte om dit tekort aan capaciteit effectief aan te pakken. De extra financiële ruimte die hiervoor werd geschapen kwam de dienstverlening niet ten goede maar ging vooral op aan een aanzwellende bureaucratie.

In zo’n overgangsfase komt het erg aan op goed Richting én Ruimte geven. Van de overheid wordt verwacht dat zij aan systeemveranderingen helder en consequent richting geeft. Daarbij mag ‘consequent’ overigens niet met ‘star’ worden verward; juist in een overgang naar nieuwe verhoudingen moet ook van ervaringen geleerd (kunnen) worden. Het verdient aanbeveling het Rekenschap afleggen over Resultaten ook mede in dat licht te bezien.

Tegelijkertijd moet de overheid Ruimte geven aan ondernemerschap en aan het ontwikkelen van een goede interactie met de maatschappelijke omgeving: afnemers en andere

7 De operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), die onder het kabinet-Kok I wordt ingezet, is hiervan het lichtend voorbeeld.

8 Deze LOB's hebben tot taak een kwalificatiestructuur op te stellen voor het gehele secundaire beroepsonderwijs om daarmee een eind te maken aan de wildgroei van opleidingen en cursussen.

9 Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 83.

belanghebbenden. Vooral van de dynamiek die daarvan kan uitgaan is namelijk afhankelijk of een bedoelde systeemverandering ook daadwerkelijk tot de beoogde verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening zal leiden.

3.3 Typologie van ondernemerschap in publieke dienstverlening

Grote variëteit...

Het startpunt voor de beschrijving van ondernemerschap in publieke dienstverlening is de constatering dat we over zeer uiteenlopende vormen van dienstverlening en dienstverlenende instellingen praten. Het gaat daarbij zowel om publieke organisaties als om private organisaties, zoals woningcorporaties die een wettelijke taak op het gebied van de volkshuisvesting hebben maar wel zelfstandige ondernemingen vormen met een eigen vermogenspositie. Daarnaast betreft het private organisaties zoals de thuiszorg die geen expliciet wettelijke taak hebben maar gezien het maatschappelijke belang van hun dienstenpakket wel te maken hebben met tal van wettelijke randvoorwaarden.

Ondernemerschap kan echter ook binnen de publieke sector zelf plaatsvinden. Neem als voorbeeld tal van ambtelijke diensten op rijks- en lokaal niveau die geacht worden al ondernemend zo doelmatig mogelijk uitvoering te geven aan prestatiecontracten. In bepaalde gevallen zoals het openbaar vervoer en de afvalverwerking ontstaat daarbij de situatie dat overheidsdiensten in concurrentie treden met particuliere ondernemingen waardoor het onderscheid tussen publieke en private ondernemingen nog diffuser wordt.

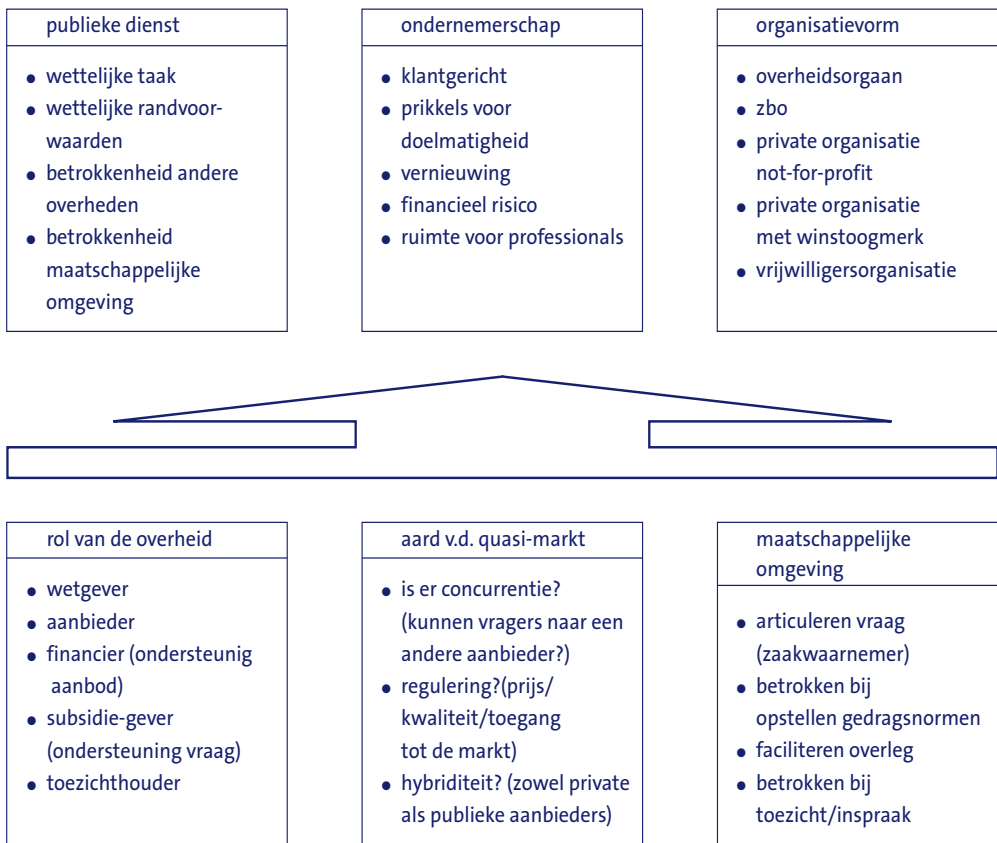
Wat zijn diensten van publiek belang?

De diversiteit van ondernemende instellingen in publieke dienstverlening kan worden geordend door de verschillende facetten hiervan te benoemen en in onderlinge samenhang te bezien. Hiervoor kan de volgende typologie (beschrijvende analyse) worden gebruikt (schema 3.1).

Pragmatische aanpak: wettelijke taken en randvoorwaarden...

Het startpunt voor de beschrijving is de vraag wat de kenmerken zijn van de publieke dienst die wordt aangeboden. De raad kiest voor de invulling van dit begrip een pragmatische aanpak. Het aanmerken en benoemen van diensten met een publiek belang is naar zijn oordeel bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming. Aangrijpingspunten zijn bijvoorbeeld de in de Grondwet neergelegde zorgplichten voor de overheid op het terrein van de volksgezondheid en het onderwijs. Het gaat bij publieke dienstverlening met andere woorden om wettelijke taken of om diensten die met wettelijke randvoorwaarden hebben te maken. De overheid intervenueert bij deze diensten met regelgeving om het publieke belang dat met dienstverlening is gemoeid, veilig te stellen. Dat betekent overigens niet dat publieke dienstverlening een zaak is die alleen de rijksoverheid aangaat. Bij de uitvoering van vele publieke diensten spelen andere overheden zoals gemeenten een belangrijke rol.

schema 3.1 De elementen van ondernemerschap in publieke dienstverlening



...maar ook betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving

Kenmerk van de publieke dienstverlening zoals die in dit advies centraal staat, is echter dat de overheid niet de enige partij is die zich verantwoordelijk voelt voor de borging van het publieke belang. De andere partijen die hierbij betrokken zijn, zijn onder meer de afnemers van de dienst, de professionals die werkzaam zijn in de uitvoerende instelling en tal van maatschappelijke organisaties. Dat kunnen beroeps- of brancheorganisaties en belangenverenigingen zijn maar ook burgers die zich verenigd hebben in vrijwilligersverbanden en in zogenoemde non-gouvernementele organisaties met een maatschappelijke doelstelling. Organisaties van publieke dienstverlening zijn voor hun maatschappelijke legitimatie primair afhankelijk van hun maatschappelijke omgeving – en in het bijzonder van de burgers die op de desbetreffende diensten aangewezen zijn. Een goed voorbeeld van het betrekken van de maatschappelijke omgeving bij beleid en het maken van (prestatie)afspraken is het zogenoemde ‘Contract van de Regio’ (zie kader).

Voorbeeld van integrale, interactieve beleidsvorming en horizontale verantwoording: PIO

In 2000 is het Platform Integraal Overleg Land van Cuijk en Noord-Limburg (PIO) opgericht. Het behartigt provinciegrensoverschrijdende belangen die elkaar raken en uitnodigen tot integrale samenwerking op het brede terrein van wonen, welzijn en zorg, op het gebied van arbeidsmarkt en (beroeps)onderwijs, alsmede economische bedrijvigheid en werkgelegenheid. Het PIO is een interdisciplinair vast bestuurlijk forum van gemeentebesturen, regionale bedrijfsleven, woningcorporaties, onderwijs en zorg en welzijn, en werkt planmatig aan welzijn en leefbaarheid van de regio's. De gebundelde stakeholders houden elkaar ook scherp in de onderlinge feedback over verwachtingen en performance. Begin 2004 hebben de aanwezigen bij de door PIO georganiseerde conferentie Wonen, Welzijn en Zorg, zich verbonden aan het zogenoemde 'Contract van de Regio'. Gemeenten, corporaties, zorginstellingen en welzijnsorganisaties verplichten zich tot de ontwikkeling van een integraal regionaal programma Wonen, Welzijn en Zorg. In dit programma wordt per gemeente en per kern de reële behoefte aan wonen, welzijn en zorg bij de verschillende doelgroepen zichtbaar gemaakt, evenals de gewenste resultaten (waaronder het kwaliteitsniveau) en de financieringsmogelijkheden. Dit programma wordt in samenspraak met lokale en regionale belanghebbenden vastgesteld. Bij de uitvoering vervullen gemeenten een regierol en de corporaties, zorginstellingen en welzijns- en belangenorganisaties hebben een informerende taak richting gemeenten, dragen zorg voor afstemming over de aanpak en zijn (mede-)investeerder.

De rol van ondernemerschap...

Hiervoor (zie paragraaf 2.3) is al ingegaan op de verschillende functies van ondernemerschap voor de publieke zaak. Deze bespreking levert de volgende toetsstenen op voor beschrijving en beoordeling van dat ondernemerschap in verschillende maatschappelijke sectoren. Een eerste aspect is de mate waarin de klant kan worden bediend: ondernemende instellingen richten zich op het leveren van maatwerk. In de tweede plaats kunnen de prikkels van ondernemerschap bedoeld zijn om de doelmatigheid van de dienstverlening te stimuleren. Ten derde is ondernemerschap van belang voor de vernieuwing van de dienstverlening door innovatie van processen en producten. Een vierde aspect dat een rol speelt is het management van financiële risico's binnen een zelfstandige beheerseenheid. Ten slotte heeft ondernemerschap betrekking op de ruimte voor professionals om hun publieke diensten op basis van hun expertise zo goed mogelijk vorm te geven. Deze aspecten kenmerken in meer of mindere mate het ondernemerschap in publieke dienstverlening en kunnen dus worden gebruikt voor de beschrijving daarvan.

...in diverse soorten organisaties

De functie van ondernemerschap kan worden onderscheiden van de rechtsvorm van de organisatie die zich ondernemend opstelt. Hierbij hoeft naar het oordeel van de SER geen

onderscheid te worden gemaakt tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties. Er kan ook binnen het overheidsapparaat worden gestreefd naar een ondernemende vorm van publieke dienstverlening. Denk hierbij aan ambtelijke diensten zoals een gemeentelijk vervoerbedrijf of agentschappen en zbo's. Aan de private zijde van de markt kan het gaan om stichtingen die zonder winstoogmerk opereren (zie kader). Maar bij de uitvoering van publieke diensten kan ook het reguliere bedrijfsleven betrokken zijn en speelt het winstoogmerk dus wel degelijk een rol. Traditioneel zijn verder vrijwilligersorganisaties betrokken bij de uitvoering van publieke dienstverlening.

For profit or not-for-profit?

Het lijkt met elkaar in tegenspraak – publieke dienstverlening door een winstbeogende onderneming – maar de praktijk leert dat dat allerm minst het geval is. Op allerlei terreinen zijn ondernemingen op commerciële basis betrokken bij de uitvoering van publieke diensten. Dat kan bijvoorbeeld in een rol als opdrachtnemer om voor een overheid een bepaalde dienst te vervullen tegen vooraf bepaalde condities. De winstprikkel vervult hier een prima economische functie zolang de geleverde prestaties conform het contract maar in voldoende mate achteraf zijn te verifiëren.

In zekere zin is het echter jammer om de rol van winstbeogende ondernemingen bij publieke dienstverlening tot die van opdrachtnemer te beperken. Zo wordt de prikkel van het winstgerichte ondernemerschap alleen benut voor een specifieke en beperkte groep activiteiten, namelijk routinematige diensten waarvan de effecten vooraf goed zijn in te schatten. Hierin schuilt een paradox, omdat de kracht van ondernemerschap nu juist schuilt in het nieuwe; het bedenken en opzetten van nieuwe combinaties en routines die per definitie moeilijk contracteerbaar zijn. Hoe kan dit potentieel worden benut zonder onaanvaardbare risico's voor de publieke belangen van de dienstverlening?

De eerste vraag die in dit verband moet worden gesteld, is hoe ver je moet gaan met het specificeren van de eisen waaraan de te leveren prestatie moet voldoen. Ook bij uitbesteding van dienstverlening kan ruimte worden gecreëerd voor nieuwe combinaties en vormen van dienstverlening door alleen de functionele eisen vast te leggen. Hierbij geeft de opdrachtgever aan welke functies de beoogde dienst moet gaan vervullen maar legt hij niet in detail vast hoe de dienstverlener dat resultaat moet realiseren.

Een andere manier is om waarborgen langs de weg van de meervoudige verantwoording te vinden. Bij een transparante verantwoording over prestaties en winst en actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de onderneming kan een voldoende tegengewicht ontstaan om mogelijke negatieve bijeffecten van een winstmotief te voorkomen.

Uiteindelijk moeten de voor- en nadelen van een op winst gerichte onderneming worden afgezet tegen het alternatief van de non-profit organisatie. Een non-pro

fit organisatie heeft op het financiële vlak meestal een achterstand vanwege een beperktere toegang tot de kapitaalmarkt. Daar staan echter voordelen tegenover. Zo kan een non-profit organisatie vaak bogen op een sterke maatschappelijke legitimatie, omdat afnemers en andere belanghebbenden weten dat de organisatie er niet op uit zal zijn te verdienen aan een verlaging van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook hun werknemers kunnen hun intrinsieke motivatie deels ontleenen aan het vertrouwen dat de vruchten van hun inspanningen ten goede komen aan de afnemers van de diensten en niet weglekken in de vorm van winst- en dividenduitkeringen aan kapitaalverschaffers. Dit sluit overigens niet uit dat management en werknemers zich winsten indirect, bijvoorbeeld via luxe huisvesting en andere emolumenten, toe weten te eigenen.

De beschrijving van de wijze waarop publieke diensten worden aangeboden vraagt een toelichting over de rol van de overheid en de manier waarop maatschappelijke organisaties zijn betrokken. Daarom is een aantal kaders aan figuur 1 toegevoegd om deze elementen te verduidelijken.

Hoe intervenueert de overheid?

Cruciaal voor de vraagstelling van dit advies is de wijze waarop de overheid zijn interventies bij publieke dienstverlening vorm geeft. Hiervoor staat een breed palet van instrumenten beschikbaar: van regelgeving en toezicht tot en met fiscale en andere financiële prikkels die vaak in combinatie worden ingezet. Instellingen hebben in de praktijk al snel te maken met bekostigingsvoorwaarden, kwaliteitseisen, instellingstoezicht en een actieve screening van het aanbod aan diensten (doelmatigheidstoets). De veelheid aan publieke belangen wordt zo vertaald in een veelheid aan sturingsregels die de autonomie van instellingen en ruimte voor ondernemerschap behoorlijk kan inperken. De raad bepleit in dit advies dat de ruimte voor ondernemerschap in publieke dienstverlening staat of valt met de visie van de overheid op het *doel* dat de interventies moeten realiseren. De nadruk moet verschuiven van de instrumentkeuze als middel naar de verduidelijking van de publieke doelen die de overheid daarmee wenst te bereiken. Het moet duidelijk zijn welke doelen worden nagestreefd en hoe de overheid daarbij haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van sectoren van publieke dienstverlening invult. Dat zijn de onmisbare componenten van het kader waarbinnen het ondernemerschap in publieke dienstverlening zijn rol kan spelen.

Maatschappelijke omgeving

De maatschappelijke omgeving oefent langs verschillende kanalen invloed op publieke dienstverlening uit. Belangenorganisaties kunnen door overleg proberen direct invloed op het ondernemings- of overheidsbeleid uit te oefenen. Daarnaast zijn dit soort organisaties voor de onderneming onmisbaar om voeling met haar maatschappelijke omgeving te houden. Dat kan tot uiting komen in een rol voor branche- en beroepsverenigingen bij het opstellen van gedragsnormen en -codes die tot doel hebben de kwaliteit van de

dienstverlening te waarborgen. Ook kunnen organisaties uit de maatschappelijke omgeving zoals huurderverenigingen in de volkshuisvesting en patiëntenorganisaties in de zorg een rol krijgen bij de organisatie van inspraak- en toezichtorganen. Dit onderwerp wordt later in dit advies aangesneden onder de titel ‘meervoudige verantwoording’ bij publieke dienstverlening.

Ten slotte kunnen er in de maatschappelijke omgeving actoren zijn die als zaakwaarnemer optreden, een intermediair die tussen aanbieder en vrager staat.

Hoe functioneert een quasi-markt?

Bij publieke dienstverlening is meestal sprake van een quasi-markt. Deze term brengt tot uitdrukking dat er vrijwel nooit sprake is van een volledig vrije markt voor publieke dienstverlening. De concurrentie wordt op verschillende manieren gereguleerd om ervoor te zorgen dat het publieke belang wordt geborgd. Zo kan het nodig zijn marktfalen te corrigeren door prijzen en kwaliteit te reguleren zoals in de energievoorziening en de zorg (College Tarieven Gezondheidszorg). Dat hoeft allerminst te betekenen dat er geen ruimte voor concurrentie is. Zo is er bijvoorbeeld binnen het basisonderwijs een bepaalde vorm van concurrentie tussen onderwijsinstellingen omdat er een wettelijk recht op een vrije schoolkeuze bestaat¹⁰. Het is daarom van belang voor het beschrijven van ondernemerschap in publieke dienstverlening de mogelijkheden en beperkingen van de quasi-markt in ogenschouw te nemen. De factoren die hierbij een rol spelen houden verband met:

- *Eventuele concurrentie tussen aanbieders.* Concurrentie houdt in dat vragers naar een andere aanbieder kunnen overstappen, wat een disciplinerende werking op aanbieders heeft. Kenmerk van veel vormen van publieke dienstverlening is dat de concurrentie tussen aanbieders onvolkomen is, bijvoorbeeld door het bestaan van regionale monopolies, belemmeringen voor potentiële nieuwe toetreders of beperkte mogelijkheden voor vragers om over te stappen. Dit laatste kan te maken hebben met hoge overstapkosten of belemmeringen in de regelgeving.
- *Regulering van prijzen, hoeveelheid en/of toetreding* dient een publiek doel maar heeft mede tot gevolg dat de vrijheid van ondernemen wordt beperkt.
- *Bepaalde markten zijn hybride* in de zin dat particuliere en publieke aanbieders met elkaar in concurrentie treden. Dat kan in bepaalde gevallen tot oneigenlijke concurrentie leiden als de publieke identiteit van de aanbieder verhoudingen scheeftrekt (vrijstellingen in de fiscale sfeer, mogelijkheid tot kruissubsidiëring met publieke middelen). Aan de andere kant heeft een publieke organisatie ook een duidelijk concurrentienadeel, bijvoorbeeld doordat men geen ervaring heeft met commerciële praktijken.

10 Zie: CPB, *De pijlers onder de kenniseconomie*, Den Haag 2002, p. 64.

3.4 Coördinatiemechanismen en de centrale rol voor de transactie

Coördinatiemechanismen en informatieachterstanden

Het is aan de overheid (de politiek) om publieke belangen te benoemen. De daadwerkelijke uitvoering van publieke taken kan door verschillende organisaties plaatsvinden, variërend van de overheid zelf tot een – al dan niet winstbeogende – particuliere organisatie. Het kan verleidelijk zijn om de keuzemogelijkheden op dit vlak te reduceren tot de tweedeling ‘markt’ of ‘overheid’, met als coördinatiemechanismen ‘concurrentie’ dan wel ‘regulering’. Dergelijke tweedelingen zouden echter geen recht doen aan de grotere verscheidenheid aan organisaties van publieke dienstverlening (zie hierboven) en aan coördinatiemechanismen (zie kader). Bovendien dreigt men dan voorbij te gaan aan specifieke knelpunten in de relatie tussen de overheid en de uitvoeringsorganisatie. Die knelpunten betreffen kennisachterstanden (asymmetrische informatie) bij de overheid en de onmogelijkheid om alle aangelegenheden die voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van belang zijn contractueel vast te leggen.

Dit vraagstuk staat bekend als het ‘principal-agent’-probleem. Daarbij wordt vooral gedoeld op de relatie tussen de overheid als opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer. Maar vaak is sprake van een keten van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Aan het eind van elke keten staat de burger aan wie diensten van publiek belang wordt geleverd. Die burger is feitelijk de ultieme opdrachtgever; de overheid treedt immers voor groepen burgers op als zaakwaarnemer. Uiteindelijk gaat het er immers om diensten te leveren die zo goed mogelijk aan de daadwerkelijke behoeften (en mogelijkheden) van individuele mensen beantwoorden.

De kern van het probleem is dat de overheid als opdrachtgever niet alwetend is en over minder informatie beschikt 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 ook wat 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, waardoor enerzijds de stelregel van ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ steeds minder direct toepasbaar is, en anderzijds betrouwbare informatie over relevante verschillen tussen burgers in ‘De Ongekende Samenleving (DOS)’¹¹ van tegenwoordig niet zomaar voorhanden is. 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 posi-

11 Zie: Herman van Gunsteren en Edith van Ruyven, *De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning, Beleid & Maatschappij*, 1993 nr. 3, pp. 114-125.

tie waarin individuen echt verkeren. Daardoor is de samenleving op zich al moeilijker kenbaar en stuurbaar.

Verder maakt de grotere toegankelijkheid van kennis het handige mensen mogelijk om het ‘officiële kennis-sturingssysteem’ te slim af te zijn. Dat sluit aan bij een observatie van het kabinet over de relatie tussen burger en overheid¹²: “Burgers zijn steeds meer in staat om de grenzen van wetten en regels op te zoeken en te benutten. Maar als het mis gaat legt men wel gemakkelijk de claim en de rekening bij de overheid.” Want: “... mensen willen zo veel mogelijk bepalen en zo min mogelijk betalen”¹³.

Al met al is het voor zowel de overheid als uitvoeringsorganisaties lastiger geworden om te bepalen of in een individueel geval terecht een beroep op een collectieve voorziening wordt gedaan. Vandaag de dag wordt steeds meer maatwerk gevraagd, maar het is ook lastiger geworden om aan betrouwbare informatie over daadwerkelijke behoeften en mogelijkheden van mensen te komen.

Coördinatiemechanismen

Er kunnen vier mechanismen worden onderscheiden om maatschappelijke besluitvorming te coördineren en de interactie tussen mensen en hun organisaties vorm te geven:

- *Competition*: concurrentie tussen marktpartijen vormt ‘de onzichtbare hand’ die zorgt voor een efficiënte allocatie van schaarse middelen.
- *Control*: de overheid legt regels op om marktfalen tegen te gaan en publieke belangen veilig te stellen.
- *Common values and norms*: maatschappelijke organisaties en gemeenschappelijke verbanden vormen zich op basis van een zekere overeenstemming in voorkeuren en opvattingen van groepen mensen. Gemeenschappelijke waarden en normen leggen een belangrijke basis voor vertrouwen, solidariteit en overeenstemming in het maatschappelijke verkeer.
- *Co-operative exchange*: bestaat uit een mengeling van overleg, onderhandelen, onderlinge afstemming en samenwerking en vormt daarmee een soort tussen-categorie (met als sprekend voorbeeld de Nederlandse overlegeconomie).

- Bron: CPB, *Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch economic institutions*, Berlin/Heidelberg/New York 1997, hfst. 1 en 2.

Sterke kanten van coördinatiemechanismen benutten

Het zou mooi zijn om op een zodanige gemeenschappelijkheid van waarden en normen (*common values and norms*; het derde coördinatiemechanisme in het kader) te kunnen terugvallen dat verdere sturing en afstemming achterwege kan blijven. Helaas, zo zit de

12 Brief van de minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 13 december 2004 over de voortgang van de kabinets-aanpak inzake waarden en normen (kenmerk 04M471082), p. 2.

13 D. J. Wolfson, *Theorie en toepassingen van de economische politiek*, Bussum 2001, p. 107.

wereld vaak niet in elkaar. Het lastige is namelijk dat het lang duurt om zo'n vergaande gemeenschappelijkheid stap voor stap op te bouwen; deze blijft vervolgens kwetsbaar voor opportunistisch gedrag van 'free riders' (uitvreter) en van degenen die een informatievoorsprong willen uitbuiten: 'Vertrouwen komt te voet, en gaat te paard'. Daardoor leent dit – op zich waardevolle – coördinatiemechanisme zich niet voor een instrumentele toepassing.

Wel is het uiteraard verstandig goed gebruik te maken van wat de aanwezige overeenstemming over waarden en normen op het desbetreffende terrein kan bijdragen aan een doelmatige en doeltreffende maatschappelijke afstemming en daarop de inzet van andere coördinatiemechanismen af te stemmen. Versterking van concurrentie of van regulering en toezicht kan namelijk leiden tot het ondermijnen van de bedoelde gemeenschappelijkheid. Bovendien verdient het aanbeveling bij het bevorderen van actief en verantwoordelijk burgerschap om het belang van gemeenschappelijke waarden en normen te benadrukken. Deze leggen namelijk een basis voor vertrouwen in het maatschappelijke verkeer, en verlagen daarmee de transactiekosten. Dat is goed voor de maatschappelijke welvaart.

Het is verstandig om het eerstgenoemde coördinatiemechanisme, van concurrentie op markten (*competition*), te benutten waar dat kan. Daarbij is de vraag aan de orde of de verschillende relevante aspecten van de kwaliteit van de publieke dienstverlening contracteerbaar zijn. De bovengenoemde informatieproblemen maken het namelijk ook lastig om met uitvoeringsorganisaties 'volledige contracten' op te stellen die waarborgen dat de onderlinge concurrentie de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod bevordert, maar die tegelijkertijd mogelijke ongewenste gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de doelgroep uitsluiten.

Overheidsingrijpen door directe, hiërarchische aansturing (*control*) van de uitvoerende organisatie vormt over het algemeen geen aantrekkelijk alternatief, al was het maar omdat dit geen goed antwoord biedt op de informatieproblemen. Wat lastig contracteerbaar is laat zich evenmin gemakkelijk in concrete aanwijzingen vastleggen. En naarmate de sturing van bovenaf strakker wordt georganiseerd, dreigt de uitvoeringsorganisatie de voeling met de 'klanten' verliezen.

Tegen de achtergrond van de beperkingen van de overige coördinatiemechanismen is het de moeite waard om de mogelijkheden van het vierde mechanisme te onderzoeken. Coöperatieve ruil kan namelijk, onder bepaalde omstandigheden, de sterke kanten van concurrentie en van gelijke waarden en normen combineren. Dan gaat het met name om de prikkels tot aanpassing en vernieuwing aan de ene kant en de mogelijkheden voor wederzijds leren aan de andere kant¹⁴. In het kader van dit advies over publieke dienst-

14 Zie: CPB, *Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch economic institutions*, Berlin/Heidelberg/New York 1997, pp. 58-59.

verlening spitsen we dit coördinatiemechanisme toe op het combineren van transacties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers met een horizontale verantwoording van opdrachtnemers jegens belanghebbenden.

Transacties in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers

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 plichten¹⁵. In die ruil kunnen ook diensten en wederdiensten worden betrokken die zich niet goed in een marktconform (onvolledig) contract laten vastleggen.

Aan transacties zitten drie belangrijke kanten:

- 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: rechtstreekse ruil dwingt de afzonderlijke partijen hun werkelijke voorkeuren aan te geven (het direct koppelen van rechten en plichten als informatiemechanisme) en bindt tot creatief medewerken;
- 3 de rechtsbescherming die de transactie kan bieden voor dienstverlening die, om in te spelen op de voortschrijdende individualisering, in maatwerk wordt geleverd.

Wolfson ziet een *transactiestaat* – “waarin de overheid de regie voert over een consistent bestel van wederkerig verplichtende afspraken op alle niveaus van beleid, bestuur en uitvoering” – als alternatief voor een verzorgingsstaat die gebukt gaat onder informatieproblemen en moeilijk beheersbaar oneigenlijk gebruik¹⁶.

Te weinig wordt onderkend dat het publieke domein het als regel zonder de uit ruil en transactie voortvloeiende betrouwbare voorkeuren en sancties moet stellen. Daardoor krijgen politici geen zicht op wat ambtenaren en burgers willen en uitspoken, hebben ambtenaren geen greep op calculerende burgers, en wantrouwen burgers de politiek. Informatieasymmetrie alom, in een vernietigende circulariteit. Al in de achttiende eeuw zag Adam Smith een teken van beschaving in de horizontale wederkerigheid van de ruilrelatie, want, zo klinkt zijn geveleugeld woord nog steeds na, ‘niemand zag ooit honden botten ruilen’.

Dank zij het transactiemechanisme komt informatie over voorkeuren van mensen en over gedane zaken uit het systeem zelf naar boven, door het feitelijke gedrag van vragers en aanbieders. “De sanctie is daarbij ingebakken (‘endogeen’), want contract is contract, en als zodanig afdwingbaar. Dat schept vertrouwen, als belangrijk bindmiddel in de maatschappelijke ordening”¹⁷. Wolfson stelt vast dat de overheid, door de sanctione-

15 Het navolgende is gebaseerd op: D.J. Wolfson, Rechtsbescherming in de transactiestaat, *NJB*, 9 mei 2003, pp. 958-965.

16 Wolfson, Rechtsbescherming in de transactiestaat, op.cit., pp. 958-959.

17 Wolfson, Rechtsbescherming in de transactiestaat, op.cit., p. 959.

rende en informatieve functies van transacties te gebruiken, de legitimiteit, de effectiviteit en de rechtsbescherming van de publieke dienstverlening bevordert.

Inbedding in horizontale verantwoordingsrelaties

De tweezijdigheid, het wederkerige karakter van de transactie vormt in beginsel een voordeel in vergelijking met de eenzijdige, directieve opzet van regulering. Maar dat voordeel kan alleen maar worden geïncasseerd in een omgeving die gekenmerkt wordt door ‘geïnstitutionaliseerd vertrouwen’. Dat vertrouwen dient van overheidszijde (opdrachtgevers) vooral tot uitdrukking te komen in het scheppen van ruimte voor ondernemerschap en voor het aangaan van transacties door bestaande regels terug te dringen en onderhandelbaar te maken. Dat vertrouwen moet door dienstverleners (opdrachtnemers) worden gevoed door loyaal uitvoering te geven, naar de letter en de geest, aan de gemaakte afspraken en door royaal verantwoording af te leggen, niet alleen aan de overheid, maar ook aan afnemers en andere belanghebbenden.

De voordelen van transacties kunnen ook beter naar voren komen naarmate er meer contractvrijheid en concurrentie tussen aanbieders bestaat en naarmate de uiteindelijke afnemers meer keuzevrijheid hebben en beter in staat zijn om van die keuzevrijheid ook doelbewust gebruik te maken. Transacties in de keten van opdrachtgevers- opdrachtnemers behoren namelijk ook een vehikel te vormen voor sturing door de vraag van ‘onderop’, door individuele afnemers, en voor de de ontwikkeling van burgers tot coproducenten van vormen van publieke dienstverlening.

De positie van de afnemers van diensten wordt ten principale bepaald door de mogelijkheden voor *exit* (de vrijheid om te kiezen voor een andere aanbieder) en voor *voice* (medezeggenschap en de afhandeling van klachten)¹⁸. De afweging tussen *exit* en *voice* wordt bepaald door de mate van *loyalty* (vertrouwen en binding) en door de transactiekosten die ook voor afnemers aan het gebruik van de *exit*-optie zijn verbonden¹⁹. Voor een goede werking van transacties door de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers heen is een goede balans nodig tussen de mogelijkheden van de verschillende contractpartijen voor *exit* (als de wederzijdse vrijheid om al dan niet afspraken te maken), *voice* (medezeggenschap over de inhoud van de afspraak) en ook *loyalty* (als rem op een opportunistisch gebruik van de *exit*-optie)²⁰.

Transacties helpen informatieproblemen terugdringen. ‘Contract is contract’, maar het ideaal van volledige contracteerbaarheid blijft door de complexiteit en onvolledige voorspelbaarheid van vormen van publieke dienstverlening meestal buiten bereik. Bovendien

18 Zie: A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge (Mass.) 1970; Julian Le Grand, *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*, Oxford 2003, pp. 82-84.

19 Victor A. Pestoff, *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot etc. 1998, pp. 88-93.

20 D.J. Wolfson, *Theorie en toepassingen van de economische politiek*, Bussum 2001, pp. 94-95.

laat een verticale uitbestedingsrelatie geen ruimte voor specifieke voorkeuren en mogelijkheden van afnemers van de diensten. Contractuele betrekkingen in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers zouden dan ook moeten worden gecompleteerd door opdrachtnemers 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 (zie verder hoofdstuk 4).

4 Verdeling van verantwoordelijkheden en verbreding van verantwoording

4.1 Inleiding

Het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet drukt de wil uit om te komen tot een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers en hun organisaties aan de ene kant en de overheid aan de andere kant. Belangrijke aanzetten tot modernisering van de verhoudingen tussen burgers en de (rijks)overheid wil het kabinet geven door het Programma Andere Overheid (zie paragraaf 4.2).

Zelfstandige bestuursorganen

In het kader van het Programma Andere Overheid wordt een discussie gevoerd over de rol en positie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Die discussie is om verschillende redenen interessant. Om te beginnen omdat bepaalde organisaties die belangrijke taken van publieke dienstverlening verzorgen de vorm van een zbo hebben. Maar belangrijker nog zijn de aanknopingspunten die het recente IBO-rapport biedt voor het scherpen van de gedachten over de betekenis en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de 'horizontale' verantwoording van uitvoeringsorganisaties jegens belanghebbenden in de samenleving. Daarbij komt van pas dat het rapport niet alleen over zbo's gaat, maar ook de (subsidie)relatie van de overheid bespreekt met wat wordt aangeduid als 'de maatschappelijke onderneming'.

Paragraaf 4.3 geeft enkele hoofdlijnen van het IBO-rapport weer. In paragraaf 4.4 formuleert de SER in reactie daarop haar visie op de rol van de overheid.

De 'maatschappelijke onderneming'

Belangrijke taken van de publieke dienstverlening worden niet door (uitvoeringsorganisaties van) de overheid verzorgd, maar door instellingen die zich aanduiden als 'maatschappelijke onderneming'¹:

De maatschappelijke onderneming wil ondernemend zijn, maar voelt zich geen 'puur' private organisatie, gericht op winst. De maatschappelijke onderneming ziet zich zelf evenmin als overheidsorganisatie. Wel zijn maatschappelijke ondernemingen werkzaam in het publieke domein.

-
- 1 Theo Toonen, Gerrit Dijkstra, Frits van der Meer en het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, 2003, p. 14. Vgl. de definitie van de maatschappelijke onderneming in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in de samenleving: Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag 2005, p. 20. Deze definitie is opgebouwd uit de volgende kenmerken: a. het is een onderneming die b. is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon, en die c. een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (deels parallel loopt met) het algemeen belang, en d. waarvan het financiële overschot (de winst) niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.

Als ‘toegelaten instelling’ hebben sommige maatschappelijke ondernemingen speciale rechten verworven. Deze brengen een speciale verantwoordelijkheid met zich.

De desbetreffende instellingen willen verantwoordelijkheid nemen voor het op professionele, initiatiefrijke en creatieve wijze aanpakken van maatschappelijke problemen. Daarbij willen zij (kunnen) uitgaan van de eigen kracht: “Die plaatst het eigen maatschappelijke initiatief boven een afwachtende houding ten opzichte van de volgende opdracht, de formele bevoegdheid of de externe taakopdracht.” (p. 11)

Een belangrijk knelpunt daarbij vormt het externe verantwoordingsregime. Dat is:

(...) een hybride samenstel van regels, beginselen en procedures. De hedendaagse controle op de maatschappelijke onderneming bestaat uit een mengeling van ambtelijke verantwoordingsregimes uit het openbaar bestuur enerzijds en beginselen van commerciële bedrijfsverantwoordelijkheid binnen een vrije markt anderzijds.

Het is de vraag of die mengeling optimaal is met het oog op de kwaliteit van de publieke dienstverlening en van de maatschappelijke verantwoording. Verticaal toezicht, interne controle en horizontale verantwoording moeten goed op elkaar worden afgestemd. Een evenwichtige set van maatschappelijke ‘checks and balances’ wordt aangeduid als meervoudige verantwoording (zie verder paragraaf 4.5).

4.2 Het Programma Andere Overheid

Het Programma Andere Overheid is gericht op een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers (en hun organisaties) en de overheid. “Dit vraagt niet alleen om een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid, maar ook om eigentijds concept van burgerschap”².

De herformulering van rollen leidt er in de visie van het kabinet toe dat overheid en burgers als het ware een nieuw maatschappelijk contract met elkaar sluiten. Daarin moet het inzicht worden verwerkt dat “de maakbaarheid van de samenleving niet alleen gebreken is beperkt te zijn, maar dat zij dat in een *civil society* van geëmancipeerde burgers ook behoort te zijn”³. Dit moet neerslaan in een duidelijke én een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Het ‘andere ambitieniveau’ van de overheid noopt in de visie van het kabinet tot aanpassing van de sturingspretenties: “In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling”⁴. Door vaker te volstaan met globale regulering komt ruimte vrij voor het beter uitvoeren van de onver-

2 Kabinetsvisie ‘Andere overheid’, *Modernisering van de overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1, p. 5.

3 Kabinetsvisie ‘Andere overheid’, *Modernisering van de overheid*, op.cit., p. 6.

4 Kabinetsvisie ‘Andere overheid’, *Modernisering van de overheid*, op.cit., p. 8.

vreemdebare kerntaken van de overheid, zoals het waarborgen van het recht op veiligheid en de zorg voor de zwakkeren in de samenleving. Tevens ontstaat meer ruimte voor uitvoeringsorganisaties en burgers.

Het kabinet stelt vast dat binnen de overheid de scheiding tussen beleid en uitvoering nog niet consequent genoeg is doorgevoerd en ziet daarin een van de redenen voor de overmaat aan gedetailleerde uitvoeringsregelgeving. De scheefgroei tussen beleid en uitvoering blijkt ook uit “hiërarchische en detaillistische wijze waarop toezicht en controle op uitvoeringsorganisaties nu nog te vaak plaatsvindt”⁵. Meer globale normstelling en verbreding van geldstromen kunnen al veel verbetering brengen door verantwoording en controle op hoofdlijnen in te leiden.

Het kabinet maakt duidelijk dat publieke controle niet iets is dat alleen binnen de overheid moet worden geregeld. In aanvulling op een (sterk versoerd) regime van verticale verantwoording, controle en toezicht zouden burgers en hun organisaties een belangrijke rol moeten spelen in horizontale vormen van verantwoording, door klantenpanels, kwaliteitshandvesten en benchmarking.

Het nieuwe maatschappelijke contract geldt ook voor de dienstverlening door de overheid⁶:

Uitgaande van een realistisch verwachtingenpatroon bij de burgers mag van de overheid worden verwacht dat zij, waar zij optreedt, dan ook op een behoorlijk niveau presteert. De burger op zijn beurt mag waar voor zijn (belasting)geld verwachten. Aan de andere kant zullen misbruik van publieke voorzieningen en meer in het algemeen ‘calculerend’ burgerschap veel krachtiger worden tegengegaan.

Het kabinet vindt dat de publieke dienstverlening in het algemeen flink verbeterd kan worden. Leren van *best practices* en een gezonde rivaliteit tussen publieke instellingen door *benchmarking* vormen daartoe belangrijke mechanismen. In het actieprogramma ‘Andere Overheid’⁷ richten de inspanningen van het kabinet zich op het realiseren van elektronische dienstverlening, het scheppen van condities waardoor mensen kunnen meedoen⁸, het invoeren van vormen van vraagsturing en het invoeren in overheidsorganisaties van nieuwe, betere werkwijzen.

5 Kabinetvisie ‘Andere overheid’, *Modernisering van de overheid*, op.cit., p. 9.

6 Kabinetvisie ‘Andere overheid’, *Modernisering van de overheid*, op.cit., p. 10.

7 Het actieprogramma is gehecht aan de kabinetsvisie ‘Andere overheid’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362 nr. 1, pp. 14-45). In juli 2004 is een eerste beknopte voortgangsrapportage verschenen (29 362 nr. 18) en in december 2004 een eerste integrale voortgangsrapportage. Naast de actielijn ‘De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren’ zijn er nog drie actielijnen: ‘De overheid gaat minder en anders regelen’; ‘De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren’ (onder meer door het tegengaan van verkokering en door een integrale herbezinning op de taken van de centrale overheid); en ‘De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen’ (met onder meer aandacht voor ketenregie ten aanzien van jongeren, ouderen, maatschappelijke opvang, sociale zekerheid en integratie).

8 In dat verband worden onder meer genoemd een betere toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsinformatie en een betere afhandeling van vragen en klachten.

4.3 Het IBO-rapport over de zelfstandige bestuursorganen

In juni 2004 heeft de IBO-werkgroep⁹ Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau onder voorzitterschap van J. Kohnstamm het rapport *Een herkenbare staat: investeren in de overheid* uitgebracht. Dit rapport behandelt in verband met de rol en positie van zbo's (en aan de overheid gelieerde stichtingen) twee hoofdvragen:

- Is het nodig de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van overheids-taken te beperken om effectiever, doelmatiger en 'burgervriendelijk' te kunnen werken en welke rol heeft verzelfstandiging daarbij?
- Hoe kan de overheid zich intern beter organiseren en aansturen – met inbegrip van 'verzelfstandigde organisaties' – en hoe komt de overheid beter te weten wat er in de samenleving speelt?

Onduidelijkheid als probleem

Het IBO-rapport stelt vast dat de verzelfstandiging van overheidstaken de afgelopen jaren niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Er is namelijk veel onduidelijkheid ontstaan, niet door het functioneren van de zbo's zelf, maar door de politiek-bestuurlijke context¹⁰:

De kern van het probleem is onduidelijkheid. (...) onduidelijkheid wat betreft de overheidsinstellingen, onduidelijkheid over waar de overheid voor staat, onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en onduidelijkheid over de rol van het parlement. Er is zelfs onduidelijkheid over wat het probleem precies is dat moet worden opgelost.

De problemen zijn nog vergroot doordat bij verzelfstandigingen niet een welomschreven taak op afstand is geplaatst maar vooral de organisatie. Dat heeft veel onduidelijkheid doen ontstaan over de aansturing door de overheid en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid¹¹:

Er is een 'tussenstructuur' ontstaan die 'zich met eigen boodschappen in het verkeer tussen ministers en uitvoerders beweegt'.

Voor al de bewindslieden en het parlement hebben last van de onduidelijkheid en de sturingsproblemen. Ministers weten niet waarover ze gaan en voelen zich beperkt in het sturen. Zij beschikken evenmin over voldoende soft controls. Het parlement weet niet waarop het de minister wel en niet kan aanspreken en kiest er dan vaak voor de minister op alles aan te spreken. De dagelijkse drang van politieke controle blijkt in de praktijk sterker dan de 'leer' van het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

9 IBO staat voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek.

10 Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, juli 2004, p. 25.

11 Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, op.cit., pp. 6-7.

