



Ontvoogding van de burger

Auteur(s):

Etty, W.
Veraart, M.D.L.
De auteurs zijn werkzaam bij het adviesbureau Andersson Elffers Felix, Utrecht.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4325, pagina D21, 27 september 2001

Rubriek:

Dossier: Effecten en toekomst van mdw

Trefwoord(en):

vraagsturing

Vraagsturing is wenselijk omdat vraag en aanbod van publieke diensten niet goed meer op elkaar aansluiten. Voor een effectieve invoering is echter wel aandacht voor de juiste randvoorwaarden en het juiste instrument nodig. Een verkleining van interdependenties en investeringsdrempels, en een doordachte keus of de vrager zélf of de overheid namens hem optreedt, zijn vereist.

Eén van de speerpunten van mdw voor de komende periode is het bevorderen van vraagsturing. De groeiende belangstelling voor vraagsturing is het resultaat van drie, elkaar versterkende, ontwikkelingen. De eerste ontwikkeling is de toenemende mondigheid van de burger. In het 'normale' economische leven heet de klant koning, maar in de publieke dienstverlening staat de burger als consument voor een belangrijk deel buiten spel. Het bevoogdende karakter in de publieke dienstverlening botst steeds meer met de wens van de burger tot meer consumentensoevereiniteit.

De tweede ontwikkeling is dat de aanbodgerichte productiestructuur aan het vastlopen is. De vraag wordt gevarieerder, de verwachtingen van burgers en bestuurders worden hoger. De bestaande allocatiemechanismen zijn te grofmazig om hieraan tegemoet te komen.

Met vraagsturing probeert men beide tekortkomingen simultaan aan te pakken door de behoefte van individuele of groepen burgers als richtsnoer te nemen. De ontvoogde burger wordt ook in de publieke dienstverlening koning.

De derde ontwikkeling die aan vraagsturing een impuls geeft, is de toenemende invloed van Europa. In het Europese mededingingsbeleid komt na de marktsector ook de publieke dienstverlening sector voor sector aan de beurt. Dit dwingt nationale overheden tot een heroriëntatie. Een allocatiemechanisme gebaseerd op vraagsturing lijkt het beste aan te sluiten bij de mededingingseisen van Europa, omdat het bevorderen van concurrentie één van de peilers bij vraagsturing is.

Afbakening

Vraagsturing heeft in dit artikel betrekking op publieke dienstverlening. Waar gekozen wordt om deze geheel terug te brengen naar de markt, zoals bij telecommunicatie en delen van de energiesector het geval is, valt dit buiten ons blikveld. Deze ontwikkeling wordt in de regel getypeerd als liberalisering. Ze vraagt om een ander type beleidsinstrumentarium dan vraagsturing. Bij toepassen van vraagsturing blijft de overheid, in tegenstelling tot bij liberalisering, zich nadrukkelijk bemoeien met de invulling van het dienstenpakket en de financiering.

Toepassen van vraagsturing koppelen wij dan ook aan het begrip revitalisering van de publieke dienstverlening¹. Dit betekent dat er bij vraagsturing grenzen worden gesteld aan de consumentensoevereiniteit. Deze is niet volledig. Bij de uitwerking van vraagsturing in de AWBZ bijvoorbeeld, is uitkering in baar geld dan ook afgewezen om te voorkomen dat geld uit de sector weglekt.

Meer dan alleen de rugzak

Het bekendste instrument voor vraagsturing is het persoonsgebonden budget. Synoniemen voor persoonsgebonden budget zijn voucher en rugzakje. Vraagsturing is echter meer dan alleen persoonsgebonden budgetten².

» Het *persoonsgebonden budget* verschaft de burger een budget om de publieke diensten in te kopen. De burger vult binnen bepaalde grenzen het dienstenpakket in, kan vrij kiezen tussen aanbieders en zelf bepalen wanneer hij de diensten afneemt. Een voorbeeld is de inkoop van zorg in de thuis- en de gehandicaptenzorg.

