

Alles op de bon?

Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat gesubsidieerde goederen en diensten efficiënt worden voortgebracht, en terecht komen bij degenen waar ze voor bedoeld zijn? Hoe kunnen bedrijven ertoe worden aangezet met het milieu om te gaan als met een schaarse produktiefactor? En hoe kunnen vraag en aanbod van eenvoudige diensten elkaar weer vinden? Waar markten niet naar behoren functioneren, wordt vaak gepleit voor invoering van vouchers. Wat zijn vouchers, hoe werken ze en wanneer werken ze?

Voucher is een mooi woord voor tegoedbon, waarmee de houder een bepaald produkt of dienst kan verkrijgen. Door vouchers in omloop te brengen wordt dus vraag gecreëerd, in een markt waar niet geld maar bonnen het betaalmiddel zijn.

Vouchers kunnen gebruikt worden voor de allocatie van gesubsidieerde goederen of diensten. Invoering van vouchers in bij voorbeeld het hoger onderwijs houdt in dat studenten bonnen krijgen die recht geven op een zeker aantal jaren onderwijs, en zelf kunnen kiezen hoe en wanneer de bonnen te besteden. De onderwijsinstellingen moeten vouchers 'verdienen' om subsidie te krijgen. Ten opzichte van de huidige financiering betekent dit dat de instellingen niet meer rechtstreeks gesubsidieerd worden, maar via de vragers. Het marktmechanisme (en niet het ministerie) moet er vervolgens voor zorgen dat de instellingen efficiënt werken en het onderwijs aanbieden waar behoefte aan is. Ook in de zorgsector wordt nagedacht over het verschuiven van subsidies van instellingen naar gebruikers. Het verstrekken van bonnen voor zorg of van 'persoonsgebonden budgetten' (een maximum-budget waarmee de cliënt hulp kan kopen), heeft hier als belangrijk onderdeel dat het de gebruiker vrijheid verschaft om datgene te kopen, dat naar eigen inzicht het beste tegemoet komt aan de behoeften¹. Opnieuw is het idee dat het marktmechanisme er vervolgens voor zal zorgen dat de aanbiedende instellingen in deze behoeften voorzien.

Een andere toepassing voor bonnen is het creëren van een markt voor milieuvuiling. Omdat het van belang is om de totale vervuiling te beperken, is het efficiënt om voor een vastgesteld maximum emissierechten uit te geven en deze rechten (vervuilingsbonnen) verhandelbaar te maken. De marktwerking moet er dan voor zorgen dat de vervuiling 'gebruikt' wordt waar ze de grootste baten oplevert.

Meer recent is het plan om met z.g. dienstencheques de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren². In dit plan zijn de bonnen voor iedereen te koop, en aftrekbaar voor de belastingen. Uitkeringsgerechtigden kunnen bonnen verdienen door diensten (tuinonderhoud, oppassen, enz.) te verrichten. Deze bijverdiensten worden niet ingehouden op de uitkering, sterker nog: zij zijn noodzakelijk om een inkomen ter hoogte van het bestaansminimum te verkrijgen. In dit plan zijn vouchers het middel om een deel van de arbeidsmarkt belastingvrij te maken. Het

plan wijkt hiermee af van de andere genoemde gebruiksmogelijkheden voor vouchers.

Uit deze verschillende ideeën en mogelijkheden blijkt, dat vouchers het marktmechanisme laten werken waar dat uit zich zelf niet of onvoldoende tot stand komt. Dat houdt in dat de toepassingsmogelijkheden van vouchers beperkt zijn tot die produkten en diensten, waarvoor allocatie via marktsignalen efficiënt is. Vaak is de reden van overheidsbemoeienis echter juist dat marktwerking niet tot goede resultaten leidt, bij voorbeeld omdat de markt ondoorzichtig is, of benodigde informatie niet in gelijke mate voor alle marktpartijen toegankelijk is. Invoering van vouchers is voor dit probleem geen oplossing, en dat beperkt onder meer de toepassingsmogelijkheden in de zorgsector. Ook bij het hoger onderwijs kan betwijfeld worden of de wens van studenten wel de enige rechtvaardiging voor het bestaan van een studierichting moet vormen: de studie klassieke talen is er óók om cultuurbezit in de samenleving te behouden.

Vouchers introduceren dus marktwerking, maar tegelijkertijd leggen ze aan deze marktwerking een beperking op: de omvang van de vraag (het aantal in omloop zijnde vouchers) wordt niet op een markt vastgesteld, maar door de overheid³. Soms is dit nodig: niet alle kosten van milieuvuiling kunnen in geld worden uitgedrukt zodat het onmogelijk is een optimale heffing vast te stellen. De toegelaten hoeveelheid vervuiling moet dus wel op andere wijze worden bepaald. Soms ook is dit gewenst: stel dat de hoeveelheid zorg voor iemand via het marktmechanisme bepaald wordt, dan bepalen inkomensverschillen méér dan verschillen in behoefte wie de zorg krijgt, en dat botst met de rechtvaardigheid waar het bij de subsidiëring juist om begonnen was. Rechtvaardigheidsoverwegingen zouden er ook toe kunnen leiden dat vouchers voor hoger onderwijs aan iedereen in een gelijke hoeveelheid worden toegekend. Deze gelijkheid heeft echter een prijs. Behoeft aan en rendement van hoger onderwijs loopt tussen mensen sterk uiteen, en door de overheid vastgesteld gelijk gebruik zal ertoe leiden dat sommigen meer en anderen minder studeren dan gewenst, en maatschappelijk rendabel is.

Vouchers laten het marktmechanisme werken waar dat niet vanzelf gaat. Het volume van de vraag die met vouchers uitgeoefend wordt, komt echter juist niet marktconform tot stand. Het optimale volume, vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid of doelmatigheid, moet de overheid dus vaststellen. Bij invoering van vouchers is dit wellicht het moeilijkste.

E.S. Pelle

1. Zie o.a. de brief van 9 maart van de Minister van WVS aan de Tweede Kamer.

2. G.H.O. van Maanen, Bijstand, kan het anders?, *Sociaal Maandblad Arbeid*, oktober 1994, nr. 10, blz. 565-573.

3. Dit geldt niet voor de dienstencheques.