Oplossing: herstel van ministeriële verantwoordelijkheid

Aan die onduidelijkheid wil het IBO-rapport een einde maken door voor alle vormen van verzelfstandiging (zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke) een ‘omkering’ door te voeren door:

- voor de verzelfstandigde overheidstaken – slechts met uitzondering van taken die bij uitstek onafhankelijk van politieke beïnvloeding moeten worden uitgevoerd¹² – het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid te herstellen;
- de overheid overheidstaken weer binnen de eigen organisatie te laten uitvoeren, en dus zelf weer te laten investeren in sturen, beheersen en externe oriëntatie, in plaats van de desbetreffende problemen ‘over de schutting te gooien’.

Voor die gevallen waarin onafhankelijkheid geboden is, dient de ministeriële verantwoordelijkheid in beginsel alleen beperkt te worden ten aanzien van de desbetreffende taken. Het rapport schetst vervolgens drie varianten voor verzelfstandiging *binnen* de overheid, als alternatief voor de zbo:

- Het orgaan staat onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar de wet legt vast op welke onderdelen van de taak het orgaan bevoegd is zelfstandig op te treden.
- Een overheidsorganisatie die (verdergaande) zelfstandigheid behoeft, dient een eigen rechtspersoonlijkheid te krijgen. Dit wordt de zelfstandige overheidsrechtspersoon (zor). Het bestuur van een zor zal direct aan het parlement verantwoording kunnen afleggen over de aspecten die niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.
- Aan een reeds bestaande privaatrechtelijke organisatie wordt openbaar gezag toegekend, om daardoor aan te kunnen sluiten op de desbetreffende deskundigheid en organisatorische infrastructuur. Deze variant zou slechts moeten openstaan voor de volgende werkzaamheden: certificeren, registreren en erkennen; keuren; en het afgeven van kennis- en vaardigheidsbewijzen.

De andere wereld van de ‘maatschappelijke onderneming’

De overheid zou nadrukkelijk niet moeten optreden als (mede)oprichter of medebestuurder van privaatrechtelijke organisaties (zie p. 8 van het rapport): “Samenwerken tussen overheid en privaatrechtelijke organisaties moet op basis van contracten gebeuren; die moeten een goed onderscheid maken tussen verantwoordelijkheden en taken. Financiële relaties van de overheid met privaatrechtelijke organisaties dienen via subsidies te lopen.” De slotparagraaf van het IBO-rapport gaat over de subsidierelatie van de overheid met privaatrechtelijke organisaties zonder winstoogmerk (kortweg aangeduid als de ‘maatschappelijke onderneming’). Het rapport stelt dat tussen de overheid en de maatschappelijke onderneming geen sprake is van een hiërarchische sturingsrelatie (zie op p. 41: “Ten overvloede: het zich moeten houden aan de wet heeft niets te maken met een hiërarchische sturingsrelatie, evenmin als het feit dat de overheid via wetswijziging taken aan zich kan

12 Het rapport noemt als voorbeelden de Kiesraad (voorkomen van belangenverstrengeling); CPB, RIVM en CBG (vermijden van politieke bemoeienis met deskundigheidsoordelen); en OPTA (houden van toezicht waarbij de overheid zelf partij is).

trekken”). Interessant is dat daarbij ‘het geven van onderwijs’ als voorbeeld wordt genoemd.

Zbo's in soorten en maten

Het IBO-rapport schetst de verschillende juridische verschijningsvormen van zbo's. Er zijn zowel publiekrechtelijke zbo's – al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid – als privaatrechtelijke. Daarnaast zijn er ook nog privaatrechtelijke organisaties (vaak stichtingen) die de overheid (mede) heeft opgericht of doen oprichten voor bepaalde taken of belangen. Het rapport gaat niet of nauwelijks in op de werkzaamheden die zbo's verrichten. Ook maakt het geen onderscheid tussen zbo's die als toezichthouder een systeemverantwoordelijkheid verzorgen (zoals DNB en de NMa) en zbo's met een primair dienstverlenende functie (zoals de Informatie Beheer Groep en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers). Slechts enige zbo's worden bij wijze van voorbeeld genoemd. Een door het ministerie van Financiën opgestelde referentielijst brengt de bonte verzameling van zbo's in kaart¹³ (zie kader).

Wat zijn en doen zbo's precies?

Onder een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt krachtens de Aanwijzingen inzake Zelfstandige Bestuursorganen verstaan “een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.”

De referentielijst van het ministerie van Financiën rekt tot de zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid ook instellingen die vormen van publieke dienstverlening verzorgen, zoals: het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), politie-regio's, de NOS, academische ziekenhuizen, TNO, de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), DNB, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers, de ANWB, de Dienst Wegverkeer RDW, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de Kamers van Koophandel en Fabrieken, Staatsbosbeheer, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Centrale Organisatie Instituut Werk en Inkomen (CWI), Zorgverzekeraars AWBZ en de Ziekenfondsen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) verkrijgt per 1 april 2005 de zbo-status.

De referentielijst merkt hbo-instellingen en universiteiten niet aan als zbo, maar tekent daarbij aan (in voetnoot 10 op p. 21): “In Aanwijzing 1242 van de Aanwijzingen voor ZBO's worden ze echter expliciet uitgezonderd van de werking van de Aanwijzingen voor ZBO's, zodat het feitelijk wel ZBO's zijn, anders hoefden ze niet uitgezonderd te worden.”

13 Ministerie van Financiën (directie Begrotingszaken), *Referentielijst RWT's en ZBO's: Rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen*, Den Haag, januari 2002.

4.4 Visie van de SER op de rol van de overheid

Zoeken naar nieuwe evenwichten en arrangementen

Hoofdstuk 2 van dit advies sloot af met het aanduiden van de verschillende dimensies van ondernemerschap in publieke dienstverlening. Die dimensies vormen samen een spanningsveld. De verhoudingen tussen de organisatie en de overheid, de afnemers en de maatschappelijke omgeving zijn in beweging. Het is steeds weer zoeken naar nieuwe evenwichten. Dijstelbloem en Meurs brengen dat als volgt onder woorden¹⁴:

Op dit moment is sprake van een zoektocht naar nieuwe arrangementen die enerzijds recht doen aan het publieke belang dat in het geding is en anderzijds recht doen aan de eigen aard van de dienstverlening zelf en de noodzakelijke professionele ruimte om een kwalitatief goede dienst te kunnen leveren. (...) Overheid en politiek vinden dat ze te weinig greep hebben op de betrokken instellingen; betrokken professionals en maatschappelijke instellingen klagen over een overdaad aan democratie en informatieplicht die hen afhoudt van het echte werk en hun noodzakelijke professionele vrijheid beknot; burgers zien zich te vaak geconfronteerd met een black box waar zij geen invloed op kunnen uitoefenen terwijl de mogelijkheden om voor een andere aanbieder te kiezen beperkt zijn.

Betere verantwoordelijkheidsverdeling nodig

Het IBO-rapport vraagt naar het oordeel van de raad terecht indringend aandacht voor bestaande onduidelijkheden in de verdeling van verantwoordelijkheden. Politiek en overheid dienen helder te maken waarvoor zij staan, om te beginnen door de relevante publieke belangen duidelijk te benoemen. Voor de desbetreffende takken van publieke dienstverlening draagt de overheid zonder meer een systeemverantwoordelijkheid: een verantwoordelijkheid voor de goede werking van stelsels als geheel. Deze begint met een heldere omschrijving van de voor de desbetreffende tak van dienstverlening relevante publieke belangen en betreft verder onder meer het vastleggen van gedrags- en toetredingsregels, van het toezicht en van de wijze van financiering. Hier ligt ook de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Tegenover deze systeemverantwoordelijkheid staan operationele verantwoordelijkheden die de feitelijke productie en distributie van de dienstverlening betreffen. Voor bepaalde overheidstaken – denk aan het waarborgen van de binnenlandse en de buitenlandse veiligheid – liggen operationele verantwoordelijkheden nadrukkelijk in het verlengde van de systeemverantwoordelijkheid. Dan is er ook geen aanleiding om een ‘knip’ in de (beleving van de) ministeriële verantwoordelijkheid aan te brengen.

Voor veel vormen van publieke dienstverlening ligt dat anders. Voor centrale, directieve aansturing van die dienstverlening moet namelijk een prijs worden betaald: van bureaucratie en administratieve lasten, van verkokering van beleid en toezicht, van het wegne-

14 H.O. Dijstelbloem en P.L. Meurs, Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening, in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam 2004, pp. 113-133, inz. pp. 113-114.

men van ruimte voor ondernemerschap, van het niet-gebruiken van vakmanschap van medewerkers en van het negeren van voorkeuren en verlangens van degenen die op de dienstverlening aangewezen zijn. Principieel kan men zich afvragen of top-downsturing nog wel van deze tijd is.

Tjeenk Willink wijst op de neiging om vanwege de gelijkheid van de te verstrekken kappen de te bedienen monniken maar gelijk te veronderstellen¹⁵:

Centrale bureaucratieën streven altijd naar uniformiteit die te weinig ruimte laat voor verscheidenheid. Het beginsel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden wordt daardoor al gauw omgedraaid. Gelijke behandeling vereist gelijke gevallen.

Centrale, directieve aansturing leidt bovendien tot onderbenutting van de kwaliteiten van uitvoerenden¹⁶:

(...) Kees Schuyt heeft al in de jaren tachtig gepleit voor hoog opgeleide ambtenaren die mensen opzoeken en binnen vrij algemene regels individuele beslissingen voor individuele gevallen kunnen nemen. Natuurlijk zit daar een gevaar van een zekere willekeur in. Maar hoe is het nu? We hebben alle denkkraft georganiseerd aan de top van de organisatie. We hebben enorm complexe systemen opgezet. En de mensen op de werkvloer doen niets anders dan regeltjes uitvoeren en handhaven. Hoog opgeleide verpleegkundigen die niet met zorg bezig zijn, maar met tijd schrijven, uren verantwoorden en doorverwijzen. We moeten terug naar de jaren zeventig: de werkers op gymshoenen die de wijk intrekken met een ruim budget en ruime bevoegdheden. Overigens zie ik eerder een tegenovergestelde ontwikkeling. Meer boekhouden, meer afrekenen. Uit angst dat er een euro verspild wordt, worden de regeltjes steeds strenger.

Volgens de raad is het daarom de kunst om die operationele verantwoordelijkheden, door een evenwichtige mix van Richting geven en Ruimte geven, zoveel mogelijk door de uitvoerende organisatie te laten dragen – die daarover zelf ook Rekenschap moet afleggen.

Op verscheidenheid aan organisaties van publieke dienstverlening past geen tweedeling

Het IBO-rapport geeft geen aandacht aan overwegingen van doelmatigheid en klantgerichtheid. Het primaat van de politiek en de verantwoordelijkheid van de minister staan centraal; voor verantwoording jegens anderen (zoals afnemers van de diensten) is geen plaats¹⁷:

De raadpleging [van burgers en gebruikers] is geen manier om verantwoording af te leggen. Het concept 'horizontale verantwoording' gaat dus niet op. De dienst is uitsluitend verantwoording verschuldigd aan een minister en een minister aan het parlement (...). Dit wil niet zeggen dat een

15 Herman Tjeenk Willink, De herwaardering van het particulier initiatief, in: Paul Dekker, *Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag (SCP) 2002, pp. 29-38, inz. p. 33. Zie voor treffende voorbeelden van waartoe een vereenvoudiging van de werkelijkheid door de overheid – met de beste bedoelingen – kan leiden: James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/London 1998.

16 Interview met Dominic Schrijer, *De Volkskrant*, 28-8-2004.

17 Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, juli 2004, pp. 40-41.

diensthooft zich niet kan schamen als in de raadpleging blijkt dat zijn dienst er een potje van maakt. Die menselijke emotie zou dan erg nuttig zijn en de raadpleging heeft dan ook een functie. De raadpleging kan echter niet treden in de plaats van formele verantwoording.

Waar het gaat om privaatrechtelijke organisaties (zonder winstoogmerk) maakt het IBO-rapport zich wel erg gemakkelijk af van de verantwoordelijkheid van de overheid, door de verhouding tussen overheid en instelling te kenschetsen als een subsidierelatie zonder hiërarchische sturing. Dat moge formeel geredeneerd juist zijn. Het is echter de vraag of bijvoorbeeld onderwijsinstellingen die met sterk sturende regelgeving worden geconfronteerd (waarvan stromen circulaire het toonbeeld zijn) de relatie met de overheid ook materieel als nevenschikkend ervaren. Het is bovenal de vraag of het parlement de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid op het terrein van onderwijs dienovereenkomstig beperkt zal willen opvatten. Er wordt nu eenmaal ook onderwijsbeleid ‘gemaakt’, en dat beleid neemt soms hele onderwijsinstellingen op de schop (denk aan de invoering van het vmbo). De overheid draagt ook hier een systeemverantwoordelijkheid en moet dus ook vorm geven aan een goede wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Kortom: de scheidslijn tussen (sommige) uitvoeringsorganisaties van de overheid en (sommige) gesubsidieerde instellingen is minder scherp dan het IBO-rapport suggereert.

Meer in het algemeen moet worden vastgesteld dat de tweedeling waarvan het IBO-rapport uitgaat, geen recht doet aan de grote verscheidenheid aan publieke belangen en aan typen organisaties die takken van de publieke dienstverlening verzorgen (vergelijk paragraaf 3.3). Hier is veel meer maatwerk nodig.

Naar een andere benadering

De WRR plaatst terecht kritische kanttekeningen bij de sterke neiging om bij de sturing van de publieke dienstverlening uit te gaan van tweedelingen als ‘staat versus markt’ en vraagsturing of aanbodsturing. De SER stemt in met de conclusie¹⁸: “Dergelijke dichotomieën doen geen recht aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke dienstverlening.” Daarvoor zijn er te veel tussenvormen en is er te veel grensverkeer¹⁹.

In het verlengde daarvan kritiseert de WRR de neiging om te kiezen voor het bestuurlijke model van de ‘boedelscheiding’: het scheiden “van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, en van kaderstelling en mandatering zonder dat deze waar nodig op elkaar betrokken worden”²⁰. Als negatieve gevolgen noemt het WRR-Rapport: het verloren gaan van inhoudelijke kennis, de dictatuur van de middelmaat die vernieuwing afremt, het overschatten van het beoordelingsvermogen en de echte keuzevrijheid van cliënten, en een overmatige aandacht voor beheren en beheersen.

18 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam 2004, p. 10.

19 Zie: W.B.H.J. van de Donk, *Zorgen voor de democratie*, in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met beleid* (Liber amicorum Michiel Scheltema), Den Haag 2004, pp. 19-39, inz. p. 20.

20 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam 2004, p. 10.

Naar het oordeel van de SER vloeien deze risico's niet noodzakelijkerwijs voort uit de scheiding van beleid en uitvoering et cetera, maar zijn ze primair verbonden met de formulering aan het slot van het citaat: "zonder dat deze waar nodig op elkaar betrokken worden". Dit onderstreept het belang van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling in combinatie met goede afstemmings- en verantwoordingsrelaties.

De kritische beoordeling van sturing van bovenaf neemt niet weg dat ook alternatieve sturingsmodellen zo hun beperkingen en gebreken hebben. Het is zaak die beperkingen en gebreken zakelijk onder ogen te zien en zuiver te wegen. Dat betekent: niet vergelijken met een ideaaltypisch model van centrale aansturing, maar met het reëel bestaande systeem. En het houdt in dat de voordelen voor de effectiviteit van de borging van de publieke belangen en voor de kwaliteit van de dienstverlening worden meegewogen. Aanhakend bij het 4-R-model: 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). Richting geven moet de overheid vooral doen door voor de verschillende (sub)sectoren van de publieke dienstverlening de relevante publieke belangen duidelijk te articuleren, en op basis daarvan heldere doelstellingen en randvoorwaarden te formuleren. Daar zit nu een knelpunt. Door het onvoldoende helder aangeven van publieke doelstellingen vooraf wordt tussentijds bijsturen uitgelokt en wordt niet echt ruimte voor het ontplooiën van ondernemerschap gegeven.

Helder richting en ruimte geven is ook nodig om resultaat te boeken en goed Rekenschap te kunnen afleggen. Rekenschap afleggen is niet alleen een zaak voor de overheid (voor de werking van het stelsel als geheel), maar zeker ook voor de organisatie die de dienstverlening verzorgt. Die organisatie moet ruimte voor eigen initiatief (kunnen) verdienen door zelf goed rekenschap af te leggen, ook in horizontale zin, ten overstaan van belanghebbenden in de maatschappij.

Wat nodig is, is meervoudige verantwoording: een evenwichtige combinatie van extern toezicht, interne controle en horizontale verantwoording (zie de volgende paragraaf). En het is daarbij passend een vijfde R toe te voegen: die van Responsiviteit voor de voorkeuren en ervaringen van afnemers en andere belanghebbenden²¹.

De brug tussen beleid en uitvoering, tussen doel en middelen en tussen kaderstelling en mandatering moet op twee manieren worden geslagen: door meervoudige verantwoording en door de betrekkingen in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers zoveel mogelijk als transacties vorm te geven (zie paragraaf 3.4). Dat schept ruimte voor en daagt uit tot ondernemerschap en vakmanschap in de publieke dienstverlening en vermijdt de door de WRR genoemde risico's van 'boedelscheiding'.

21 Vgl. Jos van der Lans en Stavros Zoudiris, *Eisende consumenten of mondige burgers?*, in: Paul Dekker (red.), *Particulier initiatief en publiek belang: Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag (SCP) 2002, pp. 118-131, inz. p. 127.

4.5 Toezicht en meervoudige verantwoording

4.5.1 Inleiding

Responsiviteit vraagt Rekenschap: dat is een van de conclusies van de vorige paragraaf. Het begrip ‘meervoudige verantwoording’ kan in de visie van de raad worden gebruikt om de Rekenschap bij ondernemerschap in publieke dienstverlening vorm te geven. De kern is dat in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers voldoende ruimte wordt gecreëerd voor Rekenschap. De uitdaging is, met andere woorden, een institutioneel arrangement te ontwerpen dat lenig genoeg is om de verschillende belangen op een lijn te krijgen. Rekenschap mag echter geen vrijbrief voor doorploeteren zijn: het systeem van ‘checks and balances’ moet voldoen aan de eis dat er Resultaat wordt geboekt. Zo leidt stapeling van toezicht en verantwoording alleen maar tot verstikking en onduidelijkheid. Of, zoals men wel stelt: “accountable to many is accountable to none”.

Een effectief systeem van verantwoording kent in de opvatting van de SER drie componenten:

- De formele hiërarchische verantwoordingsstructuur die loopt van de politiek verantwoordelijke instantie (vaak de minister) naar de uitvoerende instelling. Hiervoor wordt de term ‘*verticaal toezicht*’ gebruikt.
- De wijze waarop de verantwoording en controle binnen de instellingen zelf zijn vormgegeven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de *interne controle*, de relatie tussen het bestuur en de controlerende organen zoals een raad van toezicht.
- De wijze waarop de inspraak van en informatievoorziening aan derde partijen zoals gebruikers en maatschappelijke organisaties is georganiseerd. Hiervoor wordt de term ‘*horizontale verantwoording*’ gebezigd.

4.5.2 De relatie tussen toezicht, verantwoording en legitimatie

De relatie tussen toezicht en verantwoording

Het is goed om op deze plaats stil te staan bij de relatie tussen toezicht en verantwoording. Deze begrippen worden wel gezien als twee zijden van dezelfde medaille²². Deze zienswijze is grotendeels maar niet volledig juist. *Toezicht* is “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daartoe gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”²³. Dit toezicht vindt niet alleen plaats in het kader van de hiërarchische relatie tussen een minister en overheidsorganen en organisaties met een wettelijke taak, maar ook binnen organisaties in het kader van de interne controle door bijvoorbeeld een raad van toezicht. De effectiviteit van het toezicht is afhankelijk van de bereidheid van de onder

22 Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 188.

23 Algemene Rekenkamer, *Verbreiding van de publieke verantwoording*, op.cit. en Algemene Rekenkamer, *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, achtergrondstudie, Den Haag 2002.

toezicht gestelde persoon of instelling om informatie te verschaffen over presteren en functioneren. Er moet, met andere woorden, door informatieverstopping en het geven van rekenschap *verantwoording* worden afgelegd aan de toezichthouder en in dit opzicht zijn de begrippen toezicht en verantwoording nauw verbonden.

De relatie tussen het begrippenpaar toezicht en verantwoording wordt echter losser naarmate de trend naar een meervoudige verantwoording voor ondernemingen in publieke dienstverlening zich doorzet. Organisaties willen ook naar de buitenwereld laten zien dat zij responsief zijn en zich inzetten voor maatschappelijke prestaties. Men spreekt in dit verband zelfs van een dubbele verbreding van verantwoording, zowel ten aanzien van onderwerpen en geadresseerden als voor vormen van verantwoording²⁴. Voorbeelden zijn op burgers gerichte kwaliteitshandvesten, periodieke klantenpanels, op de website gepubliceerde klantentevredenheidsonderzoeken enzovoort.

In de kern gaat het hier evenzeer om verantwoording afleggen, buiten de toezichtsrelatie om, aan belanghebbenden die invloed hebben op het beleid, zoals burgers, klanten en maatschappelijke organisaties. Verantwoording mist dan ook een element dat voor het toezicht wel van belang is: de mogelijkheid tot interventies en sancties²⁵. Dat betekent overigens niet dat het belang van meervoudige verantwoording richting belanghebbenden minder is dan de verantwoording in het kader van een formele toezichtrelatie. Integendeel. Een van de kernpunten van dit advies is de stelling dat de maatschappelijke legitimatie van ondernemingen in publieke dienstverlening en de kwaliteit van hun activiteiten in toenemende mate afhankelijk zijn van hun vermogen zich langs de weg van horizontale verantwoording in de maatschappij te plaatsen.

De verbreding van de groep stakeholders, onderwerpen en vormen van verantwoording betekent dat de ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening zich gesteld zien voor een brede invulling van de verantwoordingsplicht. Het gaat allang niet meer alleen om verantwoording over financiën en prestaties. Organisaties moeten ook laten zien dat zij responsief zijn (in staat zijn te luisteren) en dat ze de verschillende stakeholders serieus nemen. In de 'brede' invulling van verantwoording passen de volgende elementen²⁶:

- de financiën (inclusief de rechtmatigheid);
- de prestaties (taakuitvoering) en de effecten daarvan;
- de wijze waarop organisaties kwaliteit (van prestaties en bedrijfsvoering) borgen;
- de 'governance': het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht;
- de dialoog met de samenleving: het verwerken van signalen uit de omgeving en het onderhouden van een relatie met belanghebbenden.

24 T. Brandsen, A. Meijer en C. van Montfort, De dubbele helix van publieke rekenschap, *Bestuurskunde*, februari 2005, pp. 3-7.

25 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 203.

26 Algemene Rekenkamer, *Verbreding van de publieke verantwoording*, achtergrondstudie, Den Haag 2004, p. 9.

De relatie tussen verantwoording en legitimatie

Waarom is meervoudige verantwoording zo belangrijk voor ondernemingen in publieke dienstverlening? Dit belang moet worden gezien in de context van het proces van vermaatschappelijking zoals dat eerder is geschetst (zie paragraaf 3.2). Dit proces heeft voor een grotere beleidsmatige autonomie gezorgd, waarmee ondernemingen in publieke dienstverlening verder van de betrokken overheden zijn komen te staan. Daarmee is een democratisch gat ontstaan. Naarmate de actieve betrokkenheid van de overheid als regelgever, financier en toezichthouder bij ondernemerschap voor de publieke zaak afneemt, wordt de legitimatie van de dienstverlening sterker afhankelijk van het maatschappelijk draagvlak dat de instelling zelf met zijn activiteiten in de markt weet te creëren. Het *Handvest publieke verantwoording* vormt daarvan een treffende illustratie van de kant van een aantal dienstverlenende zbo's (zie kader en www.publiekverantwoorden.nl).

Handvest publieke verantwoording

Acht zbo's onderschrijven het in 2000 opgestelde Handvest publieke verantwoording. Het gaat om het Kadaster, de Informatie Beheer Groep (IBG), het RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Staatsbosbeheer, de Sociale Verzekeringsbank, het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), en het College voor zorgverzekeringen. Het handvest stelt vast:

- dat hun organisaties hun bestaansrecht ontleen aan het nut van hun producten en diensten voor de samenleving in het algemeen en voor hun directe opdrachtgevers en afnemers in het bijzonder en voorts aan de betekenis van hun maatschappelijke positie op het snijvlak van bestuur en samenleving,
- dat de kwaliteit van de binding met hun maatschappelijke omgeving een bron van legitimatie is voor hun handelen,
- dat hun positie op het snijvlak van bestuur en samenleving vraagt om een zorgvuldige en publieke verantwoording,
- en dat transparantie, betrouwbaarheid, rekening houden met wensen en behoeften van belanghebbenden, toegankelijkheid en participatie daarbij centrale waarden zijn,
- (...) dat in algemene en specifieke wetgeving en daarop gebaseerde overeenkomsten afdoende voorzieningen zijn getroffen voor uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid,
- dat zij zich daartoe echter niet willen beperken, maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van hun dienstverlening.

De Handvestgroep heeft in 2004 een Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties opgesteld, naar het voorbeeld van de Code Tabaksblat voor *corporate governance*. Elke organisatie zal in de jaarverantwoording gaan aangeven in hoeverre aan het model van de code wordt voldaan. De Code Tabaksblat heeft overigens in vele takken van de publieke dienstverlening navolging gekregen, zoals de gezondheidszorg, het onderwijs, de woningcorporaties en culturele instellingen.

Instellingen verwerven en behouden maatschappelijke legitimatie door de kwaliteit van zijn dienstverlening te waarborgen en door de verantwoording naar klanten en andere belanghebbenden goed vorm te geven. Alle betrokken partijen moeten uiteindelijk het vertrouwen hebben dat er naar ze geluisterd wordt en dat hun belangen goed zijn afgedekt. Een tekort aan vertrouwen betekent dat de maatschappelijke legitimiteit van de betrokken dienstverlening in het geding komt.

4.5.3 Verticaal toezicht

Toezicht is een cruciaal vraagstuk bij de vormgeving van besturingsparadigma's waarbij de overheid 'op afstand' publieke belangen waarborgt. Verticaal toezicht betreft het toezicht dat de minister of de toezichthouder uitoefenen. De laatstgenoemden hebben de mogelijkheid om te interveniëren (ter illustratie: zie kader).

Belangrijke interventiemogelijkheden in de zorg, het onderwijs en bij woningcorporaties

Woningcorporaties

De overheid moet erop toezien dat de corporaties hun maatschappelijke taak naar behoren uitvoeren en moet er tevens op letten dat de financiële gang van zaken in orde is (rechtmatigheid van de inzet van de middelen). Dat eerste is verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM, dat laatste is uitbesteed aan het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Het CFV is een zbo en heeft als taak om, in het kader van het financieel toezicht, de financiële situatie van elke individuele corporatie en de bedrijfstak als geheel te beoordelen en de minister van VROM hierover te adviseren. Het CFV adviseert de minister van VROM ook over de toelating van woningcorporaties, statutenwijziging, fusies en het geven van een aanwijzing door de minister. Naast toezicht heeft het CFV een rol bij het verstrekken van financiële bijdragen (saneringssteun of projectsteun). Corporaties zijn in beginsel jaarlijks een bijdrage verschuldigd aan het CFV om het CFV in staat te stellen om indien noodzakelijk sanerings- of projectsteun beschikbaar te stellen (art. 71e Woningwet, art. 9-12 BCFV).

De taken, bevoegdheden en een deel van de werkwijze van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zijn verder vastgelegd in het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (BCFV). Daarnaast beschikt het CFV ook over beleidsregels, waarin is bepaald op welke wijze het CFV uitvoering geeft aan haar taken.

Onderwijs

In het onderwijs geldt dat de overheid altijd een eigen taak en verantwoordelijkheid heeft als het gaat om waarborgen van algemene belangen zoals toegankelijkheid, kwaliteit en recht- en doelmatigheid van besteding van publieke middelen. Voor wat betreft het financiële domein leggen bve- en hogeronderwijsinstellingen rekenschap af aan het ministerie van OCW via Cfi (Centrale financiën instellingen) en Auditdienst.

In de bve-sector heeft de Minister de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar de jaarrekening, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de doelmatigheid van het beheer van de instelling (artikel 2.5.6 WEB). Op grond van artikel 11.1 WEB kan een bekostigingssanctie plaatsvinden.

Voor het hoger onderwijs kan de Minister bekostigingssancties treffen op grond van artikel 15.1 WHW (Wet op het hoger onderwijs). Bij het wetenschappelijk onderwijs resteert de Minister sinds de invoering van de MUB (Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie) de algemene bevoegdheid de raad van toezicht ter verantwoording te roepen. Bekostiging en de benoeming van leden van de raad van toezicht zijn feitelijk de enige controlemiddelen van de Minister op de universiteit.

De sectorwetten WEB en WHW bevatten bepalingen over kwaliteit, keuzevrijheid en toegankelijkheid voor respectievelijk de bve-sector en het hoger onderwijs. In de bve-sector vindt verantwoording over de deugdelijkheid van het onderwijs plaats via de Inspectie van het onderwijs en het KCE (Kwaliteitscentrum Examinering). Bve-instellingen rapporteren ook over inhoud en niveau van de opleiding via de landelijke kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming. Opleidingen in hbo en wetenschappelijk onderwijs worden geaccrediteerd door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie).

Zorg

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) houdt toezicht op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. De IGZ is daarin onafhankelijk. Zij handhaaft de wetten in de gezondheidszorg en ziet toe op bevordering van de kwaliteit van de zorg. Ze kan ingrijpen als dat nodig is. Ook geeft zij de minister van VWS advies.

Het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ) houdt toezicht op de uitvoering van de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Daarbij let het College erop dat uitvoeringsorganen (de ziekenfondsen en voor de AWBZ ook de particuliere en publiekrechtelijke ziektekostenverzekeraars, de zorgkantoren en het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten) hun taken goed uitvoeren. In 2006 gaan het CTZ en het College tarieven gezondheidszorg (CTG) op in de nieuw op te richten Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Daarnaast zijn er uitvoeringsorganen in de zorg waarvan de werkzaamheden door instellingen ook wel als toezichthoudend worden ervaren. Dan gaat het onder andere om het zorgkantoor, het College Bouw, het College voor de Zorgverzekeringen en de Commissie van Sanering. Ook is er een veelheid van organen die toezicht houden op een specifiek onderdeel van de zorg, bijvoorbeeld op het gebied van geneesmiddelenvoorziening, ambulancevervoer, bloedvoorziening, orgaandonatie en klachtrecht.

Verschillende vormen van toezicht

Afhankelijk van de bestuurlijke verhoudingen zijn er verschillende vormen van toezicht van belang voor ondernemende instellingen in publieke dienstverlening. Het gaat onder meer om:

- toezicht op individuele zelfstandige uitvoeringsorganisaties met een publieke taak;
- toezicht op ondernemingen;
- toezicht op de ordening van en mededinging op markten;
- toezicht op de naleving van wet- en regelgeving.

Deze indeling kan gebruikt worden om een oordeel te vormen over het toezicht op de verschillende soorten instellingen die actief zijn op het vlak van de publieke dienstverlening. Zo maakt het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen geen verschil voor het markttoezicht of de naleving van specifieke wet- en regelgeving. Voor het markttoezicht speelt de rechtspersoonlijkheid van de betrokken instellingen geen rol, maar slechts de vraag of de dienst die men uitvoert een 'economische activiteit' vormt conform het mededingingsrecht.

Voor de aard van het toezicht is wel van belang of de uitvoerende instelling tevens een bestuursorgaan is. Zbo's zijn meestal onderwerp van individueel toezicht en vallen dus als regel onder een strenger regime.

Voor het toezicht op privaatrechtelijke ondernemingen is tevens het ondernemingsrecht van belang. Boek 2 Burgerlijk Wetboek bepaalt de eisen van het zogenoemde structuur-regime voor NV's en BV's waarin bijvoorbeeld de positie van het bestuur is vastgelegd en de bevoegdheden van de aandeelhouders. Stichtingen, verenigingen en coöperaties hebben in Boek 2 Burgerlijk Wetboek een lichter toezichtregime.

Heldere taakafbakening nodig

Zoals gesteld krijgt toezicht een bijzondere plaats in de verantwoordingsstructuur op het moment dat de overheid meer op afstand gaat sturen. Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot klachten over een wildgroei aan toezichtorganen. De raad benadrukt dat toezicht geen nieuw toverwoord is voor borging van het publieke belang. Toezicht functioneert alleen als de overheid een heldere visie presenteert op de interactie tussen beleid, uitvoering en toezicht. Zo stelt 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"²⁷. Deze visie sluit aan bij het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling over een nieuw sturingsconcept voor de overheid²⁸. Daarin onderscheidt hij twee ontwikkelingslijnen: kaderstelling (overheid stuurt op hoofdlijnen) en horizontalisering (burger centraal). Een dergelijk sturingsconcept blijkt in de praktijk nog geen gemeengoed te zijn.

27 Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, eindadvies, 2000, p. 9.

28 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag 2002.

Aanbevelingen

Op de volgende terreinen kan naar het oordeel van de raad winst worden geboekt:

- *Stapelning van toezicht:* Toezicht is vaak versnipperd en controleert op verschillende detailniveaus. Bovendien is er (te) veel toezicht en geven toezichthouders soms tegenstrijdige adviezen²⁹. Het probleem dat hierbij een rol speelt, is dat er op meer zaken toezicht wordt uitgeoefend dan is vastgelegd in wet- en regelgeving. Inspecties en toezichthouders krijgen daardoor de ruimte om de witte vlekken van het beleid zelf in te vullen en sturend op te treden naar instellingen. De sturing komt zo via de achterdeur van het toezicht weer binnen met als gevolg een onduidelijke scheiding tussen beleid en toezicht.

De raad is van mening dat een dergelijke stapeling van toezicht moet worden voorkomen. Uitgangspunt is dat het toezicht van het rijk zich conform het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht vooral beperkt tot het metatoezicht. Alleen indien wordt vastgesteld (op basis van een risicoanalyse) dat de kwaliteitszorg en het financiële beheer ontoereikend zijn geregeld, kan in de visie van de raad het metatoezicht worden aangevuld met instellingstoezicht. Verder moet gelijksoortig toezicht zo veel mogelijk gebundeld worden om wildgroei aan toezicht te voorkomen. Ook kan een effectievere taakverdeling tussen instellingen worden nagestreefd zodat toezicht niet verzandt in een log bureaucratisch apparaat.

- *Verzelfstandiging toezicht:* Er moet meer duidelijkheid komen over de criteria die de overheid hanteert voor het verzelfstandigen van een toezichtorgaan. Toezicht kan naar het oordeel van de raad buiten de rijksoverheid (ministeries) worden geplaatst als is voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - 1 beleidskaders en wettelijke normen zijn in voldoende mate geëxpliciteerd;
 - 2 er zijn voldoende mogelijkheden voor feedback van toezicht naar beleid;
 - 3 de organisatie die toezicht uitoefent, is van voldoende omvang.
- *Volgen van internationale ontwikkelingen:* Regelgeving voor vooral markttoezicht is in toenemende mate gebaseerd op Europese regelgeving. Het is voor de eenduidigheid van het toezicht van groot belang dat nieuwe Europese regels snel worden verankerd in Nederlandse wetgeving en vertaald naar het toezicht. Voorkomen moet worden dat het toezichtarrangement in Nederland afwijkt van de situatie in andere landen.
- *Afstemming met horizontale verantwoording:* Voor de organisaties die werkzaam zijn in de publieke dienstverlening is de effectiviteit van de interne controle en de meervoudige verantwoording bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke legitimatie. Daarom dient het verticale toezicht afgestemd te worden op de effectiviteit van de interne controle en horizontale verantwoording jegens gebruikers en andere belanghebbenden ('stakeholders')³⁰. Naarmate deze vormen van verantwoording beter functioneren, kan het verticale toezicht selectiever en gericht

29 Projectgroep Public Governance, *Public Governance en maatschappelijk ondernemen*, eindrapport, maart 2004, p. 22.
 30 Een belangrijke vraag daarbij is wanneer de inzet van andere toezichtarrangementen, met meer verantwoordelijkheden voor burgers of bedrijven, zinvol is. Op deze vraag gaat het rapport *Vreemde ogen: Naar een andere kijk op toezichtarrangementen* van het Ministerie van Justitie (2004) nader in.

vormgegeven worden³¹. Dit toezicht kan zich dan bijvoorbeeld meer concentreren op de hoofdlijnen van het beleid en het bewaken van de kwaliteit waarmee de horizontale verantwoordingsmechanismen operen.

4.5.4 *Interne controle*

Interne controle betreft het toezicht op het bestuur door een orgaan binnen dezelfde organisatie. Bijvoorbeeld een raad van commissarissen, de raad van toezicht en de ondernemingsraad. Deze organen kunnen binnen de bedrijfsorganisatie verschillende functies vervullen:

- *controle*: bestuur moet verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en de behaalde prestaties;
- *communicatie*: interne verantwoording kan een middel zijn om een brug te slaan met de belanghebbenden in de samenleving;
- *advies*: een advies- of controle orgaan levert input voor de gewenste koers van het ondernemingsbeleid.

Raad van toezicht...

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, in samenhang met de schaalvergroting van instellingen, een soort uniformiteit ontstaan door de invoering van een raad-van-toezichtmodel voor dit soort instellingen (gelijk de raad van commissarissen bij bedrijven).

...heeft voordelen

De raad ziet in deze beweging grote voordelen. In de *eerste plaats* vormt het raad-van-toezichtmodel een conceptueel kader om de verschillende functies die met de interne verantwoording samenhangen (controle bestuur, communicatie en advies) functioneel te scheiden en een plaats te geven in het verantwoordingsmechanisme. Zo kan hieruit de les worden getrokken dat de raad van toezicht als controlerend orgaan een onafhankelijke samenstelling moet hebben. De raad kan namelijk de controletaak onvoldoende uitvoeren als er belanghebbenden in vertegenwoordigd zijn³². De vertegenwoordiging van deze belanghebbenden is wel weer van belang voor de dialoog met de stakeholders. Hiervoor kan naar het oordeel van de SER beter een raad van advies worden opgericht die de adviestaak op zich neemt en waarin belanghebbenden een stem kunnen krijgen.

In de *tweede plaats* vormt de raad van toezicht een uniform kader om de ervaringen in verschillende sectoren te vergelijken. Iedere sector zal een specifieke invulling van het

31 Zie ook: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., pp. 195-197.

32 Zie ook: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., pp. 192-195.

interne verantwoordingsmechanisme kennen, maar als deze geënt is op het raad-van-toezichtmodel kan hiervan voor elders geleerd worden.

...maar moet van onderop georganiseerd worden

De precieze vormgeving van het raad-van-toezichtmodel (benoeming, verantwoording en ontslag van leden) is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd. De raad doet een oproep aan ondernemende instellingen in publieke dienstverlening en hun vertegenwoordigende organisaties om in overleg gemeenschappelijke codes voor invoering en inrichting van een raad van toezicht op te stellen. Daarbij kan geprofiteerd worden van de ervaringen die al in sectoren zoals de gezondheidszorg en het onderwijs zijn opgedaan. Uitgangspunt moet zijn dat alle instellingen een raad van toezicht invoeren met een controlerende taak jegens het door het bestuur gevoerde beleid. De SER ziet als primaire taak van de raad van toezicht om controle uit te oefenen op de maatschappelijke prestaties van de instelling en op de kwaliteit van de horizontale verantwoording jegens de stakeholders.

In de praktijk kunnen twee ontwikkelingsrichtingen worden waargenomen. Enerzijds is er een tendens die gaat in de richting van een wettelijke verankering van interne toezichtorganen. Zo is voor het hoger onderwijs in de nieuwe Wet op het hoger onderwijs vastgelegd dat elke instelling een raad van toezicht heeft en voor de beroeps- en volwasseneneducatie is een wetsvoorstel in voorbereiding dat hetzelfde beoogt. Anderzijds worden er in verschillende sectoren van onderop al de nodige stappen gezet om de raad van toezicht te codificeren³³.

De SER is van mening dat organisaties een toezichthoudend orgaan in hun organisatiestructuur nodig hebben vanwege de bijdrage aan het leervermogen van de organisatie, de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke legitimatie. Hij ziet de bevordering van dit proces in beginsel als een verantwoordelijkheid op brancheniveau. De SER verwacht veel van de stimulerende kracht van de diverse brancheorganisaties die als vehikel kunnen bijdragen aan dit (vernieuwings)proces. De SER ziet de wettelijke verankering van de raad van toezicht als een middel om dit proces te bevorderen³⁴. Het gaat daarbij om een wettelijk vast gelegde zorgplicht voor de instelling van een interne toezichthouder. Als inhoudelijke eis moet daarbij worden opgenomen dat de onafhankelijkheid van de interne toezichthouder is gewaarborgd. De verdere specifieke invulling en operationalisering van de raad van toezicht vraagt maatwerk, onder andere vanwege sectorspecifieke kenmerken. De SER ziet een wettelijke verankering daarom nadrukkelijk als een waarborg en niet als blauwdruk.

33 Zie: Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties, *Naar professioneel toezicht*, Aedes 1998; NVZ, *NVZ-Governance-code: Principes met Aanbevelingen*, Utrecht 2004.

34 Zie ook: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 15.

Opties voor een ultieme remedie

Effectieve interne controle stelt eisen aan de vormgeving van de verantwoordingsstructuur. Doordat er bij instellingen die actief zijn in de publieke dienstverlening vaak geen eigenaren zijn, is er geen waarborg dat de raad van toezicht naar behoren functioneert (er is geen algemene vergadering van leden of aandeelhouders). De vraag is hoe dit eigenaarsprobleem kan worden opgelost.

Een mogelijke oplossing is om een rechtspersoonlijkheid te kiezen waarbij een ledenraad de positie van de eigenaars gaat vervullen. De coöperatieve vereniging is een rechtspersoon waar een ledenraad bestuurders en commissarissen kunnen benoemen en ontslaan³⁵. Een andere mogelijkheid is een 'raad van maatschappelijke rekening en verantwoording'. Deze raad wordt gevormd door leden die afkomstig zijn 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.

Er is ook de mogelijkheid van de civielrechtelijke weg. Het Nederlandse ondernemingsrecht voorziet met het recht van enquête (zie kader) in een mogelijkheid om falend ondernemingsbeleid – waaronder het functioneren van een raad van toezicht – bij de ondernemingskamer in Amsterdam aan de kaak te stellen. Dit recht biedt voor vakbonden en (in een iets gewijzigde vorm) ondernemingsraden een krachtig instrument om werknemersbelangen in het ondernemingsbeleid te behartigen. De SER wijst erop dat het recht van enquête ook een ultimatum remedium kan zijn voor belanghebbende partijen om bij de verschillende rechtspersonen die actief zijn in de publieke dienstverlening aan de rem te trekken. De wet voorziet in de mogelijkheid om dergelijke partijen via de statuten van de rechtspersoon het recht van enquête toe te kennen. De raad vindt het van groot belang dat vooral bij organisaties die de stichting als rechtsvorm hebben gekozen, het recht van enquête via de statuten adequaat wordt ingevuld.

Het uitgangspunt van de raad is dat er een ultieme remedie bestaat, een sluitende garantie tegen het disfunctioneren van een raad van toezicht. Als blijkt dat het enquêterecht voor stichtingen en mogelijke verenigingen onvoldoende wordt ingevuld, dan kunnen aanvullende wettelijke maatregelen worden overwogen. Die kunnen erin voorzien dat artikel 346 BW Boek 2 wordt aangepast zodat belanghebbende partijen gelijk de advocaat-generaal met een beroep op het 'openbaar belang' naar de ondernemingskamer kunnen stappen.

35 Zo heeft de oude algemene ledenvergadering (alv) van de woningcorporatie EMM Zandvoort een aantal lokale stakeholders geïdentificeerd en hen gevraagd lid te worden van de alv. De alv bespreekt de beleidsprioriteiten van de corporatie en benoemt en ontslaat de Raad van Commissarissen.

Het recht van enquête

Het Nederlandse ondernemingsrecht voorziet in de mogelijkheid van een zogenoemde enquêteprocedure bij falend ondernemingsbeleid. Deze procedure houdt in dat de ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam op verzoek van bepaalde partijen een onderzoek instelt naar het ondernemingsbeleid. Wanneer sprake is van wanbeleid kan de ondernemingskamer verschillende sancties opleggen die variëren van vernietiging van een specifiek besluit tot ontbinding van de onderneming.