» Bij het *persoonsvolgende budget* heeft de gebruiker een beperkte keuzevrijheid. De keuze van 'leverancier' staat vrij, maar de inhoud van de diensten en het moment van levering staan doorgaans vast. Die zijn afgesproken tussen de overheid en de instelling. Denk bijvoorbeeld aan de basisvergoeding voor het onderwijs. Deze is gebaseerd op het aantal leerlingen/studenten.

» Bij *aanbesteding van dienstenpakketten* laat de overheid instellingen offeren voor het uitvoeren van de dienstverlening voor een

bepaalde groep gebruikers. Burgers kunnen verzoeken om deelname aan een scholingstraject, maar hebben geen invloed op de invulling van het programma, noch op de keuze van de aanbieder. De aanbesteding voor reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten bij de uitzendbureaus en de reïntegratiebedrijven vormt hiervan een voorbeeld.

» Dan is er de *aanvullende prestatiefinanciering* voor instellingen die al een basistaak in een bepaalde sector hebben. Bovenop de basisfinanciering krijgen zij aanvullende gelden die afhankelijk gemaakt zijn van de productie, bijvoorbeeld voor het wegwerken van wachtlijsten in de zorg.

» De *concessie* verleent het alleenrecht tot exploitatie van een bepaalde activiteit voor een periode van enkele jaren. De marktprikkel is incidenteel (bij het dingen naar de verlening van de concessie) en werkt kort maar totaal. Ze moet als effect hebben dat de uitvoerende instelling zich blijft inspannen om de concessie voor een volgende periode binnen te halen. Stads- en streekvervoer vormen een voorbeeld.

» Het *prestatiecontract* tenslotte, is een overeenkomst tussen overheid en uitvoerder met afspraken over te leveren diensten en de vereiste kwaliteit daarvan. Deze prikkel is geschikt in een situatie waarbij er weinig of geen concurrentie in de uitvoering is, maar deze desondanks scherp gehouden moet worden. Denk aan het prestatiecontract tussen de rijksoverheid en Nederlandse Spoorwegen.

Er bestaat een cesuur tussen de eerste twee en de overige instrumenten. Bij persoonsgebonden en persoonsvolgende budgetten is het de individuele burger die de aanbieder selecteert. Bij de overige instrumenten is het de overheid die op basis van gepercipieerde behoeften van de burgers alloceert. Uit oogpunt van consumentensoevereiniteit is maximale invloed op de budgetbesteding gewenst: prestatiecontracten scoren vanuit die optiek het laagste, het persoonsgebonden budget het hoogste, Allocatie via het persoonsgebonden budget komt ook het dichtste in de buurt van het marktmechanisme.

Beperkende factoren bij vraagsturing

Voor ons is de gewenste richting duidelijk: de burger is aan zet. Maar kan dat ook altijd? Is integrale toepassing van persoonsgebonden budgetten in de publieke dienstverlening wenselijk of mogelijk? Het antwoord is nee. Er zijn objectieve factoren die voor beperkingen zorgen.

In hoeverre de burger direct invloed kan uitoefenen op de vraag, hangt af van de *interdependentie* van deelproducten binnen de betreffende dienstverlening en de hoogte van de investeringsdrempel voor toetreders.

Individuele vraagsturing is beter mogelijk wanneer de diensten betrekkelijk los van elkaar kunnen worden verleend. In de geestelijke gezondheidszorg en de ouderenzorg bijvoorbeeld, wordt elke cliënt individueel 'bediend' en is de therapie of verzorging van de één niet inhoudelijk afhankelijk van die van de ander. Een behandeling kan eventueel ook buiten het gevestigde instituut plaatsvinden. De interdependentie, de onderlinge samenhang van de diensten, is in principe laag, individueel maatwerk is mogelijk. Bij een hoge interdependentie, zoals bijvoorbeeld in het nationale railvervoer, wordt de kwaliteit van de dienstverlening vooral bepaald door de totale infrastructuur (spoorlijnen, treinen, logistiek, automatisering). Alles grijpt hier in elkaar. De reizigers worden als groep bediend, nauwelijks als individu. Er ligt dan minder inzicht en keuzemacht bij dit individu en meer bij een grote opdrachtgever, die meer opgewassen is tegen een grote uitvoeringsinstelling.