Achtergrond

Het recht van enquête is geregeld in het Burgerlijk Wetboek Boek 2, Rechtspersonen (titel 8, afdeling 2). Dit recht is in ons ondernemingsrecht opgenomen om een mogelijkheid tot correctie van het ondernemingsbeleid te creëren. Deze correctiemogelijkheid moet volgens de wetgever een tegenwicht bieden voor de vrijheid van ondernemen. In het bijzonder is hierin een waarborg te vinden om de ondernemer te dwingen “voldoende verantwoordelijkheidsgevoel te betrachten tegenover degenen die hun arbeidskracht of vermogen voor het productieproces van de onderneming beschikbaar stellen”.

Wie beschikt over het recht van enquête?

Het recht van enquête is van toepassing op diverse rechtspersonen, zoals de coöperatie, de naamloze en besloten vennootschap, de stichting en de vereniging (art. 344). De procedure kan worden ingeleid door de in de wet genoemde partijen, zoals aandeelhouders (in het geval van NV's en BV's), vakbonden en de procureur-generaal “om redenen van openbaar belang”. Bij verenigingen ligt het enquêterecht in handen van de leden van de rechtspersoon “ten getale van ten minste een tiende gedeelte van het ledental”.

Bij *stichtingen* zijn er geen leden of eigenaren die een beroep op de enquêteprocedure kunnen doen. Voor dit type rechtspersonen is de rol van de vakbonden dus van belang. Wel kan de kring van belanghebbenden volgens de wet (art. 346, lid c) worden uitgebreid door in de statuten te bepalen dat aan bepaalde personen of organisaties het recht van enquête wordt toegekend.

Hoe verloopt de procedure?

Een enquêteprocedure verloopt in verschillende fasen. Het begint met een verzoek aan de ondernemingskamer om een onderzoek naar het ondernemingsbeleid in te stellen. De tweede fase is het mogelijk uitvoeren van dit onderzoek. Als dit onderzoek aantoont dat sprake is geweest van wanbeleid, kan de ondernemingskamer ten slotte voorzieningen treffen.

Bij het doorlopen van deze stappen zijn de volgende zaken van belang. In de eerste plaats het criterium op grond waarvan wanbeleid moet worden vastgesteld. Het gaat hier om beleid “dat in strijd is met de elementaire beginselen van verantwoord ondernemerschap”. Van belang voor de rol van vakbonden daarbij is

dat verantwoord ondernemerschap speelt op twee terreinen, namelijk op bedrijfseconomisch en sociaal gebied.

In de tweede plaats zijn de voorzieningen van de ondernemingskamer van belang. Die kunnen zeer ingrijpend zijn. De ondernemingskamer kan conform artikel 356 specifieke besluiten van bestuurders, commissarissen “of enig ander orgaan van de rechtspersoon” vernietigen. Bestuurder en commissarissen kunnen worden geschorst of ontslagen en de ondernemingskamer kan zelfs besluiten tot ontbinding van de rechtspersoon.

Positie van de ondernemingsraad

De ondernemingsraad beschikt formeel gezien *niet* over het recht van enquête. Voor de ondernemingsraad is in de Wet op de ondernemingsraden een aparte voorziening geregeld die inhoudt dat de raad bij de ondernemingskamer een beroep kan instellen tegen een ondernemingsbesluit op terreinen die tot het wettelijke adviesrecht van de raad behoren (art. 26 WOR).

- Bron: P. Sanders en W. Westbroek, *BV en NV*, Deventer 1998.

4.5.5 *Horizontale verantwoording*

Wat is horizontale verantwoording?

Aan de maatschappelijke omgeving, de ‘stakeholders’, van een ondernemende organisatie in de publieke dienstverlening komt door het publieke karakter van de dienstverlening per definitie een belangrijke plaats toe. Echte betrokkenheid van stakeholders gaat verder dan alleen het onderhouden van contacten met de eigen cliënten. De organisatie moet ‘de hort op’ en de dialoog aangaan met de verschillende betrokkenen om te weten hoe de mensen de diensten van de organisatie ervaren en om de organisatie te stimuleren om het (nog) beter te doen.

Maar in het model van ‘checks and balances’ dat de raad voor ogen staat, gaat de verantwoordelijkheid verder. De organisatie zal zich op een transparante manier moeten verantwoorden naar de stakeholders over de gemaakte keuzes en de behaalde maatschappelijke prestaties. Daar hoort ook transparantie van de beloning voor de bestuurders bij. Organisaties in de publieke dienstverlening kunnen niet volstaan met een ‘kale stichting’: de maatschappelijke doelstelling en de benodigde betrokkenheid van de (lokale) samenleving stellen eisen aan de inrichting en wijze van opereren van deze organisaties. De raad kijkt positief aan tegen het concept van de maatschappelijke onderneming in normatieve zin. Dat wil zeggen dat hij het van belang acht dat voor dergelijke organisaties bepaalde spelregels gelden zoals op het terrein van de bestemming van overschotten, good governance, het functioneren van de raad van toezicht en de betrokkenheid van stakeholders³⁶. Wat betreft dit laatste zijn verschillende groepen belanghebbenden te

36 Zie: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in de samenleving: Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag 2005.

onderscheiden, waaronder werknemers, afnemers van diensten, plaatselijke overheden en maatschappelijke organisaties (ngo's). De vorm waarin de horizontale verantwoording wordt gegoten moet uiteraard worden aangepast aan het type stakeholder. Aan die verscheidenheid wordt in deze paragraaf grotendeels voorbijgegaan.

Inspraak...

Hoe kan de betrokkenheid van stakeholders verankerd worden in het functioneren van de organisatie? In verschillende sectoren wordt inmiddels serieus werk gemaakt van een structurele aanpak van de dialoog met de maatschappelijke omgeving (zie kader). Dit betreft diverse vormen van zelfregulering gericht op het organiseren van bestuur, inspraak, klachtenbehandeling en de afwikkeling van geschillen. Maar de belangrijke verschillen – in soorten belangen en in mate van betrokkenheid – binnen de groep van stakeholders maken het lastig om tot voor iedereen passende regels en procedures te komen. Bovendien moet voorkomen worden dat inspraak en zeggenschap een wassen neus worden. De ervaringen uit de praktijk zijn in dat verband weinig hoopvol. De typische vormen van inspraak op lokaal niveau – de ouderraad in het onderwijs, de patiëntenraad in de gezondheidszorg en bewonersorganisaties in de volkshuisvesting – vertonen vaak een zwakke legitimiteit, een matige representativiteit en een geringe effectiviteit³⁷.

Ervaringen met de dialoog met stakeholders: woningcorporaties, onderwijs en zorg

Het vraagstuk van legitimatie en verantwoording staat hoog op de agenda in de verschillende sectoren. Zo is in de Branchecode Maatschappelijke Onderneming opgenomen dat “de maatschappelijke onderneming periodiek overleg met de relevante stakeholders binnen de sector” voert. Er zijn verschillende voorbeelden uit de praktijk die aangeven hoe de dialoog met de maatschappelijke omgeving door ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening kan worden aangepakt.

Woningcorporaties

Een eerste voorbeeld is de woningcorporatie Mitros die een platform (deskundigen, vertegenwoordigers maatschappelijk middenveld en huurders) heeft ingesteld als ‘klankbord, denktank en adviesorgaan’. Op soortgelijke wijze rapporteert woningcorporatie Progrez in Dordrecht, die het in oktober 2003 een maatschappelijke discussie heeft georganiseerd met een groot aantal belanghouders over de vraag wat de corporatie in Dordrecht zou moeten doen. Alle deelnemers kregen in 2004 een verantwoording van wat Progrez doet met de binnengekomen informatie, welke aanbevelingen zijn opgenomen in de strategie voor de komende jaren en welke niet. Woningcorporatie Woonplus in Schiedam heeft een Adviesforum in het leven geroepen om de corporatie kritisch te volgen en

37 Zie: Dijkstra en Meurs, Publieke verantwoording in maatschappelijke dienstverlening, op.cit., p. 123.

om te zorgen dat zij de voor Schiedam relevante volkshuisvestingsthema's voldoende op de agenda zet. Het bestuur van Woonplus, het Adviesforum en de Raad van Commissarissen wisselen argumenten uit over het te volgen beleid. In het Adviesforum nemen vijftien mensen zitting met uiteenlopende achtergronden (volkshuisvesting, maar ook onder andere leefbaarheid, onderwijs, zorg en veiligheid).

Onderwijs

Ook in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs komt de dialoog met de stakeholders in toenemende mate van de grond. De Onderwijsraad heeft daarvoor vier varianten geschetst: een lichte variant waarbij het jaarverslag informatie verschaft; een zwaardere variant gebaseerd op het bespreken van maatschappelijke doelen met belanghebbenden; een semi-institutionele variant waarbij instellingen en maatschappelijke partners een convenant afsluiten op te bereiken doelen; en een institutionele variant in de vorm van een overlegplatform, adviesraad of rechtspersoon. De ervaringen met deze vormen van verantwoording staat overigens nog in de kinderschoenen. De Onderwijsraad beveelt aan om de ervaringen met de genoemde relatievormen te verzamelen en beoordelen, waarbij vooral gelet moet worden op de praktische uitvoerbaarheid van het toekennen van bevoegdheden aan maatschappelijke instanties om verlangens op het gebied van onderwijs uit te spreken en naar voren te brengen.

Zorg

De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) presenteerde onlangs de zogeheten NVZ-Governancecode. In deze code is vastgelegd dat ziekenhuizen bij belangrijke beslissingen in overleg gaan met de belangrijkste stakeholders. In het geval van de ziekenhuizen zijn dat met name de patiëntenorganisaties, (lokale) overheden en andere zorgaanbieders in de regio.

- Bronnen: RIGO, Maatschappelijk ondernemers gezocht!, katern: *Ingrediënten voor maatschappelijk ondernemen*, Amsterdam 2002; E.H. Hooge, M.E. van der Sluis en F.J. de Vijlder, *Stakeholders in beeld*, Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Amsterdam 2004; NTMO, *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, Hilversum 2000; Bestuurscode bindt ziekenhuizen, *Staatscourant* 4 mei 2004; NVZ, *NVZ-Governancecode, Principes met Aanbevelingen*, Utrecht 2004.

....en transparantie

Visitaties en benchmarking zijn belangrijke hulpmiddelen om (relatieve) prestaties en mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering inzichtelijk te maken (zie kader). Naar de mening van de raad verdient het visitatie-instrument een bredere toepassing binnen de verschillende sectoren van de publieke dienstverlening.

De essentie van benchmarking is gelegen in het van elkaar kunnen leren door te vergelij-

ken en informatie uit te wisselen³⁸. Die functie kan geschaad worden door benchmarking te nadrukkelijk ook te gebruiken als beoordelingsinstrument voor de ‘buitenwereld’, bijvoorbeeld door er financiële prestatieprikkels aan te verbinden. Dan wordt strategisch gedrag uitgelokt – en wordt ‘leren’ eenzijdig gericht op wat extra geld binnen kan brengen³⁹.

Een en ander laat onverlet dat de verschillende stakeholders over de informatie dienen te beschikken die nodig is om de kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van de dienstverlening te kunnen beoordelen. De raad vindt dat de organisatie zelf de ruimte moet krijgen om, in samenspraak met haar stakeholders, te bepalen welke informatie in welke vorm(en) ter beschikking wordt gesteld.

Een interessant voorbeeld uit de praktijk is het zogenoemde integrale verantwoordingsdocument: een document dat alle relevante informatie voor de verschillende stakeholders en toezichthouders bevat. Het ontwikkelen van een integraal verantwoordingsdocument dient de transparantie en levert een bijdrage aan een brede maatschappelijke verantwoording naar alle stakeholders. Door te investeren in de kwaliteit van het jaardocument kan een organisatie maatschappelijk vertrouwen verwerven. Dat dit te combineren is met het streven de administratieve lasten te verminderen, blijkt uit het ‘Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording’ dat sinds 2003 in groeiende mate in de sectoren van verpleging, verzorging en thuiszorg wordt gehanteerd. Dit document vervangt een groot aantal voordien afzonderlijke ‘informatie- en verantwoordingsstromen’. Daarnaast heeft een integraal jaarverslag een ‘spiegelfunctie’. De organisatie verplicht zichzelf om periodiek een kritische blik te werpen op het eigen functioneren en presteren en zich daarvoor publiekelijk te verantwoorden.

De behandeling van klachten

Het sluitstuk van de horizontale verantwoording betreft de wijze waarop een belanghebbende tekortkomingen in de dienstverlening aan de orde kan stellen. De SER 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 een nuttige rol vervullen. Zo spelen in het onderwijs en de zorg verschillende initiatieven gericht op het tot stand brengen van inspraak, klachtenbehandeling en de afwikkeling van geschillen⁴⁰.

38 De WRR wijst daarnaast op de voordelen van ‘outputmeting’ voor de eigen organisatie. Een instelling verkrijgt door outputmeting inzicht in haar belangrijkste producten, de kosten per product en de bijdrage van een activiteit of organisatiedeel aan de productie van de gehele organisatie. “Outputmeting is in dit opzicht een voorwaarde voor het effectief doorvoeren van verbeteringen en het verhogen van prestaties door verhoging van de doelmatigheid.”

Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 208.

39 Zie: T. Swierstra en E. Tonkens, *Transparantie maakt ondoorzichtig*, de *Volkskrant*, 28 augustus 2004, p. 14.

40 Zie: Th.J.M. van Mierlo, *Zelfregulering op de consumentenmarkten zorg en onderwijs: een verkenning*, *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, 2004, pp. 125-129.

Benchmarking en visitatie in de praktijk

Woningcorporaties

Bestuurders van woningcorporaties tonen volgens branchevereniging Aedes de laatste jaren een groeiende behoefte aan managementinformatie die bijdraagt aan het verbeteren van hun prestatie als investeerder in sociale huurwoningen. Voorheen ontbrak het inzicht hoe de corporatie presteert in vergelijking tot collega-corporaties. Doordat dit inzicht ontbrak bij de corporaties, ontbrak het ook in de samenleving waarvoor de corporaties hun maatschappelijke functie vervullen. De Stichting Aedes Corporatie Vastgoedindex wilde door middel van een benchmark in die leemte voorzien en introduceerde de Aedex/IPD Corporatie Vastgoedindex. De Aedex/IPD is een meetinstrument dat voor de deelnemers een beoordeling mogelijk maakt van zowel financieel-economisch als maatschappelijke performance. Periodiek meet de Aedex de groep deelnemende corporaties door en plaatst hen in een rangorde: de Aedex/IPD Corporatie Vastgoedindex. Voor Aedex gaat het erom het effect van maatschappelijk gemotiveerde activiteiten op het gerealiseerde financieel rendement zichtbaar te maken.

De maatschappelijke prestaties worden niet alleen in financiële termen uitgedrukt en vergeleken (Aedex), maar worden ook beoordeeld door middel van bijvoorbeeld het visitatie-instrument. Profit-ondernemingen zien aan hun winst- en verliesrekening (en de aandelenkoers) of hun beleid succesvol is en of ze de goede keuzes hebben gemaakt. Visitatie vervult deze functie voor corporaties: het beoordelen van de maatschappelijke prestaties. Raeflex organiseert en faciliteert visitaties voor woningcorporaties. De focus ligt daarbij op een drietal zaken:

- Het beleidsproces: *doet de corporatie de goede dingen?*
(relatie met stakeholders, externe verankering, ontwikkeling strategie en beleid)
- Het bedrijfsproces: *doet de corporatie de dingen goed?*
(operationalisering, checks and balances, interne verankering, uitvoering beleid)
- Het resultaat: *wat is het maatschappelijk rendement?*
(toegevoegde waarde, beoordeling door interne en externe stakeholders)

Onderwijs

De nationale overheid wil de *regionale opleidingscentra* (ROC's) prikkelen om hun ambities en prestaties voor hun omgeving transparant te maken. De overheid formuleert daarvoor landelijke ambities, maar maakt geen landelijke afspraken met regionale instellingen. Maatwerk is gewenst. Daarom maken de instellingen straks, uitgaande van de landelijke ambities van de overheid, afspraken met hun regionale netwerk. Deze aanpak moet de instellingen en regionale netwerken in de gelegenheid stellen zich beter ten opzichte van elkaar te profileren. Om te monitoren in welke mate de gestelde ambities worden gerealiseerd, zal jaarlijks informatie worden gepubliceerd op het niveau van de instelling en de regio. Om

dit mogelijk te maken, moeten er ook indicatoren ontwikkeld worden. Daartoe zal OCW overleg voeren met het veld. Voor ambities waarbij meer het accent ligt op een kwalitatieve beschrijving, zullen de vorderingen van instellingen ook op een andere wijze worden gevolgd, bijvoorbeeld via het inspectietoezicht. Instellingen die hun doelen niet halen, kunnen hierop worden aangesproken. Niet alleen de overheid kan dit doen, maar ook andere relevante stakeholders. Ook deelnemers kunnen hun keuze voor een onderwijsinstelling mede baseren op deze benchmarks. Deze benchmarkinformatie zal daarom ook worden opgenomen in de keuzegids *bve* die ontwikkeld wordt. De prestatieafspraken zullen niet gekoppeld worden aan parameters in het bekostigingsmodel. In 2005 zal een start worden gemaakt met een bescheiden aantal indicatoren. In 2006 worden de resultaten van de individuele instellingen een eerste keer gepubliceerd in de dan te verschijnen editie van *Bve*-barometer.

Ook voor het *hogere onderwijs* is de teneur dat de overheid vooraf aangeeft welke concrete prestaties zij van de instellingen verwacht. De landelijke ambities worden in het HOOP vastgelegd. In nauw overleg met de koepelorganisaties worden deze algemene ambities uitgewerkt in kwalitatieve doelstellingen en kwantitatieve benchmarkindicatoren, waaraan instellingen hun beleid kunnen relateren. Oogmerk is dat instellingen zich bij hun beleidsvorming meer rekenschap geven van landelijke beleidsdoelen. OCW is voornemens jaarlijks de publicatie *Kennis in Kaart* uit te gaan brengen. Deze publicatie moet een aanzet zijn om te komen tot een internationale vergelijking van onderwijskwaliteit.

Zorgsector

In de thuiszorgsector is in 1997 gestart met het benchmarken en certificeren van instellingen. Binnen de sector van verpleeg- en verzorgingshuizen heeft de afgelopen jaren bij ruim 300 instellingen benchmarking plaatsgevonden. Het benchmarkinstrument is primair bedoeld om het management van instellingen inzicht te geven in hun eigen functioneren ten opzichte van de andere instellingen. Opzet is instellingen in staat te stellen van elkaar te leren en zo de kwaliteit en doelmatigheid van de geleverde zorg te verbeteren.

Momenteel wordt een pilot 'Benchmark in de curatieve zorg' uitgewerkt. De benchmarks beogen gegevens te genereren op het gebied van samenstelling van het zorgaanbod, beschikbaarheid, organisatie van zorgverlening, productiviteit, financiën en patiënttevredenheid. De benchmarks binnen de ziekenhuizen en de eerstelijnszorg geven vooral zicht op de onderlinge verschillen tussen en de verbeterpotentie van de individuele zorgaanbieders.

- Zie voor visitaties van woningcorporaties: Raeflex Stichting Visitatie Woningcorporaties, *Visitatie: Kijk, dáár staat de corporatie!*, 2002.

4.6 Conclusie

Naar een sluitend systeem van verantwoording

Meervoudige verantwoording is juist voor maatschappelijke ondernemingen heel belangrijk, omdat zij door de maatschappelijke omgeving in staat worden gesteld om te functioneren. Met andere woorden: de maatschappelijke legitimatie moet telkens weer worden verdiend, in wisselwerking met de maatschappelijke omgeving. De organisatie zal moeten laten zien dat zij haar verschillende stakeholders serieus neemt en beschouwt als krachten die kunnen helpen om de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren. De verscheidenheid aan stakeholders en de noodzaak om de diverse waarden en belangen goed af te wegen en op één lijn te brengen vraagt om een goede governance, op basis van openheid en transparantie.

Daarmee komt het accent binnen de meervoudige verantwoording van maatschappelijke ondernemingen te liggen bij een goede vormgeving van de interne controle en horizontale verantwoording. Sleutelbegrippen hierbij zijn: responsiviteit en rekenschap. De organisatie zal aan de voorkant goed moeten luisteren naar de maatschappelijke omgeving en zich deze ‘feedback’ ook aantrekken. Tegelijkertijd zal zij zich aan de achterkant moeten verantwoorden over haar functioneren en geleverde (maatschappelijke) prestaties.

De SER is met de WRR van mening dat naarmate deze verantwoordingsstructuur effectiever is, het verticale toezicht gericht en selectiever kan worden⁴¹. Verticaal toezicht vormt daarmee, als additioneel element ten opzichte van interne controle en horizontale verantwoording, het sluitstuk van een samenhangend stelsel van toezicht en verantwoording. Zo’n systeem kan naar het oordeel van de SER niet op de tekentafel ontworpen worden. Het ontwerp zal namelijk verschillen afhankelijk van het type organisatie en de omgeving waarin men opereert. Het juiste systeem zal zich in de praktijk moeten bewijzen en daarom is leervermogen zo’n cruciale factor voor het verantwoordingsvraagstuk. De rollen van de verschillende partijen bij verantwoording en toezicht moeten als het ware inslijten maar niet vastroesten.

Het voorgaande betekent niet dat overheid, instellingen en andere betrokkenen nu maar moeten afwachten wat er tot stand komt. Leren is bij uitstek een activiteit waarvoor een actieve participatie gevraagd wordt. 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. Het gaat erom duidelijkheid te verschaffen. Waar houdt de overheid toezicht op en op basis van welke uitgangspunten? Wat zijn de regels waar de instellingen zich aan moeten houden en waar worden ze op afgerekend? 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.

41 Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., pp. 195-197.

Uit de analyse blijkt dat er 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. De raad ziet brancheorganisaties als een stimulerende kracht en als een vehikel voor dit vernieuwingsproces. Deze opgave zal de nodige inspanningen vergen. Knelpunten die de gewenste samenhang in de weg staan zijn onder meer:

- Onduidelijkheid en een gebrek aan consensus over hoe de verschillende vormen van verantwoording zich tot elkaar verhouden. Gevolg is vaak een stapeling van verantwoordingsmechanismen en toezicht. Bovendien ligt de nadruk bij verantwoording nog te veel op het element controle en nog te weinig op de rol die verantwoording kan spelen bij het verbeteren van de dienstverlening, bijvoorbeeld door de terugkoppeling van belanghebbenden in een stakeholdersdialoog.
- Verantwoording wordt een doel op zich. Het is vaak onvoldoende duidelijk dat verantwoording een middel is om de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren, alsmede een instrument om maatschappelijk draagvlak te creëren. Gevolg is bijvoorbeeld dat inspraak en medezeggenschap ritualiseren en routines worden⁴². Een ander voorbeeld betreft de perverse prikkels van prestatie-indicatoren die het werk van de professional eerder hinderen dan bevorderen.

Een eenduidige oplossing voor de gesignaleerde knelpunten 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.

Een speciaal punt van aandacht is het opstellen van een jaarlijks openbaar document waarin rekenschap wordt afgelegd over de behaalde prestaties en de wijze waarop de dialoog met de samenleving heeft vorm gekregen.

Maak gebruik van lokale experimenten en leer van elkaars ervaringen

De dialoog met stakeholders speelt zich vaak in de regio af. Dat geldt in het bijzonder voor ondernemingen die zich geconfronteerd zien met lokale problemen die om een lokale oplossing vragen (zoals: Moet er een nieuwe school komen? Is er voldoende spreiding van zorg in een regio?).

Juist die regionale oriëntatie zorgt er helaas voor dat de ervaringen die met de stakeholdersdialoog worden opgedaan, onvoldoende beschikbaar komen voor organisaties die met vergelijkbare problemen worstelen. De raad vindt er veel meer kan worden gedaan aan kennisuitwisseling. Het belang van initiatieven als het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming kan niet genoeg worden onderstreept. De bundeling van expertise die hiermee gepaard gaat, werkt als een vliegwiel. Wat begon als een lokaal experiment kan uitgroeien tot een best practice over hoe de dialoog met de maatschap-

42 Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 172.

pelijke omgeving zo effectief mogelijk gevoerd kan worden. De lokale ervaring krijgt zo nationale meerwaarde en dat is hard nodig.

Bevorder de expertise van de professional op de werkvloer.

Het gebruik van benchmarks, best practices en prestatie-indicatoren kan de transparantie van geleverde prestaties verbeteren maar heeft ook duidelijke nadelen. Voorkom dat dit soort instrumenten wordt gebruikt als controlemiddel. De WRR stelt terecht dat financiële prestatieprikkels het ongewilde effect kunnen hebben dat er een sfeer van wederzijds wantrouwen ontstaat tussen toezichthouder/overheid en de uitvoerende organisaties. Naar het oordeel van de SER wordt de effectiviteit van de bedrijfsorganisatie beter gediend met een professionaliseringsslag op de werkvloer (bevorder expertises, ‘leven lang leren’, enzovoort). Hierbij bedoelt de raad nadrukkelijk alle aanwezige professionals; van manager en specialist tot de medewerkers ‘in het veld’. Die laatste groep bestaat uit medewerkers die vaak de klant wegwijzen moeten maken en de klappen moeten opvangen als het misgaat. Het verhogen van de kwaliteit en de motivatie van die medewerkers verdient extra aandacht.

Succes samenhangend verantwoordingssysteem afhankelijk van actief burgerschap

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. De raad begrijpt dat de neiging om zich als ‘free rider’ op te stellen aanzienlijk is, maar dat is het belang van een goede publieke dienstverlening ook. 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. Kortom, voor een succesvolle implementatie en operationalisering van de geschetste verantwoordingsstructuur is actief burgerschap nodig!

5 Marktwerving, vraagsturing en prestatieprikkels

5.1 Inleiding

Een belangrijk aspect van ondernemerschap is het afstemmen van het aanbod van publieke diensten op de (effectieve) vraag. In dat verband gaat dit hoofdstuk in op vraagstukken van marktwerving, vraagsturing en prestatieprikkels.

Paragraaf 5.2 bespreekt de marktordening die door Europeesrechtelijke kaders wordt bepaald. Belangrijke elementen daarvan zijn de definitie van het begrip ‘onderneming’ respectievelijk ‘economische activiteit’, de opening van de interne markt voor diensten en de plaats van diensten van algemeen belang daarbinnen. Tot slot wordt ook aandacht besteed aan de wereldwijde ordening van de dienstenmarkten in het kader van de GATS.

In paragraaf 5.3 verschuift de aandacht naar de werking van nationale markten van diensten van publiek belang. Centraal staat daarbij het streven naar een gelijk speelveld voor de mededinging tussen verschillende soorten aanbieders (bijvoorbeeld particuliere ondernemingen en overheidsinstellingen).

Vraagsturing moet zorgen voor afstemming van het aanbod op de wensen en behoeften van de afnemers. Achter het begrip vraagsturing blijkt een veelheid aan varianten schuil te gaan (zie paragraaf 5.4).

Op bepaalde ‘markten’ voor publieke diensten lukt het niet om daadwerkelijk concurrentie tussen aanbieders te organiseren. Dan kan vraagsturing ook niet werken. In die situatie kan worden gezien of prestatieprikkels een oplossing bieden (zie paragraaf 5.5).

5.2 Europeesrechtelijke kaders en de GATS

5.2.1 Inleiding

De adviesaanvraag herinnert eraan dat “de Nederlandse overheid gebonden is aan internationale regelgeving, die het kader van het algemeen belang nader afbakt en de keuzes op nationaal niveau voor reguleringsinstrumenten aan banden legt”. Voorts vraagt zij aandacht voor de relatie met het Groenboek over Diensten van algemeen belang. In het bijzonder wordt de vraag voorgelegd welke rechtsvormen voor de maatschappelijke onderneming toepasbaar zijn binnen de Europese kaders.

Deze vragen betreffen in wezen de uitstralingseffecten van de interne markt van de EU, in het bijzonder ten aanzien van de mededingingsregels en het vrij verkeer van personen en diensten, op beleidsterreinen (zoals zorg en onderwijs) die als zodanig buiten de kern van de integratie liggen. De verantwoordelijkheid voor de organisatie en financiering van de zorg en het onderwijs berust primair bij de lidstaten. Bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheid dienen wel de vrijheden – in het bijzonder ten aanzien van het verkeer

van diensten en personen – en de regels – in het bijzonder ten aanzien van de mededinging en het toezicht op staatssteun – te worden gerespecteerd die voor een goede werking van de interne markt in het EG-Verdrag zijn vastgelegd. En die vrijheden en regels kunnen – vanwege het ruime ondernemingsbegrip dat de EU hanteert – ook non-profit instellingen raken.

In het verlengde van de uitstralingseffecten van de interne markt bestaat er enige onzekerheid over de mogelijke gevolgen van de General Agreement on Trade in Services (GATS) voor bepaalde diensten van algemeen belang, in het bijzonder takken van het onderwijs.

5.2.2 *Diensten van algemeen belang*

De lidstaten van de EU zijn vrij om, overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. Diensten worden ‘van algemeen belang’ genoemd wanneer de overheid het nodig vindt de toegang tot deze diensten voor iedereen, ongeacht economische, maatschappelijke of geografische omstandigheden, tegen een betaalbare prijs te waarborgen. De Europese Commissie spreekt van een gemeenschappelijk concept van diensten van algemeen belang in de EU dat is gebaseerd op de volgende elementen: universele dienst, continuïteit, kwaliteit, toegankelijkheid en bescherming van gebruikers en consumenten.

Binnen de groep diensten van algemeen belang wordt de subgroep diensten van algemeen economisch belang onderscheiden (zie kader). Dit onderscheid is relevant met het oog op de doorwerking van EU-regelgeving met betrekking tot de interne markt. Het mededingingsbeleid en de ontwerp-kaderrichtlijn voor diensten betreffen in beginsel ook de diensten van algemeen economisch belang (maar *niet* de niet-economische diensten van algemeen belang). Bepalend voor het onderscheid tussen algemeen en algemeen economisch belang is de vraag of van ‘economische activiteiten’ sprake is. De interpretatie van dat begrip is door de tijd heen aan veranderingen onderhevig.

Begrippen en definities

Diensten van algemeen economisch belang: De term ‘diensten van algemeen economisch belang’ wordt gebruikt in de artikelen 16 en 86, lid 2, van het Verdrag. Het wordt niet nader omschreven in het Verdrag of het daarvan afgeleide recht. Niettemin wordt er in de communautaire praktijk van uitgegaan dat de term verwijst naar diensten van economische aard, waarvoor de lidstaten of de Gemeenschap op grond van een criterium van algemeen belang openbare dienstverplichtingen van toepassing verklaren. Het begrip betreft dus voornamelijk bepaalde diensten die worden verleend door de grote netwerkindustrieën, zoals het aanbieden van vervoer, postdiensten, energie en communicatie.

Diensten van algemeen belang: Deze term heeft een bredere betekenis dan ‘diensten van algemeen economisch belang’ en heeft betrekking op zowel marktgerichte als niet-marktgerichte diensten die de overheid van algemeen belang acht en waarvoor specifieke openbaredienstverplichtingen gelden.

Openbaredienstverplichtingen: Deze term verwijst naar door de overheid aan de dienstverlener opgelegde verplichtingen om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan, zoals bijvoorbeeld op het gebied van het lucht- of spoorweg- en wegvervoer en de energie.

Universele diensten: Het concept universele dienst heeft betrekking op een reeks eisen ten aanzien van het algemeen belang, door middel waarvan gewaarborgd wordt dat bepaalde diensten van een nader gespecificeerde kwaliteit voor een in de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers op het grondgebied van de gehele lidstaat, onafhankelijk van de geografische locatie. Het is met name met het oog op een aantal van de netwerkindustrieën (zoals telecommunicatie, elektriciteit en post-diensten) ontwikkeld.

- Bron: Europese Commissie, *Groenboek over diensten van algemeen belang*, COM (2003) 270 def., Brussel, 21-5-2003

5.2.3 De doorwerking van de interne markt van de EU

Ruim ondernemingsbegrip

Het Europese mededingingsrecht gaat uit van een ruim ondernemingsbegrip. Bepalend is of sprake is van de zelfstandige uitoefening van een economische activiteit (tegen een vergoeding) door een economische eenheid die bestaat uit een samenstel van materiële en menselijke factoren (zie het kader)¹. De rechtsvorm, de wijze van financiering of het al dan niet streven naar winst doen niet ter zake. Door de aard van haar werkzaamheden kan bijvoorbeeld ook een stichting onder de mededingingsregels voor ondernemingen vallen. Met deze functionele interpretatie van het begrip onderneming worden instellingen van het maatschappelijk middenveld vrij snel geconfronteerd wanneer op het desbetreffende beleidsterrein elementen van marktwerking worden geïntroduceerd².

In dat geval worden ook de vrijheden van de interne markt relevant. Deze vrijheden houden om te beginnen een verbod van discriminatie naar nationaliteit in. Ze kunnen worden

-
- 1 Kapteyn - Verloren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer 2003, inz. pp. 653-654.
 - 2 J.W. van de Gronden, EG-recht en het maatschappelijk middenveld, *SEW* 9 (2001) september, pp. 302-313. In art. 295 van het EG-Verdrag (evenzo art. III-425 van het nieuwe grondwettelijke verdrag voor Europa) is het beginsel van neutraliteit van de regeling van het eigendomsrecht vastgelegd. De keuze voor een eventuele overgang van een bedrijf van de publieke naar de private sfeer is derhalve exclusief voorbehouden aan de lidstaten.

Definitie van het begrip economische activiteit

Het begrip economische activiteit is door rechtspraak van het Hof van Justitie nader afgebakend, en wel langs twee lijnen.

De eerste betreft het uitzonderen van de kerntaken van de overheid van de werkingssfeer van de bepalingen inzake het vrije verkeer en de mededinging. Zo heeft het Hof bepaald dat bij cursussen, gegeven in het kader van het nationale onderwijsstelsel, een eventuele vergoeding (schoolgeld) niet kan worden aangemerkt als economische tegenprestatie en dat derhalve de regels van het vrije dienstenverkeer niet van toepassing zijn (maar de toegang tot (beroeps)opleidingen valt wel onder het EG-recht: lidstaten mogen buitenlandse leerlingen niet discrimineren door alleen hen schoolgeld te laten betalen). Het regime van het vrije dienstenverkeer is wel van toepassing op hogescholen die voornamelijk uit particuliere middelen worden betaald. Medische werkzaamheden, ook al worden zij in een ziekenhuis verricht, rekent het Hof tot de economische activiteiten, omdat zij gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht. Als vergoeding wordt aangemerkt een economische tegenprestatie voor de betrokken dienst, waarbij de wijze waarop de tegenprestatie wordt gefinancierd er niet toe doet. De tweede lijn betreft zaken die betrekking hebben op de verhouding tussen sociale zekerheid en het mededingingsrecht. In dit soort zaken pleegt het Hof na te gaan hoeveel ruimte de wetgeving van de desbetreffende lidstaat feitelijk laat voor het verrichten van economische activiteiten. Als de uitvoering van een wettelijke taak aan zoveel wettelijke beperkingen is onderworpen dat gesproken kan worden van een mechanische wetstoepassing, dan wordt deze niet tot de economische activiteiten gerekend.

In zijn beoordeling van het overeenkomstenstelsel in de Nederlandse gezondheidszorg heeft het Hof elementen van beide lijnen gecombineerd. Enerzijds heeft het Hof een verregaande beperking aanvaard op het vrije dienstenverkeer vanwege de noodzaak om de medische dienstverlening in ziekenhuizen te plannen. Anderzijds heeft het Hof een verbod gelegd op een eis van voorafgaande toestemming van het ziekenfonds voor behandeling in een ziekenhuis in een andere lidstaat.

In het recente AOK-arrest heeft het Hof de keuze van de Duitse overheid om in de zorg gebruik te maken van zelfregulering door ziekenfondsen gerespecteerd door deze fondsen niet onder de reikwijdte van het EG-mededingingsrecht te plaatsen (ook al bestaat er enige ruimte voor concurrentie op tarieven). Daarbij waren drie factoren doorslaggevend om de Duitse ziekenfondsen niet als onderneming aan te merken: het ontbreken van ieder winstoogmerk; de wettelijke omschrijving van het verzekeringspakket; en het systeem van risicoverevening.

- Bronnen: J.W. van de Gronden, EG-recht en het maatschappelijk middenveld, SEW, september 2001, pp. 302-313; I.A. van Houten en J.W. van de Gronden, De nieuwe Nederlandse zorgverzekeringswet en EG-recht, SMA, november/december 2004, pp. 513-527.

ingeropen door in beginsel iedere deelnemer aan het economische verkeer op de interne markt om belemmeringen – ook die welke veroorzaakt zijn door niet-overheden – uit de weg te ruimen.

Afweging van verschillende soorten belangen

In beginsel is het Europese mededingingsrecht van toepassing ten aanzien van ondernemingen die belast zijn met het beheer van diensten van algemeen (economisch) belang. Dat is slechts anders voor zover de toepassing daarvan de vervulling van de hun toevertrouwde taak verhindert. De Europese Commissie ziet erop toe dat de middelen die worden gebruikt voor het vervullen van de taak van algemeen belang, niet zullen leiden tot onnodige verstoring van het handelsverkeer (proportionaliteitsvereiste). In de kern gaat het erom twee soorten belangen goed tegen elkaar af te wegen en daardoor beide zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen:

- de belangen van burgers en consumenten bij een universele en verzekerde toegang tot de verschillende diensten van algemeen economisch belang;
- het belang van een goed werkende interne markt, zonder belangrijke verstoringen van de mededinging.

Deze afweging ligt ook besloten in het huidige EG-Verdrag (zie artikelen 16 en 86) en komt tot uitdrukking in de jurisprudentie van het Hof van Justitie³. In het recente Witboek over diensten van algemeen belang⁴ stelt de Europese Commissie vast dat het streven naar een open en concurrerende markt verenigbaar is met de doelstelling om kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang te ontwikkelen (zo nodig door een beroep te doen op artikel 86 lid 2). De Commissie benadrukt daarbij dat het de publieke taken zijn die worden beschermd, en niet zozeer de manier waarop deze worden vervuld.

Aan de behoefte aan meer rechtszekerheid in verband met de toepassing van in het bijzonder de regels voor staatssteun en voor overheidsopdrachten wil de Europese Commissie tegemoetkomen door nog in 2005 meer duidelijkheid te scheppen.

De lidstaten vertonen onderling grote verschillen in de wijze van organisatie van diensten van algemeen belang. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel respecteert de Europese Unie op zich deze verscheidenheid; zij stelt zich in beginsel ook neutraal op ten aanzien van de rol die overheden daarbij spelen. Bij de precieze vormgeving moeten de lidstaten zich wel houden aan de randvoorwaarden die het Europese recht stelt.

Nederland wordt met die randvoorwaarden onder meer geconfronteerd bij de invoering van een nieuw verzekeringsstelsel voor de gezondheidszorg (zie kader).

3 Een recent voorbeeld daarvan is het Altmark-arrest over subsidies aan regionaal openbaar vervoer (zaak-280/00). Zie de annotatie van F.B. Ronkes Agerbeek in: *Markt & Mededinging*, 2003 nr. 6, pp. 213-217.

4 COM(2004) 374 van 12 mei 2004. Het kabinet heeft dit Witboek zonder meer positief ontvangen (zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 22 112, nr. 348).

De Europese context van een basisverzekering in de zorg

In 2006 wordt een nieuwe algemene zorgverzekering ingevoerd. Het kabinet heeft gekozen voor een privaatrechtelijke vormgeving van de wettelijke zorgverzekering met sterke publieke waarborgen. Ook de SER heeft voor deze vorm de voorkeur uitgesproken. In eerdere aan de regering uitgebrachte rapporten is echter geconcludeerd dat een privaatrechtelijke vormgeving in combinatie met publieke waarborgen zoals acceptatieplicht en verbod op premiedifferentiatie strijdig zou kunnen zijn met het Europees recht (in het bijzonder de Derde Schaderichtlijn).

De invloed van het Europees recht op het nationale zorgstelsel is vooral gebaseerd op de regels voor de interne markt. Het gaat hierbij om verdragsregels inzake het vrije verkeer, maar ook om de harmonisatiemaatregelen. Van de Gronden heeft verschillende varianten van zorgverzekeringen onderzocht op mogelijke strijdigheid met het Europees recht. Het beeld dat hieruit voortvloeit, is nogal paradoxaal. Een volledig publiekrechtelijke variant beperkt het vrije verkeer het meest, maar levert de minste EG-rechtelijke problemen op, vooral omdat op een dergelijke variant de Derde Schaderichtlijn niet van toepassing is. Varianten waarin het particulier initiatief een belangrijke rol speelt, laten de meeste ruimte voor de interne markt, maar leveren de meeste juridische knelpunten op. Een opmerkelijke conclusie in het licht van het evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan de lidstaten in het kader van het vrije verkeer verplicht zijn de minst beperkende maatregelen te kiezen. Opties om dit probleem te verhelpen zijn volgens Van de Gronden onder meer aanpassing van de Derde Schaderichtlijn of speciale Europese regelgeving voor zorgverzekeringen.

In het EG-recht, zeker ook in de rechtspraak van het Hof, zijn evenwel voorzieningen ingebouwd waarin rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van de zorgsector. De Europese Commissie heeft – in antwoord op vragen van het kabinet – aangegeven dat zij het gerechtvaardigd acht dat in een privaatrechtelijk verzekeringsstelsel een acceptatieplicht, pakketomschrijving en een verbod op premiedifferentiatie (met bijbehorend risicovereveningssysteem) worden opgelegd met een beroep op artikel 54 van de Derde Schaderichtlijn (artikel 54 regelt een uitzonderingsregime voor bepaalde ziektekostenverzekeringen).

- Bron: J.W. van de Gronden, *Zorg tussen lidstaat en interne markt: Zorgverzekeringen, EG-recht en particulier initiatief*, Den Haag 2003.

In het Witboek heeft de Europese Commissie overigens aangekondigd in de loop van 2005 een afzonderlijke mededeling over sociale diensten en gezondheidsdiensten te zullen uitbrengen. Daarin wil zij een systematische aanpak ontwikkelen om “de specifieke kenmerken van sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang in kaart te brengen en het kader te verduidelijken waarin zij aangeboden en gemoderniseerd kunnen worden”. Een verduidelijking van het onderscheid tussen de publieke taakstelling en de mechanismen voor het aanbieden en financieren van diensten van algemeen belang

moet “met name lidstaten die marktsystemen gebruiken om sociale diensten en gezondheidsdiensten te verlenen, helpen het mogelijke effect van het EU-mededingingsrecht te voorzien”⁵.

Opening van de interne markt voor diensten

De interne markt is nog niet voltooid. Belangrijke lacunes betreffen het vrije verkeer van diensten. Om de resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende dienstverlening te slechten heeft de Europese Commissie begin 2004 een ontwerpkaderrichtlijn uitgebracht⁶. De ontwerprijtlijn betreft in principe alle diensten die als een economische activiteit kunnen worden beschouwd (behalve voor onder meer vervoer en financiële diensten, waarvoor een eigen regime geldt). Over deze richtlijn zal de SER een afzonderlijk advies uitbrengen.

5.2.4 De EU en de GATS

Opzet en werking van de GATS

De General Agreement on Trade in Services (GATS) is een multilaterale kaderovereenkomst die het internationale dienstenverkeer ordent en die beoogt de toetredingsbarrières die landen hebben opgeworpen te slechten. In 2001 is een nieuwe ronde onderhandelingen begonnen tussen de leden van de World Trade Organisation (WTO).

De GATS heeft in beginsel betrekking op alle internationale handel in diensten, met uitzondering van diensten die bij de uitoefening van overheidsgezag worden verleend⁷. Dergelijke diensten worden omschreven als diensten die noch op commerciële basis worden aangeboden, noch in concurrentie staan met andere dienstverleners (zie art. I: 3b en 3c van de GATS).

De harde kern van de GATS bestaat uit de algemene verplichtingen ten aanzien van transparantie en van non-discriminatie (MFN-behandeling) tussen leden van de WTO. De non-discriminatieverplichting laat overigens de communautaire preferentie binnen de EU intact; zij kan bijvoorbeeld wel inhouden dat bij de regelingen voor de erkenning van diploma's niet gediscrimineerd mag worden *tussen derde landen*⁸.

Verdergaande verplichtingen – in het bijzonder met betrekking tot het openen van dienstenmarkten voor aanbieders uit andere landen – zijn afhankelijk van de verbintenissen

5 COM(2004) 374, p. 18.

6 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn over diensten in de interne markt*, COM(2004) 2, Brussel, 5 maart 2004.

7 Alsmede van een flink deel van het luchtvervoer.

8 Zie: M.C.E.J. Bronckers en G.A.V.C. Desmedt, *De invloed van de WTO op het onderwijsbestel*, ESB, 9 mei 2002, pp. D30-32.

die afzonderlijke landen (respectievelijk de EU⁹) zelf in de GATS aangaan (zie kader).

De Europese Commissie karakteriseert de werking van de GATS als volgt¹⁰:

Het resultaat van de GATS-regels is niet zozeer gelijke concurrentievoorwaarden zoals op de Europese interne markt, maar is beter te vergelijken met een weg waarop gestandaardiseerde borden ge- en verboden aangeven waaraan men zich moet houden. De GATS kan ook beschouwd worden als een pakket verkeersregels waaraan de regeringen van de leden zich moeten houden wanneer ze wegmarkeringen aanbrengen en verkeersborden plaatsen.

De GATS laat dus aan landen veel ruimte om dienstensectoren naar eigen inzicht te reguleren, zolang ze zich maar aan de gezamenlijke verkeersregels houden. Landen kunnen zelf kiezen welke verbintenissen zij in de onderhandelingen willen aanbieden en welke zij uiteindelijk willen aangaan. Er wordt geen reciprociteit verlangd. Bovendien laten verbintenissen in de GATS de mogelijkheden onverlet om bepaalde beperkingen te handhaven en bijvoorbeeld openbardienstverplichtingen op te leggen.

De liberalisatie van het dienstenverkeer in de GATS wordt daardoor heel sterk van onderaf, door de afzonderlijke landen, bepaald. Binnen de EU geldt dat het openen van een nationaal bestel voor concurrentie ook betrekking moet hebben op aanbieders uit andere lidstaten; buiten de EU gaat deze regel niet op. In het kader van de GATS bepalen landen zelf tot welke dienstenmarkten zij aanbieders uit andere landen toegang willen geven (maar een eenmaal gegeven markttoegang kan niet of nauwelijks meer worden teruggedraaid).

Opstelling van de EU in de GATS

In de lopende onderhandelingsronde heeft de EU verzoeken ('requests') en aanbiedingen ('offers') met betrekking tot markttoegang en nationale behandeling in de verschillende dienstensectoren neergelegd. De aanbiedingen zijn afhankelijk gesteld van de vraag of andere WTO-leden substantiële aanbiedingen doen in sectoren waarvoor de EU verzoeken heeft ingediend.

De verzoeken om markttoegang en nationale behandeling die de EU heeft gedaan, hebben op een uitzondering na geen betrekking op gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening of onderwijs. Alleen in de richting van de VS heeft de EU het verzoek ingediend voor markttoegang voor privaat gefinancierd hoger onderwijs.

De aanbiedingen van de EU voor markttoegang hebben nadrukkelijk géén betrekking op gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, op onderwijs of op audiovisuele diensten (maar wel op bijvoorbeeld zakelijke dienstverlening, diensten in verband met computers, post en telecommunicatie).

De EU heeft een 'zeer klein aantal' verzoeken van vooral ontwikkelingslanden ontvangen om bestaande beperkingen in de subsectoren ziekenhuizen en maatschappelijke dienst-

9 Het gemeenschappelijke handelsbeleid is een communautaire bevoegdheid. Dit geldt, met enige uitzonderingen, ook voor de handel in diensten.

10 Europese Commissie DG Handel, *Verzoek van de WTO-leden aan de EG en haar lidstaten om betere markttoegang op het gebied van diensten* (discussienota), november 2002, par. IV.E.

verlening op te heffen. Zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden hebben verzoeken aan de EU gericht die het onderwijs betreffen. Deze verzoeken variëren van specifiek tot vrij algemeen. De meeste verzoeken betreffen het hoger onderwijs, volwasseneneducatie en overige vormen van onderwijs; een aantal landen verzoekt echter ook om de opheffing van de bestaande beperkingen voor basis- en voortgezet onderwijs. Bij brief van 25 februari 2005 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de GATS-onderhandelingen.

5.3 Quasi-markten voor publieke dienstverlening

5.3.1 Wat zijn quasi-markten?

Gereguleerde concurrentie

De Europese en nationale wetgeving biedt het rechtskader voor ondernemerschap in publieke dienstverlening. Dit kader vormt het institutionele raamwerk waarbinnen de instellingen zich kunnen bewegen. Men spreekt in verband ook wel van quasi-markten om aan te geven dat we te maken hebben met gereguleerde marktwerking. De vrijheid van ondernemen wordt ingeperkt omdat men ervan uitgaat dat vrije concurrentie afbreuk kan doen aan bepaalde publieke belangen die met de dienstverlening zijn gemoeid. In economische termen: er is sprake van een marktfalen dat voor de overheid een reden is om in de betreffende sector te interveniëren door middel van regelgeving, financiering en/of subsidiëring.

De werking van een quasi-markt

Gevolg van de overheidsinterventies is dat publieke dienstverlening zich afspeelt op quasi-markten die op zeer verschillende manieren functioneren. Factoren die hierbij een rol spelen zijn:

- *De ruimte voor concurrentie tussen aanbieders.* Bij vele vormen van publieke dienstverlening is de intensiteit van de concurrentie tussen aanbieders maar beperkt. Een belangrijke oorzaak hiervan is het bestaan van regionale monopolies. Het bestaan van deze monopolies heeft alles te maken met de beleidsdynamiek voor verschillende vormen van publieke dienstverlening. Zo bevinden veel nutsvoorzieningen zich nog in een transitiefase waarbij wettelijke monopolies gefaseerd moeten plaatsmaken voor gereguleerde concurrentie. Marktconcentraties kunnen dan als een overgangsprobleem worden gezien¹¹.

Aan de andere kant hebben beleidsmaatregelen ook het (soms onbedoelde) effect dat ze nieuwe marktconcentraties veroorzaken. In het beroepsonderwijs heeft een fusiegolf plaatsgevonden in het kader van het streven naar schaalvergroting. Daardoor zijn

11 Dit is niet het geval als er sprake is van een natuurlijk monopolie. Bij een natuurlijk monopolie is de dienstverlening afhankelijk van fysieke netwerken die niet (of tegen hoge kosten) gedupliceerd of vervreemd kunnen worden. Overheidsbeheer of regulering moet in deze gevallen voor eerlijke marktverhoudingen zorgen.

regionaal bepaalde marktconcentraties ontstaan die de keuzevrijheid van afnemers beperken en de toetreding van nieuwkomers bemoeilijken.

- *Regulering van prijzen en/of hoeveelheden.* De concurrentie op quasi-markten wordt verder ingeperkt door prijsregulering en aanbodsturing. Hierbij kan men denken aan huren in de sociale huursector, de tarieven van de gezondheidszorg en de collegegelden van het hoger onderwijs. Een en ander gebeurt vaak ook nog in combinatie met een vorm van aanbodsturing, zoals de numerus fixus voor bepaalde opleidingen en de regulering van de budgettaire ruimte in de gezondheidszorg.

Markten zijn maakbaar

In het proces van vermaatschappelijking dat in hoofdstuk 3 is beschreven, is veel ervaring opgedaan met de effecten van verschillende markt vormen voor enerzijds de prikkels voor ondernemerschap en anderzijds de borging van publieke belangen. De markten voor publieke dienstverlening zijn in die zin in toenemende mate maakbaar: er kan een concurrentiemodaliteit worden gekozen die het beste aan de betrokken belangen tegemoet komt. In grote lijnen kan gekozen worden uit drie marktmodellen die gerangschikt zijn naar de mate waarin zij ruimte bieden aan concurrentie tussen aanbieders.

De eerste vorm is *maatstafconcurrentie*. Dit is een typische vorm van quasi-concurrentie die kan worden toegepast als toetreding van en switchen tussen aanbieders in een sector niet mogelijk is. Denk aan echte overheidsmonopolies zoals de politie of diensten die werken met zogenoemde essential facilities waarbij de infrastructuur onvervreemdbaar is. Er kan dan concurrentie worden gesimuleerd door prestaties meetbaar te maken en te gaan ijken op een 'benchmark'.

Bij de tweede vorm – *concurrentie om de markt* – worden monopolies betwistbaar gemaakt door middel van aanbesteding. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij het openbaar vervoer met onderdelen van het spoornet (HSL-Zuid, NoordNed). Het monopolie blijft bij deze markt vorm bestaan in de vorm van de concessie maar wordt periodiek via aanbesteding onder concurrentie gesteld.

Bij het derde model spreken we van *concurrentie op de markt*. Hiervoor moet toetreding tot de markt mogelijk zijn waarbij de intensiteit van de concurrentie gereguleerd kan worden via prijsbeleid of aanbodsturing. De geliberaliseerde nutsvoorzieningen (energie, post en telecommunicatie) zijn hier een goed voorbeeld van.

5.3.2 *Het nut van een gelijk speelveld*

Een belangrijk ijkpunt voor de effectiviteit van de marktordening voor publieke dienstverlening is de aanwezigheid van een gelijk speelveld. Achtergrond van de wens voor een gelijk speelveld is de stelling dat eerlijke concurrentie tussen aanbieders van goederen en diensten in het algemeen gunstig is voor de welvaart. De vraag kan echter worden gesteld of dit ook geldt voor takken van publieke dienstverlening die in dit advies centraal staan.

Twee interpretaties

De eerste vraag die in dit verband gesteld moet worden is: wat is een gelijk speelveld? Het CPB onderscheidt twee gebruikelijke interpretaties van dit begrip¹². In de *eerste plaats* heeft een gelijk speelveld betrekking op de regels die gelden voor ondernemingen in een bepaalde sector. Volgens dit criterium betekent een gelijk speelveld dat alle regels hetzelfde zijn voor alle ondernemingen: gelijke monniken, gelijke kappen. De overheid is op deze manier geen oorzaak van eventuele verschillen in concurrentiekracht tussen ondernemingen.

Dat laat dus onverlet dat de *uitkomst* van de concurrentiestrijd wel degelijk ongelijk kan zijn, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van marktmacht of het vermogen om efficiënter te produceren. De *tweede interpretatie* van het begrip gelijk speelveld wil juist deze vorm van ongelijkheid opheffen. Het gelijke speelveld wordt dan gezien als een uitkomst waarbij alle ondernemingen een gelijke verwachte winst hebben. Merk op dat deze interpretatie niets zegt over de aard van het concurrentiemechanisme. Een oligopolie kan ook een gelijk speelveld inhouden, zolang de marktpartijen maar allen eenzelfde winstverwachting hebben.

Het nut van discriminerende regels: transitie markten...

Het onderscheid tussen twee vormen van een gelijk speelveld kan helpen om een aantal aspecten van het overheidsbeleid in perspectief te plaatsen. Zo hanteert de overheid vooral in transitie markten¹³ asymmetrische regels: verschillende regels voor verschillende marktpartijen. Gevestigde marktpartijen met een concurrentievoorsprong worden door de regelgeving met opzet benadeeld om een gelijk speelveld als uitkomst te realiseren. Een voorbeeld is KPN die als de voormalige houder van het wettelijke monopolie door de Telecommunicatiewet als een onderneming met een ‘aanmerkelijke marktmacht’ wordt beschouwd. Daardoor heeft KPN te maken met een verzwaard toezichtregime van OPTA waaraan de nieuwkomers op de markt niet hoeven te voldoen. Op die manier wordt de toetreding van nieuwe concurrenten bevorderd en kan de markt op termijn toegroeien naar meer gelijkwaardige concurrentieverhoudingen.

... en ‘cherry picking’

Een andere reden voor discriminerende of asymmetrisch regels is om ongewenste effecten van een gelijk speelveld te redresseren. Men gaat er in dit geval van uit dat een ongelijk speelveld vanuit welvaartsoogpunt de voorkeur verdient. Een voorbeeld is de wijze waarop in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs onderscheid wordt gemaakt tussen bekostigde en aangewezen of niet-bekostigde instellingen. Dit zijn private aanbieders die geen overheidssubsidie ontvangen, maar waarvan de diploma’s gelijkwaardig zijn

12 M. Appelman, J. Gorter, M. Lijesen, S. Onderstal en R. Venniker, *Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field*, CPB Document no. 32, Den Haag 2003.

13 Dit zijn markten die voorheen gedomineerd werden door een (wettelijk) monopolie. Liberalisering moet ervoor zorgen dat op deze markten een transitie tot stand komt naar een marktsituatie met meer ruimte voor concurrentie.

aan die van de bekostigde instellingen¹⁴. Een argument dat vaak gebruikt wordt om dit onderscheid in stand te houden is dat een gelijk speelveld in de vorm van een open bestel het ongewenste effect heeft dat kleine of niet-rendabele opleidingen zullen verdwijnen. Deze opleidingen worden nu in stand gehouden door interne kruissubsidies, maar de ruimte voor kruissubsidiëring in deze vorm wordt beperkt als nieuwe toetreders alleen de krenten uit de pap halen ('cherry picking'). Daarmee wordt bedoeld dat nieuwkomers uit een gedifferentieerd dienstenpakket alleen de meest rendabele activiteiten kiezen, waardoor de economische basis van al bestaande 'universele' dienstverleners onder druk komt te staan.

Discriminatie vraagt uitleg

De overheid heeft wel wat uit te leggen als zij het beginsel 'gelijke monniken, gelijke kappen' terzijde schuift. De beschuldiging dat zij in strijd handelt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – in het bijzonder het beginsel van rechtsgelijkheid – is in dat geval snel gevonden. Het CPB ziet twee motieven die een inbreuk op dit beginsel kunnen rechtvaardigen, namelijk een economisch motief (het bevorderen van innovatie) en een politiek motief (herverdeling van inkomen). Daarbij moet uiteraard een afweging worden gemaakt of de baten van de asymmetrische regels groter zijn dan de kosten.

Juist op dit punt is nog een wereld te winnen. Het overheidsbeleid kan op diverse terreinen van publieke dienstverlening aan kracht winnen als het beleid vaker wordt herijkt, waarbij op basis van welvaartsoverwegingen nieuwe institutionele arrangementen worden gewogen. Zo is het ongelijke speelveld in het beroeps- en hoger onderwijs niet gebaseerd op actuele economische of politieke motieven. Het huidige systeem, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bekostigde en aangewezen instellingen, is historisch zo gegroeid¹⁵. De mate van ongelijkheid in de onderwijssector moet overigens ook niet worden overschat. In beginsel is er nu al sprake van een open bestel in het beroeps- en hoger onderwijs. Volgens de wet mag iedere school de status van bekostigde instelling aanvragen en zijn er vanuit de regelgeving dus geen hindernissen om tot het publieke bestel toe te treden¹⁶. In de praktijk gebeurt dat echter nooit en dat suggereert dat de kosten-batenanalyse voor mogelijke toetreders tot het publieke bestel door de additionele regulering en de macrodoelmatigheidstoets negatief uitpakt.

Naar een gelijk speelveld: leren en experimenteren

In de afgelopen vijftien jaar is in de beleidspraktijk veel ervaring opgedaan met de hobbels en obstakels op weg naar een meer gelijkwaardig speelveld. Van belang voor de dis-

14 Toelating gaat gepaard met een hele reeks eisen zoals administratieve eisen, locatie-eisen, een eis voor een acceptatieplicht, controle van de hoogte van college- en lesgeld en een breedte-eis waarmee een breed opleidingsaanbod moet worden gewaarborgd. Zie: K. Burger, A. Hoen, R. Venniker en D. Webbink, *Een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*, CPB document no. 70, Den Haag 2004, p. 32.

15 Zie: Appelman c.s., *Equal rules or equal opportunities?*, op.cit., p. 48.

16 Appelman c.s., *Equal rules or equal opportunities?*, op.cit., p. 45.

cussie rond ondernemerschap in publieke dienstverlening is vooral dat met deze ervaring lering valt te trekken over de manier waarop mogelijke ongewenste neveneffecten kunnen worden gecorrigeerd. Zo zijn er verschillende modaliteiten die cherry picking bij openstelling van een sector voor concurrentie kunnen voorkomen (zie kader). Leren en experimenteren, dat is wat de raad betreft het startpunt voor het bewerkstelligen van een gelijk speelveld voor ondernemende instellingen in publieke dienstverlening.

Hoe voorkom je cherry picking?

De methodes die bij cherry picking kunnen worden toegepast gaan uit van het begrip universele dienst. Een universele dienst houdt in dat de aanbieder verplicht is om rendabele en onrendabele onderdelen van het dienstenpakket te leveren. Zo rust op TPG als houder van het postmonopolie de plicht om de post in het hele land te bestellen, dus zowel in dichtbevolkte als dunbevolkte gebieden. Hiermee blijft het systeem van interne kruissubsidiëring in feite in stand.

De kunst is nu om een prikkel voor ondernemerschap in te bouwen. Dat kan op verschillende manieren.

Een *eerste* methode is om de universele dienst als een pakket aan te besteden. Daarmee wordt het monopolie dat op de universele dienst rust, periodiek onder concurrentie gesteld.

Een *tweede* methode is regulering van de toetreding. Daarbij kan aan nieuwkomers de verplichting worden opgelegd om onrendabele onderdelen van de publieke dienst in stand te houden. Dit systeem wordt in het Nederlandse beroeps- en hoger onderwijs toegepast waar instellingen moeten voldoen aan een breedte-eis die inhoudt dat een breed opleidingsaanbod wordt gewaarborgd. In feite is deze breedte-eis dus een middel om cherry picking bij een open bestel te voorkomen. Een *derde* methode is opsplitsing van de universele dienst waarbij de niet-rendabele onderdelen worden aanbesteed, met een vergoeding voor openbare dienstverplichtingen. Deze methode wordt in het openbaar vervoer toegepast.

De *vierde* methode is vrije toetreding in combinatie met subsidiëring van onrendabele diensten. Als alternatief voor een subsidie kan worden gedacht aan het instellen van een fonds dat de onrendabele diensten financiert. Dit fonds kan bijvoorbeeld door heffingen of verevening worden gevuld.

- Bronnen: E. van Damme e.a., Vier vragen bij universele dienstverlening, ESB 1999, p. 284; K. Burger e.a., Een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, CPB document no. 70, Den Haag 2004, p. 40.

5.3.3 Het gelijkheidsbeginsel in hybride markten

In zogenoemde hybride markten wint het gelijkheidsbeginsel aan betekenis. Op dit soort markten zijn zowel particuliere bedrijven als (semi-)overheidsinstanties actief. Mede hierom is in het EU-verdrag een bepaling opgenomen die het de lidstaten verbiedt ten aanzien van ‘openbare bedrijven’ maatregelen te nemen die in strijd zijn met het kartel-

verbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie van het EG-verdrag¹⁷. Dit artikel moet voorkomen dat ondernemingen die zich bezighouden met taken van algemeen economisch belang, door de overheid machtsmiddelen krijgen aangereikt waarmee ze de concurrentie op oneigenlijke wijze kunnen weren of bestrijden.

In het verlengde van dit doel speelt in Nederland de discussie over het vraagstuk Markt en Overheid. Het gaat hier om de vraag of er regelgeving nodig is om een gelijk speelveld te waarborgen wanneer overheidsorganisaties met particuliere ondernemingen in concurrentie treden¹⁸. Mogelijke factoren die een gelijk speelveld in de weg staan zijn:

- wettelijke monopolies;
- regelgevende bevoegdheden;
- het gebruik van publieke middelen (menselijk en financieel kapitaal) voor commerciële activiteiten;
- een aan de overheid gelieerde organisatie zal minder snel failliet gaan.

Daar staat tegenover dat publieke organisaties in de concurrentieslag met reguliere ondernemingen nadelen ondervinden. Zo zijn er kostennadelen door de vaak relatief dure arbeidsvoorwaarden in de semi-publieke sector en een beperkte toegang tot de kapitaalmarkt. Bovendien geldt voor sommige organisaties dat men weinig ervaring heeft met opereren in een commerciële omgeving. Wat 'gelijk' betekent op een hybride speelveld is dus een kwestie van plussen en minnen. Dat komt de transparantie van de markt bepaald niet ten goede.

Zijn gedragsregels de oplossing?

Na een jarenlange discussie is er eindelijk zicht op maatregelen van de overheid om het vraagstuk van Markt en Overheid aan te pakken¹⁹. Het kabinet is van plan om gedragsregels in de Mededingingswet op te nemen die een gelijk speelveld op hybride markten moeten waarborgen²⁰. De precieze invulling van de regels is nog onbekend. Het zal volgens het kabinet in ieder geval gaan om regels voor:

- de prijsberekening van ondernemersactiviteiten;
- het gebruik van gegevens die voor de uitvoering van de publieke taak zijn verkregen;
- een verplichting tot organisatorische scheiding ter voorkoming van functievermenging.

Regulering van de toetreding

De SER betreurt het dat het kabinet eerdere plannen om de problematiek van Markt en Overheid door regulering van de toetreding aan te pakken, heeft ingetrokken. In zijn advies *Markt en Overheid* heeft de raad betoogd dat toetredingregels effectiever zijn dan gedragsregels omdat gedragsregels een vorm van symptoombestrijding zijn: ze nemen de

17 Het gaat om artikel 86, lid 1 van het EG-Verdrag (respectievelijk art. III - 166 lid 1 van het grondwettelijk verdrag).

18 Zie SER-advies *Markt en overheid*, publicatienr. 99/12, Den Haag 1999.

19 De aanbevelingen van de werkgroep Markt en Overheid ('commissie-Cohen') werden in 1997 kamerbreed onderschreven. Het in 2001 door het kabinet-Kok II ingediende wetsvoorstel werd aangehouden en begin 2004 door het huidige kabinet weer ingetrokken.

20 Tweede Kamer 2003-2004, 28 050, nr. 7.

oorzaak van de ongelijke concurrentieverhoudingen niet weg²¹. Juist voor (potentieel) benadeelde ondernemingen is het van belang dat *vooraf* zoveel mogelijk wordt gewaarborgd dat oneerlijke concurrentie niet of zo min mogelijk optreedt.

De toetredingsregels die de SER in zijn advies voor ogen stonden berusten op twee elementen²²:

- Er moet vooraf door een democratisch orgaan een expliciete afweging worden gemaakt of een overheidsorganisatie economische activiteiten kan verrichten waarbij concurrentie met derden optreedt. Bij deze afweging hoort een kosten-batenanalyse van de voorgenomen activiteit waarbij rekening wordt gehouden met de marktpositie van de verschillende, direct belanghebbenden. Van de overheid mag ook een inspanningsverplichting worden verwacht om deze belanghebbenden tijdig te informeren over het voorgenomen besluit.
- Bij een positief besluit worden de economische activiteiten in beginsel ondergebracht in een afzonderlijke privaatrechtelijke rechtspersoon. Hiermee kan mogelijke kruis-subsidiëring transparant worden gemaakt en wordt tevens een waarborg ingebouwd om mogelijke functievermenging te voorkomen.

5.3.4 *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 dienstverlening die in verschillende opzichten zeer bepalend is voor het welzijn van een samenleving.

Het belang van differentiatie...

Dat betekent echter niet dat de behoeften en wensen van burgers ten aanzien van publieke dienstverlening gelijk zijn. Net als bij gewone producten en diensten hebben mensen uiteenlopende wensen voor allerlei vormen van publieke dienstverlening. Het stimuleren van ondernemerschap is ook hier bij uitstek het middel om hieraan door maatwerk tegemoet te komen en het maatwerk van de dienstverlening te vergroten. 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? Dit is de betekenis van de tweede vraag van de adviesaanvraag die verwijst naar de ruimte voor kwaliteits- en prijsverschillen bij ondernemerschap in de publieke dienstverlening.

21 SER-advies *Markt en overheid*, publicatienr. 99/12, Den Haag 1999, p. 54.

22 SER-advies *Markt en overheid*, op.cit., pp. 55-57.

De raad vindt dat de prikkels van het ondernemerschap voor differentiatie van de publieke dienstverlening zo goed mogelijk benut moeten worden. Het is niet meer van deze tijd om diensten met een publiek belang als eenheidsworst aan te bieden. Burgers zijn in toenemende mate ‘monniken’ (afnemers van een dienst) die verschillende kappen dragen. Zij verlangen maatwerk, dienstverlening toegesneden op hun specifieke situatie. Het aanbod moet hierop binnen de randvoorwaarden van de publieke opdracht kunnen inspelen. Dat betekent dat:

- 1 het contact tussen klant en aanbieder zo nauw mogelijk moet zijn;
- 2 de aanbieder de ruimte moet hebben om te differentiëren in het aanbod; en
- 3 de aanbieder een financiële prikkel ervaart om de wensen van de klant in de praktijk te brengen.

Een centrale bureaucratie kan moeilijk aan deze eisen voldoen. Zoals Tjeenk Willink stelt, laten centrale bureaucratieën te weinig ruimte voor verscheidenheid omdat ze de neiging hebben het gelijkheidsbeginsel om te draaien: “gelijke behandeling vereist gelijke gevallen”²³. De mogelijkheid voor differentiatie van de dienstverlening staat of valt dus met de ruimte voor decentrale besluitvorming en prikkels voor ondernemerschap.

...versus betaalbaarheid en rechtsgelijkheid

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. Deze eis speelt een rol in sectoren zoals de woningmarkt waar het verdelingsmotief een reden is voor overheidsinterventie. Een grotere keuzevrijheid heeft een prijskaartje, en het is de vraag of iedereen de extra kosten van een op maat gesneden aanbod kan betalen²⁴.

In de *tweede plaats* kan differentiatie in het aanbod van publieke dienstverlening op gespannen voet staan met het beginsel van rechtsgelijkheid. Maatwerk houdt in dat een publieke voorziening in zekere mate een particulier karakter krijgt doordat de voorziening niet langer in dezelfde vorm voor iedere burger beschikbaar is. Daar staat tegenover dat burgers een grotere keuzevrijheid wordt geboden. Bij voldoende concurrentie tussen aanbieders wordt het minder waarschijnlijk dat individuele afnemers tegen een rantsoenering van hun vraag aanlopen. Vanuit die optiek bezien, wordt de noodzaak om via regelgeving waarborgen voor het beginsel van rechtsgelijkheid in te bouwen ook minder urgent. De raad interpreteert het beginsel van rechtsgelijkheid in publieke dienstverlening dat burgers in gelijke gevallen kunnen beschikken over gelijke voorzieningen. Een uiteenlopende vraag mag rekenen op een uiteenlopend aanbod.

23 Zie: H.J. Tjeenk Willink, De herwaardering van het particulier initiatief, in: P. Dekker, *Particulier initiatief en publiek belang*, op.cit., p. 33.

24 Zie in dat kader de kanttekeningen van de raad bij het gebruik van vouchers in de sociale huursector. SER-advies, *Toekomstgericht woonbeleid*, publicatienr. 00/10, Den Haag 2000, p. 33.

5.3.5 *Het beheersen van risico's*

Ondernemerschap is in de visie van de raad een zeer geschikt instrument om publieke dienstverlening een gewenste mate van dynamiek en differentiatie te geven. De raad realiseert zich dat daarmee een bepaalde mate van ondernemingsrisico bij het verlenen van dit soort diensten niet kan worden ontlopen. Hij is echter van mening dat mogelijke risico's op verschillende manieren goed beheerst kunnen worden.

Aard van de risico's

In de transacties die aan de publieke dienstverlening ten grondslag liggen, zal altijd een bepaalde mate van risico aanwezig zijn (zie paragraaf 3.4). Dit heeft te maken met informatieasymmetrie die bij diensten met een publiek belang tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers bestaat. Achtergrond is dat de voorwaarden van de transactie niet vooraf met volledige zekerheid zijn vast te leggen. Hoe ziet de innovatie eruit die de centrale overheid zo graag gerealiseerd ziet? Hoe ver kan de ondernemende instelling gaan met het leveren van maatwerk aan cliënten? Dat zijn vragen die alleen op de werkvloer kunnen worden beantwoord of die kennis vragen die pas achteraf beschikbaar is, dus na het daadwerkelijk tot stand brengen van de dienstverlening.

Gegeven de verschillende transacties in de keten van opdrachtgevers-opdrachtnemers zullen ook de risico's uiteenlopen:

- De overheid heeft als systeemverantwoordelijke en uiteindelijke opdrachtgever vaak een grote afstand tot de werkvloer waar de dienstverlening plaatsvindt. Het is daarmee moeilijk vast te stellen of de dienstverlening voldoet aan alle publieke belangen die de overheid wenst te waarborgen zoals toegankelijkheid en kwaliteit. Inspecties en toezichthouders moeten als verlengstuk van de opdrachtgevende overheid die onzekerheid zoveel mogelijk reduceren.
- Instellingen lopen financiële risico's als exploitatieverliezen ten laste van het eigen vermogen komen en niet door derden worden gedekt (bijvoorbeeld een overheid).
- Cliënten en burgers lopen het risico dat de geleverde diensten niet voldoen aan hun verwachtingen en/of de contractuele voorwaarden.

Beheersing van risico's...

De systeemverantwoordelijkheid van de overheid impliceert volgens de raad dat de overheid ervoor moet zorgen dat ondernemingen in publieke dienstverlening de ruimte hebben om de juiste instrumenten in te zetten waarmee operationele en financiële risico's zo goed mogelijk kunnen worden afgedekt. Voor een deel betekent dit een adequate controle door en verantwoording naar de horizontale en verticale toezichthoudende organen (zie verder paragraaf 4.5). Voor een ander deel moeten er instrumentele keuzes worden gemaakt om de gevolgen van mogelijke financiële risico's voor de continuïteit van de dienstverlening te beperken.

...vraagt vermogensbuffers

Het belangrijkste wapen voor individuele instellingen tegen financiële risico's is een vermogensbuffer. We spreken dan over de *solvabiliteit* van een onderneming die tot uitdrukking wordt gebracht als de verhouding tussen eigen vermogen en schulden. Het eigen vermogen vormt als het ware een buffer die in economisch moeilijke tijden kan worden ingezet om exploitatieverliezen te dekken. Bij mogelijke overschotten op de exploitatie kunnen middelen aan de reserves worden toegevoegd.

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. Uit een recent overzicht van het Waarborgfonds voor de zorgsector blijkt bijvoorbeeld dat de gemiddelde solvabiliteit van de circa 1000 aangesloten instellingen in 2003 10,5 procent was²⁵. Hierbij kan worden aangetekend dat de solvabiliteit van de ongeveer 1600 instellingen die *niet* bij het waarborgfonds zijn aangesloten nog lager is, namelijk tussen de 0 en 5 procent²⁶. Vanuit financieel oogpunt moet er in verschillende sectoren met andere woorden nog het nodige gebeuren om een solide basis voor ondernemerschap te creëren²⁷.

De raad ziet verschillende mogelijkheden om dit transitieproces naar gezonde financiële verhoudingen in goede banen te leiden. Op het niveau van de instellingen is een cultuuromslag in het financiële beleid nodig. Het opbouwen van financiële reserves zal onderdeel moeten worden van een bewuste strategie om de solvabiliteit over een bepaalde periode 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

-
- 25 De Algemene Rekenkamer kwam in een eerder onderzoek 'Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk' tot een gemiddelde solvabiliteit in de periode 1995-1997 van 37 procent. Dit veel hogere percentage wordt verklaard door de doelgroep van het onderzoek. Daarin zaten publieke instellingen zoals de politieregio's en typische uitvoeringsinstellingen zoals RDW, Kadaster en de IB-Groep die bij de uitvoering van hun taken niet op een open markt actief zijn. Belangrijkste conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat het beleid van verschillende ministeries op het gebied van vermogensvorming bij genoemde instellingen nog onvoldoende ontwikkeld is. Zie: *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk*, Tweede Kamer 1999-2000, 27 066 nr. 2.
- 26 Ter vergelijking: in het bedrijfsleven is een vermogensratio van circa 25 procent normaal. Zie: Hoogervorst worstelt met armoede in zorg, *Het Financieel Dagblad*, 25 januari 2005.
- 27 Hierbij moet worden opgemerkt dat er sprake is van een wederzijdse beïnvloeding. De prikkels van het ondernemerschap kunnen de bedrijfseconomische efficiëntie van instellingen stimuleren zodat er meer ruimte ontstaat om een vermogensbuffer op te bouwen.

zou bijvoorbeeld inhouden dat de overheid zelf onder bepaalde voorwaarden (achtergestelde) leningen gaat verstrekken. Dat is in de visie van de SER een vorm van subsidieverstrekking die zich slecht verhoudt tot de essentie van ondernemerschap: autonome besluitvorming, klantgerichtheid en een nadruk op innovatie en andere in financieel opzicht met risico's omgeven investeringen.

Wel ligt er een rol voor de overheid bij de vormgeving van een ultiem vangnet. Het publieke belang van de dienstverlening in bepaalde sectoren houdt in dat het vanuit maatschappelijk oogpunt soms ongewenst is dat de dienstverlening bij een faillissement van een instelling wordt gestaakt. In de praktijk bestaan er verschillende waarborgen om een dreigend faillissement te voorkomen of op te vangen. In operationele zin heeft de overheid in sommige sectoren de bevoegdheid om in te grijpen in het beleid van de instelling. Er vindt dan een ondertoezichtstelling plaats, ofwel een bestuur of een raad van toezicht wordt naar huis gestuurd. In financiële zin vinden we de constructie van een financieel fonds dat als redmiddel fungeert bij een faillissement. Een dergelijk fonds bestaat bijvoorbeeld voor de woningcorporaties²⁸. Het is belangrijk de functie van een dergelijk fonds te onderscheiden van het eerder genoemde waarborgfonds. Het waarborgfonds is niet bedoeld om de gevolgen van een faillissement op te vangen en is in beginsel dan ook geen instrument voor overheidsinterventie.

De raad onderschrijft de wenselijkheid van een ultiem vangnet voor ondernemende activiteiten in de publieke dienstverlening maar roept de overheid ook op tot behoedzaamheid. Maar de raad is hierbij vooral bezorgd over 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 kans bestaat dat de rekening voor falend ondernemingsbeleid uiteindelijk bij de overheid terecht komt.

5.4 Vraagsturing

Wat is vraagsturing?

Bij vermaatschappelijking van publieke dienstverlening (zie paragraaf 3.2) speelt het begrip vraagsturing een centrale rol. In de voorafgaande fase van verstatelijking stond aanbodsturing centraal: de overheid probeerde publieke belangen te waarborgen door de centrale planning van volume en prijzen. Burgers en cliënten hadden in dit model weinig tot niets te kiezen. In de fase van vermaatschappelijking komt hierin geleidelijk verandering. De centrale sturing van het aanbod wordt geleidelijk losgelaten en er komt meer ruimte voor vrijheid van ondernemen voor instellingen en keuzevrijheid door burgers en cliënten. Deze twee zaken – prikkels voor ondernemerschap en keuzevrijheid – zijn echter niet onafhankelijk van elkaar. Ondernemerschap wordt juist gestimuleerd als de (potentiële) klanten de keuze hebben om naar een concurrerende aanbieder te stappen. Kortom: als cliënten door onderhandeling of koopgedrag (switchen naar een ander)

28 Het gaat hier om het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Het CFV fungeert als toezichthouder voor de sector en heeft dus meer taken dan optreden als saneringsfonds. Voor een beschrijving, zie het kader in paragraaf 4.5.3.

invloed uit kunnen oefenen op de samenstelling van de dienstverlening die zij wensen af te nemen. Dat is de kern van het begrip vraagsturing.

Verschillende vormen van vraagsturing op verschillende niveaus

Daarmee zijn de problemen rondom de definiëring van het begrip vraagsturing niet voorbij. Op instrumenteel niveau is vraagsturing bij uitstek een containerbegrip. Zo zien Noordegraaf en Grit vraagsturing als een veelvormig en gelaagd fenomeen: ze varieert van vernieuwing op instrumenteel niveau (nieuwe instrumenten), via aanpassing op instellingsniveau (anders opererende instellingen), tot ingrepen op institutioneel niveau (nieuwe institutionele verhoudingen)²⁹.

Vraagsturing heeft allereerst betrekking op *nieuwe instrumenten* die ingezet worden om dienstverlening toe te snijden op de wensen van kritische klanten. Voorbeelden zijn de 'vouchers' voor onderwijsstudenten en de persoonsgebonden budgetten (pgb) voor zorgconsumenten. Vraagsturing heeft ook betrekking op het doorvoeren van organisatie- en managementvernieuwingen bij *instellingen* zelf. Instellingen proberen hun aanbod meer toe te snijden op de wensen van (potentiële) klanten en ze proberen de (ervaren) kwaliteit van de producten te optimaliseren, evenals het contact met de klanten. Daardoor worden de instellingen meer procesgestuurd ingericht: de gang van de klant door de instelling wordt gevolgd. Tot slot gaat vraagsturing ook om *nieuwe bestuurlijke verhoudingen*. Zo wordt in de zorgsector gewerkt aan een nieuwe stelsel filosofie en wordt in het verkeer en vervoer gezocht naar mogelijkheden om door prijsbeleid en beprijzing een mobiliteitsmarkt te scheppen.

Daarbij kan het element 'sturing' verschillend worden ingevuld door de vraag te stellen wie er stuurt of waarop wordt gestuurd.

Allereerst is er sturing *door* de vraag. Dit noemen we zo in het geval dat de keuzevrijheid van de individuele vrager centraal staat en de preferenties van de consument dus direct bepalend zijn voor de samenstelling van het aanbod.

Ten tweede is er sturing *op* de vraag. Sturing door de vraag moet worden onderscheiden van het optreden van zogenoemde zaakwaarnemers. Dit is de professionele tussenlaag die als intermediair voor de eindgebruikers kan optreden. Het bekendste voorbeeld is de huisarts die patiënten adviseert over een behandeling en ook doorverwijst naar een specifieke behandelaar. De sturende invloed van de zaakwaarnemer maakt dat we kunnen spreken van sturing *op* de vraag³⁰.

Ten derde is er ook sprake van sturing *van* de vraag. Op normatieve gronden kan worden geprobeerd het consumptiegedrag van cliënten doelbewust te beïnvloeden. Denk hierbij aan de Postbus 51-campagnes die burgers moeten aanzetten tot een grotere energiezuil-

29 Zie: M. Noordegraaf en K. Grit, Vragen over vraagsturing. De onvermijdelijke, maar 'onmogelijke' zoektocht naar gemoderniseerd bestuur, *Beleidswetenschap* 2004/3, pp. 204-207.

30 De WRR spreekt daarom van 'sturing door bemiddelaars' en reserveert de term vraagsturing voor sturing door de vraag, zoals hierboven beschreven. Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 158.

nigheid. In dit geval beoogt de overheid door informatievoorziening de vraag zo bij te sturen dat het gevraagde volume beter aansluit bij de beschikbare capaciteit. Het gaat hier dus om een sturing van de vraag als een geaggregeerde hoeveelheid³¹. In deze categorie wordt ook wel het ‘vraaggericht werken’ ondergebracht.

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. Zo wijst de WRR op de ‘illusie van de soevereine consument’ bij vele vormen van publieke dienstverlening³². Cliënten verkeren vaak in een afhankelijke positie (bijvoorbeeld van zaakwaarnemers) en ontberen de kennis om met verstand van zaken hun keuze te bepalen.

Deze opsomming geeft aan dat vraagsturing en ondernemerschap hand in hand gaan. Het probleem rondom vraagsturing is dat de overheid door regulering en interventies langs andere wegen (subsidiëren van de vraag) de ruimte voor ondernemerschap inperkt. Zo is een risico van aanbodfinanciering die niet persoonsvolgend is, dat dienstverleners onvoldoende financiële prikkels vanuit de vraagkant ervaren. Dat kan ertoe leiden dat de afstemming tussen aanbod en vraag tekortschiet. Bovendien kan aanbodfinanciering gepaard gaan met bekostigingsvoorwaarden die de handelingsvrijheid van instellingen inperken. Via vraagsturing kan de aansluiting tussen aanbod en vraag worden verbeterd door de dienstverlener betere financiële prikkels te bieden en een lagere regeldruk.

... vraagt leervermogen en flexibiliteit

De casestudies van de WRR over *Bewijzen van goede dienstverlening* in verschillende sectoren geven een vrij somber beeld over de ruimte die er in de praktijk bestaat voor vraagsturing. Zo is vaak niet voldaan aan de eis van een voldoende en voldoende gevarieerd aanbod. Men moet als huurder, gezien de wachtlijsten voor een woning in de sociale huursector, blij zijn met een aanbod van een corporatie. In zo’n situatie waarin het aanbod schaars is en dus kunstmatig (door regelgeving) gerantsoeneerd, valt er voor de individuele burger nu eenmaal weinig te kiezen.

Dat geldt eens te meer als de rationele afweging die ten grondslag ligt aan het mentale proces dat kiezen heet, niet gemaakt kan worden. Zo concludeert de WRR dat bij verschillende onderdelen van de *cure*sector in de gezondheidszorg er voor patiënten weinig te

31 De WRR gebruikt deze term voor een ander aspect, namelijk ‘vraaggericht werken’. Dit vindt plaats als aanbodge-richte organisaties hun dienstverlening klantvriendelijker maken. Zie: *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 158.

32 Zie: WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, op.cit., p. 229.

kiezen valt, omdat men daartoe eenvoudig weg niet toe in staat is. Bij de *care* waar de zorg een duurzamer karakter heeft, is echter meer ruimte voor vraagsturing. Ten slotte is volgens de WRR vaak niet voldaan aan de eis dat men over de voldoende kunde en kennis beschikt om een gewogen keuze te maken. Publieke dienstverlening is, vakinhoudelijk gezien, niet de meest eenvoudige vorm van dienstverlening en dat verklaart de rol en sturing van experts en professionals.

De SER onderschrijft de analyse van de WRR op deze punten. De raad is echter ook 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. Daarom bepleitte de SER in een eerder advies een grotere coördinatie van beleid en het opbouwen van expertise bij vraagstukken rondom privatisering en liberalisering³³. Hij was in dat advies van mening dat een belangrijke stap de oprichting zou zijn van een expertisecentrum dat zich gaat bezighouden met de voorbereiding, vormgeving en begeleiding van grote hervormingsoperaties zoals in de netwerkgebonden sectoren maar ook in de zorg en het onderwijs.

De raad constateert met genoegen dat de minister van Economische Zaken in 2002 een dergelijk centrum – het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken – heeft opgericht. De raad is echter van mening dat de werkzaamheden van dit centrum op een meer structurele manier bij het overheidsbeleid betrokken kunnen worden, zodat de lessen op het terrein van onder meer de vraagsturing duurzaam in het overheidsbeleid worden verankerd (geen rapporten voor de bureaula).

5.5 Prikkelen tot ondernemen in de publieke dienstverlening

5.5.1 Inleiding

Naast vraagsturing vormen prestatieprikkels een manier om ondernemerschap in publieke dienstverlening te richten op publieke belangen en de voorkeuren van afnemers. Deze prikkels kunnen een rol spelen als het niet mogelijk is om daadwerkelijk concurrentie tussen aanbieders te organiseren (een van de voorwaarden voor vraagsturing). Via prestatieprikkels kan in die situatie toch een vorm van concurrentie worden georganiseerd; men spreekt in dat geval wel van een quasi-markt. Twee soorten prikkels kunnen hierbij een rol spelen. In de eerste plaats gaat het om financiële prikkels als motiverende factor. In bepaalde gevallen zullen financiële prikkels echter contraproductief werken of ongewenste neveneffecten met zich mee brengen. In dat geval kan gebruik worden gemaakt van ex-post-evaluaties door klanten en deskundigen. Deze paragraaf beoogt de mogelijkheden van deze prikkels voor het ondernemerschap in publieke dienstverlening te onderzoeken.