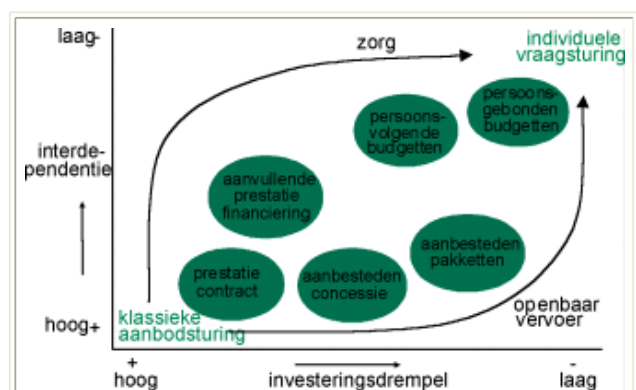
Dat kan de overheid zijn, maar ook een zelfstandig bestuursorgaan of een consumentenorganisatie.

Ook is individuele vraagsturing eenvoudiger te realiseren als de vereiste *startinvesteringen* voor de dienstverlening laag zijn. Thuiszorg is dienstverlening aan huis en vraagt weinig kosten voor gebouwen en infrastructuur. Hetzelfde geldt in de gehandicaptenzorg wanneer ouders van jonge cliënten besluiten om de zaak zelf te regelen doordat ze dankzij het 'rugzakje' met geld hun woning aanpassen en privé hulpverleners aantrekken. Vanwege de lage startkosten dienen zich makkelijk nieuwe aanbieders aan en kan er dus meer concurrentie worden gecreëerd. Bij hoge startinvesteringen, zoals benodigd voor de oprichting van een ziekenhuis, durft men niet zomaar de competitie met gevestigde aanbieders aan en zal het effect van vraagsturing geringer zijn.

Effectieve vraagsturing stelt wel een aantal eisen. Zo moet de burger een voldoende machtspositie hebben, is - waar relevant - adequate indicatiestelling vereist, en moeten informatievoorziening, contractvorming, toetreding en toezicht, geregeld zijn. Dit zijn in onze ogen echter geen beperkingen, maar zaken die adequaat moeten worden geregeld in de vorm van een goede invoeringsstrategie ³.

Samenhang verkleinen, drempels verlagen

Voor het succes van vraagsturing is dus belangrijk om investeringsdrempels te verlagen en de interdependentie van diensten te verkleinen. De mate waarin dit kan, verschilt niet alleen per sector, ook de weg waarlangs is niet altijd dezelfde (zie [figuur 1](#)).



Zo is het in de AWBZ goed mogelijk om zowel de interdependentie als de investeringsdrempel te verlagen. De werkprocessen zijn goed op te knippen in afzonderlijke diensten (behandeling, verzorging, verblijf, schoonmaak en dergelijke). De investeringsdrempel kan worden verlaagd door het verplichte eigen bezit van vastgoed in deze sector volledig los te laten. Hiermee wordt het mogelijk om de AWBZ-zorg (bijna) in zijn geheel in persoonsgebonden en persoonsvolgende budgetten om te zetten. Het aardige is dat de keuze van het instrument aan de burger wordt gelaten: wie het zelf wil regelen kiest het persoonsgebonden budget, wie het liever over laat aan de publieke instantie, kiest voor het persoonsvolgende budget.