33 SER-advies, *Sociaal-Economisch Beleid 2002-2006*, publicatienr. 02/08, Den Haag 2002, p. 194.

5.5.2 *Waarom prestatieprikkels?*

Financiële prikkels

Er zijn twee redenen om prestatieprikkels voor ondernemingen in de publieke dienstverlening in te voeren. De *eerste reden* is dat de overheid grip wil houden op de decentrale uitvoering van centraal beleid. Het is voor de overheid vaak moeilijk om te beoordelen in hoeverre de semi-publieke instellingen bijdragen aan het realiseren van haar eigen (overheids)doelstelling. Dat hangt samen met het gegeven dat deze instellingen – de opdrachtnemers – over een zekere informatievoorsprong beschikken. Die voorsprong kan zich voordoen op het vlak van hun inzet, hun capaciteiten en de resultaten die ze behalen. Door prestatie-afhankelijke beloning in te voeren kan de overheid er evenwel voor zorgen dat de belangen van de semi-publieke instellingen meer overeenkomen met haar eigen doelstellingen.

De overheid stuurt sinds jaar en dag vooral op de gemaakte kosten en het werkproces, door normen en regels te stellen voor de allocatie van middelen. Steeds meer verschuift echter de focus naar de geleverde producten. Net als in veel OESO-landen valt in Nederland een verschuiving waar te nemen naar bekostigingssystemen die daarop worden ingericht. De overheid voert op afstand de regie en spreekt de semi-publieke instellingen aan op resultaten van beleid. Sinds kort hanteert de overheid een beleidsbegroting die hierbij aansluit: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB). Daarbij hoort ook een andere manier van aansturen, bijvoorbeeld via prestatiecontracten en prestatiebeloning. Het kader laat zien wat de verschillen zijn tussen verschillende bekostigingssystematieken.

Input-, output- en effectfinanciering

De overheid sluit overeenkomsten met partijen over de bekostiging van publieke taken. VBTB kan ertoe leiden dat de bekostigingssystematiek meer prikkels en meer risico-elementen zal bevatten. Dit betekent een overstap van inputfinanciering naar output- en effectfinanciering. Wat is dat precies?

Inputfinanciering richt zich op de middelen die benodigd zijn om taken te volbrengen. Uitvoerders geven aan hoeveel kosten zij gemaakt hebben en krijgen deze vergoed. Die kosten worden onderbouwd en dienen aan bepaalde standaarden te voldoen. De overheid zal dus moeten beschikken over kennis over de te maken kosten. Een voorbeeld van inputfinanciering is de bekostiging van uitkeringen: UWV krijgt iedere uitkering vergoed die zij verstrekt.

Bij de financiering van publieke instellingen kan de nadruk ook liggen op ‘producten’ die geleverd worden: *outputfinanciering*. Per product of dienst wordt dan een vergoeding afgesproken. Dit voorkomt de nodige bureaucratie. Daartegenover staat het gevaar van overproductie. Semi-publieke instellingen zijn immers

verzekerd van een betalende partij: de overheid. Bij publieke diensten worden verrichtingen – zoals het opstellen van een proces verbaal of een intake bij de sociale dienst – vaak als outputmaatstaf genomen. Deze verrichtingen zijn vaak goed meetbaar.

In het geval van *effectfinanciering* bekostigt de overheid de semi-publieke instellingen naar de mate waarin zij een bijdrage hebben geleverd aan de verwezenlijking van doelstellingen. Veelal is het realiseren van output geen doel op zich, maar een middel om een zeker effect te bereiken. Zo kan het aantal bekeuringen van politiekorpsen als output gerekend worden, maar het gaat er uiteindelijk om het effect hiervan op de veiligheid te meten. Indien het mogelijk is dat effect te bepalen, is het wenselijk hierop te prikkelen, en niet op de output.

- Bron: CPB, *Centrale doelen, decentrale uitvoering*, Den Haag 2004, p. 14.

Een tweede reden voor prestatieprikkels is een vorm van ondernemerschap voor publieke dienstverlening te simuleren in situaties waar daadwerkelijke concurrentie niet mogelijk is. Men spreekt in dit geval van een quasi-markt of ‘yardstick competition’³⁴. De yardstick of meetlat geeft aan dat de vergelijking of benchmark van instellingen in een bepaalde sector de basis is van dit concurrentiemodel. De financiële prikkel komt tot stand door de resultaten van de vergelijking te koppelen aan de financiering van de betreffende organisaties. Er kan bijvoorbeeld een prijsvraag worden georganiseerd waarin de best presterende instelling als prijs over een zeker (of extra) budget kan beschikken (ook wel carrot-competitie genoemd). Een andere vorm is dat een bonus wordt toegekend aan de best presterende organisatie of dat bij slecht presteren juist in negatieve gevolgen voor de budgettering wordt voorzien.

Voorwaarden voor effectieve prikkels

Om prestatieprikkels effectief te laten zijn, zullen bepaalde voorwaarden vervuld moeten worden. In de eerste plaats vormen heldere doelstellingen een noodzakelijke voorwaarde om prikkels te laten werken. In de publieke dienstverlening hebben we vaak te maken met meerdere doelstellingen die met elkaar concurreren en soms zelfs strijdig zijn met elkaar. Deze verwatering van prikkels kan worden tegengegaan door prioriteiten te stellen. Ook is van belang dat de overheid zich voor langere tijd committeert aan haar doelstellingen. In sommige gevallen zijn doelstellingen vooraf lastig aan te geven en resteert alleen ex-postverantwoording – accountability – als alternatief.

In de tweede plaats dienen prestaties van de semi-publieke instellingen voldoende transparant te zijn om tot gerichte prikkels te komen. In de praktijk is het vaak lastig om prestatie-indicatoren te vinden die voldoende verband houden met de doelstellingen en ook nog eens eenvoudig meetbaar zijn. Benchmarking kan voor de overheid inzichtelijk

34 Zie: CPB, *Yardstick competition: theory, design and practice*, CPB-working paper 133, Den Haag 2000.

maken waar de instellingen wel en niet goed op presteren. Daarnaast kan (onafhankelijk) toezicht nodig zijn als aanvulling op prestatieprikkels.

In de *derde* plaats moet voorkomen worden dat prestatieprikkels leiden tot het belonen van gemiddelde prestaties. De effectiviteit van prikkels kan worden ondermijnd door de diversiteit (in dienstverlening) van de organisaties die ermee te maken hebben. Het hantieren van een norm voor het (financieel) afrekenen betekent dat koplopers en gemiddeld presterende organisaties gelijk beloond worden. Daardoor hebben instellingen onvoldoende prikkels voor 'bovenmatig' presteren en investeren in kwaliteitsverbetering. Prikkels moeten zodanig zijn vormgegeven dat zij vernieuwing en innovatie stimuleren. Tot slot kan de intrinsieke motivatie van medewerkers van de semi-publieke instellingen reden zijn om af te zien van (extrinsieke) prikkels. Dit is het geval als intrinsieke motivatie bijdraagt aan de doelstellingen van de opdrachtgever én de prestatieprikkels tegelijk de intrinsieke motivatie schaden. Prikkels moeten dan zodanig worden ingericht dat dit niet ten koste gaat van intrinsieke motivatie. Daarnaast kan de opdrachtgever om de intrinsieke motivatie te bevorderen meer beslissingsruimte geven aan de opdrachtnemer. Le Grand zet in dit verband *Knights* (ridders die publieke belangen dienen) tegenover *Knaves* (schurken die alleen op eigenbelang uit zijn)³⁵. Als we er niet zeker van kunnen zijn dat 'ridderlijke' motieven de overhand hebben, dan is het verstandig ook passende prikkels voor andersgemotiveerden in te bouwen – maar zonder daardoor de intrinsieke motivatie van de 'knights' te ondergraven.

Subjectieve meting van prestaties

Zoals aangegeven, zal aan de voorwaarden voor een goede werking van financiële prikkels niet altijd voldaan zijn. Ook moet goed worden gekeken naar de doelstellingen die men wil bereiken. Het ligt voor de hand om voor efficiëntieverbeteringen een financiële prikkel te gebruiken. In sectoren waar andere publieke belangen zoals kwaliteit een grote rol spelen, ligt een alternatieve benadering voor de hand³⁶. In dat geval kan worden teruggegrepen op een subjectieve meting van prestaties (zie tabel 5.1).

Deze subjectieve meting kan bestaan uit een tevredenheidsonderzoek onder klanten of visitaties door deskundigen. Deze metingen kunnen verschillende doelen dienen. De enquêtes onder burgers en gebruikers kunnen de waarderingen bij de doelgroep van de desbetreffende publieke dienstverlening peilen. Voordeel van deze subjectieve meting ten opzichte van de een prestatiecontract is dat de effecten hierin beter aan bod komen. Een prestatiecontract bevat een bepaald aantal indicatoren en kan ertoe leiden dat de inspanningen van de dienstverlener worden beperkt tot het scoren op deze indicatoren. Met een subjectieve meting kan een breder oordeel over de kwaliteit van de prestaties worden verkregen. Het doel is tenslotte dat de dienstverlening aansluit bij de wensen van

35 Julian Le Grand, *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*, Oxford 2003.

36 CPB, *Yardstick competition*, op.cit, p. 28.

tabel 5.1 Kenmerken van prestatiecontracten en subjectieve evaluaties

	Financieel prestatiecontract	Kritische evaluaties
Vorm	Prestatiecontract met financiële beloning bij behalen doelstelling	Klantentevredenheidsonderzoek, visitatie door deskundigen
Aard van de prikkels	Financieel motief om gestelde doelen te behalen	Reputatieprikkel, dwang om afwijkende prestaties uit te leggen aan burgers, overheid, collega's en deskundigen
Beloning	Bonus of goede publiciteit	Publiciteit en waardering
Rol van overheid	Opstellen voorwaarden contract	Organiseren enquêtes en visitaties
Voorwaarden	Prestatie-indicatoren die het 'jagen' op prestaties voorkomen; betrouwbare data, enz.	Onafhankelijke deskundigen, betrouwbare enquêtes

Bron: B. Vollaard, *Performance contracts for police forces*, CPB-document 31, Den Haag 2003, p. 104.

de gebruikers en overige stakeholders. Zoals Vollaard stelt: “The basic premise of this approach [critical evaluation of achievements] is that *the interaction with customers and other forces – structured by the government – drives the motivation to improve performance*”³⁷.

5.5.3 Prestatieprikkels in de praktijk

Tot dusver is in de publieke sector nog maar weinig ervaring opgedaan met aansturing via prestatiecontracten of prestatiebeloning. Dat hangt ten dele samen met de complexiteit van publieke diensten, waardoor lastig prestatie-indicatoren te formuleren zijn. Het CPB gaat mede aan de hand van buitenlandse ervaringen in op een zestal cases: het UWV, de regionale politiekorpsen, TNO, onderwijs, universiteiten en tot slot medisch specialisten. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid de instelling zodanig probeert te prikkelen dat deze optimaal bijdraagt aan de doelstellingen van beleid. Dat gebeurt aan de hand van de zogeheten *principaal-agent theorie*.

Empirisch onderzoek naar de effecten van prestatieprikkels is schaars, zeker als het gaat om onderzoek naar effecten op organisaties als geheel. Het CPB baseert zijn informatie over effecten voornamelijk op de toepassing van prestatieprikkels *binnen* organisaties. In het geval van het UWV en de regionale politiekorpsen is ook sprake van prestatieprikkels gericht op de organisatie als geheel.

De studies van het CPB over prestatiecontracten en yardstick-competitie schetsen de mogelijkheden en onmogelijkheden van de verschillende prikkels voor ondernemerschap in semi-publieke instellingen.

37 B. Vollaard, *Performance contracts for police forces*, CPB-document 31, Den Haag 2003, p. 104.

De *belangrijkste complicatie* bij de inzet van prikkels blijkt de meetbaarheid van prestaties te zijn: niet alle doelstellingen zijn te vertalen in objectieve indicatoren en het is in veel gevallen niet eenvoudig om prestaties te beoordelen. De slagkracht van prestatieprikkels kan worden vergroot door duidelijke prioriteiten te stellen en betere informatie over prestaties te verzamelen. Dat draagt ook bij aan een meer gerichte inzet van prestatieprikkels.

Een *tweede complicatie* van het prestatiecontract is de spanning tussen het centrale beleidsniveau waar de doelstellingen worden geformuleerd en het decentrale niveau waar de uitvoering moet plaatsvinden. Onderzoek laat zien dat prikkels alleen werken als de centrale doelen overeenkomen met de prioriteiten die op het decentrale niveau worden gevoeld. Als de voorwaarden van het prestatiecontract een organisatie dwingen om de eigen prioriteiten vergaand bij te stellen dan zullen de prikkels van het contract contra-productief werken.

Een *derde kanttekening* is dat de overheid zelf er niet altijd belang bij heeft om duidelijke doelstellingen met een voldoende lange houdbaarheidsdatum te formuleren. Dit moet gezien worden als een belangrijke relativering van de bruikbaarheid van prestatieprikkels voor de aansturing van semi-publieke instellingen. Oplossingen voor dit probleem zouden vooral op het bestuurlijke vlak gezocht kunnen worden.

In de *vierde plaats* is het belangrijk om te benadrukken dat prestatieprikkels niet per definitie financiële prikkels zijn. In bepaalde situaties is het beter om ex-post-evaluaties door gebruikers en deskundigen te gebruiken. Voordeel van dergelijke instrumenten is het leereffect: organisaties worden op een systematische wijze geconfronteerd met het oordeel van gebruikers en de maatschappij over hun functioneren. Daardoor kunnen organisaties leren hun werkwijze en aanbod beter af te stemmen op de wensen van hun doelgroepen.

De raad concludeert dat prestatieafspraken en -prikkels vooral van belang zijn in het licht van het lerend vermogen van organisaties. De raad ziet afspraken over prestaties als een *transactie* waarbij de wederkerigheid centraal staat. De opdrachtgever legt in de prestatieafpraak ondubbelzinnig vast wat de doelen zijn waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. De opdrachtnemer legt op zijn beurt vast hoe hij de genoemde doelen denkt te realiseren en welke inzet van middelen daarvoor nodig is. De koppeling van middelen en doelen kan in later stadium worden benut voor een eventuele herziening van de gemaakte afspraken. De afspraken kunnen worden geconcretiseerd in termen van bepaalde prikkels voor de opdrachtnemer. Prikkels van deze aard kunnen onder bepaalde condities de doelmatigheid van de dienstverlening ten goede komen. De keerzijde is echter dat het leervermogen van organisaties eronder kan lijden. De raad constateert dat prestatieprikkels in de praktijk meestal tot gevolg hebben dat de gemiddelde prestatie tot standaard wordt gemaakt. Dat gaat ten koste van de innovatie. De norm zou daarom de 'best practice' moeten zijn. Andere organisaties moeten zich optrekken aan de goede voorbeelden. In dit verband introduceert

de WRR een experimenteerstatus voor innoverende en kwaliteitsverbeterende activiteiten³⁸. In positieve zin afwijken van de norm wordt gehonoreerd en benut om vernieuwing mogelijk te maken en de regels daaraan aan te passen. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze status is dat de betrokkenen verantwoording afleggen over werkwijze en resultaten.

Deze aanpak kan geoperationaliseerd worden door in iedere sectorwetgeving een experimenteerartikel op te nemen waarin wordt bepaald hoe de experimenteerstatus kan worden verkregen.

38 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam 2004, p. 239.

6 Specifieke aandachtspunten voor sectoren van publieke dienstverlening

6.1 Inleiding

De adviesaanvraag vestigt de aandacht van de SER in het bijzonder op (takken van) de zorg, het onderwijs en de woningcorporaties. Dit hoofdstuk bevat schetsen van deze drie sectoren. Deze schetsen hebben de bedoeling belangwekkende ontwikkelingen en vraagstukken in deze sectoren van de publieke dienstverlening te signaleren en daardoor relevante parallellen en verschillen tussen de sectoren op het spoor te komen.

Deze schetsen missen de breedte en de systematiek van afgeronde studies van de afzonderlijke sectoren. Dergelijke studies zouden ook het bestek van dit advies te boven gaan; te meer als men zich een voorstelling maakt van de grote diversiteit binnen de sectoren onderwijs – van basisschool tot universiteit – en zorg.

Dit hoofdstuk begint met een beeld van de staat van de publieke dienstverlening in Nederland aan de hand van een recente publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daarbij wordt aandacht gegeven aan zowel de (objectieve) prestaties als de (subjectieve) beoordeling door burgers.

6.2 De staat van de publieke dienstverlening

Algemeen

Nederland presteert tamelijk goed in termen van economische stabiliteit, en heeft duidelijk succes bij het terugdringen van de armoede. Toch is het vertrouwen van het publiek in de publieke sector niet groot. Het SCP komt tot deze conclusies na internationale vergelijking van de prestaties van de publieke sector¹. De studie beslaat de periode 1995-2002 en omvat de vijftientwintig lidstaten van de EU en vier OESO-landen die geen lid van de Unie zijn: Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Doel van de studie is om te leren van elkaar. Landen kunnen proberen het functioneren van hun publieke sector te verbeteren door succesvolle praktijken uit andere landen over te nemen.

In de rangschikking van het SCP komt Nederland qua prestaties van de quataire sector op de zesde plaats. Het SCP laat zien dat er geen een-op-eenverband bestaat tussen de middelen die beschikbaar zijn voor sectoren zoals zorg en onderwijs en de (totale) prestaties van die sectoren. Dit terwijl deelnemers aan nationale beleidsdebatten er vaak op aandringen dat het eigen land de uitgaven voor bijvoorbeeld zorg of onderwijs moet verhogen totdat de nationale uitgavenquote ten minste die van een aantal andere landen evenaart.

1 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Prestaties van de publieke sector: Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*, Den Haag 2004.

Beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening

In Nederland is het vertrouwen van de burgers in de publieke sector tamelijk gering. Volgens de studie is er slechts een matige samenhang tussen de prestaties van de publieke sector en het vertrouwen van de bevolking in de overheid en publieke diensten. Het SCP geeft beleidsmakers in overweging om daar waar burgers publieke prestaties kennelijk onderschatten, aanvullende informatie aan het publiek te geven, om bestaande misverstanden weg te nemen.

De beoordeling door de burger/cliënt van de kwaliteit van de dienstverlening hangt af van de invalshoek die gekozen wordt: een ontwikkelingsperspectief of de concrete dienstverlening op dit moment. Een belangrijke conclusie in een eerder rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) luidt²:

Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het oordeel van de bevolking over zorg en onderwijs positiever uitvalt, naarmate de vraag in de enquête meer inspeelt op de concrete ervaring die zij met de voorziening heeft. Over de ontwikkeling van de kwaliteit van zorg en onderwijs kunnen mensen zich moeilijk een oordeel vormen en de antwoorden op dat soort vragen worden ingegeven door hearsay. Gaat het over de kwaliteit zoals die momenteel wordt geleverd, dan gaan de mensen te rade bij hun eigen recente ervaring en valt het oordeel veel positiever uit.

Nederland kent redelijk evenwicht tussen kosten en baten onderwijs

Op onderwijsgebied boekt Nederland redelijke prestaties tegen een gemiddeld uitgavenniveau. Gemiddeld besteden landen 5,5 procent van hun bbp aan onderwijs. De lijst wordt aangevoerd door Denemarken, Zweden en Cyprus, waar de onderwijsuitgaven ongeveer 8 procent bbp beslaan. In de staart vinden we Griekenland, Luxemburg en Slowakije, met een onderwijsuitgavenquote van circa 4 procent. Nederland neemt met 5,3 procent een middenpositie in, maar is recent een aantal plaatsen op de ranglijst gestegen.

Met betrekking tot de uitgaven per leerling voor het primair onderwijs doet Nederland met circa 4000 euro alleen onder voor de (niet-Europese) Angelsaksische landen, Zweden, Denemarken, Oostenrijk en Italië. Waar het de uitgaven per leerling in het voortgezet onderwijs betreft, is Nederland met circa 5500 euro een middenmoter.

De uitgaven voor hoger onderwijs variëren tussen de 2000 en 16.000 euro per student. Koploper is de Verenigde Staten, op afstand gevolgd door Canada, Australië en Ierland. Nederland neemt met 7000 euro per student een positie rond plaats tien in.

Nederland kent zowel in het primair als in het secundair onderwijs een uitzonderlijk hoge verhouding tussen leerlingen en leerkrachten: respectievelijk 24:1 en 17:1. Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren heeft Nederland de afgelopen jaren maatregelen getroffen om de gemiddelde klassengrootte in het basisonderwijs te verkleinen. De uitgaven per leerling zijn hierdoor tussen 1998 en 2002 aanzienlijk gestegen. Nederlands onderzoek

2 SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002, De kwaliteit van de quatrijre sector*, op.cit., pp. 54-55.

naar de relatie tussen gemiddelde klassengrootte en prestaties van leerlingen heeft echter geen positieve invloed gevonden van een kleinere klassendeler op de onderwijskwaliteit.

Een belangrijke maatstaf om de kwaliteit van een onderwijssysteem te bepalen is het deel van de bevolkingsgroep van 25-34 jaar dat een hogere voortgezette opleiding of een hogere opleiding heeft voltooid. Het landengemiddelde bedraagt circa 62 procent. Nederland scoort op dit criterium iets hoger (65 procent) en moet elf landen laten voorgaan.

Bij onderwijsstelsels leidt vroege differentiatie van leerwegen in het algemeen tot minder goede prestaties van leerlingen. Nederland is daarop de uitzondering. Het Nederlandse onderwijssysteem bereikt redelijk goede resultaten, ofschoon leerlingen al vroeg hun eigen schoolweg gaan en schoolwegen daarbij uiteenlopen. Volgens het SCP is er mogelijk wel een verband tussen de differentiatie van leerwegen en de relatief hoge schooluitval in Nederland. De vroege en radicale differentiatie van leerwegen draagt mogelijk bij tot stigmatisering van leerlingen. Nederland kent een hardnekkige probleemgroep van 17 procent – een percentage dat eerder toe- dan afneemt. Het gaat hierbij om leerlingen die het onderwijs zonder enig diploma verlaten en om andere probleemleerlingen voor wie het hoger voortgezet onderwijs domweg een brug te ver is. De in Europees verband geformuleerde doelstelling dat de schooluitval in 2010 moet zijn teruggebracht tot 10 procent, lijkt zonder drastische ingrepen niet haalbaar.

Een subjectieve maatstaf om de kwaliteit van het onderwijs te meten, is het vertrouwen dat de samenleving in het stelsel heeft. Nederland neemt een middenpositie in. Het vertrouwen van de ouders houdt weinig of geen verband met het onderwijsstelsel of met de hoogte van de onderwijsuitgaven. Wel bestaat er een positieve relatie met de objectief gemeten kwalificaties die leerlingen verwerven.

Het wetenschappelijk onderzoek staat in Nederland op hoog niveau. Gekeken is naar het aantal gepubliceerde wetenschappelijke artikelen per honderdduizend inwoners. Met een score van 140 hoort Nederland hier bij de leidende landen, samen met het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. Het gemiddelde voor de EU-15 bedraagt ongeveer 100 artikelen. De VS komen dicht bij het gemiddelde van de EU-15. Een maatstaf voor de kwaliteit van wetenschappelijke artikelen is de mate waarin zij door andere wetenschappers worden geciteerd. De citatiescore die landen boeken, strookt globaal gesproken met de score voor kwantiteit.

Geen verband tussen zorguitgaven en kwaliteit/effectiviteit zorgstelsel

In het jaar 2000 gaven de EU-15 landen meer dan 8 procent van hun bbp uit aan gezondheidszorg. In de nieuw toetgetreden landen was dat 5 procent tot 7 procent van het bbp. Met 13 procent van het bbp hebben de VS veruit de hoogste uitgavenquote. Dit is deels het gevolg van de hoge inkomens die in de VS in de zorgsector worden verdiend en het juridische claimgedrag van patiënten bij vermeende onjuiste behandelingen.

De grote verschillen in zorguitgaven per hoofd van de bevolking hangen nauw samen met het bbp per hoofd. Hoe hoger het inkomen per hoofd, hoe groter de vraag naar gezondheidszorg en hoe hoger de kostprijs van de zorg. Er lijkt geen verband te bestaan tussen type zorgstelsel en hoogte van de zorguitgaven als aandeel van het bbp. Verder valt op dat verschillen in de zorguitgavenquote nauwelijks verband houden met de mate waarin de bevolking is vergrijsd. Factoren zoals levensstijl (roken, alcoholgebruik, overgewicht), het gebruik van geavanceerde medische apparatuur, en de mate waarin huisartsen functioneren als 'poortwachter' bij de toegang tot medisch specialisten bieden eveneens nauwelijks of geen verklaring voor de verschillen in zorguitgaven.

Er bestaat geen direct verband tussen de zorguitgaven in een land en de effectiviteit van zijn zorgstelsel. Privatisering van de gezondheidszorg is evenmin een garantie voor betere prestaties. Publiek georiënteerde zorgstelsels presteren over het algemeen beter dan privaats georiënteerde stelsels. De prestaties van een zorgstelsel blijken uit een hoge levensverwachting, een lage zuigelingensterfte, een hoog aandeel gezonde levensjaren en een als gunstig ervaren gezondheid. Zweden bereikt de hoogste score bij een gemiddeld uitgavenniveau. Tegen dezelfde kosten kent Nederland een iets minder effectief stelsel. Spanje, Finland, Nieuw-Zeeland en Griekenland combineren een hoog prestatieniveau met betrekkelijk lage uitgaven. De VS combineren daarentegen een zeer hoog uitgavenpeil met een beperkte effectiviteit.

Het vertrouwen in het zorgstelsel heeft de afgelopen jaren in Nederland – mede door een publieke discussie over wachtlijsten in de zorg – een geduchte knauw gekregen. Negen van de EU-15-landen hebben aanzienlijke tot lange wachttijden voor niet-urgente ingrepen. België, Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg kennen geen wachttijden van betekenis. Nederland neemt in dit opzicht een middenpositie in. Wachttijden komen hoofdzakelijk voor in zorgstelsels met een beperkte rol voor prijssignalen. Ook bestaat er een duidelijk verband tussen (grotere) capaciteit en (kortere) wachttijden. Ongecensureerde groei van het aanbod leidt echter tot extra vraag. Volgens het SCP kunnen financiële prikkels voorkomen dat extra aanbod zijn eigen vraag schept. Verbetering van het management van ziekenhuizen, en het tegengaan van 'no shows' kunnen ook helpen bij het tegengaan van wachtlijsten.

Om de stijgende zorgkosten een halt toe te roepen kiezen veel landen, waaronder Nederland, voor directe ingrepen in het aanbod en voor meer marktwerking in het zorgsysteem. Ook de financiering van het zorgsysteem wordt soms grondig herzien. Opvallend is verder dat maar weinig landen via eigen bijdragen invloed willen uitoefenen op de vraag naar zorg.

6.3 Woningcorporaties

6.3.1 Context

De Grondwet rekent in artikel 22, tweede lid, de bevordering van voldoende woongelegenheid tot voorwerp van zorg voor de overheid. Woningcorporaties zijn private organisaties die dit publieke belang dienen. Woningcorporaties hebben van oudsher deze maatschappelijke taak; hun positie is echter in de loop der tijd wel aan verandering onderhevig (zie paragraaf 3.2).

De Woningwet noemt als kerntaken van de woningcorporatie³:

- Verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting, kunnen bij koninklijk besluit worden toegelaten als instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.
- De toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting. Bij het in gebruik geven van door hen beheerde woningen met een verhoudingsgewijs lage huurprijs geven zij zo veel mogelijk voorrang aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woningen zijn aangewezen.

Concentratie op de kerntaken wordt onder andere gehandhaafd door consequente toepassing van de regel dat activiteiten van de corporaties⁴:

- een substantieel en causaal verband hebben met de kerntaken, en
- naar risicoprofiel, omvang en vermogensinzet aanvaardbaar zijn, gelet op de uitvoering van de kerntaken.

Woningcorporaties zijn toegelaten instellingen. Kern van het toelatingsregime is de bestemmingsplicht die op het instellingsvermogen rust, dat wil zeggen dat het vermogen van de corporatie alleen mag worden aangewend ten behoeve van de volkshuisvesting. Gesproken wordt van maatschappelijk gebonden vermogen. De minister heeft verschillende sanctie-instrumenten: het meest vergaande daarvan is het intrekken van de toelating van de instelling als woningcorporatie. Bij intrekking van de toelating wordt de rechtspersoon ontbonden en blijft het vermogen van de ontbonden rechtspersoon binnen de sociale huursector.

In 2003 waren er circa 550 woningcorporaties met een bezit van in totaal 2,4 miljoen woningen. Het balanstotaal van de corporatiesector bedroeg circa 83 miljard euro⁵. Het vermogen ligt voor een belangrijk deel vast in woningen ('stenen'). Het Centraal Fonds voor de

3 Woningwet, artikel 70, lid 1 en artikel 70c, lid 1.

4 Ministerie VROM, *Mensen, wensen wonen: Wonen in de 21^e eeuw*, Den Haag 2000, p. 242.

5 Bronnen: Aedes, Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting.

Volkshuisvesting (CFV) constateert dat de positieve trend in de financiële ontwikkeling van woningcorporaties in de afgelopen jaren zich in 2003 heeft doorgezet⁶. De vermogensovermaat voor de sector als geheel liep in 2003 op tot bijna 15 miljard euro. Deze overmaat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt “door het achterblijven van de aanpak c.q. het in onvoldoende mate opgeven door corporaties van de voorgenomen productie in de herstructureringsgebieden”⁷. Daarbij kunnen vertragingen door belemmeringen aan de aanbodzijde via het ruimtelijk ordeningsbeleid en de bouwregelgeving een rol spelen.

6.3.2 Aspecten van ondernemerschap

Woningcorporaties ontwikkelen ondernemerschap na verzelfstandiging...

Woningcorporaties zijn begin jaren negentig (financieel) verzelfstandigd. Zij hebben de daardoor verkregen vrijheid benut om ondernemerschap te ontwikkelen. De nadruk lag vooral op enerzijds professionalisering en anderzijds verzakelijking. Professionalisering betekende een verschuiving binnen de bedrijfsvoering van een accent op technisch onderhoud van woningen naar het aanbieden van woondiensten. Anderzijds is veel nadruk gelegd op het bedrijfsmatig presteren (verzakelijking).

Dit heeft onder andere geleid tot een breder en meer gedifferentieerd aanbod en tot het centraal stellen van de klant. Binnen de corporatiesector zien we verschillende vormen van grensverleggend ondernemerschap. Deze zijn ontwikkeld zowel door integratie met takken van publieke dienstverlening buiten de corporatiesector als door het ontwikkelen van nieuwe soorten woondiensten, tussen huren en kopen in.

Ondernemerschap heeft ook een functie in het gericht ondersteunen van de doelgroep. Een mooi voorbeeld is het initiatief van tien corporaties, verenigd in Het Netwerk. Zij hebben het voornemen om in 2005 hogere (marktconforme) huren aan goedverdienende huurders te vragen en kortingsbonnen beschikbaar te stellen voor mensen met een laag inkomen⁸. Dit biedt een mogelijke oplossing voor ‘scheefhuur’⁹. Het is wel aan de overheid om de doelgroep van de kortingsbonnen af te bakenen.

Sommige woningcorporaties zijn echter doorgeschoten in hun drang naar ondernemerschap en hebben een wel erg zwaar accent gelegd op bedrijfseconomische concepten en interne doelstellingen. Daarbij dreigt professionalisering het te winnen van vermaatschappelijking.

...en zoeken nu vooral naar legitimiteit en mogelijkheden voor vermaatschappelijking

Woningcorporaties hebben de afgelopen decennia ingespeeld op de verbreding van de taakstelling binnen de volkshuisvesting, mede gestimuleerd door (aanpassing van) beleid van de rijksoverheid. De verbreding van het werkterrein betekent dat de groep belang-

6 CFV, *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, Naarden 2004.

7 CFV, *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2003*, op.cit., pp. 9-10.

8 Kortingsbonnen voor arme huurder, *Trouw*, 7 november 2004; *Aedes-Magazine*, 24 november 2004.

9 In dit geval wordt de ‘goedkope scheefheid’ bedoeld. Dat wil zeggen dat huishoudens die niet tot de doelgroep van het sociale volkshuisvestingsbeleid behoren, wel in goedkope sociale huurwoningen wonen.

hebbenden ook breder en diverser van aard wordt. Voorheen stond de individuele huurder centraal als belanghebbende, tot uiting komend in de verenigingsstructuur met een algemene ledenvergadering. Na de bruterings- en verbredings- van de taakstelling van corporaties, waardoor de groep belanghouders breder en diverser wordt, komen ook huurders- en andere belangenorganisaties in opkomst. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan het veelal omzetten van de verenigings- in de stichtingsstructuur.

Maar de stichting mist een duidelijk 'aandeelhouderschap'. Een enkele corporatie houdt daarom vast aan de verenigingsvorm, maar geeft daar een nieuwe invulling aan. Zo kiest bijvoorbeeld woningcorporatie EMM Zandvoort voor de verenigingsvorm. De oude algemene ledenvergadering (alv) heeft een aantal lokale stakeholders geïdentificeerd en hen gevraagd lid te worden van de alv. De alv bespreekt de beleidsprioriteiten van de corporatie en benoemt en ontslaat de Raad van Commissarissen¹⁰.

Zowel vanuit de corporaties als vanuit de politiek en maatschappij rijzen belangrijke vragen als: doen corporaties goede dingen en doen ze die dingen goed? Dit is vooral een zoektocht naar legitimiteit. Meer dan voorheen zal de legitimiteit vooral op een meer lokaal niveau verdiend moeten worden. Normatieve keuzes dienen plaats te vinden op het niveau waar de keuzes worden gemaakt. Oftewel, het gaat om het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar dat niveau waar de kennis en informatie zit. Het lokale karakter van de volkshuisvesting vereist specifieke normstelling op dat niveau met die stakeholders.

In deze dynamische context blijft het van belang om zorg te dragen voor een evenwichtige positionering van de huurders en huurdersorganisaties ten opzichte van de verhuurders. Deze positie is vastgelegd in de Wet op het overleg huurders verhuurders (Wohv). Deze wet verschaft een wettelijke basis voor de inspraakrechten van huurders(organisaties) en geeft hen die aan de eisen van de wet voldoen een overleg-, informatie- en adviesrecht. Minister Dekker en de Nederlandse Woonbond hebben het initiatief genomen een commissie in te stellen, onder voorzitterschap van J.M. Leemhuis-Stout, die gaat adviseren over de positie van de huurders(organisaties).

Door de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer (in dit geval respectievelijk stakeholders-corporatie) vorm te geven in de vorm van transacties, kan dit leiden tot een explicitering van voorkeuren en behoeften. Het dwingt de partijen hun werkelijke voorkeuren aan te geven en bindt hen tot creatief meewerken. Het vergemakkelijkt ook de concrete invulling van gewenste prestaties. De transacties zouden bijvoorbeeld geconcretiseerd kunnen worden door het afsluiten van prestatiecontracten tussen corporaties en hun huurders en andere stakeholders.

10 W.D. van Leeuwen, Publieke verantwoording door maatschappelijke ondernemingen, *Bestuurskunde*, februari 2005, nr. 1, pp. 43-44.

6.3.3 *Maatschappelijke identiteit, opgave en prestaties*

Kies bewust positie als woningcorporatie...

Voor woningcorporaties staat de maatschappelijke opgave centraal. Maar voordat deze opgave omschreven kan worden, dienen corporaties bewust positie te kiezen, hun maatschappelijke strategie te bepalen. Dat wil zeggen: hoe heeft een woningcorporatie het maatschappelijk ondernemen ‘tussen de oren’ van de hele organisatie zitten? Wil de corporatie zich bijvoorbeeld vooral richten op het eigen werkgebied en de wet- en regelgeving, of wil ze juist meer werken vanuit een bredere maatschappelijke visie die het vraagstuk wonen overstijgt?

In de praktijk zijn niet alle corporaties voldoende duidelijk over hun maatschappelijke strategie. Zij hebben nog niet de vertaalslag gemaakt van ‘ondernemerschap voor maatschappelijk rendement’ naar het profiel en de bijbehorende inrichting van de organisatie. De Maatschappij Relatie Managementtest (MRM), die op dit moment nog in ontwikkeling is, biedt goede handvatten voor corporaties om bewust positie te kiezen¹¹. Na de keuze vindt de formulering en concrete invulling van de opgave plaats en wordt bekeken hoe de relatie met de maatschappij ingericht moet worden.

...concretiseer de maatschappelijke opgave in overleg met stakeholders...

Wanneer bepaald is waar de corporatie zich op wil richten (strategie), is het zaak dat zij zelf draagvlak zoekt voor de vormgeving en concrete invulling van de maatschappelijke opdracht. In de praktijk gebeurt dit nog te weinig en onvoldoende effectief¹².

De formulering van de maatschappelijke doelstellingen en taken (wat gaat de corporatie doen?) zal in overleg met de stakeholders moeten gebeuren, op lokaal niveau. Het uitgangspunt moet zijn dat “zaken die er toe doen voor de burger zo georganiseerd zijn dat de burger er bij kan”¹³. Het gaat om “een zoektocht naar een transparante wijze waarop corporaties de legitimiteit van hun bestaansrecht kunnen presenteren”¹⁴.

De problematiek van de locatie bepaalt welke partijen betrokken moeten worden. Het komen tot een dialoog met de stakeholders is in beginsel een verantwoordelijkheid van de sector zelf. De gedragscode van woningcorporaties die bij de branchevereniging Aedes zijn aangesloten (AedesCode) probeert daar een invulling aan te geven door voor te schrijven dat de leden hun beleid in dialoog met de stakeholders vorm moeten geven en dat zij zich moeten inspannen voor het maken van wederzijdse concrete en toetsbare afspraken over de te bereiken resultaten.

Participatie van stakeholders kan op verschillende manieren plaatsvinden en daarom dient deze dialoog niet geformaliseerd te worden in een bepaalde vaste vorm of structuur.

11 MRM wordt ontwikkeld door een projectgroep van dertien corporaties in samenwerking met Aedes.

12 Zie: Aedes Magazine, *Relatie met belanghouders kan beter*, Hilversum 2004, pp. 27-29.

13 H. Bekkers en H. Bouwmans, Het failliet van de partijdemocratie. Een interview met SER-voorzitter Herman Wijffels, *Binnenlands Bestuur*, december 2002, pp. 30-33.

14 W.D. van Leeuwen, Herstel van horizontale hechting, in: *Christen Democratische Verkenningen, Ontketening door vraagsturing?*, themanummer 2002, nr. 7-9, Den Haag 2002, pp. 141-152.

Daarmee zou ook onrecht gedaan worden aan de verschillen tussen grote en kleine corporaties. De laatste categorie is veelal al op ‘natuurlijke wijze’ maatschappelijk ingebed. Het betrekken van stakeholders alleen is niet voldoende voor effectieve participatie. Zo zorgt bijvoorbeeld de verplichtstelling dat er twee vertegenwoordigers van huurders in de raden van toezicht moeten worden opgenomen ook niet per definitie voor een goede maatschappelijke inbedding¹⁵. Een daadwerkelijke betrokkenheid en motivatie van de betreffende vertegenwoordiger(s) is nodig om recht te doen aan de ‘checks and balances’ en aan de krachtsverhoudingen. Dat wil zeggen dat burgers zich beschikbaar (willen) stellen, capabel en representatief voor de doelgroep zijn; de organisatie moet actief de dialoog aangaan met deze stakeholders (responsief zijn).

...en maak maatschappelijke prestaties inzichtelijk

Een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement hoort de primaire doelstelling van de woningcorporatie te zijn¹⁶. Maar maatschappelijke prestaties zijn tot nog toe veelal weinig transparant en moeilijk meetbaar; hier ligt een belangrijke opgave voor corporaties. Transparant en meetbaar betekent dat er ook duidelijke (prestatie)afspraken met stakeholders gemaakt kunnen worden. De corporatie weet wat haar te doen staat, stakeholders weten wat ze mogen verwachten, de corporatie kan zich verantwoorden over de resultaten en eventueel vinden sancties plaats.

Het inzichtelijk of meetbaar maken van prestaties betekent niet dat corporaties bij een voldoende score op hun lauweren kunnen rusten. Corporaties kunnen de rendementskenngetallen niet gebruiken als vrijbrief om te laten zien dat ze hun beleid goed op orde hebben. Daar is zelfreflectie voor nodig. De uitdaging zit in het bewust omgaan met keuzes voor huisvesting van de doelgroep en het daarbij betrekken van stakeholders.

De sector heeft zelf de handschoen opgepakt om maatschappelijke prestaties meer inzichtelijk te maken. Daarvoor is een instrumentarium voorhanden, maar dat wordt nog niet ten volle benut: benchmarking en visitaties. Zo geldt voor benchmarking dat op dit moment nog geen sprake is van een verplichte deelname en volledige openbaarheid van de rapportages. Visitaties gebeuren op vrijwillige basis, nog lang niet alle woningcorporaties zijn deelnemer en er wordt nog te weinig inzicht geboden in de kwaliteit van de dienstverlening.

15 Sinds medio 2002 is het bestuur van woningcorporaties verplicht huurders en huurderorganisaties in de gelegenheid te stellen om een bindende voordracht uit te brengen voor twee vrijgekomen plaatsen in het bestuur of de raad van toezicht. Deze regeling is opgenomen in het BBSH.

16 De invulling daarvan zal veranderen door de tijd heen. Waar vroeger de publieke taak bestond uit het bieden van goede en betaalbare huisvesting aan kwetsbare groepen, zijn daar nu taken bijgekomen op het gebied van zorg, welzijn, veiligheid en leefbaarheid. Daarbij past ook het ontwikkelen van nieuwe woonconcepten.

6.3.4 *Decentrale verantwoordelijkheden vragen om versterking governance*

Woningcorporaties kennen een wettelijk verplicht (intern) toezichthoudend orgaan; dit is veelal een raad van toezicht. Wanneer op lokaal niveau invulling wordt gegeven aan de specifieke invulling van de maatschappelijke taken van de corporatie, vereist dit een sterke, onafhankelijke en professionele interne toezichthouder die de bestuurlijke beslissingen toetst aan deze invulling. Dit is een belangrijk onderdeel van de huidige governance-discussie binnen de corporatiesector.

Aedes, de branchevereniging van woningcorporaties, wil met VROM-minister Dekker komen tot vernieuwing van relaties tussen woningcorporaties, burgers en rijksoverheid. De minister heeft daartoe een adviescommissie ingesteld, onder voorzitterschap van J. de Boer, die zal adviseren over de vormgeving van de vernieuwde relatie tussen rijk en corporaties. Een nieuwe invulling geven aan rollen en verantwoordelijkheden staat centraal. Het draait daarbij onder andere om verdere ontwikkeling van governance in de sector. Ook gaat het hierbij om de verdieping van horizontale verantwoording naar relevante belanghouders als zorg- en welzijnsinstellingen, huurdersorganisaties of gemeenten. Het verticale toezicht vanuit de rijksoverheid wordt daarbij additioneel aan wat de sector zelf weet te organiseren. Deze omslag stelt scherpe eisen aan het functioneren van bestuur en toezicht van de corporatie, en vereist degelijke onderlinge afspraken in de branche en een gestructureerd proces van maatschappelijke verantwoording richting belanghouders. Deze vernieuwing volgt op eerdere ontwikkelingen rond governance in de sector. In 1998 verscheen in opdracht van de Aedes 'Naar een professioneel toezicht', het advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (Commissie-Glasz)¹⁷. Dit rapport bevat 25 aanbevelingen ten behoeve van de professionalisering van het toezicht binnen de corporatie. Eerst in de Bedrijfstakcode Woningcorporaties, en sinds 2002 in de AedesCode, heeft Aedes de eisen voor maatschappelijke verantwoording (betrekken van belanghouders, transparantie van beleids- en besluitvorming) vastgelegd. De AedesCode is onlosmakelijk verbonden aan het lidmaatschap van Aedes. Belanghebbenden kunnen zich over het gedrag van leden wenden tot de onafhankelijke Commissie AedesCode. Het ligt in de bedoeling de AedesCode regelmatig te actualiseren en daarbij de lat geleidelijk aan hoger te leggen.

Het functioneren van het huidige interne toezicht is voor verbetering vatbaar. Het CFV stelde in 2003 een gebrek aan zelfkritiek vast bij de Raden van Toezicht (RvT's) en tevens een matige kwaliteit van de interne evaluatie van de RvT's¹⁸. Bovendien krijgt het realiseren van de sociale doelstellingen veelal te weinig aandacht. Het CFV pleit voor afschaffing van het systeem van coöptatie en plaatst kanttekeningen bij de bindende voordracht vanuit huurderorganisaties. Bij een fusie moet de gang van zaken vastgelegd worden in een reglement (zoals: RvT's niet te groot, maximaal zeven leden).

17 Zie: Commissie Intern toezicht woningcorporaties, *Naar professioneel toezicht*, juni 1998.

18 Ministerie VROM, Brief aan Tweede Kamer, DGW/SR 2004005032; CFV, *Tussen regels en rolopvatting: Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*, Naarden 2003.

De belangrijke opgave om het functioneren van de interne toezichthouder te verbeteren dient bij voorkeur door de sector zelf opgepakt te worden. De oprichting van een Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, dat een platform biedt voor verdere professionalisering van toezichthouders, is een positieve ontwikkeling. Deze vereniging staat in de komende periode voor een belangrijke opgave.

6.3.5 *Zet beschikbaar vermogen in voor maatschappelijk rendement*

Een sterke nadruk op de maatschappelijke opgave vloeit mede voort uit het feit dat woningcorporaties beschikken over een omvangrijk maatschappelijk gebonden vermogen. Vanwege dit maatschappelijk gebonden vermogen van woningcorporaties verdient het aanbeveling om de status van 'toegelaten instelling' te handhaven. Maar deze status schept tegelijkertijd verplichtingen. Het is belangrijk dat het vermogen zo goed mogelijk wordt ingezet ten dienste van de publieke taak en daardoor een zo hoog mogelijk *maatschappelijk* rendement oplevert. De raad vindt dat ondernemerschap in woningcorporaties zich moet blijven richten op het behalen van maatschappelijk rendement voor lokale gemeenschappen.

Corporaties zijn op grond van de AedesCode en hun eigen statuten ook gebonden om te 'presteren naar vermogen'¹⁹. Zij kunnen daarop worden aangesproken. Indien nodig doet de Commissie AedesCode daarover uitspraak. De ultieme sanctie is roeyement als Aedeslid²⁰.

Het maatschappelijk rendement wordt mede beïnvloed door de (maatschappelijke) opgave van de corporatie, vastgesteld in samenspraak met de stakeholders, en door de investeringsruimte die voor een groot deel wordt bepaald door het eigen vermogen. Niet alle woningcorporaties hebben voldoende eigen vermogen om hun doelstellingen te realiseren; andere hebben meer vermogen dan benodigd voor hun opgave. Binnen de sector wordt wel gesproken van een 'mismatch' tussen taken en middelen²¹. De ontwikkeling van de zogenoemde Transparantiemethodiek, een instrument om beter inzicht te krijgen in deze elementen, is dan ook waardevol²².

Afhankelijk van de lokale invulling van de maatschappelijke taken, de investeringsruimte en het risicoprofiel van de corporatie kan dus sprake zijn van vermogensovermaat (inves-

19 AedesCode, artikel 4, lid d: Leden van Aedes zullen voor hun onderlinge relatie en het imago van de bedrijfstak, bij ruimte in de investeringscapaciteit collega-leden die onvoldoende middelen hebben om de geformuleerde opgave te vervullen in staat stellen deze opgave te vervullen of zelf aldaar initiatieven ontplooiën, in samenwerking met de betrokken collega-leden, indien daarmee naar verwachting een meerwaarde kan worden bereikt.

20 Zie www.aedesnet.nl en *Aedes-Magazine* 2, 2003.

21 Een dergelijke mismatch is in de praktijk al zichtbaar op macroniveau. Een belangrijke oorzaak daarvan ligt in het verleden. Bij de bruteringsoperatie begin jaren 90 is het maatschappelijk gebonden vermogen niet overeenkomstig de behoeften en de investeringsopgaven van de verschillende corporaties verdeeld.

22 Zie: SEV, *De transparantiemethodiek: Een instrument voor maatschappelijk ondernemen*, Rotterdam 2004.

teringsruimte is groter dan benodigd voor de eigen maatschappelijke opgaven)²³. Het is de maatschappelijke verantwoordelijkheid van woningcorporaties om ervoor te zorgen dat het beschikbare vermogen daar wordt ingezet waar dit het hoogste maatschappelijke rendement kan opleveren. Dat kan zowel het inzetten van middelen voor de maatschappelijke opgave van andere corporaties en/of buiten het eigen werkgebied zijn, als het daadwerkelijk inzetten van de middelen in het eigen werkgebied²⁴. De branchevereniging Aedes heeft goede initiatieven genomen om matching te bevorderen (zie kader), maar van de ontwikkelde mechanismen wordt nog weinig gebruik gemaakt.

Uiteraard kan het gaan om een financieel onrendabele of zelfs, vanuit een ‘treasury-oogpunt’, risicovolle investering²⁵. Een verantwoord financieel beleid blijft dan ook een randvoorwaarde. Maar redenerend vanuit de *maatschappelijke* doelstelling van de corporatie en het *maatschappelijk* gebonden vermogen, mag het niet om een zuiver bedrijfseconomische afweging gaan om te bepalen of een corporatie zich inzet voor matching of niet.

Volgens het CFV laten de omvang, de verdeling en de ontwikkeling van de relatieve ‘rijkdom’ en ‘armoede’ bij woningcorporaties zien dat binnen de regio’s in principe de mogelijkheden aanwezig zijn voor matching van taken en middelen. Desondanks stelde het CFV in 2003 vast dat “de ongelijke verdeling van de overmaat over het land niet is veranderd ten opzichte van vorig jaar”²⁶. Kennelijk zijn de prikkels van de matchingsinstrumenten van Aedes nog onvoldoende aanwezig of te zwak. De SER ziet de aanpak van deze problematiek als een primaire verantwoordelijkheid van de sector zelf om maatschappelijke (investerings)opgaven en de benodigde middelen bij elkaar te brengen (te ‘matchen’). Wanneer de sector het matchingprobleem te veel zou laten liggen, dan moet de minister of de toezichthouder ingrijpen. Dit ‘ultimum remedium’ vraagt maatwerk. Een vermogensafhankelijke heffing, zoals voorgesteld door de VROM-raad, past daar niet bij²⁷. De SER heeft dat instrument eerder afgewezen²⁸: “De raad spreekt een duidelijke voorkeur uit voor ‘matching’ op basis van vrijwilligheid, mede vanwege de bezwaren die verbonden zijn aan een vermogensafhankelijke heffing. Een dergelijke heffing kan uitpakken als een negatieve sanctie op een goede bedrijfsvoering, kan een zorgvuldige afweging van investeringen doorkruisen en/of het ‘level playing field’ aantasten.”

23 Het vaststellen van de vermogensovermaat vereist duidelijkheid over de omvang van het eigen vermogen.

De bepaling van deze omvang is afhankelijk van de parameters die gehanteerd worden bij de waardering van het onroerend goed en de verwachte opbrengsten en kosten.

24 Het gaat dus niet sec om een overheveling van middelen, maar om een transactie op basis van wederkerigheid.

25 Zie: M. van der Nat, *Corporaties klaar voor nieuwe bankiersaffaire*, ESB, 29 oktober 2004, pp. 518-520.

26 CFV, *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*, Naarden 2003, p. 9.

27 De VROM-raad doet in zijn advies *Omgaan met overmaat: de vermogens van woningcorporaties als sturingsopgave* (advies 038, Den Haag 2003) het voorstel een zbo op te richten die een heffing oplegt aan alle woningcorporaties om deze in te zetten voor stedelijke herstructurering. Vrijstelling van de heffing is mogelijk wanneer woningcorporaties kunnen aantonen dat zij reeds een bijdrage leveren aan de herstructurering.

28 SER-advies *Toekomstgericht woonbeleid*, publicatienr. 00/10, Den Haag 2000, p. 23.

Matching in de praktijk

Woningcorporaties hebben het afgelopen decennium verschillende constructies ontworpen om de onderlinge matching van taken en middelen te realiseren. De meest voorkomende en al langer bestaande vormen zijn, ten eerste, het ondersteunen van een collega-corporatie door direct in het bezit te investeren en, ten tweede, het collegiaal lenen waarbij een lening wordt verstrekt onder het markt-tarief. Daarnaast is matching mogelijk via het Garantiefonds voor de Stedelijke Vernieuwing (GSV). Meer recent zijn er andere vormen ontstaan zoals het samen met andere corporaties investeren vanuit een commanditaire vennootschap (CV) of het participeren in de obligatielening van het Wooninvesteringsfonds. Ook is een zogenoemd *Wooninvesteringsfonds (Wif)* opgericht om de matching van taken en middelen in de volkshuisvesting te bevorderen en zo het maatschappelijk rendement van woningcorporaties verder te verhogen. Het Wooninvesteringsfonds is een onafhankelijk vastgoedfonds en een toegelaten instelling in één. Als vastgoedfonds schrijft het Wooninvesteringsfonds een obligatielening uit voor corporaties die solide willen beleggen in huurwoningen. Als toegelaten instelling stelt het Wooninvesteringsfonds corporaties in staat woningen aan haar te verkopen. De opbrengst geeft hen de financiële armslag om te investeren in volkshuisvestingsprojecten. De verkochte woningen worden eigendom van het Wooninvesteringsfonds. Het beheer blijft in handen van de verkopende corporatie. Vervolgens verkoopt het Wooninvesteringsfonds de woningen aan zittende huurders of andere particulieren. Om ervoor te zorgen dat corporaties elkaar kunnen vinden, heeft Aedes in april 2003 een matchingmarkt opgezet. Deze is bedoeld voor corporaties die financiering nodig hebben voor investeringsplannen, en voor corporaties die investeringscapaciteit aanbieden. De vragende en biedende corporaties kunnen op uiteenlopende financieringsarrangementen intekenen: van deelname in een enkelvoudig project (al dan niet ondergebracht in een aparte rechtspersoon) tot deelname aan investeringsmaatschappijen (bijvoorbeeld een wijkontwikkelingsmaatschappij).

6.4 Onderwijs

6.4.1 *Belang en prestaties*

Publiek belang

Onderwijs en kennis behoren tot de belangrijkste speerpunten van het huidige kabinet. Het hoofdlijnenakkoord benadrukt de vitale rol van onderwijs, cultuur en wetenschappen bij het oplossen van knelpunten waar ons land voor staat. Het gaat daarbij niet alleen om de economie maar ook om de kennissamenleving en het streven naar een grotere sociale samenhang door het ontwikkelen van burgerschap.

De bijdrage van onderwijs aan economische groei, technologische vooruitgang, betere volksgezondheid, minder criminaliteit, lagere sociale zekerheidsuitgaven en meer burgerschap rechtvaardigen een grote rol van de overheid in het onderwijs²⁹.

De inrichting van het onderwijs is een bepalende factor voor de innovatiekracht van de economie. De kenniseconomie heeft een brede basis nodig. Dat vraagt niet alleen meer aandacht voor toptalent en toponderzoek, maar juist ook een verhoging van het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking over de volle breedte. Voor de ontwikkeling van een brede basis is de kwaliteit van het beroepsonderwijs van groot belang. Maar liefst 60 procent van alle leerlingen/studenten volgt een opleiding in het beroepsonderwijs.

Onderwijs speelt een belangrijke rol bij het leren van cognitieve vaardigheden, maar ook sociale en communicatieve vaardigheden worden voor een deel op school geleerd. In dat kader is burgerschapsvorming in toenemende mate een aandachtspunt. Daarbij gaat het onder meer om de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Het stimuleren van burgerschapsvorming betreft zowel het niveau van de interne relaties binnen school, het mesoniveau van de plaatselijke gemeenschap (maatschappelijke burgerschap), als het macroniveau van de democratische rechtsstaat en de maatschappelijke ordening (politiek of staatsburgerschap)³⁰.

Prestaties

Het SCP constateert dat Nederland op onderwijsgebied redelijk presteert tegen een gemiddeld uitgavenniveau, vergeleken met de EU-landen en een viertal OESO-landen (zie paragraaf 6.2)³¹. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking ligt net iets boven het gemiddelde van de onderzochte landen. Daarmee staat Nederland nog ver af van de doelstelling om naar aanleiding van de Lissabon-agenda tot de topdrie binnen Europa te willen behoren.

Een hardnekkig probleem waarmee Nederland ongunstig afsteekt, is de hoge schooluitval. De ongediplomeerde uitval van 18 tot 24-jarigen is nu 15 procent in Nederland³². De bedoeling is dat dit percentage in 2010 is teruggedrongen tot 8 procent³³. De ongediplomeerde uitval gaat vaak gepaard met problemen bij de jongere op verschillende gebieden. Een van de gevolgen is dat jongeren zonder diploma op minimaal startkwalifi-

29 W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Investeren en terugverdienen: Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijs-investeringen*, onderzoek in opdracht van SBO, Den Haag, 2003, pp.15-16.

30 Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap*, Den Haag 2003, pp. 9-10.

31 SCP, *Prestaties van de publieke sector: Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*, Den Haag 2004.

32 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Actieplan EU-benchmarks*, Den Haag 2004.

33 Bij deze cijfers past een kanttekening die de raad heeft gemaakt in zijn advies over de beleidsnota Koers BVE, dat de omvang van het voortijdig schoolverlaten niet eenduidig is vast te stellen doordat verschillende definities in omloop zijn en de registratie van schoolloopbaangegevens van individuele onderwijsdeelnemers zwak is. Invoering van het onderwijsnummer in 2006 moet dit euvel verhelpen.

catieniveau kwetsbaar zijn voor schommelingen op de arbeidsmarkt. Op dit moment zijn veel van die jongeren dan ook werkloos. De RWI komt voor het najaar van 2004 op een schatting van ongeveer 130.000 jongeren die problematisch werkloos zijn³⁴. De aanpak van voortijdige schooluitval is niet alleen een vraagstuk voor het onderwijs, maar ook voor andere beleidsvelden. Sinds april 2004 heeft het kabinet de Operatie Jong geïnitieerd (zie kader). Daarin staat de jongere centraal en nemen de betrokken instellingen verantwoordelijkheid voor een integrale aanpak.

Operatie Jong

Beleidsmakers zetten met de Operatie Jong stappen in de richting van een vraaggericht jeugdbeleid waarin het kind centraal staat. De samenhang in het jeugdbeleid wordt in dit initiatief gezocht op het niveau van departementen. Nu zijn zes ministeries betrokken bij jeugdbeleid en vanuit al die ministeries gelden andere financieringsregels. Dat heeft tot gevolg dat één en dezelfde jongere op verschillende manieren ‘gelabeld’ wordt en achter elke label hangt een aparte set van hulpverleners en financieringsstromen. Voor Onderwijs is zo’n jongere een ‘voortijdig schoolverlater’, vanuit integratiebeleid een ‘allochtoon’, voor de jeugdhulpverlening een ‘jongen uit een multi-probleemgezin’ of een ‘ernstig gedragsgestoorde jongere’ en voor Justitie een ‘crimineel’. Er is echter geen duidelijke regisseur, niemand is verantwoordelijk voor hoe het met de jongere gaat. De versnippering van voorzieningen voor jeugdigen heeft mede geleid tot een enorme bureaucratie. Voor elke financieringsstroom moet een aparte verantwoordingsrapportage worden geschreven. Informatie wordt niet uitgewisseld tussen instellingen, waardoor rond elke jongere een enorme dossiervorming optreedt. Sommige hulpverleners geven aan dat ze meer dan de helft van hun tijd met papierwerk bezig zijn, aldus Steven van Eijck, commissaris jeugd- en jongerenbeleid en ‘trekker’ van Operatie Jong.

De Operatie Jong is bedoeld om deze versnippering in het aanbod, de overbodige bureaucratie en het gebrek aan regie te bestrijden. In een periode van vier jaar wordt gewerkt aan een viertal meetbare doelstellingen van het kabinet en twaalf kernthema’s. Bij de uitwerking zijn zeven departementen betrokken.

- Bron: B. Holmes en M. Kloosterman, *Je bent JONG en je wilt wat! Over de ambities van Operatie Jong*, Basis, periodiek voor beleids- en consumentenonderzoek, Research voor Beleid, jeugdspecial, 2004.

6.4.2 Ondernemerschap op de beleidsagenda

In de wereld van beleid is het begrip ondernemerschap in het onderwijs al weer enige jaren geleden geïntroduceerd met de stelling dat van publiek gefinancierde instellingen tegenwoordig ondernemingslust wordt verwacht, ongeacht of het gaat om een school

34 RWI, *Duizenden werkloze jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid*, Den Haag, oktober 2004, p.8.

voor primair onderwijs of om een universiteit³⁵. Minder regels, meer autonomie, meer rekenschap, dat zijn de kernelementen van het huidige overheidsbeleid inzake de aansturing van het onderwijs³⁶:

Het betekent dat instellingen kunnen meebeslissen over de besteding van (publieke) middelen, dat ze ruimte krijgen voor innovatie en profilering. (...) Het perspectief is dat onderwijs- en cultuurinstellingen in overleg met hun omgeving voor een belangrijk deel zelf bepalen hoe zij hun maatschappelijke doelen realiseren, en een overheid die richting geeft, doelen formuleert, meedenkt, om verantwoording vraagt en uiteindelijk een oordeel velt.

Karakteristiek voor Nederland is de koppeling van een centralistisch onderwijsbeleid aan een gedecentraliseerd bestuur en beheer van scholen. De rijksoverheid reguleert het onderwijs in de verschillende onderwijssectoren via wet- en regelgeving. Daarin worden eisen gesteld aan onder meer de kerndoelen, de eindtermen, de kwaliteit en de wijze van verantwoording afleggen.

Van oudsher is in het onderwijs sprake van een ‘quasi-markt’, met aan de ene kant vrijheid van schoolkeuze en concurrentie tussen scholen maar aan de andere kant ook kenmerken zoals leerplicht, overheidsregulering van het aanbod en centrale vaststelling van prijzen voor onderwijsdeelname. De term ‘quasi-markt’ geeft, met andere woorden, aan dat het een combinatie van keuzevrijheid en publieke regulering betreft.

In de afgelopen decennia ontwikkelt zich een meer ‘moderne’ quasi-markt in het onderwijs, waarin de markt omhelsd wordt als oplossing voor tekortkomingen van de publieke sector³⁷:

De verschillende oplossingen die vanuit onderscheiden politieke richtingen voor het publieke tekort worden aangedragen, monden uit in het compromis dat de moderne onderwijsmarkt vormt: met verzelfstandigde instellingen, een verschuiving in de regulering waardoor meer ruimte voor marktsturing ontstaat, veranderende financieringsarrangementen en de opkomst van ‘accountability’. Verklaringen voor deze omslag liggen in de ‘performance crisis’ van het onderwijs, de erosie van het maatschappelijk middenveld, de crisis van de verzorgingsstaat, de individualisering van de maatschappij en de diversificatie van de onderwijsvraag die van die ontwikkelingen het resultaat is – een diversificatie die past in het patroon van marktdenken en de economische keuzetheorie. Overheid en markt zijn geen elkaar uitsluitende coördinatiemechanismen, maar vullen elkaar aan.

De veranderende verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld hebben geleid tot een bestel dat meer karakteristieken van de markt heeft gekregen met zelfsturende instellingen, een meer competitieve omgeving en een liberalisering van uitvoeringsregels. Ook is de bedrijfsmatige aanpak van onderwijsinstellingen toegenomen. Maar zelfs in de sector

35 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*, Zoetermeer, september 1999.

36 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Rijksbegroting VIII*, Den Haag 2003, p. 10.

37 S. Karsten, ‘Vadertje staat naar een verpleegtehuis’. Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs, in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt*, Studie, Den Haag, 2001.

hoger onderwijs, waar de veranderingen waarschijnlijk het grootst zijn geweest, bepaalt de overheid nog steeds het ‘product-assortiment’, de ‘plaats van de productie’, de ‘productiemiddelen’ en de ‘prijs van het product’³⁸.

Deregulering en autonomievergroting

Deregulering maakt sinds het einde van de jaren tachtig onderdeel uit van de onderwijsbeleidsagenda. Uit een analyse van de feitelijke dereguleringsmaatregelen blijkt dat deze deregulering voornamelijk op financieel gebied heeft plaats gehad³⁹. Op andere terreinen is in de meeste sectoren juist sprake van een tegengestelde, direct of indirect regulerende, tendens.

Deregulering in het onderwijs is allerminst een voorwaarde voor marktwerking gebleken⁴⁰. Deregulering gaat in het onderwijs zelfs gepaard met verschijnselen die concurrentie teniet doen: schaalvergroting en fusies. Wel kan deregulering bevorderlijk zijn voor een grotere marktorientatie en een meer bedrijfsmatige aanpak. De trend naar meer marktwerking in het publieke onderwijsbestel is echter niet zozeer toe te schrijven aan deregulering, maar is vooral een reactie op maatschappelijke en budgettaire ontwikkelingen. Voor een proactieve marktwerking met ondernemende instellingen zijn meer vrijheidsgraden nodig, met name in de sfeer van de toetreding (nieuwe scholen en opleidingen) en de prijsstelling (hoogte en variatie). Overwegingen van macrodoelmatigheid en toegankelijkheid verzetten zich hier echter tegen.

Concurrentie tussen onderwijsinstellingen hangt voor een deel ook samen met andere kenmerken dan de wijze waarop de markt is gereguleerd. Dat hangt samen met de in de grondwet vastgelegde vrijheid van schoolkeuze. Onderwijsinstellingen hebben in principe een bepaalde responsiviteit in de richting van de markt (ouders, leerlingen, studenten, bedrijven). De responsiviteitskenmerken zoals de vrijheid om eigen onderwijsmethoden te kiezen, een eigen missie te bepalen of strategisch beleid te voeren zijn niet of slechts zeer ten dele afhankelijk van overheidsregulering. De voorkeuren van onderwijsvragenden brengen daarmee een zekere concurrentie tussen de onderwijsinstellingen teweeg. Overigens wordt de feitelijke vrijheid van schoolkeuze voor sommige onderwijssoorten beperkt door het aanbod ter plekke. Zo heeft de schaalvergroting in het middelbaar beroepsonderwijs een situatie gecreëerd waarbij in veel regio's slechts één aanbieder beschikbaar is⁴¹. De bereikbaarheid van de instellingen is, met andere woorden, beïnvloed door overheidsregulering inzake stichtings- en opheffingsnormen en schaalvergroting –

38 S.C. van Bijsterveld en C.A.M. Mouwen, De universiteit op een keerpunt. De hybride universiteit en de rol van de overheid, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 12, 55-73.

39 P.N. Karstanje, Regulatieve structuur en concurrentie, in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt*, Den Haag oktober 2001, pp. 85-100.

40 H.M. Bronneman-Helmers, Deregulering en marktwerking: tussen droom en daad, in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt*, Den Haag 2001, p. 245– 269.

41 Worden regio's opgevat als provincies dan zijn er wel ten minste twee aanbieders aanwezig.

een regulering overigens die met het oog op doelmatigheid en het kunnen aanbieden van een breed vakkenpakket heel begrijpelijk is.

6.4.3 Publieke belangen borgen

De legitimatie voor de relatief grote bemoeienis van de overheid bij het onderwijs berust op de gedachte dat de overheid de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs dient te bewaken en te garanderen. De invulling daarvan is onderwerp van politieke keuzes. Daarnaast wordt onderwijs grotendeels gefinancierd vanuit de publieke middelen.

De vorm van de overheidsbemoeienis is aan het verschuiven. De overheid is op zoek naar een beleidsinstrumentarium dat onderwijsinstellingen prikkelt om de ruimte voor een eigen invulling te benutten, zonder dat daarbij de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs in gevaar komen. *Kaderstellende* afspraken over ambities zullen steeds meer in de plaats komen van beperkende en gedetailleerde regelgeving. Daarnaast zal in het kader van *horizontalisering* de verantwoording zo worden ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de onderwijsinstellingen. Instellingen en professionals zullen zich minder moeten richten op de overheid en meer op de burgers en op elkaar. Dit gaat gepaard met een tendens naar meer onderlinge vergelijkingen (benchmarking) van instellingen en professionals. Met recente beleidsnota's voor het hoger onderwijs, het beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs is het kabinet deze weg ingeslagen en heeft het een aanzet gegeven voor nadere uitwerking van deze visie⁴².

Koers BVE, het regionale netwerk aan zet

In de beleidsnota *Koers BVE: Het regionale netwerk aan zet* ontwikkelt het kabinet een nieuwe besturingsfilosofie voor de onderwijsinstellingen in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve). Deze besturingsfilosofie is niet gericht op het stellen van regels, maar op het stimuleren van een eigentijdse relatie tussen de politiek en de realiteit. Daarbij passen nieuwe, eigentijdse bestuurlijke verhoudingen met meer ruimte voor de regio.

De nota schetst een aantal algemene lijnen voor kaderstelling, waarin voor de instellingen op hoofdlijnen is aangegeven wat hun taak is, hoe toezicht op de kwaliteit is geregeld, wat onderwijsinhoudelijk de kaders zijn, wat de standaarden zijn voor de examenkwaliteit en hoe de bekostigingssystematiek is geregeld. Daarnaast zal OCW de komende jaren het interne toezicht en de horizontale (meervoudig publieke) verantwoording versterken. Proportioneel toezicht in het

42 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004* (HOOP), Den Haag, januari 2004. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers BVE: Het regionale netwerk aan zet*, Den Haag, juni 2004. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling geboid, de school ontketend*, Den Haag, juni 2004.

kader van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zal invoering krijgen naarmate het horizontale toezicht effectiever is ingevoerd.

Naast het algemene kader geeft *Koers BVE* aan op welke aspecten onderwijsinstellingen in hun regio prestatieafspraken moeten maken. De instellingen zijn daarover ook rekenschap verschuldigd. Via een landelijke benchmark, de *BVE-barometer*, wordt jaarlijks zichtbaar gemaakt in welke mate de instellingen hun ambities op instellingsniveau hebben gerealiseerd.

- Bron: Ministerie van OCW, *Koers BVE: Het regionale netwerk aan zet*, Den Haag 2004.

Ruimte voor de onderwijsinstellingen om een eigen koers uit te zetten stimuleert hun ondernemerschap. Maar dit laat onverlet dat de overheid de systeemverantwoordelijkheid draagt – en blijft dragen – voor goed en toegankelijk onderwijs. De SER vindt dat⁴³:

(...) de landelijke overheid primair verantwoordelijk blijft voor de uitkomst van het beleid. Zij moet inhoudelijke ambities over de output van het onderwijs formuleren en er zorg voor dragen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het publieke stelsel in stand te houden. De raad verwacht dat de overheid ook in doelstellende zin richting geeft aan het onderwijsbeleid en mede daardoor een kader ontwikkelt voor de regionale invulling. (...). Daarbij ontstaat tevens een beter zicht op de te vervullen randvoorwaarden, bijvoorbeeld de extra steun die instellingen nodig hebben om de professionaliteit van het eigen personeel te kunnen garanderen of om maatwerk te kunnen leveren, ook als dat gelet op de specifieke omstandigheid van de deelnemers (risicogroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, allochtone deelnemers met taalachterstand) om veel extra voorzieningen vraagt.

Tegelijkertijd vragen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen volgens de raad in genoemd advies om aanpassing van de wetgeving, waardoor de nieuw te verwerven beleidsruimte bij de onderwijsinstellingen een legale basis krijgt. Daardoor ontstaat voor de instellingen meer experimenteerruimte en krijgt onderwijsvernieuwing meer kans. Door het wegnemen van schotten in de bekostiging zullen vormen van gemengde financiering beter mogelijk zijn, maar voor betrokkenen moet duidelijk zijn waar beleidsvrijheid ophoudt en frauduleus handelen begint. De huidige situatie kenmerkt zich door een wankel evenwicht tussen vertrouwen en wantrouwen, met als risico een toenemende bureaucratisering in het onderwijs (zie ook paragraaf 6.4.5).

Meervoudige publieke verantwoording

In het verlengde van dit onderwerp past nog een kanttekening over de afstand tussen wens en werkelijkheid waar het de veranderende invulling betreft van verantwoordelijkheden en de toezichtrelatie. Nieuwe bestuurlijke verhoudingen zijn als prioriteit aangegeven in de onderwijsbegroting van 2005 en ook in beleidsnota's voor verschillende

43 SER-advies *Opleiden is net-werken: Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs*, publicatienr. 04/13, Den Haag 2004.

onderwijssectoren spelen andere bestuurlijke verhoudingen een belangrijke rol. Deze aandacht voor bestuurlijke verhoudingen hangt direct samen met de grotere autonomie die onderwijsinstellingen krijgen. Bij een grotere autonomie hoort verantwoording over het functioneren en het (overheids)toezicht daarop. De minister wil meer samenhangend en proportioneel toezicht op de kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid van het onderwijs. Daarnaast moeten instellingen verantwoording afleggen aan hun omgeving. Afgelopen jaren zijn overigens reeds diverse initiatieven ontplooid om het onderwijsbestuur in betere banen te leiden⁴⁴.

Onderwijsinstellingen zullen steeds meer in interactie met hun omgeving (stakeholders) tot een invulling van hun maatschappelijke opdracht moeten komen. Zij gaan dat doen door met alle relevante stakeholders in hun omgeving afspraken te maken over te leveren prestaties op een aantal door de overheid vastgestelde indicatoren.

Voor veel onderwijsinstellingen en stakeholders is het echter nog een hele opgave om aan deze nieuwe besturingsfilosofie een goede invulling te geven. Zo blijkt het voor onderzochte bestuurders en managers niet eenvoudig hun stakeholders te bereiken en te betrekken bij de te leveren prestaties⁴⁵. Vooral deelnemers aan het onderwijs en het bedrijfsleven bleken lastig te mobiliseren te zijn. Vaak zijn het de onderwijsinstellingen zelf die initiatief nemen om de betrokkenheid te vergroten en niet de stakeholders. Waar het gaat om het zichtbaar maken van de kwaliteit van de onderwijsinstelling geven de meeste instellingen aan dat dit eerder een wens is dan een feit.

6.4.4 Aspecten van ondernemerschap

Ondernemerschap in de publieke dienstverlening is mede een antwoord op maatschappelijke vraagstukken zoals de hoge voortijdige schooluitval en de gewenste opwaardering van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Het gaat daarbij om het centraal stellen van de vrager, om het inspelen op en bijdragen aan maatschappelijke behoeften, om flexibiliteit en maatwerk en om responsiviteit naar de omgeving. Dit zijn steeds meer de sleutelwoorden voor elke zichzelf respecterende onderwijsinstelling die in directe interactie met zijn omgeving vorm geeft aan zijn maatschappelijke opdracht.

In deze paragraaf belichten we enkele van deze aspecten van ondernemerschap.

Daarbij wordt de aandacht vooral gericht op de voor de raad meest relevante onderwijssectoren, het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Het ontwikkelen van onderne-

44 De commissie-Strikwerda heeft in opdracht van de Besturenraad het rapport *Goed bestuur, goed onderwijs* opgesteld, dat ingaat op de relatie tussen bestuur en management in het primair en voortgezet onderwijs. De Bve Raad heeft in juli 2004 een Commissie Governance (commissie-Meijerink) ingesteld voor de onderwijsinstellingen in het mbo en de volwasseneneducatie. Voor het hbo heeft de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (commissie-Glasz) in 2000 aanbevelingen geformuleerd om het toezicht bij hogescholen te verbeteren. Op basis daarvan heeft de HBO-raad ijkpunten voor de inrichting van bestuur en toezicht bij hogescholen geformuleerd en is hij bezig met een externe evaluatie van de invulling die de hogescholen daaraan geven.

45 Max Goote Kennisinstituut, *Stakeholders in beeld*, Amsterdam 2004.

merschap is in deze sectoren overigens ook iets verder gevorderd dan in het voortgezet onderwijs en in het basisonderwijs. Dat hangt mede samen met de grotere autonomie die instellingen in het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs al hebben verworven. Daarbij speelt ook een rol dat de instellingen in het hoger onderwijs en in het beroepsonderwijs aanzienlijk omvangrijker zijn en meer direct te maken hebben met andere afnemers dan ouders en leerlingen. Deze andere afnemers zijn de arbeidsorganisaties waarvoor zij opleiden en waar hun leerlingen via duale trajecten en stages een deel van hun vorming genieten.

Ruimte voor ondernemerschap in het onderwijs

Scholen in alle onderwijssectoren kennen een toename van hun autonomie, maar het sterkst is dit waarneembaar in het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs. Die grotere autonomie gaat gepaard met tal van ontwikkelingen, onder meer in de bekostiging, de arbeidsvoorwaarden, de verantwoordingssystematiek, het toezicht en bestuur en de kwaliteitsbewaking. Onderwijsinstellingen zien zich daardoor voor vele vraagstukken geplaatst waarin zij positie moeten kiezen en slagvaardigheid moeten ontwikkelen om hun maatschappelijke opdracht daadkrachtig en efficiënt te vertalen in de dagelijkse praktijk van het primaire onderwijsproces. Dat vraagt van de onderwijsinstellingen meer dan ooit ondernemingslust om goed op koers te komen en te blijven. Meer ruimte voor een eigen invulling gaat daarbij gepaard met een groeiende verantwoordelijkheid voor het eigen handelen, de resultaten daarvan en het geven van een transparant inzicht daarin.

Klantgerichtheid

De leerling centraal. Dat motto neemt in onderwijsbeleidsnota's al jaren een belangrijke plaats in. De aandacht voor een meer vraaggerichte benadering hangt samen met onvrede over het traditionele, aanbodgerichte onderwijs dat niet in staat is gebleken adequaat in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

In het beroepsonderwijs vraagt de omslag naar een meer vraaggerichte aanpak volop de aandacht. Het beroepsonderwijs heeft steeds vaker te maken met uiteenlopende wensen van onderwijsvragers. Verder vragen ontwikkelingen in de maatschappij om een meer op competenties gerichte en flexibele inrichting van het onderwijs. Ook in het hoger onderwijs bestaat zeker sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur veel aandacht voor de positie van leerlingen en studenten. Ook daar is men op zoek naar mogelijkheden om meer recht te doen aan verschillen tussen studenten, bijvoorbeeld in de prestaties die ze leveren.

De ontwikkeling naar een meer dienstverlenende, kennisintensieve en technologisch georiënteerde economie vraagt van vakkrachten een omslag. Van hen wordt gevergd dat ze meer gaan denken vanuit de vraag van de klant en dat ze in staat zijn om die vraag te vertalen naar het product of de dienst die geleverd moet worden. Het is niet meer voldoende om een vak geleerd te hebben en daar bekwaam in te zijn. Samenwerking met collega's uit andere disciplines zal daarbij vaker regel zijn dan uitzondering.

Klantgerichtheid in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs vraagt niet alleen een responsieve houding naar de deelnemer, maar ook naar andere stakeholders. Genoemd kunnen worden de afnemende bedrijven en instellingen, maar daarnaast ook ‘inkopers’ van scholing, zoals gemeenten of reïntegratiebedrijven. Het beter benutten van elkaars kennis en kunde is al jarenlang een item voor onderwijsinstellingen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en de hen omringende bedrijven en instellingen. Dit raakt overigens ook aan het volgende kenmerk van ondernemerschap, vernieuwing ofwel innovatie.

Innovatie

Innovatie is een belangrijk kenmerk van ondernemerschap. In het onderwijs zijn meerdere soorten vernieuwing van belang: vernieuwing in de bestuurlijke verhoudingen, vernieuwing in de onderwijsinhoud en vernieuwing in de organisatorische aanpak van de onderwijsinstellingen.

In de bestuurlijke sfeer is de meest opvallende innovatie de tendens naar een grotere autonomie van de onderwijsinstellingen die in alle onderwijssectoren waarneembaar is. Dat gaat gepaard met een overheid die zich meer richt op het stellen van kaders en het zoeken naar andere manieren om de publieke belangen toegankelijkheid en kwaliteit te bewaken. Onderwijsinhoudelijk speelt de omslag naar een meer op competenties gericht onderwijs een belangrijke rol, zeker in het beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs. Het denken in competenties vloeit direct voort uit de ontwikkeling naar een kennissamenleving en het inzicht dat leren gedurende het hele leven belangrijk blijft. Die omslag heeft ook consequenties voor de organisatie van het onderwijs. Steeds meer staat de onderwijsdeelnemer centraal. Op dat terrein vraagt de flexibiliteit van de onderwijsinstellingen de aandacht. Onderwijsinstellingen krijgen steeds meer te maken met een zeer heterogene groep onderwijsvragers met uiteenlopende onderwijsbehoeften. Het zal blijken dat het klassikale en schoolse leren steeds meer een achterhaald concept wordt voor veel onderwijsvragers. Al deze ontwikkelingen doen een groot beroep op de slagvaardigheid van de schoolleiding en op de flexibiliteit en professionaliteit van de leerkrachten van wie een ondernemende opstelling wordt gevraagd. Voor de sector als geheel vraagt de herwaardering van de leerkracht de aandacht, niet in de laatste plaats vanwege de huidige en nog te verwachten arbeidsmarktproblemen.

Kansen benutten, risico's beheersen

Ondernemerschap gaat ook over het benutten van kansen en het beheersen van risico's. In dat opzicht staat de onderwijssector nog in de kinderschoenen, mede omdat de onderwijsinstellingen weinig andere inkomsten hebben dan de overheidssubsidie. Sommige instellingen in het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs hebben er de afgelopen jaren blijk van gegeven dat zij ondernemend konden omgaan met de overheidsmiddelen. De beschuldiging van fraude die daarvan het gevolg was, is in de ogen van veel van die onderwijsinstellingen onterecht. In hun ogen ging het om het benutten van kansen ten gunste van de instelling en de deelnemers die daar profijt van kunnen trekken. Hoe het

ook zij, de les die hiervan kan worden geleerd is dat ondernemerschap met publieke middelen vraagt om duidelijke spelregels.

Veel instellingen kampen al jaren met financiële problemen en hebben nauwelijks mogelijkheden om te investeren in vernieuwende ideeën. De mogelijkheden om extra geldstromen aan te boren zijn de facto gering, maar voor veel instellingen lonkt dit perspectief wel. Instellingen zien dit steeds meer als noodzaak vanwege tekorten in de financiering, maar de overheid neemt in deze kwestie een onduidelijk standpunt in. Aan de ene kant dient de basisfinanciering door de overheid adequaat te zijn, maar aan de andere kant zien bewindslieden het aanboren van private geldstromen als een wenselijke ontwikkeling. Hier doet zich dus een spanningsveld voor tussen enerzijds de opvatting van de overheid dat de financiering toereikend is en andere inkomsten een extraatje moeten zijn en anderzijds de opvatting van scholen dat dergelijke inkomsten steeds meer essentieel zijn voor het dagelijkse lesgeven.

Samenvattend staat ondernemerschap in het onderwijs vooral in het teken van ruimte geven aan onderwijsinstellingen bij de invulling van hun maatschappelijke opdracht. De instellingen moeten zich voor de invulling van die opdracht niet langer primair richten op de overheid, maar hun responsiviteit naar de deelnemers en de relevante maatschappelijke omgeving vergroten. Steeds doet zich daarbij een spanningsveld voor tussen de autonomie van instellingen en de publieke belangen van het bewaken van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Ook komt dan de doelmatigheid om de hoek kijken, het gaat immers om de besteding van publieke gelden. Ondernemerschap in het onderwijs opereert dus onder *randvoorwaarden* van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid die door de overheid bewaakt en gegarandeerd moeten worden.

6.4.5 *Enkele dilemma's voor ondernemerschap in het onderwijs*

Onderwijsdeelnemers centraal

Een *eerste dilemma* hangt samen met het streven naar een grotere gerichtheid op de vraag in het onderwijs en de wijze waarop dit tot stand kan worden gebracht.

De onderwijssector is een sterk aanbodgestuurd domein, ook al zitten er in de wijze van financieren van bijvoorbeeld het hoger onderwijs wel elementen die de onderwijsinstellingen responsiever moeten maken voor hun studenten. Het zijn echter de instellingen die het onderwijsaanbod bepalen. De leerling, de student, de deelnemer, zij kunnen in theorie stemmen met de voeten en naar een andere instelling gaan of een andere opleiding gaan volgen. In de praktijk is hun positie echter aanzienlijk kwetsbaarder. Op welke gronden kiezen ze eigenlijk een opleiding? Hebben ze wel een goed inzicht in de kwaliteit en de inhoud van de opleidingen? Ga je zo gemakkelijk naar een andere instelling, meestal in een andere stad, vaak in een andere regio? Zeker in het beroepsonderwijs is dat voor veel deelnemers 'een stad te ver'.

Nadeel van het huidige aanbodgestuurde onderwijs is dat onvoldoende maatwerk geleverd wordt. Er is te weinig flexibiliteit en differentiatie mogelijk, bijvoorbeeld qua tempo, lestijden, instroommomenten of niveau. Daarnaast slagen het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs er nog onvoldoende in om een aantrekkelijk en flexibel postinitieel aanbod neer te zetten in het kader van een leven lang leren. Ook de omvangrijke voortijdige schooluitval en de relatief grote groep die geen startkwalificatie heeft, houden mede verband met een te geringe flexibiliteit en te weinig maatwerk. Een kanteling van aanbodsturing naar vraagsturing is nodig om beter aan te sluiten bij de leerbehoefte van mensen.

De meeste onderwijsinstellingen getroosten zich moeite om te zoeken naar een betere aansluiting bij de onderwijsvragers. Zij doen dat bijvoorbeeld door meer flexibiliteit in de onderwijsprogramma's te brengen en hun aanbod inzichtelijk te maken voor aankomende studenten. In het middelbaar beroepsonderwijs ontbreekt vaak echter de concurrentie tussen instellingen, omdat er sinds de schaalvergrotingsoperatie simpelweg voor deelnemers geen keuze is. Tussen instellingen in het hbo en wo lijkt de concurrentie om de aspirant-studenten fors te zijn toegenomen. De keuzemotieven van deze studenten lijken overigens maar zeer ten dele door overwegingen van kwaliteit te zijn ingegeven. Zo constateert Bronneman-Helmers dat van de deelnemers aan onderwijs over het algemeen weinig vernieuwende en kwaliteitsverhogende impulsen uitgaan⁴⁶. Eerder is sprake van een zekere neiging tot conservatisme. Van de andere partijen in de omgeving van onderwijsinstellingen en met name de bedrijven gaan wellicht meer vernieuwingsimpulsen uit dan van de onderwijsvragers, maar daaraan zijn ook gevaren verbonden, met name het te smal worden van het onderwijs door een te grote invloed van slechts enkele werkgevers in een regio⁴⁷.

Van de zijde van de onderwijsinstellingen wordt vaak geopperd dat het huidige systeem voldoende mogelijkheden heeft om meer maatwerk te realiseren. Daarnaast gaan echter ook stemmen op die pleiten voor een vraaggestuurd stelsel, waarin de deelnemer of student via leerrechten of vouchers de regie krijgt over zijn leerproces⁴⁸. Vouchersystemen zouden verschillende doelen kunnen dienen: de consumentensoevereiniteit vergroten, een rechtvaardiger verdeling bevorderen, wederkerend onderwijs stimuleren, de kwaliteit verbeteren, het aanbod flexibiliseren, de sturing van het postleerplichtig onderwijs vereenvoudigen⁴⁹. Naarmate echter aan het vouchersysteem meerdere en ten dele tegenstrijdige doelen gekoppeld worden, wordt het systeem complexer en dreigt het gevaar dat per saldo geen enkel doel daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

46 H.M. Bronneman-Helmers, *Deregulering en marktwerking: tussen droom en daad*, in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt*, Den Haag 2001, p. 262.