In het openbaar vervoer zijn de beperkingen groter. Zo houdt men voor het stads- en streekvervoer vast aan aanbesteding van samenhangende vervoerpakketten om 'cherry picking' te voorkomen. Het concessie-instrument kan worden aangevuld met aanbesteden van pakketten, zoals voor studenten- of gehandicaptenvervoer. Bovendien is het mogelijk om de investeringsdrempel in het openbaar vervoer te verlagen. Niet alleen door de infrastructuur in handen van de overheid te laten, maar ook door het vervoersmaterieel uit de bedrijven te lichten en in aparte leasebedrijven onder te brengen⁴. Verdergaande verschuiving naar meer individuele vraagsturing in de vorm van persoonsgebonden budgetten is niet uitgesloten voor specifieke groepen. Waarom kunnen gehandicapten geen vouchers voor vervoer krijgen die zij naar believen kunnen besteden: de belbus, een taxi of zelfs een vergoeding voor de buurman?

Nieuwe toepassingsgebieden

Vraagsturing is in veel sectoren van de publieke dienstverlening mogelijk. Een eerste verkenning.

Onderwijs

Toepassing van vraagsturing in het onderwijs begint volop in de belangstelling te komen. In tegenstelling tot de zorg hebben de burgers echter al de mogelijkheid tot kiezen bij de selectie van de onderwijsinstelling. De onderwijsinstellingen voelen dat ook, de financiering is gerelateerd aan het aantal leerlingen of studenten. Bij onvrede kan men wisselen van school en gaat het budget mee. Een vorm van persoonsvolgend budget dus. De vraagsturing functioneert echter gebrekkig door imperfecties aan de vraag- en aanbodzijde. Enerzijds hebben ouders of studenten slecht zicht op de prestaties van scholen, anderzijds kunnen onderwijsinstellingen in het lager en voortgezet onderwijs onvoldoende zelfstandig opereren door overregulering. De voorwaarden voor effectieve vraagsturing ontbreken derhalve. Verbetering van de voorwaarden, vooral door informatievoorziening en transparantie, heeft dan ook prioriteit. In aanvulling daarop is het wenselijk om het palet aan instrumenten uit te breiden. De introductie van persoonsgebonden budgetten voor specifieke groepen leerlingen in het reguliere onderwijs lijkt zeer goed mogelijk, met name voor achterstandsleerlingen en leerlingen die extra zorg behoeven. Het geven van persoonsgebonden budgetten in het basis- en voortgezet onderwijs aan ouders met kinderen met leerproblemen zal scholen veel meer onder druk zetten dan met de huidige vorm van financiering. Voorwaarde is wel dat ouders in een voldoende krachtige positie staan ten opzichte van scholen. Verdergaande toepassing van persoonsgebonden budgetten voor het primaire onderwijs heeft echter weinig zin, omdat de eindtermen en kwaliteitseisen uniform zijn en blijven. De interdependentie is op dit moment derhalve te hoog.

Voor het hoger onderwijs ligt dat anders, omdat daar een verregaande vorm van differentiatie in leerroutes en kwalificaties bestaat. Brede toepassing van vouchers is mogelijk, al gaan er ook stemmen op die stellen dat dit voor de bachelorsfase niet echt zinvol is. Voor de mastersopleidingen ligt het weer anders. Het is daar goed denkbaar om (een deel) van de mastersopleidingen te privatiseren door bekostiging volledig uit de collegegelden te halen.

De kunst is om een samenhangend pakket van vraagsturingsinstrumenten te ontwikkelen met de daarbij horende randvoorwaarden. De invulling zal per onderwijssector verschillen, de onderliggende systematiek is echter hetzelfde.