47 Bronneman-Helmers, *Deregulering en marktwerking*, op.cit., pp. 261-262.

48 Bijvoorbeeld: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De ontbrekende schakel: Leerrechten als verbinding tussen arbeidsmarkt en onderwijs*, Den Haag, 16 september 2004.

49 S. Karsten, 'Vadertje staat naar een verpleegtehuis'. Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs, in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt*, Studie, Den Haag, 2001, p. 40.

Uit het experiment 'vouchers in vraaggestuurd duaal onderwijs' van MKB-Nederland en de HBO-raad komt naar voren dat studenten geen koopkracht in de vorm van vouchers nodig hebben om hun eigen leerproces beter vorm te kunnen geven⁵⁰. Vraagsturing is in de experimenten veel meer opgevat als het geven van vorm en inhoud aan een persoonlijk ontwikkelplan, waardoor de student het ontwerprecht in handen heeft gekregen. De deelnemende studenten zijn zeer enthousiast en hebben een gemotiveerde houding en een betere voorbereiding op het functioneren in een dynamische beroepspraktijk.

Op dit moment heeft het kabinet plannen in voorbereiding om binnen het hoger onderwijs leerrechten in te voeren waaraan de bekostiging is gekoppeld⁵¹. Vanaf 2007 zullen leerrechten geïntroduceerd worden in het hoger onderwijs. Met de invoering van leerrechten zal de bekostiging aan hogeschool of universiteit de student volgen. Daardoor zullen instellingen moeite moeten doen om studenten niet alleen binnen te halen, maar ook vast te houden. Het kabinet beoogt met deze vorm van vraagsturing hogescholen en universiteiten te stimuleren om doelmatig en kwalitatief hoogstaand onderwijs aan te bieden. De verwachting is dat instellingen meer zullen inspelen op behoeften en wensen van studenten. Daarbij hoort natuurlijk ook een goede voorlichting aan aspirant-studenten. Maar de concurrentie tussen de instellingen zou zich vooral moeten richten op de kwaliteit van het onderwijs dat wordt geboden, en niet op het verhogen van budgetten voor wervingsinspanningen.

Ondernemende managers, ondernemende docenten

De vernieuwingen die meer maatwerk in het onderwijs moeten realiseren en ook voor een responsievere houding ten opzichte van de stakeholders moeten zorgen, zijn afhankelijk van management en professionals in de onderwijssector. Een *tweede dilemma* dat hier genoemd wordt, hangt samen met de gewenste omslag binnen onderwijsinstellingen die in hoge mate door hen gedragen moet worden⁵²:

Nu is de onderwijsorganisatie vooral ingericht op centrale beheersing, terwijl je zult moeten loslaten. Daarvoor is de overheid niet ingericht; zij werkt met regels en probeert die te handhaven. Als je regels loslaat, dan moet je handhaven vervangen door vertrouwen. Je legt een paar basisregels vast in de wet en je regelt het toezicht. Je geeft scholen de ruimte om het talent van hun leerlingen te ontdekken en te ontwikkelen. Je legt de verantwoordelijkheid bij de school, bij het onderwijzend personeel en de leerlingen. Je legt de verantwoordelijkheid daar waar die hoort, dichtbij mensen.

50 B.N. de Weerd en Th.A.M. van der Velde, *Vouchers in vraaggestuurd duaal onderwijs, eindrapportage experimenteerfase*, Enschede, 2004.

51 Ministerie van OCW, *Introdutie leerrechten in het hoger onderwijs*, persbericht van 29 oktober 2004.

52 Doekle Terpstra, *Meer dan geld verdienen*, Baarn, Uitgeverij Ten Have, 2004, p. 38.

Het is met andere woorden hoog tijd voor een herwaardering van de positie van de leerkracht⁵³. Hiervoor is evenwel een groter vertrouwen nodig in de professionaliteit van docenten dan tot nu toe in het onderwijsbeleid gebruikelijk is geweest⁵⁴. De overheid moet meer op eindresultaat toetsen en zich veel minder met het onderwijsproces bemoeien. Daarvoor zijn wel *randvoorwaarden* nodig, zoals het geven van financiële ruimte aan scholen zodat deze bij het personeelsbeleid meer aandacht kunnen besteden aan competentieontwikkeling van docenten.

De onderwijssector heeft te maken met een grote vergrijzing, waardoor de vervangingsvraag de komende jaren enorm zal toenemen. Tegelijkertijd is het beroep van leraar of docent in de ogen van velen arbeidsvoorwaardelijk niet bijzonder aantrekkelijk. Dit staat in schril contrast met de gewenste ontwikkelingen die een groot beroep doen op de vaardigheden en het vernieuwingspotentieel van de leerkrachten. Daarom heeft de raad recent in zijn advies *Opleiden is net-werken* erop aangedrongen dat maatregelen getroffen worden om de professionaliteit van het huidige docentencorps te garanderen en de responsiviteit voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te vergroten. De onderwijssector zal hiertoe voldoende concurrerend moeten zijn op de arbeidsmarkt om de nodige kwaliteit binnen te halen en te houden.

Daarnaast zal de vraag moeten worden beantwoord hoe onderwijsinstellingen hun positie op de arbeidsmarkt kunnen versterken, mede gelet op de hoge verwachte vervangingsvraag in de sectoren onderwijs en onderzoek voor de komende jaren⁵⁵. Onderzoek toont verder aan dat hoogopgeleide medewerkers in het voortgezet onderwijs en wetenschappelijk onderwijs gemiddeld respectievelijk 30 en 20 procent minder verdienen dan in een functie met vergelijkbaar opleidingsniveau in de marktsector⁵⁶. De onderzoekers verwachten dat de achterblijvende salariering zal leiden tot een stagnerend aanbod van gekwalificeerd personeel in het onderwijs.

Van onderwijsinstellingen, hun managers en hun personeel wordt veel gevraagd, nu en de komende jaren nog meer. De relatief ongunstige positie op de arbeidsmarkt vormt een ernstige bedreiging van de gewenste ontwikkeling van onderwijsinstellingen naar maatschappelijke ondernemingen.

Om vraaggericht en omgevingsgericht te kunnen functioneren is het loslaten van overheidsbemoeienis met de arbeidsorganisatie in het onderwijs een noodzakelijke maar

53 Vgl. het respect en de maatschappelijke waardering die leerkrachten in Finland genieten en waaraan dezen ook veel motivatie ontlelen. In het Finse onderwijssysteem is de autonomie van leraren in de loop van de jaren negentig sterk vergroot. Zie: Malika el Ayadi, Hoe Finland het flikt, *NRC-Handelsblad*, 26/27 maart 2005, p. 45.

54 F. Leijnse, J.W. Vos en J. Geelhoed, *Beroepswijs beroepsonderwijs. Voorstellen voor vernieuwing in het beroepsonderwijs*. Eindrapportage van de werkgroep dynamisering beroepsonderwijs van het Innovatieplatform, Den Haag, 8 oktober 2004, p. 15.

55 Zie RWI, *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, uitgevoerd door RWI en ROA voor de jaren 2006 en 2007 en daarna, Den Haag 2004.

56 SEO en AIAS, *Beloningsverschillen tussen marktsector en collectieve sector in 2001*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag 2003.

onvoldoende voorwaarde⁵⁷. Onderwijsinstellingen zullen gelijktijdig hun organisatie 180 graden moeten draaien: *ketenomkering* of ‘massa-individualisering’. Massa-individualisering moet worden opgevat als een organisatieveranderingsproces waarbij geprobeerd wordt om de processen maximaal te organiseren rondom de behoeften van de cliënt en de onvoorspelbaarheden van het klantgedrag. Massa-individualisering betekent echter niet louter individueel werken of loslaten van werken in groepsverband. Het betekent juist voor de deelnemer en de leraren dat ze veel intensiever samenwerken en communiceren dan in een klassensysteem. Dit is een uiterst lastige maar onvermijdelijke operatie, wil het onderwijs een voldoende aansprekende en aantrekkelijke ondersteuning kunnen bieden aan jonge en oudere mensen bij het organiseren van hun leerproces. De dienstverlening krijgt uiteindelijk een continu karakter, terwijl het huidige onderwijs nog overwegend werkt met ‘batches’ (dat wil zeggen jaarlijkse instroommomenten, vast programma, beperkte bedrijfstijden, enzovoorts).

In dit concept passen leraren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het reilen en zeilen op de school als geheel. Dat kan bijvoorbeeld als ze samen een maatschap of coöperatie vormen waarin ze als lerende en zelfsturende teams samenwerken in het belang van de deelnemers. Leraren staan in dat concept niet meer alleen voor de klas, maar voeren ook allerlei andere taken uit. De bestuurlijke organisatie en regelgeving moeten deze zelfontplooiing van leraren bevorderen door daarvoor de voorwaarden te scheppen.

Bureaucratisering

Dit brengt ons op het *derde dilemma*, het vraagstuk van de toenemende bureaucratisering in het onderwijs.

Hoewel bureaucratie bijdraagt aan overzichtelijkheid en voorspelbaarheid van gedrag en bescherming tegen willekeur, zijn er redenen om waakzaam te zijn⁵⁸. Over een langere periode bezien zijn extra middelen voor het onderwijs namelijk zelden ten goede gekomen aan het primaire proces van onderwijs geven. Onder invloed van schaalvergroting, decentralisatie en autonomievergroting is de administratie- en verantwoordingslast fors toegenomen. Daarnaast zijn er ook interne factoren die de kostendoelmatigheid beïnvloeden. Als organisaties niet de juiste prikkels ervaren, kunnen zij ondoelmatig gedrag gaan vertonen, bijvoorbeeld door meer te groeien dan doelmatig zou zijn. Daarnaast houden scholen vaak geen rekening met niet-direct meetbare kosten (en baten) van schaalvergroting voor leerlingen en de omgeving van de school.

Onlangs heeft de Onderwijsraad op basis van empirisch onderzoek van het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven (IOO) aangetoond dat onderwijsinstellingen in alle sectoren steeds minder geld zijn gaan uitgeven aan het lesgeven (primaire proces) en steeds

57 F. de Vijlder, School en ondernemerschap, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)* november 2003, pp. 115-133.

58 Onderwijsraad, *Bureaucratisering in het onderwijs: Suggesties voor de beleidsagenda*, Den Haag, april 2004.

meer aan *overhead*⁵⁹. Deze zogeheten secundaire bestedingsposten⁶⁰ zijn in alle onderwijssectoren gegroeid vanaf het moment dat de overheid meer verantwoordelijkheid overdroeg aan scholen en instellingen.

De toenemende bureaucratisering hangt mede samen met de toenemende roep om controle. Steeds meer is een cultuur aan het ontstaan waarin het verslag doen van prestaties belangrijker dreigt te worden dan het leveren van de prestatie als zodanig. Het tijdsbeslag dat is gemoeid met controlerende functies en het afleggen van verantwoording gaat helaas maar al te vaak af van de tijd voor het primaire proces. De WRR pleit in zijn recente rapport er dan ook voor om een sterker accent op het leervermogen van instellingen te leggen bij de vormgeving van regimes voor toezicht en verantwoording⁶¹.

Het is nodig het primaire proces in ere te herstellen en beheers- en ondersteunende instanties te zien als dienaren van dit primaire proces. De Onderwijsraad presenteert daartoe een agenda gericht op een beheersing van de bureaucratisering voor minister en parlement, voor bestuur en management en voor beroepsbeoefenaren en leerlingen, deelnemers en studenten.

Schaalvergroting, netwerkvorming

Als vierde dilemma noemen we het onderwerp van schaalvergroting dat zijdelings al aan de orde is geweest.

De massa-individualisering noodzaakt volgens De Vijlder tot schaalvergroting, maar wel op een slimme manier met een laagdrempelig loket: grootschaligheid op de ene dimensie moet worden gecombineerd met kleinschaligheid op de andere dimensie. In het primaire proces moeten intelligente combinaties gemaakt kunnen worden, waarin meer functies betrokken kunnen zijn (bijvoorbeeld zoals in de brede school gebeurt). Dat vraagt evenwichtskunst van het nieuwe onderwijsmanagement. Stand-alone-instellingen kunnen die ontwikkelingen niet bijbenen, omdat zij onmogelijk de garantie van maatwerk kunnen geven als er geen grootschalige organisatie achter hen staat. Voor deze instellingen kan overigens een bestuurlijke organisatievorm als de coöperatie uitkomst bieden. Gezien de beleidscontext van een overheid die ernaar streeft dat scholen zich gedragen als autonome organisaties en het gelijktijdig gevoerde schaalvergrotingsbeleid lijkt de coöperatie een kansrijke organisatievorm voor het onderwijs⁶². Autonomie, de

59 Onderwijsraad, *Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs*, onderzoek uitgevoerd door het Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven, Den Haag, augustus 2004.

60 Onder secundaire uitgaven verstaat de Onderwijsraad dat deel van de middelen dat besteed wordt aan beleid, organisatie, formuleren en dergelijke. Primaire bestedingen zijn middelen voor 'de handen voor de klas'. Hiermee is overigens niet gezegd dat uitgaven aan secundaire processen gelijk gesteld kunnen worden aan bureaucratie.

61 WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Den Haag, november 2004, p. 214.

62 E.H. Hooge, G. van Dijk en S.J. Steen, Zelfstandig blijven, verbeteren en innoveren door samenwerking: de mogelijkheden van de coöperatie in het onderwijs, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)*, december 2001, pp. 123-138.

menselijke maat en ondernemerschap zijn uitgangspunten bij de coöperatie, terwijl tegelijkertijd de voordelen van samenwerking en schaalvergroting worden benut.

Naar een open bestel?

Een *vijfde dilemma* rond ondernemerschap in het onderwijs hangt samen met de discussie over een meer open bestel. Een open bestel betekent dat private onderwijsinstellingen (ondernemingen) zich kunnen kwalificeren om in aanmerking te komen voor overheids-bekostiging.

Een open bestel kan op bepaalde punten positieve effecten hebben op de prestaties van het bestel als geheel (bekostigd en niet-bekostigd)⁶³. Het gaat onder meer om kansen op meer maatwerk, meer keuzemogelijkheden, lagere kosten, meer innovatie en meer variatie in kwaliteit.

Daarbij mag natuurlijk de basiskwaliteit niet in het geding komen. Daarom moet ook serieus aandacht worden gegeven aan mogelijke negatieve effecten. Daarbij gaat het met name om de risico's van het verdwijnen van bepaalde opleidingen (kapitaalvernietiging, verschraling) en versnippering van budgetten. Een open bestel betekent ook dat de koppeling tussen het publieke karakter van onderwijs en de publieke instellingen die dat onderwijs verzorgen doorbroken wordt⁶⁴. Vanwege deze risico's dienen experimenten zorgvuldig te worden vormgegeven, zodat van fouten kan worden geleerd en er bij mislukken nog een weg terug bestaat.

Het kabinet heeft onlangs een standpunt ingenomen over een open bestel⁶⁵. Een open bestel is volgens het kabinet nooit een doel op zich. Het gaat om de vraag op welke wijze een open bestel een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Het kabinet vindt het nodig om meer kennis te verwerven over de effecten van een open bestel. Daarom starten vanaf het studiejaar 2006-2007 in het hoger onderwijs kleinschalige experimenten met nieuwe particuliere aanbieders die vanuit publieke middelen worden bekostigd. De bve-sector is uitgesloten van deze experimenten, omdat deze sector volgens het kabinet voorlopig zijn handen vol heeft aan de nieuwe aanpak van de inburgering van nieuwkomers.

63 Onderwijsraad, *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*, Den Haag 2004.

64 SER-advies *Kennis maken, kennis delen: Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs*, publicatienr. 03/04, Den Haag 2003, p. 57.

65 Kabinetstandpunt over een open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector, Den Haag, november 2004. IBO Open bestel. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 2. Dit rapport is mede gebaseerd op een onderzoeksdocument van het CPB, *Een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*, Den Haag, december 2004.

Tot slot

In deze paragraaf is een aantal dilemma's opgeworpen die raken aan het vraagstuk van ondernemerschap in de publieke dienstverlening. De raad zal hierover in hoofdstuk 7 in concluderende en aanbevelende zin een standpunt innemen.

6.5 Zorg

6.5.1 Context

De Grondwet draagt de overheid op maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Volgens de SER moeten die maatregelen gericht zijn op de volgende meer concrete doelstellingen⁶⁶:

Het beleid moet de kwaliteit van de gezondheidszorg waarborgen evenals de functionele beschikbaarheid, alsmede de bereikbaarheid en spreiding van de gezondheidszorg in geografische zin. Daarnaast moet het beleid de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in financiële zin garanderen alsook een verantwoorde kostenontwikkeling in het licht van overige sociaal-economische beleidsdoelstellingen.

De zorgvraag van patiënten en consumenten moet het uitgangspunt van beleid zijn. Zo is het noodzakelijk dat verzekerden een reële keuzevrijheid krijgen ten aanzien van zorgverzekeraars, polissen en zorgaanbieders. Ook moeten alle betrokkenen in de gezondheidszorg meer eigen verantwoordelijkheid dragen, zij het dat de overheid een eindverantwoordelijkheid behoudt voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van de gezondheidszorg. Daarnaast dient het stelsel van ziekte-kostenverzekeringen toekomstbestendig, sociaal en solide te zijn en voor iedereen gelijke toegang tot gezondheidszorg te garanderen. Ten slotte moet de zorg efficiënter worden verleend en moet het budgettaire beslag van de zorguitgaven beheersbaar zijn.

Zoals in paragraaf 6.2 beschreven is de kwaliteit van de zorg in Nederland redelijk, tegen een gemiddeld uitgavenniveau. Mogelijkheden tot verbetering zijn er zeker. Zo heeft ook de SER eerder geconstateerd⁶⁷:

De zorg dient op een meer efficiënte wijze te worden verleend dan nu het geval is. Dit kan door de introductie of verruiming van marktconforme prikkels, zodat met de bestaande middelen meer kan worden gedaan of met minder middelen hetzelfde. De bevordering van de doelmatigheid van de zorgverlening dient in eerste instantie te zijn gericht op het microniveau. Via een optimale afweging tussen baten en lasten kunnen vraag en aanbod adequaat op elkaar aansluiten. Dit noopt tot een grotere ruimte voor (maatschappelijk) ondernemerschap voor zorgaanbieders en voor zorgverzekeraars.

Het huidige kabinet heeft een omvangrijke hervormingsagenda voor de zorg. Zo komt er in 2006 een verplichte standaardverzekering voor curatieve zorg. Kern van de hervormin-

66 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publ. nr. 00/12, Den Haag 2000, p.5.

67 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., pp. 96-97.

gen ligt in de garantie van een goede verzekering voor alle burgers enerzijds, en in het terugleggen van verantwoordelijkheden van rijksoverheid bij burgers, verzekeraars, zorg-aanbieders en lagere overheden anderzijds.

In de termen van dit advies gesteld: met de Zorgverzekeringswet wil de rijksoverheid een betere invulling aan haar systeemverantwoordelijkheid geven door alle burgers van voldoende koopkrachtige vraag naar zorg te voorzien. Tegelijk is het dan mogelijk om meer ondernemerschap in de uitvoering toe te staan.

De discussie over ondernemerschap in de zorg is een andere dan die over de hervormings-agenda. Voor meer ondernemend gedrag is namelijk niet noodzakelijk een stelselwijziging nodig. Toch kunnen beide discussies niet geheel los van elkaar worden gezien. De mogelijkheden voor ondernemerschap hangen samen met de inrichting van het stelsel en de wijze waarop institutionele prikkels worden vormgegeven.

Ondernemerschap is geen panacee. Ondernemerschap of de voorwaarden voor ondernemerschap leiden niet vanzelf tot de oplossing. Het gaat erom te bezien op welke wijze en onder welke voorwaarden ondernemerschap kan bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van zorg.

De zorg onderscheidt zich op een aantal punten van de meeste andere markten. Een eerste specifiek aspect is dat de vrager in een min of meer afhankelijke positie staat ten opzichte van de aanbieder. Er is in hoge mate sprake van kennisasymmetrie. Het gaat bovendien in deze markt om zaken van leven en dood en allerlei vormen van afhankelijkheid. Vertrouwensrelaties zijn dus belangrijk. Zaakwaarnemers spelen daarom een grote rol. Toezicht op kwaliteit is eveneens van groot belang.

Een tweede aspect is dat niemand zijn eigen gezondheid geheel zelf in de hand heeft. Sommige risico's zijn onverzekerbaar. Een zekere mate van solidariteit tussen ziek en gezond en tussen jong en oud wordt daarom als vanzelfsprekend ervaren.

Deze aspecten van de zorg betekenen niet dat vormen van ondernemerschap of elementen van marktwerking bij voorbaat uitgesloten zijn. Wel betekent het dat er duidelijke randvoorwaarden zijn waarbinnen ondernemerschap vorm kan en moet krijgen.

De zorg bestaat uit een groot aantal verschillende deelmarkten en deelsectoren. Het maakt verschil uit of we spreken over ondernemerschap in de ziekenhuiszorg of in de ouderenzorg. In situaties waarin patiënten in grote mate afhankelijk zijn van het zorg-systeem en slecht zelf keuzes kunnen maken, zal er minder ruimte zijn voor marktelementen. In het kader van dit advies zou het echter te ver gaan om elk van die sectoren uitgebreid te analyseren. Waar dat illustratief is zal meer specifiek op deelmarkten worden ingezoomd.

6.5.2 Aspecten van ondernemerschap

Voorbeelden van ondernemerschap

Ondernemende initiatieven worden in de zorg steeds vaker ontplooid. In het algemeen kan gesteld worden dat de organisaties binnen de gezondheidszorg de druk om zich ondernemender te gedragen vooralsnog niet vertalen in een harde commerciële opstelling met een winststreven, maar in het accommoderen van een meer bedrijfsgerichte aanpak⁶⁸. Het lijkt goed mogelijk om daarbij de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg te vergroten⁶⁹.

Het bijeenbrengen van vraag en aanbod is een kenmerk van ondernemerschap. Het gaat dan in de eerste plaats om keuzevrijheid voor zorgvragers. Dit punt speelt met name wanneer patiënten meer dan eens een instelling bezoeken, of daar zelfs langdurig verblijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om chronisch zieken, ouderen en gehandicapten. Zij hebben behoefte aan meer maatwerk en persoonlijke aandacht. Ondernemerschap kan daarop inspelen (zie kader).

Persoonlijke dienstverlening in de zorg

“De politiek zegt dat er in de zorg meer ondernemend en vraaggestuurd gewerkt moet worden. Als men van ons ondernemend gedrag vraagt, doe ik dat ook in alle opzichten. Ik wil ja zeggen op elke vraag van de klant, zonder onderscheid te maken tussen zorg en particuliere dienstverlening. Dus ook als een klant mij vraagt om schoonmaakdiensten te leveren of een hondenuitlaatservice of voor mijn part bemiddeling bij het vinden van een prostituee. Ik neem die vraag serieus. Als ze ervoor willen betalen, wil ik zulke diensten graag verlenen”, aldus bestuursvoorzitter John Bergs van Vitalis zorggroep, die een aantal verpleeg- en verzorgingshuizen uitbaat.

- Bron: H. Obbink, Regels zijn altijd van gisteren, *SER-bulletin* juni 2004.

Klantgerichtheid betekent ook een betere patiëntenlogistiek. Van belang daarbij is om de samenwerking tussen verschillende zorgverleners te verbeteren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het Leidse verwijzingsproject. Het Leidse Diaconessenziekenhuis heeft enkele jaren geleden het initiatief genomen om de samenwerking tussen eerstelijnszorg en het ziekenhuis fors te verbeteren. Zo kregen huisartsen instructies over hoe specifiek een verwijsbrief moet zijn. Verder werden er combinatieafspraken gemaakt: patiënten konden een bezoek aan de röntgenafdeling combineren met andere onderzoeken. Aanvankelijk

68 T.E.D. van der Grinten, Sturingslogica's en maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg, *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jaargang 82 (2004), nummer 2, p. 126.

69 Peter Bakker, bestuursvoorzitter van post- en transportbedrijf TPG, heeft onlangs de ziekenhuissector doorgelicht. Hij kwam tot de conclusie dat er 3 miljard euro te besparen valt in de ziekenhuizen, met name door het logistieke proces te verbeteren. Bron: TPG, *Betere zorg voor minder geld*, 2004.

moesten patiënten vaak vier keer naar het ziekenhuis voordat er een diagnose werd gesteld. In veel gevallen kon dat worden teruggebracht tot één bezoek⁷⁰.

Minder overhead en meer handen aan het bed is een andere optie in dit verband. Een illustratie daarvan is de Zorggroep Oost-Nederland. Dit bedrijf, met duizenden medewerkers, stond midden jaren 90 aan de rand van de afgrond. Een nieuwe leiding heeft een forse sanering doorgevoerd, onder het motto: terug naar het primaire proces. Het management werd met de helft gereduceerd. Er waren zes managementniveaus, daarvan zijn er drie overgebleven. Verder werd de afdeling personeelszaken gehalveerd. De facilitaire dienstverlening werd uitbesteed en de activiteiten in de thuiszorgwinkels gecommercialiseerd. De sanering heeft middelen opgeleverd, waarvan mensen konden worden aange trokken om de zorg te leveren. Uiteindelijk zijn de wachtlijsten gereduceerd tot nul⁷¹.

Ondernemerschap betekent ook de sterke kanten van de eigen organisatie uitbouwen, en andere activiteiten aan anderen overlaten. In veel zorginstellingen worden keukens en laboratoria geprivatiseerd om doelmatigheidswinsten te behalen en worden aan patiënten extra services en zorgdiensten aangeboden.

Belemmeringen voor ondernemerschap

Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat er steeds meer ondernemende initiatieven worden ontplooid. Het is de vraag of dat mogelijk is dankzij óf ondanks de regelgeving. Tweede-Kamerlid Van Miltenburg heeft het over zorgbestuurders die “permanent bewust de randen van de regelgeving opzoeken om maar zoveel mogelijk geld uit de AWBZ te persen”⁷². Zorgbestuurders stellen daar juist tegenover dat door de vele en soms tegenstrijdige regelgeving zorginstellingen wel gedwongen zijn om zo dicht mogelijk langs de randen te lopen⁷³.

Die laatste stelling lijkt te worden ondersteund door het voorbeeld van het Academisch Ziekenhuis in Maastricht. Dit ziekenhuis biedt samen met een thuiszorginstelling in de regio een nieuwe vorm van zorg tussen cure (zorg gericht op genezing) en care (verzorging en verpleging) aan, gericht op continuïteit van de zorg voor patiënten en bedoeld als een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Hier is echter nog geen bestaande financieringsstructuur voor, waardoor, volgens het ministerie van VWS en het College voor Zorgverzekeringen, onduidelijkheid bestaat over de ‘rechtmatigheid’ van het gebruik van AWBZ-gelden en wellicht geld wordt teruggevorderd van het ziekenhuis⁷⁴.

70 Ministerie van VWS, *Het stelsel op de schop?* Verslag van een debatserie in De Balie, Den Haag 2001.

71 Ministerie van VWS, *Het stelsel op de schop?* Verslag van een debatserie in De Balie, Den Haag 2001.

72 M. van der Kaaij, Ouderen die hun huis niet meer kunnen schoonhouden horen niet in AWBZ, *Trouw*, 25 september 2004.

73 Zie bijvoorbeeld: G. Gerding, Ik móet de randen van de wet opzoeken, *Trouw*, 8 oktober 2004.

74 NRC-Handelsblad, Patiënten hebben voorrang, 11 maart 2004; Ministerie van VWS, Onbedoeld gebruik van de AWBZ, persbericht 10 maart 2004.

Zo zwart-wit als in het voorgaande geschetst is het waarschijnlijk niet. De heer Kessels – algemeen directeur van Pantein, een organisatie voor zorg, welzijn en wonen – stelt dat ondernemers de eerste 80 procent van hetgeen zij geacht worden te doen prima af kunnen binnen de huidige regelgeving⁷⁵. Voor de laatste 20 procent zal de regelgeving moeten veranderen. Zo staan operatiekamers leeg als de budgetten op zijn. Het flexibiliseren van regelgeving rond de hoeveelheid productie die medici mogen maken, alsmede de tarieven en prijzen daarbij, kan de beroepsgroep prikkelen om de beschikbare middelen beter te richten op de vraag naar medische diensten.

Een andere institutionele belemmering voor ondernemerschap bestaat uit (financiële) prikkels die ‘de verkeerde kant’ op staan. Het verrichtingensysteem in de eerstelijnszorg is bijvoorbeeld een prikkel om zo veel mogelijk behandelingen uit te voeren, terwijl preventieve interventies op termijn veel (kosten)effectiever zijn maar niet worden bekostigd.

Belemmeringen voor een gezonde werking van de markt kunnen eveneens ondernemerschap in de weg staan. Toetredingsdrempels en de tendens van schaalvergroting vragen onder meer de aandacht. Het aantal zorgverzekeraars is afgenomen van 58 in 1997 tot 33 in 2002. Op dit moment hebben de zes grootste concerns 70 procent van de markt in handen⁷⁶. Voor verzekeraars zijn er schaalvoordelen te behalen op bijvoorbeeld informatiesystemen, zorgmanagement en contractmanagement. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat het proces van schaalvergroting zich voortzet. De zorginkoop- en zorgverzekeringmarkt krijgen daarmee oligopolistische trekken.

Met name op regionaal niveau kunnen machtsposities ontstaan. Verzekeraars met een verzekerdenbestand van minder dan 850.000 personen mogen volgens de nieuwe Zorgverzekeringswet hun werkgebied beperken tot één of meer gehele provincies. Ondernemerschap kan worden belemmerd doordat de positie van de zorgaanbieder ten opzichte van de zorgverzekeraar te zwak is (zie kader).

Om werkelijk concurrentie tussen verzekeraars te krijgen is een adequaat mededingingstoezicht nodig. De Zorgautoriteit in oprichting staat voor de zware taak om te zorgen voor een transitie naar een gezonde markt. Terecht heeft het kabinet zich voorgenoemen de Zorgautoriteit met verregaande bevoegdheden uit te rusten. De toezichthouder mag ingrijpen bij machtsconcentratie onder zorgverzekeraars en zorgaanbieders en bij te hoge prijzen. Ook mag de Zorgautoriteit boetes uitdelen, ingrijpen in de tariefstelling of een inval doen bij een instelling die weigert informatie te overhandigen.

75 In een rondetafelgesprek met de voorbereidingscommissie op 8 juli 2004.

76 DNB, De gevolgen van het nieuwe stelsel van gezondheidszorg, *Kwartaalbericht september 2004*, pp. 39-49.

Machtsgesitueering aan de vragende

Zorgverzekeraars zijn over het algemeen grote ondernemingen met regionaal bepaalde dominante marktposities. Bij zorgaanbieders zoals fysiotherapeuten gaat het meestal om kleine praktijken en maatschappen. In het verleden was het toegestaan dat zorgaanbieders hun macht bundelden door collectief onderhandelingen te voeren met zorgverzekeraars over tarieven en de af te nemen zorg. Feitelijk bestond de markt in zo'n geval uit één aanbieder (collectief van fysiotherapeuten) en een vragende (zorgverzekeraar). Deze wijze van onderhandelen is door de NMa in strijd met de Mededingingswet verklaard. Daardoor is een situatie ontstaan waarin vele aanbieders van zorg individueel contracten moeten gaan afsluiten met een vragende met een dominant marktaandeel.

- Bron: NMa, zaak 590 en 1972 (Amicon zorgverzekeraars) en zaak 1570 (Sanders versus Amico zorgverzekeraar).

Relevant is verder dat ondernemerschap wordt geïntroduceerd binnen bestaande verhoudingen tussen zorgaanbieders, artsen, verzekeraars, patiënten en overheden. Zij gaan met elkaar om volgens bepaalde tradities en denkbelden die niet meteen veranderen op het moment dat de overheid ondernemersgedrag wil zien. Daarom moet niet alleen aan de structuren en gedragsprikkelers aandacht worden besteed, maar tevens aan de omgangsverhoudingen, leiderschapsfiguren en gedragscodes⁷⁷. Het volgende voorbeeld is daarvan een illustratie. Door het opheffen van het verbod voor apothekers om in loondienst te treden bij niet-apothekers is het domeinmonopolie van de openbare apotheker doorbroken. Toch zijn er nog niet veel ondernemende ziekenhuizen die een eigen apotheek beginnen. Uit onderzoek van het CVZ blijkt dat ziekenhuizen hiervoor weinig enthousiast zijn vanwege de grote financiële onzekerheid én de vrees dat de relatie met de openbare apothekers wordt beschadigd.

Bijzondere aandacht vraagt de organisatievorm van ziekenhuizen. Ziekenhuizen worden wel eens getypeerd als 'een winkelcentrum met allerlei aparte boutiques'⁷⁸. Binnen de stichtingen die de zorg aanbieden, opereren vaak maatschappen van specialisten. Naar schatting 5.000 van de 12.000 specialisten zijn in loondienst. Er is geen evidentie dat ziekenhuizen met specialisten in loondienst veel efficiënter werken dan ziekenhuizen met specialisten in dienst van een maatschap⁷⁹. Een probleem is wel dat maatschappen een sterke machtspositie hebben en zich vaak behoudend opstellen. Veranderingen door het ziekenhuis kunnen gemakkelijker doorgevoerd worden met specialisten in loondienst. Specialisten accepteren niet altijd bemoeienis van anderen hebben vaak een neiging om processen vaak productie- in plaats van patiëntgericht in te richten⁸⁰. Kim Putters stipt

77 Zie: Kim Putters, *Geboeid ondernemen: Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Maastricht 2001.

78 Commissie-Modernisering Curatieve Zorg, *Gedeelde zorg: betere zorg*, Den Haag 1994.

79 E. Elsinga, H.A. Keuzenkamp, *Winst in de zorg*, ESB 30-11-2001.

80 Initiatiefgroep Belgeendoehetbeter.nl, *Hollandse Helden: Overheidsinnovatie volgens uitvoerders*, mei 2004.

in dit verband een paradox aan⁸¹: “Medisch-specialisten zijn regelmatig terughoudend in hun medewerking aan zorgvernieuwing uit angst dat ze op verschillende locaties moeten werken, dat ze meer moeten doen voor hetzelfde inkomen of dat het hooggespecialiseerde karakter van ziekenhuiszorg vermengd raakt met de verpleging of verzorging.” Toch is bij specialisten de drang tot innovatie van nature groot. “De kans om zich verder te specialiseren op medische deelgebieden, om hoogwaardig onderzoek te kunnen doen en de medische wetenschap verder te brengen, wijzen op een enorm potentieel voor ondernemerschap.”

6.5.3 De zorgconsument als ‘koopkrachtige’ klant

Sturing door de vraag

De aansluiting van het aanbod op de vraag is momenteel nog niet optimaal. Zo kan de legitimiteit van de AWBZ als volksverzekering in het geding komen als het aanbod niet aansluit op de pluriforme behoeften van de mondiger wordende ouderen⁸². De raad herhaalt hier zijn opvatting dat waar dat mogelijk en verantwoord is vraagsturing in de plaats dient te komen van aanbodregulering⁸³. Een meer vraaggerichte ordening van de zorg is wenselijk ter stimulering van innovatie, doelmatigheid, keuzevrijheid, zorg op maat en tijdige beschikbaarheid van zorg. Daarbij moet goed rekening worden gehouden met het ervaringsgegeven dat vraagsturing tot kostenverhoging kan leiden.

Om de vraaggerichtheid te versterken kan gedacht worden aan:

- het steviger positioneren van de verzekeraar namens de vragende klant (zie verderop);
- de invoering en/of verdere uitbreiding van vormen van persoonsgebonden financiering;
- de vorming van patiëntencollectieven. Chronische-patiëntengroepen kunnen gezamenlijk de zorg inkopen, eventueel geholpen door een verzekeraar. Door slimme zorginkoop voor slechte risico's, en geholpen door de werking van het risicovereveningssysteem, kunnen zorgverzekeraars een bepaald rendement bereiken. Zo zijn er collectieve contracten voor gehandicapten en diabetici.
- Versterking van de rechtspositie van de patiënt. Daarbij kan gedacht worden aan het principe van ‘informed consent’, waarbij de hulpverlener de patiënt op duidelijke wijze dient in te lichten over de relevante aspecten van een voorgestelde behandeling en eventuele alternatieven. Op basis van deze informatie kan de patiënt bepalen of hij al dan niet toestemming geeft tot het verrichten van die handelingen.

De Raad van State stelt vast dat er een aanzienlijke groep personen in ons land is, die aangeduid kan worden als ‘functioneel analfabeet’. Deze personen handelen niet overeen-

81 Kim Putters, Met zorg ondernemen, *Liberaal reveil*, 43 (2002) 6 (dec.), pp. 176-180.

82 SER Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999.

83 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., pp. 95-96.

komstig een model dat uitgaat van, dan wel gericht is op soevereine consumenten⁸⁴. In de nieuwe verzekering voor curatieve zorg kan de verzekerde kiezen voor keuzevrijheid. In het restitutiemodel kan de verzekerde bij elke zorgverlener in de regio terecht. De rekening voor de verleende zorg wordt altijd door de zorgverlener gepresenteerd aan de verzekerde. De verzekerde dient de rekening vervolgens in bij de verzekeraar. In het natura-model zal de verzekeraar aan de verzekerde zorg leveren van een gecontracteerde instelling of beroepsbeoefenaar.

De raad kan zich vinden in dit model⁸⁵. Mensen die willen kiezen, kunnen dat. Mensen die daar geen behoefte aan hebben, hoeven niet. De raad vindt wel dat aandacht nodig is voor de praktische uitwerking van met name het restitutiemodel. Voor veel verzekerden is dat model pas een reële keuze als de kwaliteit van zorgaanbieders transparant is. Verzekerden moeten gemakkelijk over eenduidige en betrouwbare informatie kunnen beschikken (zie verderop).

Sturing van de vraag

Om de kostenverhoging te beperken kan, naast budgettaire inkadering, gedacht worden aan stimulering van verantwoord gebruik. Door beïnvloeding van preferenties en gedragingen van de vragers, kan worden bereikt dat zij zich gedragen als verantwoordelijke gebruikers van de schaarse voorzieningen. Vraagsturing houdt dus behalve sturing *door* de vraag ook sturing *van* de vraag in⁸⁶. Hoe kan deze sturing vorm krijgen? Daarbij kan gedacht worden aan het vragen van eigen bijdragen. Verschillende studies wijzen echter uit dat patiënten in het algemeen geen goede afweging kunnen maken tussen financiële kosten en de consumptie van zorg. Diverse niet-financiële prikkels blijken in andere landen wel met succes de consumptie van zorg te beïnvloeden⁸⁷:

- Call centers (bij verzekeraars) helpen de zorgvrager bij de beoordeling van de zorgvraag.
- Shared decision making, waarbij arts en patiënt gezamenlijk tot een besluit komen, is een sterke prikkel voor therapietrouw.
- Bevordering van een gezonde levensstijl bevordert niet alleen de gezondheid van mensen, maar leidt ook tot een vermindering van kosten van gezondheidszorg.

Sturing op de vraag

Vanwege onder meer de kennisasymmetrie is vraagsturing niet op alle deelmarkten goed mogelijk. Als ventiel tussen de oplopende spanning tussen marktimperfecties enerzijds en de behoefte aan vraagsturing anderzijds is er het fenomeen van de zaakwaarnemers. Behalve de traditionele stuurders zoals de huisarts en de verzekeraar dienen zich allerlei nieuwe zaakwaarnemers aan – bijvoorbeeld arbo-artsen, indicatiecommissies, gemeenten

84 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29763, nr. 4.

85 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., pp. 108-109.

86 T.E.D. van der Grinten, Sturing door en sturing van de vraag: kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg, *BenM* 27 (2000) 4., pp. 249-255.

87 RVZ, *Met het oog op gepaste zorg*, Zoetermeer 2004.

et cetera, maar ook cliëntondersteuners zoals *case managers* en *personal health managers*. Zaakwaarnemers betekenen enerzijds een versterking van de positie van de vrager. Anderzijds vormen zij een extra schakel in de zorg – vaak met eigen belangen – waardoor het geheel er niet overzichtelijker op wordt. Een voorbeeld is de discussie van enkele jaren geleden over wachtlijstomzeilende initiatieven (zoals bedrijvenpoli's en andere voorzieningen buiten de reguliere zorg voor een snelle behandeling van zieke werknemers)⁸⁸. De raad vindt het belangrijk dat burgers zelf kunnen bepalen of zij gebruik maken van cliëntondersteuning, en dat zij wat te kiezen hebben. Daarnaast hecht de raad veel belang aan de beschikbaarheid van onafhankelijke vormen van cliëntondersteuning. Een voorbeeld is het zorgportal op internet dat de Consumentenbond en het RIVM hebben opgezet⁸⁹. Dit is een loket voor alle consumenteninformatie over zorgverzekeringen, zorgaanbieders en geneesmiddelen.

6.5.4 De overheid als systeemverantwoordelijke

Heldere doelen definiëren

Gedurende de jaren negentig is de politieke betrokkenheid bij de gezondheidszorg groter geworden, maar dit heeft ook steeds meer geleid tot 'het sturen op incidenten'. Onder de vlag van het 'primaat van de politiek' worden het parlement en de minister aangesproken op, respectievelijk verantwoordelijk gehouden voor alles wat er fout gaat en kan gaan in de zorg. Zo kan een incident op de operatiekamer of een uit de hand gelopen ruzie in een ziekenhuis in een afwentelingsspiraal 'naar boven' bij de minister terechtkomen⁹⁰. De (retorische) vraag is of dit wel zo efficiënt is. Het lijkt verstandiger dat de politiek meer afstand betracht, waardoor de zorgaanbieders en verzekeraars meer aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheden als maatschappelijk ondernemers. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft in deze opvatting primair betrekking op de werking van de systemen van de zorgdienstverlening.

Om invulling te kunnen geven aan die systeemverantwoordelijkheid zal de overheid heldere doelen moeten definiëren. Het is aan de professionals om – binnen randvoorwaarden – te bepalen op welke wijze die doelen worden gerealiseerd. Vervolgens is de overheid aan zet om het regelgevend kader zo in te richten dat ondernemerschap de ruimte krijgt en tegelijkertijd publieke belangen worden geborgd.

88 Deze initiatieven werden politiek gehinderd ter voorkoming van tweedeling. Overigens bleek deze route ook te duur. Werkgevers betaalden namelijk twee keer voor de zorg: eenmaal via hun algemene premiebijdrage en nog een keer voor de specifieke zorg van hun werknemers.

89 Zie: www.kiesbeter.nl.

90 T.E.D. van der Grinten, Sturingslogica's en maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg, *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jaargang 82 (2004), nummer 2, p. 124.

Flexibilisering van regelgeving

Om ruimte te scheppen voor ondernemerschap zal om te beginnen al te rigide regelgeving moeten worden geflexibiliseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels rond de hoeveelheid productie die medici mogen maken. Rigide is ook de centrale vaststelling van tarieven in de zorg. Een grotere doelmatigheid moet (ervan uitgaande dat huidige centraal vastgestelde tarieven een adequate weergave vormen van het huidige kostenniveau) in een lagere prijs tot uitdrukking kunnen komen – en voor een hogere kwaliteit of duurdere zorgvraag mag ook een hogere prijs worden gevraagd. Ruimte voor ondernemerschap kan dus worden gerealiseerd door op termijn de tarieven zo veel mogelijk vrij te laten⁹¹. Momenteel is er een experiment gaande waarbij fysiotherapeuten met zorgverzekeraars mogen onderhandelen over de hoogte van hun tarief. Een fysiotherapeut die betere service of kwaliteit levert, kan dan met de zorgverzekeraar een hoger tarief afspreken. Volgens de raad verdient het aanbeveling om dit experiment ook naar andere beroepsgroepen en zorginstellingen uit te breiden. Dat is overigens pas mogelijk wanneer eventuele aanbodbeperkingen zijn opgeheven. In dit verband valt het toe te juichen dat de *numerus fixus* voor geneeskunde zal verdwijnen.

De betekenis van vermogensvorming

Het nieuwe zorgstelsel leidt ertoe dat zowel zorgaanbieders als zorgverzekeraars meer met elkaar moeten concurreren. Om de risico's die dat met zich meebrengt op te kunnen vangen, is het nodig om financiële buffers te kunnen vormen. De raad rekent het tot de systeemverantwoordelijkheid van de overheid om dit onder voorwaarden mogelijk te maken.

Voor *zorgaanbieders* is er momenteel een reserveringsmogelijkheid. De praktijk laat zien dat het gezien de krappe budgetten voorsnog moeilijk is om aan vermogensopbouw te doen⁹². De gemiddelde solvabiliteit van de circa 1000 instellingen die bij het Waarborgfonds zijn aangesloten, kwam in 2003 uit op 10,5 procent. De 1600 zorginstellingen die niet bij het Waarborgfonds zijn aangesloten zitten over het algemeen op een solvabiliteit van 5 procent of minder⁹³. Om risico's op te kunnen vangen is dat te krap. Met het oog op het nieuwe zorgstelsel ligt het voor de hand dat instellingen hun exploitatieresultaat meer dan nu aanwenden voor het opbouwen van financiële buffers.

Het exploitatieresultaat kan ook worden bestemd voor investeringen in de kwaliteit van de dienstverlening en van de arbeidsomstandigheden. Zo zet het Wilhelmina Ziekenhuis te Assen het exploitatieresultaat dat het boekt met de poliklinische apotheek in voor verbetering van de zorg in de regio, bijvoorbeeld via de ondersteuning van ICT, het participeren in elektronische patiëntendossiers, et cetera. In andere zorginstellingen wordt het exploitatieresultaat op een soortgelijke wijze bestemd.

91 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., p.132.

92 De Algemene Rekenkamer heeft erop gewezen dat een beleid voor vermogensvorming vaak ontbreekt. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 066, nrs. 1-2.

93 Zorginstelling mag in 2012 dividend uitkeren, *Het Financieel Dagblad*, 25 januari 2005.

Een bijzonder voorbeeld van instellingen die hun resultaat op deze manier aanwenden zijn zelfstandige behandelcentra (zbc's). Zbc's leveren reguliere zorg (tweede compartiment), en richten zich daarbij veelal op eenvoudige en relatief gemakkelijk uit te voeren categorieën verrichtingen. De winst die zij maken moet worden aangewend voor de zorg.

Daarnaast zijn in verschillende takken van de zorg commerciële aanbieders werkzaam. Het gaat veelal om privé-klinieken die uitsluitend medisch niet-noodzakelijke, dus aanvullende, zorg leveren. Voor hen is de winstprikkel de drijvende kracht. Zij kunnen die winst uitkeren aan derden. Bij deze vorm gaat het om zorg die niet tot de publieke taak wordt gerekend. Daarbij blijft het overigens van belang dat de kwaliteit gewaarborgd blijft. Uit een recent rapport van de Inspectie voor de Gezondheidszorg blijkt dat er veel tekortkomingen zijn in de zorgverlening door privé-klinieken. Weliswaar is de toegankelijkheid van deze klinieken goed en is het zorgaanbod klantgericht, maar aan de voorwaarden voor verantwoorde zorg wordt nog lang niet altijd voldaan⁹⁴.

Ook voor *zorgverzekeraars* geldt dat zij moeten voldoen aan de eisen ten aanzien van de reservevorming en de solvabiliteit. Zij moeten voldoende mogelijkheden hebben om een structurele positieve financiële buffer op te bouwen om risico's af te dekken. De algemene zorgverzekering moet worden uitgevoerd door zowel op non-profitbasis werkende als op winst gerichte, onderling en zelfstandig concurrerende zorgverzekeraars. De SER gaat er daarbij van uit dat de winstprikkel voor de zorgverzekeraars niet primair is gelegen in marketingtechnieken en koppelverkoop van uiteenlopende verzekeringsproducten, noch in risicoselectie (gegeven een adequaat systeem van risicoverevening), maar in het streven naar doelmatigheidswinst op de zorginkoopmarkt⁹⁵.

Professionalisering en stroomlijning van het toezicht

Een ander belangrijk element van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid is een goede toezicht- en verantwoordingsstructuur. De overheid kan pas daadwerkelijk op afstand sturen wanneer het toezicht adequaat is geregeld. Volgens de raad is een professionaliseringsslag van het interne toezicht nodig. De raad is voorstander van het raad-van-toezichtmodel (zie paragraaf 4.5.4). Daarbij moet het wel mogelijk zijn om disfunctionerende raden van toezicht te ontslaan. Belanghebbenden, zoals de cliëntenraad, regionaal patiënten/consumentenplatform, de Inspectie voor de Gezondheidszorg of de zorgverzekeraar zouden de Ondernemingskamer moeten kunnen verzoeken eventueel wanbeleid te onderzoeken. Als de Ondernemingskamer vindt dat er sprake is van wanbeleid dan zou deze de bevoegdheid moeten hebben om de raad van toezicht te ontslaan en een andere tijdelijke toezichthouder te benoemen⁹⁶.

94 Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Kwaliteit en veiligheid in particuliere klinieken voor de somatische zorg*, Den Haag 2004.

95 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit., pp. 118-119.

96 Commissie Health care governance, *Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, Den Haag 1999.

Het verticale toezicht op instellingen is nu zeer verkokerd. Op de gezondheidszorg zijn verschillende wetten van toepassing met verschillende controle- en toezichtorganen (AWBZ, ZFW, WTG, WZV, Kwaliteitswet). Te denken valt aan het College Toezicht Zorgverzekeringen, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de rijksoverheid en de provinciale en gemeentelijke overheden⁹⁷. Daarnaast is er nog een groot aantal uitvoeringsorganen in de zorg. Dat zijn onder andere het zorgkantoor, het College Bouw, het College voor de Zorgverzekeringen en de Commissie van Sanering. Formeel houden deze organen geen toezicht, maar door betrokkenen wordt dat vaak wel zo ervaren. De vele externe toezichthouders opereren elk vanuit hun eigen taak en rol zonder oog te hebben voor een werkbare geheel. Het gevolg is onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Een vermindering van het aantal instanties dat specifiek toezicht houdt op de zorg en van de hoeveelheid regelgeving, is nodig om verwarring te voorkomen en publieke belangen beter te kunnen borgen. Volgens de raad zou de minister van VWS daartoe het initiatief moeten nemen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat daar waar regulier toezicht mogelijk is, geen bijzonder toezicht gehandhaafd moet worden (zie ook paragraaf 4.5.3). De raad adviseert hierbij niet al te terughoudend te werk te gaan.

6.5.5 *De zorgverzekeraar als regisseur*

Een centrale rol voor verzekeraars

Het beleid van de afgelopen jaren is erop gericht om zorgverzekeraars een centrale rol te geven als prijs- en kwaliteitsbewuste collectieve zorginkopers namens hun verzekerden. Ook de SER heeft voorgesteld een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor goede, betaalbare en toegankelijke zorg neer te leggen bij zorgverzekeraars⁹⁸. Zorgverzekeraars zijn vanwege hun omvang, financiële draagkracht en gegevensbestanden de meest natuurlijke onderhandelingspartners voor de zorgaanbieders als het gaat over de prijs, inhoud en organisatie van de zorg. De raad tekent daar wel bij aan dat waar mogelijk en verantwoord een één-op-éénrelatie tussen zorgaanbieder en patiënt de voorkeur verdient.

Steeds vaker stellen zorgverzekeraars zich op als ondernemer in de zorg. Sommige verzekeraars profileren zich behalve als inkoper ook als coproductent van zorg, door invloed uit te oefenen op het beleid van gecontracteerde instellingen⁹⁹.

97 Daarnaast is er nog de gezondheidszorgwetgeving met het (mogelijk) daarbij behorende toezicht op het gebied van geneesmiddelenvoorziening, hulpmiddelen, ambulancevervoer, bloedvoorziening, orgaandonatie, klachtrecht, Beroepen in de individuele Gezondheidszorg (BIG), Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO), Wet op bijzondere medische verrichtingen (WBMV), Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMOM), Infectieziektewet, Wet op het Draagmoederschap, Strafrecht, Tuchtrecht, Wet op het bevolkingsonderzoek, Euthanasiewet, Wet op de Lijkbezorging en meer algemene wetgeving op het gebied van Arbeidsvoorzieningwet, ARBO, Hinderwet, Wet milieubeheer, Wet Gevaarlijke afvalstoffen, Kernenergiewet, Wet terugdringing Ziekteverzuim, etc.

98 SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, op.cit.

99 P.L. Meurs, Verantwoording en toezicht in de maatschappelijke dienstverlening; het voorbeeld van de gezondheidszorg, in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (ed.), *Democraat met beleid: Liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Michiel Scheltema als voorzitter van de WRR*, Den Haag 2004, p.94.

Doelmatige inkoop

Het is daarvoor van belang dat zorgverzekeraars meer inzicht kunnen verwerven in de prijs en kwaliteit van het zorgaanbod. In de ziekenhuissector zijn hiervoor de diagnose behandeling combinaties (dbc's) ontwikkeld¹⁰⁰. De invoering van de dbc-systematiek zal vanaf 1 januari 2005 stapsgewijs plaatsvinden. Het gaat vermoedelijk om vele duizenden dbc's. In zijn streven naar alomvattendheid dreigt dit systeem zijn doel voorbij te schieten. Het zal in deze vorm vooral veel administratieve rompslomp opleveren. Voor het scheppen van gunstige voorwaarden voor ondernemerschap is het vooral van belang dat de meest voorkomende behandelingen van een dbc worden voorzien.

Teneinde de hen toebedachte regierol adequaat op te pakken zullen zorgverzekeraars zelf belang moeten hebben om zorg doelmatig in te kopen. Verzekerden moeten daarom, ongeacht hun gezondheidstoestand, regelmatig van verzekeraar kunnen veranderen. De kwaliteit van de dienstverlening van de verzekeraar en een forse nominale premie lijken de meest aangewezen instrumenten om in het nieuwe stelsel de verzekerdenmobiliteit te stimuleren.

Transparantie

Transparantie is een voorwaarde voor een goed functioneren van de zorgverzekeringsmarkt. Verzekerden moeten weten dat zij winst (in prijs en/of kwaliteit) kunnen boeken door van verzekeraar te veranderen. Die transparantie wordt vergroot door initiatieven als de Keuzegids Zorgverzekeringen¹⁰¹. Deze bevat informatie over klachtenafhandeling, tevredenheid van verzekerden en de zorginkoop. Medewerking aan de keuzegids is niet verplicht.

6.5.6 *De zorgaanbieder als ondernemer*

Ruimte voor ondernemerschap benutten

Zorgaanbieders kunnen zelf ook veel doen om ondernemend gedrag van hun instelling en hun medewerkers te bevorderen. Zo kan de patiëntenlogistiek in de ziekenhuizen substantieel worden verbeterd door de patiënt centraal te stellen en een zogenaamd 'pull systeem' in te voeren¹⁰². Daarbij moet allereerst worden vastgesteld of een patiënt min of meer een 'standaardbehandeling' kan volgen. Volgens deskundigen uit de ziekenhuiszorg is er in 60 tot 80 procent van de gevallen sprake van een standaardbehandeling. Vervolgens wordt de beschikbaarheid van medisch personeel en middelen in ieder onderdeel van de keten op de vraag afgestemd. In een dergelijk systeem weten patiënten eerder waar ze aan toe zijn, krijgen behandelaars meer grip op de processen en wordt de kans op fouten verkleind.

100 Niet alleen voor zorgverzekeraars kunnen dbc's meer inzicht bieden. Voor ziekenhuizen zelf kan het systeem als een benchmark werken.

101 De Keuzegids Zorgverzekeringen is ontwikkeld door de Consumentenbond m.m.v. NPCF en CTZ en is te raadplegen via www.kiesbeter.nl.

102 *Sneller beter, Het kan echt: betere zorg voor minder geld*, Eindrapportage TPG, juni 2004.

Maar ook in andere sectoren van de zorg lijken voldoende aangrijpingspunten te bestaan om continu de prestaties te verbeteren.

Doorslaggevend is de discipline om de stappen keer op keer, op een gestructureerde manier uit te voeren en voortdurend gericht te blijven op verbetering van het proces. Randvoorwaarden zijn onder meer het goed meten en registreren van behandelingen/zorgactiviteiten, en het benutten van die informatie voor de dagelijkse sturing.

Ondernemerschap is zeker niet alleen een zaak voor het management van instellingen. Het zijn immers de professionals, zoals artsen en verpleegkundigen maar ook ondersteunend personeel, die de zorg leveren. Zij bepalen dan ook voor een belangrijk deel de kwaliteit van de zorg, door in te spelen op de behoeften en de wensen van individuele patiënten.

Werknemers kunnen, ieder in hun eigen instelling, een belangrijke rol spelen bij het bewaken van de kwaliteit van de zorg en het vinden van praktische oplossingen voor bestaande knelpunten. Werkgevers doen er goed aan die inbreng vanaf de werkvloer te bevorderen door open te communiceren en door werknemers nadrukkelijk te betrekken bij het zoeken naar oplossingen voor knelpunten. Daarnaast zijn een passende beloning voor geleverde prestaties en ondersteuning bij het ontwikkelen van nieuwe bekwaamheden van belang.

Transparantie

Een volgende stap is om de kwaliteit ook voor andere stakeholders transparant te maken. Verschillende sectoren hebben daartoe reeds initiatieven ontplooid:

- In de thuiszorgsector is in 1997 gestart met het benchmarken en certificeren van instellingen.
- Binnen de sectoren verpleging & verzorging en gehandicaptenzorg heeft de afgelopen jaren bij veel instellingen benchmarking plaatsgevonden.
- De NVZ vereniging van ziekenhuizen en de Orde van Medisch Specialisten maken de kwaliteit van de bij hen aangesloten ziekenhuizen transparant met een systeem van prestatie-indicatoren. Het gaat bijvoorbeeld om het percentage door het ziekenhuis afgezegde operaties, het aantal heropnames na hartfalen en problemen bij bloedtransfusies.

Er zijn echter ook aspecten van zorg die minder goed te meten zijn. Met name in de verpleging en verzorging, maar ook in ziekenhuizen, heeft een belangrijk deel van de zorg een meer relationeel karakter. Die zorg is niet zozeer gericht op genezing, maar meer op (aandacht voor) kwaliteit van leven. Hierbij kunnen wel de gevolgde procedures inzichtelijk worden gemaakt. Zo moeten zorgaanbieders nu over de kwaliteit van hun diensten rapporteren in kwaliteits- en klachtjaarverslagen. Het is maar de vraag of voorgeschreven jaardocumenten en jaarrekeningen wel gelezen worden; waarschijnlijk niet door patiënten. Wel wordt via deze jaardocumenten een innerlijk appèl op de eigen organisatie gedaan en een spiegel voor het eigen functioneren gecreëerd.

Vele instellingen doen ook aan klanttevredenheidsonderzoek. Maar ook dat kent tekortkomingen. Een patiënt kan tevreden zijn over de wijze waarop een borst is afgezet. Er zijn

bijvoorbeeld geen littekens overgebleven en de voorlichting is altijd goed geweest. Maar was het afzetten van die borst eigenlijk wel noodzakelijk? Er blijkt per ziekenhuis een groot verschil te zijn in het percentage afzettingen. Het is nodig om prestatie-indicatoren en indicatoren die de ervaren kwaliteit uitdrukken te combineren om tot een adequate sturing door de vraag te komen.

Zorgverzekeraar Achmea heeft een keurmerk ingevoerd voor verpleeg- en verzorgingshuizen. Instellingen die niet aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen, worden niet gecontracteerd. De raad juicht dergelijke initiatieven toe, maar waarschuwt dat er geen wirwar van keurmerken moet ontstaan. Brancheorganisaties zouden daarom zulke initiatieven moeten overnemen. In een aantal branches is hier al ervaring mee opgedaan. Zo bestaan in de kraamzorg de basiskwaliteitseisen kraamzorg, welke zijn vastgesteld en worden gehanteerd door verzekeraars, instellingen, beroepsgroepen en de inspectie voor de gezondheidszorg. In de thuiszorg bestaat sinds enige jaren een keurmerk waaraan zo'n 80 tot 90 procent van de markt voldoet. Ook diverse kwaliteitslabels in de verpleging en de verzorging en de website seniorzorg zijn goede voorbeelden van eigen initiatief van brancheorganisaties om kwaliteit inzichtelijk te maken.

Meervoudige publieke verantwoording

Een belangrijk instrument van verantwoording is de publieke verslaggeving door middel van het jaarverslag. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van (veelal reeds bestaande) informatie en van bestaande verantwoordingskanalen (zoals het jaarverslag) hoeft dat niet te leiden tot een hoge administratieve lastendruk (zie kader).

Integrale verantwoording in de care

Binnen de sectoren thuiszorg, gehandicaptenzorg en verpleging & verzorging werden veel verantwoordingsdocumenten gevraagd en gepubliceerd (circa 30). Uit hoofde van een vermindering van de administratieve lastendruk heeft men één document ontwikkeld dat alle relevante informatie voor de verschillende belanghebbenden en toezichthouders bevat.

Dit voorbeeld van integrale verantwoording is een initiatief dat navolging verdient. Het dwingt de overheid haar rol als toezichthouder eens kritisch tegen het licht te houden: de genoemde 30 gevraagde documenten zijn mede het gevolg van verkokering. Van de kant van de organisatie mag verwacht worden dat zij investeert in de kwaliteit van het jaardocument. Daardoor wordt een goede basis gelegd voor het vertrouwen in en betrouwbaarheid van organisaties in de uitoefening van hun maatschappelijke taak, waardoor de overheid ook daadwerkelijk op meer afstand kan sturen.

Tegelijkertijd komt dit voorbeeld van integrale verantwoording tegemoet aan de behoeften van (overige) belanghebbenden. Zij krijgen op een transparante wijze die informatie die nodig is om de dienstverlening te beoordelen.

- Bron: PriceWaterhouseCoopers, *Jaardocument maatschappelijke verantwoording 2004*, Utrecht 2004.

Uit een recent enquêteonderzoek onder raden van toezicht in de zorg blijkt dat het beter gaat met de interne controle, maar nog niet goed genoeg¹⁰³. De afgelopen jaren zijn binnen verschillende sectoren diverse initiatieven genomen om spelregels en omgangsvormen vast te leggen voor goed bestuur, goed toezicht, goede inspraak en adequate verantwoording:

- In de thuiszorgsector bestaat sinds 2000 een soort Governancecode, welke is opgesteld in het verlengde van de adviezen van de toenmalige commissie-Meurs. De brancheorganisatie Landelijke Vereniging voor Thuiszorg hanteert deze code als lidmaatschapseis voor de bij haar aangesloten leden.
- Arcares, brancheorganisatie verpleging en verzorging, heeft in 2003 Richtlijnen voor 'good governance' opgesteld.
- De NVZ vereniging van ziekenhuizen heeft een Governancecode opgesteld, die op 1 januari 2005 in werking is getreden¹⁰⁴. Als een instelling wil afwijken van de principes, dient zij daarover gemotiveerd verantwoording af te leggen in haar jaarverslag. Ook in andere sectoren in de zorg wordt aan een dergelijke codificatie gewerkt. Naar de mening van de raad dienen deze initiatieven krachtig te worden doorgezet en waar nodig moeten worden gefaciliteerd of zelfs worden afgedwongen door de minister.

Ten slotte is het van belang dat ondernemende instellingen in de publieke dienstverlening een adequate klachtenregeling hebben met de mogelijkheid van beroep bij een onafhankelijke instantie. Zelfregulering kan hier een nuttige rol vervullen. In de zorg zijn al diverse initiatieven genomen. Zo is er een landelijke beroepscommissie voor klachten over verpleeg- of verzorgingshuizen en over thuiszorg, en er is een geschillencommissie voor ziekenhuizen¹⁰⁵.

103 Kenniscentrum voor Governance in de Zorg, *Langs de Meetlat*, 2003.

104 NVZ, *NVZ-Governancecode, principes met aanbevelingen*, Utrecht 2004.

105 Th.J.M. van Mierlo, *Zelfregulering op de consumentenmarkten zorg en onderwijs: een verkenning*, *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, 2004, pp. 125-129.

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 kappen’. 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 vershraling 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 ontplooien 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 ontplooien 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 verdelingen 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 allerm minst helpen om politiek 'incidentalisme' terug te dringen. Het schept 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 gecompleteerd 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 ‘bemoeials 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 Orderingsvraagstukken 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 prestatieafpraak 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 schaart 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-systeematiek 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 heeft 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



BIJLAGEN



Minister van Economische Zaken

Aan

De Sociaal Economische Raad,
De Weledelzeergeleerde Heer dr. H.H.F. Wijffels, voorzitter
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
2 FEB 2004		ME/MW 4006552	1
Onderwerp	Adviesaanvraag 'Ondernemerschap in publieke dienstverlening'		

Geachte heer Wijffels,

Met genoegen vraag ik de Sociaal Economische Raad om advies met betrekking tot het onderwerp 'Ondernemerschap in publieke dienstverlening'. Hiertoe heb ik een adviesaanvraag, met een beschrijving van het onderwerp en de adviesvragen, bijgevoegd.

Deze adviesaanvraag is eerder bij de Sociaal Economische Raad aangekondigd in een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (d.d. 16 september 2003), waarin de adviesvoornemens van het kabinet voor 2004 waren vermeld.

Ik vertrouw op een voorspoedige behandeling van deze adviesaanvraag en zie graag uw advies tegemoet.

Hoogachtend,

mr. L.J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken



Adviesaanvraag aan de SER 2004

‘Ondernemerschap in publieke dienstverlening’

januari 2004

Inleiding

“De mensen klagen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Zij voelen een te grote afstand tussen overheid en burger....De slagvaardige overheid moet zich kenmerken door minder bureaucratie en regelzucht, concrete beleidsdoelstellingen, een voortvarende aanpak van langsepende problemen en herstel van de verantwoordelijkheden van de samenleving.”¹

Het kabinet zet zich in voor een slagvaardige overheid. Tegelijkertijd is er het besef dat de overheid het niet alleen kan. Burgers en samenleving moeten ook zelf verantwoordelijkheid nemen. In Nederland zijn van oudsher private organisaties rechtstreeks betrokken bij de realisatie van publieke doeleinden in voor de samenleving vitale sectoren als zorg, onderwijs en huisvesting. Deze organisaties worden tegenwoordig wel maatschappelijke ondernemingen genoemd.² De roep om meer kwaliteit van publieke dienstverlening is in hoge mate ook op deze organisaties van toepassing.

Maatschappelijk ondernemen wil zeggen: ondernemen met een maatschappelijke doelstelling.³ De uitdaging is om meer ondernemend (efficiënt, doelmatig en vraaggericht) te opereren en daarbij tegelijkertijd de maatschappelijke doelstellingen voor ogen te houden. Hierbij kan sprake zijn van een spanningsveld tussen rijksverantwoordelijkheid voor borging van publieke belangen en de lokale vrijheden om zelf beslissingen te nemen (subsidiariteit).⁴

¹ Uit *Meedoen, meer werk, minder regels*, hoofdlijnenakkoord van het kabinet, 16 mei 2003. Deze adviesaanvraag is ook aangekondigd in het actieprogramma ‘Andere Overheid’ (Tweede Kamer 2003-2004, 29362, nr. 1).

² Zie bijv. *Maatschappelijke Onderneming, de waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*, advies uitgebracht (jan 2003) door het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming.

³ Maatschappelijk ondernemen onderscheidt zich van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Bij MVO is maatschappelijke betrokkenheid een onderdeel van de commerciële, op winst gerichte ondernemingsstrategie. Het oplossen van sociaal-maatschappelijke problemen is echter niet de hoofddoelstelling van de organisatie.

⁴ In het rapport *Het borgen van publiek belang* omschrijft de WRR (2000) de begrippen ‘maatschappelijk belang’ en ‘publiek belang’. Publieke belangen zijn die maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, omdat de markt of samenleving daarin niet op bevredigende wijze zelf voorziet.



Adviesvraag aan de SER

Het kabinet wil meer inzicht krijgen in de mogelijkheden van maatschappelijk ondernemerschap om de publieke dienstverlening te verbeteren. De vragen die aan de SER worden voorgelegd, luiden als volgt:

Wat zijn gevolgen van meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap?

1. In hoeverre kan meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap de publieke dienstverlening verbeteren?
2. In hoeverre leidt meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap tot kwaliteits- en prijsverschillen in de publieke dienstverlening?

Wanneer is meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap wenselijk?

3. Welke sectoren kunnen het meest gediend zijn met meer ruimte voor maatschappelijk ondernemen?
4. Onder welke voorwaarden is meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap in die sectoren mogelijk en wat is daarbij de rol van de overheid?
5. Hoe ziet de (nieuwe) relatie eruit tussen de maatschappelijke onderneming en de overheid en welke criteria van sturing, verantwoording en toezicht gelden daarbij?

Over het concept van de maatschappelijke onderneming zijn al diverse theoretische en normatieve verhandelingen geschreven.⁵ Daarnaast zijn er binnen afzonderlijke beleidssectoren al adviezen over maatschappelijk ondernemerschap uitgebracht.⁶ Het is daarom wenselijk dat de SER zich richt op de praktijk van het maatschappelijk ondernemerschap. Interessant is bovendien een vergelijking te maken tussen maatschappelijke sectoren. Wat zijn de voor- en nadelen van specifieke oplossingen in een bepaalde sector om met het eerder geschetste spanningsveld om te gaan. De verschillende vraagstukken met betrekking tot maatschappelijk ondernemerschap kunnen daarbij aan de orde worden gesteld. Door naar de bredere toepasbaarheid van de oplossingen te kijken ('benchmarking' en 'best practices'), kunnen voorstellen worden gedaan om de publieke dienstverlening te verbeteren.

In het onderstaande worden de begrippen maatschappelijke onderneming en maatschappelijk ondernemerschap toegelicht. Vervolgens wordt nader ingegaan op de

⁵ J.P. Balkende, *Anders en beter*, 2002; S.P.M. de Waal, *Nieuwe strategieën voor het publieke domein*, 2000; A.L. Bovenberg, R.H.J.M. Gradus, *De economie van moeder Theresa*, in: ESB, 15 juni 2001.

⁶ Bijvoorbeeld: RVZ, *Tussen markt en overheid*, publicatienr. 98/06 en RVZ, *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*, publicatienr. 98/07.



aandachtspunten die bij maatschappelijk ondernemerschap aan de orde zijn. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op de definities en vragen zoals gebruikt in de eerdere aankondiging van deze adviesaanvraag.⁷

De maatschappelijke onderneming

Een maatschappelijke onderneming is een zelfstandige non-profit organisatie (een vereniging of stichting) met een maatschappelijke doelstelling. Maatschappelijke ondernemingen opereren veelal in een marktsituatie, maar wenden tegelijkertijd hun middelen aan om maatschappelijke doelen te dienen. In de meeste gevallen is sprake (geweest) van gehele of gedeeltelijke publieke financiering. Vanuit een eigen verantwoordelijkheid geven maatschappelijke ondernemingen inhoud aan publieke belangen, waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt. Hiermee is een maatschappelijke onderneming één van de uitvoeringsmodaliteiten waarmee publieke dienstverlening kan worden vormgegeven.⁸

Voorbeelden van maatschappelijke ondernemingen zijn ziekenhuizen, verpleegtehuizen, scholen, thuiszorginstellingen, woningcorporaties, omroepen, etc. Vaak zijn deze organisaties voortgekomen uit het particulier initiatief: burgers verenigen zich teneinde maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. De oorsprong gaat zelfs terug tot de armenzorg van de geestelijkheid en de gilden in de Middeleeuwen. Van groot belang voor de uiteindelijke vorm en structuur van de non-profitsector is het proces van verzuiling geweest vanaf het eind van de negentiende eeuw. Langs religieuze of levensbeschouwelijke lijnen vindt de oprichting plaats van veel particuliere organisaties op een breed terrein: onderwijs, zorg, welzijn, recreatie, media, vakbonden en politieke partijen. In de twintigste eeuw wordt voortgebouwd op deze fundamenteën. Door de omvang van deze sectoren is er een groot maatschappelijk belang mee gemoeid. De non-profitsector neemt ruim 12% van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening. De bestedingen bedragen bijna 16% van het bruto binnenlands product (BBP).⁹

Met de naoorlogse groei van de verzorgingsstaat zijn particuliere non-profitorganisaties niet alleen afhankelijker geworden van de overheid als financier en regelgever, ze hebben door die afhankelijkheid en door professionalisering ook trekken gekregen van overheidsinstellingen. Trefwoorden zijn hier verstatelijking en bureaucratisering. Ook

⁷ Brief van de Minister van SZW aan de SER, *Adviesvoornemens 2004*, 16 september 2003.

⁸ WRR (2000): Wat als publieke belang wordt aangemerkt is een politieke keuze. Voor de wijze waarop en door wie deze publieke belangen het best kunnen worden behartigd (de hoe-vraag), kunnen verschillende uitvoeringsmodaliteiten (publiek en privaat) worden afgewogen. De regeringsreactie op het WRR-rapport bevat enkele aandachtspunten die hierbij kunnen worden nagelopen. Zie ook: A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen en C.N. Teulings, *De calculus van het publiek belang*, 7 april 2003.

⁹ Gebaseerd op SCP, *Noch markt, noch Staat* (hfst 5), 2001



heeft convergentie plaatsgevonden met publieke aanbieders, zoals openbare scholen en gemeentelijke ziekenhuizen.¹⁰ Bij publieke aanbieders is ook vaak een trend van verdere verzelfstandiging ingezet. Zo zijn de gemeentelijke woningbedrijven naar het voorbeeld van particuliere woningcorporaties omgevormd tot maatschappelijke ondernemingen.

Aandachtspunten voor maatschappelijk ondernemerschap

Maatschappelijk ondernemerschap is gericht op een zo doelmatig mogelijk gebruik van (publieke) middelen om maatschappelijke doelen zo effectief mogelijk te dienen en daarbij zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de behoeften en voorkeuren van burgers en bedrijven. Hierdoor kan een spanningsveld ontstaan tussen kenmerken van uitvoering door commerciële marktpartijen, zoals klantgerichtheid, kostenbewustzijn, innovatie en productdifferentiatie en publieke belangen waaronder toegankelijkheid, betrouwbaarheid, rechtszekerheid en democratische verantwoording en controle. Dikwijls zijn deze randvoorwaarden wettelijk vastgelegd; veel maatschappelijke ondernemingen zijn Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's), c.q. "toegelaten instellingen" op grond van wetgeving (zoals de Woningwet 1901). Gezocht moet worden naar maximale ruimte voor de maatschappelijke onderneming waarbij tegelijkertijd ook de publieke belangen geborgd zijn.

Ondernemerschap

Maatschappelijk ondernemerschap veronderstelt voldoende ruimte om te ondernemen. Welke ruimte is nodig om meer klantgericht en efficiënt te kunnen opereren en welke middelen heeft men daarvoor nodig? Op welke manier kan aan (bestaande) maatschappelijke ondernemingen ruimte worden gegeven om ondernemerschap te ontwikkelen? Welke instrumenten zet de overheid daarbij in (bijvoorbeeld het bevorderen van concurrentie)? Welke mate van ondernemersrisico is aanvaardbaar, zonder dat publieke belangen in gevaar komen? Hoe kan bijvoorbeeld 'cherry-picking' worden voorkomen, waarbij de onderneming alleen de winstgevendste activiteiten onderneemt? En levert het voldoende prikkels op om ook daadwerkelijk meer klantgericht en efficiënt te opereren?

Borgen publiek belang (sturingsmogelijkheden overheid)

De toenemende autonomie van maatschappelijke ondernemingen vraagt tevens een andere rol van de overheid.¹¹ De overheid moet haar eindverantwoordelijk voor het borgen van publieke belangen kunnen blijven waarmaken. De omvang en inhoud van deze eindverantwoordelijkheid wordt door de politiek bepaald en vaak in wet- en

¹⁰ Gebaseerd op SCP, *Particulier initiatief en publiek belang* (hfst 1), 2002

¹¹ Zie voor een beschrijving van de veranderingen in het besturingsparadigma: RMO, "Bevrijdende kaders, sturen op verantwoordelijkheid" (november 2002). Zie tevens het actieprogramma "Andere Overheid" (noot 1) (december 2003).



regelgeving vastgelegd. Zijn er uitgangspunten te formuleren voor de inrichting van stelsels van maatschappelijke voorzieningen waardoor aan de ene kant kwaliteit en kwantiteit van het gewenste aanbod gegarandeerd zijn en aan de andere kant recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke instellingen? Kan daarbij dan tevens voldoende recht worden gedaan aan de elementen van (democratische) verantwoording en een goede invulling van het toezicht door de overheid? Welke sturingsmogelijkheden zijn er voor de overheid in geval een directe financieringsrelatie ontbreekt, zoals bij woningcorporaties?¹²

Commerciële activiteiten

Een verwante vraag is hoe moet worden omgegaan met commerciële activiteiten van maatschappelijke ondernemingen. Woningcorporaties hebben al langer de mogelijkheid om te bouwen in de vrije sector om de opbrengsten te investeren in sociale woningbouw. Commerciële activiteiten kunnen tevens een bijdrage leveren aan innovatie en daarmee ook aan het ondernemen in het publieke belang. Ook in de zorg lijkt sprake van een paradigmawisseling van “nee, tenzij” naar “ja, mits”.¹³ Hier staat tegenover het risico op oneerlijke concurrentie van (deels) publiek gefinancierde maatschappelijke ondernemingen ten opzichte van private ondernemingen. Is het nodig en mogelijk om algemeen geformuleerde grenzen te stellen aan commerciële activiteiten van maatschappelijke ondernemingen.

Aanbodfinanciering versus vraagsturing

In de huidige situatie worden veel maatschappelijke ondernemingen in belangrijke mate door de overheid gefinancierd via een systeem van budgetfinanciering (duidelijke uitzondering hierbij zijn de woningcorporaties). Zij leggen hierover ook verantwoording af aan de overheid. Hierdoor zijn zij gebonden aan de regels die de overheid stelt aan de interne bedrijfsvoering, de inhoud van de dienstverlening, de uitvoering, de schaal en het werkkterrein. Er is daardoor weinig uitdaging voor maatschappelijke ondernemingen om creatief te werken aan verbetering van de kwaliteit of vernieuwing van het aanbod. De vraag is hoe de aansturing en financiering vanuit de overheid zo kunnen worden ingericht dat voldoende prikkels ontstaan voor maximaliseren van de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening. Een alternatief is om een zwaarder accent op vraagsturing als aansturingmechanisme te leggen, waarbij onder meer de financiering door de overheid

¹² Ministerie van VROM, *Samen Bouwen, Samen Wonen, Samen Leven, de rol van het middenveld in de sector wonen: toekomst in samenwerking met en tussen Nederlandse woningcorporaties*, vertrouwelijk concept januari 2004.

¹³ zie RVZ-advies *Winst en gezondheidszorg* (2002), maar ook de recente brief aan de Tweede Kamer over Bekostiging zelfstandige behandelcentra (ZBC's), d.d. 18 maart 2003 (VWS-03-350)



wordt verplaatst naar financiering door of via burgers zelf (zie bijvoorbeeld de individuele huursubsidie). Dit sluit ook aan op eerdere SER-advisering.¹⁴

Betrokkenheid van 'stakeholders' (horizontale verantwoording)

Maatschappelijke ondernemingen bedienen diverse belanghebbenden. Naast hun klanten zijn dat de overheid, maar ook bijvoorbeeld leden, maatschappelijke partners of donateurs. De verwachtingen en belangen van deze verschillende 'stakeholders' kunnen uiteenlopen. Maatschappelijke ondernemingen hebben verschillende mechanismen ontworpen om stakeholders te betrekken bij hun organisatie. Vraag aan de SER is om een aantal voorbeelden te noemen, waaronder in ieder geval de situatie bij de woningcorporaties, van de wijze waarop stakeholders betrokken zijn bij maatschappelijke ondernemingen en om aan te geven wat de betrokkenheid van stakeholders kan betekenen voor het financiële en kwaliteitstoezicht vanuit de overheid.

Europa en mogelijke rechtsvorm

De Nederlandse overheid is gebonden aan internationale - met name Europese - regelgeving, die het kader van het algemeen belang nader afbakt en de keuzes op nationaal niveau voor reguleringsinstrumenten aan banden legt. Ook de ontwikkeling rond het Groenboek Diensten van algemeen belang¹⁵ is in relatie tot maatschappelijk ondernemerschap relevant. Welke rechtsvormen voor de maatschappelijke onderneming zijn bijvoorbeeld toepasbaar binnen de Europese kaders?

¹⁴ In het SER-advies *Toekomstgericht woonbeleid* (2000) wordt kort ingegaan op de positie van woningcorporaties; in het advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen* (2000) stelt de SER een ander sturingsmodel en financieringssysteem voor de gezondheidszorg voor.

¹⁵ Europese Commissie, Groenboek Diensten van algemeen belang (COM (2003) 270), 21 mei 2003.

Samenstelling Commissie ad hoc Ondernemerschap in Publieke Dienstverlening

leden

Onafhankelijke leden

dr. H.H.F. Wijffels (voorzitter)
 prof.dr. A.W.A. Boot (vanaf 27 juli 2004)
 prof.dr. W.B.H.J. van de Donk (tot 1 september 2004)
 prof.dr. T.E.D. van der Grinten
 prof.dr. C.G.M. Sterks
 prof.dr. Th.A.J. Toonen
 mevrouw A.M. Vliegthart (vanaf 27 juli 2004)

plaatsvervangende leden

Ondernemersleden

drs. J.W. van den Braak (VNO-NCW)
 drs. G.A.M. van der Grind (ITO-Nederland)
 drs. A.H.M. Kessels (VNO-NCW)
 mr. W.D. van Leeuwen (MKB-Nederland)
 prof.dr. F. Leijnse (VNO-NCW)
 mr. W.M.J. van Mierlo (MKB-Nederland)

drs. C. Oudshoorn
 mevrouw G. Dolsma
 drs. B.E. van den Dungen
 mr. A.C.P.J. Vermeulen
 mr.drs. J.J.H.M. van Gennip

Werknemersleden

mevrouw drs. A.M. Jongerius (FNV)
 C.A.M. Michielse (MHP)
 drs. P.I.W. Oudenaarden (CNV)
 drs. A. Ploegmakers (FNV)
 dr. H.F. van der Velden (FNV)
 T.J. Vlot (CNV)

drs. P.F. van Kruining
 R.C. Roelofse
 mevrouw drs. C.M.C. Verlinden
 drs. G.J. de Roos
 drs. E. van Velsen

Adviserende leden

prof.dr. P. Dekker (SCP)
 dr. R. Nahuis (CPB)

mevr. drs. H.M. Bronneman-Helmers
 dr. P.W.C. Koning

Waarnemers

dr. C. van Montfort (Algemene Rekenkamer)

drs. C. Vermeer

Ministerieel vertegenwoordigers

mr.drs. F. van Kuik MBA (BZK)

drs. C.P. Maan (BZK)

drs. M.A. Rouw (OCW)

drs. T. De Vries (EZ)

drs. A.A.J. van der Wees (V&W)

drs. J.C. Westerweel (VROM)

dr. D.D. Reneman

drs. J. van den Heuvel Rijnders

drs. H. Ferwerda

Secretariaat

drs. N.A. Bloem

drs. M.G. Bos

mevrouw drs. B.P.M. Claassen

drs. J.M. Landman

drs. L.A.W. Tieben

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50. Van sommige adviezen verschijnt ook een samenvattende brochure, al dan niet in een buitenlandse taal. In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement kost € 24,95. Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Gratis
samenvatting

Ondernemerschap voor de publieke zaak

2005, 198 pp., ISBN 90-6587-898-x, bestelnr. 05/04

Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet

2005, 106 pp., ISBN 90-6587-895-5, bestelnr. 05/03

Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg

2005, 188 pp., ISBN 90-6587-894-7, bestelnr. 05/02

Nota Mobiliteit

2005, 60 pp., ISBN 90-6587-893-9, bestelnr. 05/01

Klokkenluiders

2004, 58 pp., ISBN 90-6587-891-2, bestelnr. 04/14

Opleiden is net-werken

2004, 118 pp., ISBN 90-6587-890-4, bestelnr. 04/13

De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije

2004, 88 pp., ISBN 90-6587-889-0, bestelnr. 04/12

Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-884-X, bestelnr. 04/11

Evaluatie van de Lissabon-strategie

2004, 76 pp., ISBN 90-6587-883-1, bestelnr. 04/10

Personenkring werknemersverzekeringen

2004, 136 pp., ISBN 90-6587-882-3, bestelnr. 04/09

Nota Ruimte

2004, 58 pp., ISBN 90-6587-881-5, bestelnr. 04/08

Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving

2004, 66 pp., ISBN 90-6587-876-9, bestelnr. 04/07

Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU

2004, 60 pp., ISBN 90-6587-877-7, bestelnr. 04/06

Keurmerken en duurzame ontwikkeling

2004, 94 pp., ISBN 90-6587-875-0, bestelnr. 04/05

Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen

2004, 104 pp., ISBN 90-6587-873-4, bestelnr. 04/04

Arbodienstverlening

2004, 174 pp., ISBN 90-6587-871-8, bestelnr. 04/03

Verdere uitwerking WAO-beleid

2004, 225 pp., ISBN 90-6587-870-X, bestelnr. 04/02

Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW

2004, 104 pp., ISBN 90-6587-872-6, bestelnr. 04/01

Aanpassing Wet op de Ondernemingsraden

2003, 186 pp., ISBN 90-6587-867-X, bestelnr. 03/12

Interactie voor innovatie; naar een samenhangend kennis- en innovatiebeleid

2003, 96 pp., ISBN 90-6587-868-8, bestelnr. 03/11

Inburgeren met beleid

2003, 152 pp., ISBN 90-6587-864-5, bestelnr. 03/10

Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie

2003, 30 pp., ISBN 90-6587-862-9, bestelnr. 03/09

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap (SE)

2003, 118 pp., ISBN 90-6587-853-x, bestelnr. 03/08

N, E

Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

2003, 88 pp., ISBN 90-6587-854-8, bestelnr. 03/07

Evaluatie en aanpassing Mededingingswet

2003, 128 pp., ISBN 90-6587-846-7, bestelnr. 03/06

E, D

Naar een nieuw werkprogramma MAC-waarden

2003, 54 pp., ISBN 90-6587-851-3, bestelnr. 03/05

E, D

Kennis maken, kennis delen

2003, 106 pp., ISBN 90-6587-850-5, bestelnr. 03/04

E, D

Aanpassing Arbeidstijdenwet

2003, 84 pp., ISBN 90-6587-849-1, bestelnr. 03/03

Duurzaamheid vraagt om openheid; op weg naar een duurzame consumptie

2003, 90 pp., ISBN 90-6587-848-3, bestelnr. 03/02

E

Conventie over de toekomst van Europa

2003, 82 pp., ISBN 90-6587-843-2, bestelnr. 03/01

E, D, S, F

Verruiming zeggenschap werknemers over arbeidstijden

2002, 68 pp., ISBN 90-6587-839-4, bestelnr. 02/14

Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003

2003, ISBN 90-6587-845-9

deel 1 (212 pp.)

deel 2 (219 pp.)

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

Samenvattingen (gratis)

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587-856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587-778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis)

Employee involvement in the European company

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08E

Generating knowledge, sharing knowledge

2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04E

Towards a sustainable economy

2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02E

Convention on the Future of Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, ordeno. 03/01E

La Convention sur l'avenir de l'Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01F

The New Learning - Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, ordeno. 02/10E

Social and Economic Policy 2002-2006

2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, ordeno. 02/08E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/F

Working on occupational disability - policy proposals

2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, ordeno. 02/05E

Der Empfehlung zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung

2002, 42 pp., ISBN 90-6587-831-9, Bestellnummer 02/05D

Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05F

Ageing population and the EU

2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, ordeno. 02/02E

Steering a course for BVE

2001, 22 pp., ISBN 90-6587-787-8, ordeno. 01/01E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen

2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02D

The Functioning and future of the Structure Regime

2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, ordeno. 01/02E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés

2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02F

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils

2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

€ 6,80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden

1998, 164 pp., ISBN 90-6587-675-8

€ 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging

1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6

€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background. Above this rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying lengths, creating a stylized, modern look.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-898-x / CIP