Sociale infrastructuur

Een geheel ander terrein waar vraagsturing betekenis heeft, is versterking van de sociale infrastructuur. Kenmerk in deze benadering is om op wijk- en buurtniveau spelers en belangen met elkaar te verbinden, zodat er sprake is van een gebundelde inspanning. Bestaande 'aanbieders' (welzijnsorganisaties, onderwijs- en zorginstellingen, en dergelijke) dienen hun werkwijze dan wel te veranderen. Op dit moment worden hoofdzakelijk prestatieafspraken gemaakt met de bestaande aanbieders. Vraagsturing is waarschijnlijk een effectievere aanpak. Zo is aanbesteding van het aanpakken van overlast door groepen allochtone jongeren een goed instrument om bij bestaande aanbieders vernieuwing af te dwingen, op straffe van subsidieverlies. Aanbesteding kan ook werken in pps-achtige constructies waar privaat en publiek geld worden gebundeld voor verbetering van de openbare ruimte en infrastructuur.

Tot slot

Toepassing van vraagsturing in een sector is het zoeken naar de passende combinatie van instrumenten.

Aansturen op één instrument beperkt de mogelijkheden. Uit oogpunt van consumentensoevereiniteit is het wel wenselijk om burgers waar mogelijk zelf invulling te laten geven aan de publieke dienstverlening. Verder vraagt invoering van vraagsturing om een goede verkenning van de mogelijkheden van vraagsturing per sector. Daarbij moet niet alleen rekening gehouden worden met bestaande beperkingen, maar ook van de mate waarin deze kunnen worden verkleind. Kortom: het vraagt om een ex-ante analyse van hoe de betreffende sector met vraagsturing gaat functioneren. Onderdeel daarvan is dat een samenhangend en consistent sturingsmodel voor de betreffende sector wordt ontwikkeld, zoals dat voor de AWBZ-zorg en het stads- en streekvervoer al is gebeurd. Geïsoleerd en ondoordacht toepassen van instrumenten heeft weinig kans van slagen.

A. Jorritsma-Lebbink en A.H. Korthals: [Mdw: een operatie met effect](#)

M. Stefanski: [Mdw in vogelvlucht](#)

J.B.G.M. Holtus en G.W.J.M. Linssen: [In het kraaiennest van mdw](#)

J. Boone, reactie: [De vragen die mdw niet stelt](#)

D.P. van den Bosch: [Meer vrijheid in de vrije beroepen](#)

W. Koole en H. Sandriman, reactie: [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#)

J. Vianen: [Werkt mdw voor het mkb?](#)

B.I. van der Burg, reactie: [Haal meer uit de mdw-operatie](#)

W. Derksen: [Marktwerking en publieke belangen](#)

A. Klamer, reactie: [Welk belang prevaleert?](#)

D.J. Janssen: [Verder met mdw](#)

H.A. Keuzenkamp, reactie: [Doelen of dolen](#)

W. Etty en M.D.L. Veraart: [Ontvoogding van de burger](#)

F.J. De Vijlder, reactie: [Verandering technische uitgangspunten nodig](#)

E. Bauw, F. van Dijk en P. van Wijck: [Impulsen voor een effectievere overheid](#)

H.M.C.M. van Oorschot, reactie: [Nog een lange weg te gaan](#)

J.J.M. Theeuwes: [Nooit meer zonder mdw](#)

C.N. Teulings, reactie: [Niet ontpolderen maar depolitiseren](#)

A.M. Reitsma, epiloog: [De markt meester](#)

¹ Zie voor uitwerking van het onderscheid liberalisering en revitalisering P.J. van Delden en M.D.L. Veraart, *Publieke dienstverlening in de markt*, Amsterdam/Antwerpen, 2001.

² De uitwerking van vraagsturing is gebaseerd op P.J. Van Delden en M.D.L. Veraart, 2001, *op. cit.*, hoofdstuk 6.

³ Zie hiervoor onder meer E. Langeveld en M.D.L. Veraart, [Een invoeringsstrategie voor vraagsturing in de AWBZ](#), *ESB*, 15 juni 2001, blz. 510-512.

⁴ Zie Stichting Participatiefonds Gemeentelijk Vervoerbedrijven, *Jaarverslag 2000*, Utrecht, 2001.