

Publiek of privaat: een rationeel keuzemodel
voor het grijze gebied
tussen overheid en markt

drs. G.J. van Loef
7 januari 2000

Inleiding

De discussie over marktwerking en privatisering van overheidsactiviteiten blijft actueel. Er is een grijs gebied van zeer uiteenlopende maatschappelijke activiteiten waarin de rol van de overheid ter discussie staat. Een visie ontbreekt.

De discussie is in hoge mate een politieke-, waar tegenstrijdige opvattingen bestaan over wat publieke verantwoordelijkheden zijn. Onderwerp van discussie zijn met name activiteiten die van oudsher tot het publieke domein gerekend worden en waar nu marktwerking gepredikt wordt.

Definitie

Het publieke domein omvat alle instituties die taken ten behoeve van het algemene maatschappelijke belang verrichten en instituties met een levensbeschouwelijke grondslag met een verworven publieke status. Het publieke domein bestaat dus uit meer dan alleen de overheid, maar omvat ook de instituties van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het publieke omroepbestel enz.. Als gesproken wordt over de overheid, wordt het publieke domein bedoeld.

In het verlengde hiervan staat het beleid en bestaande wet- en regelgeving, kortweg de regulering, ook ter discussie. Het politieke domein en de regulering vormen het normatieve kader.

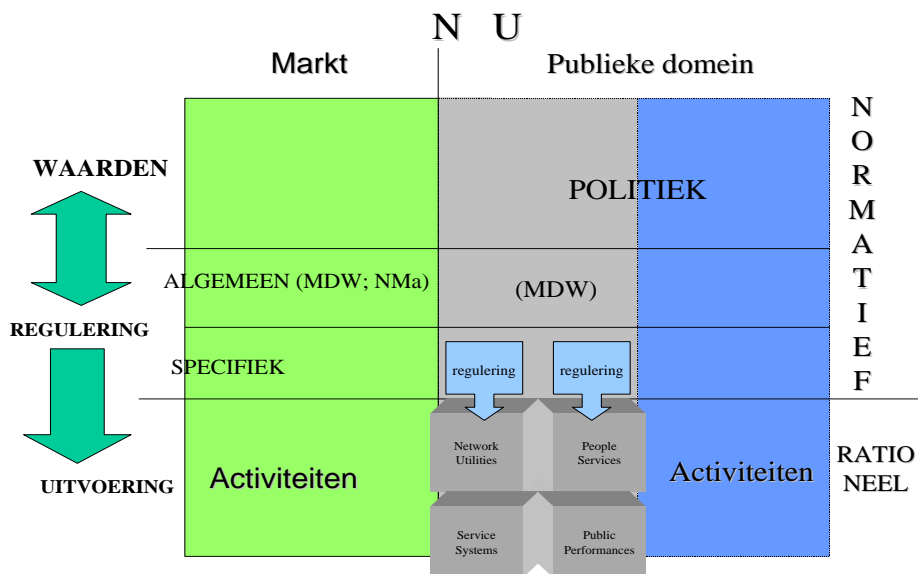
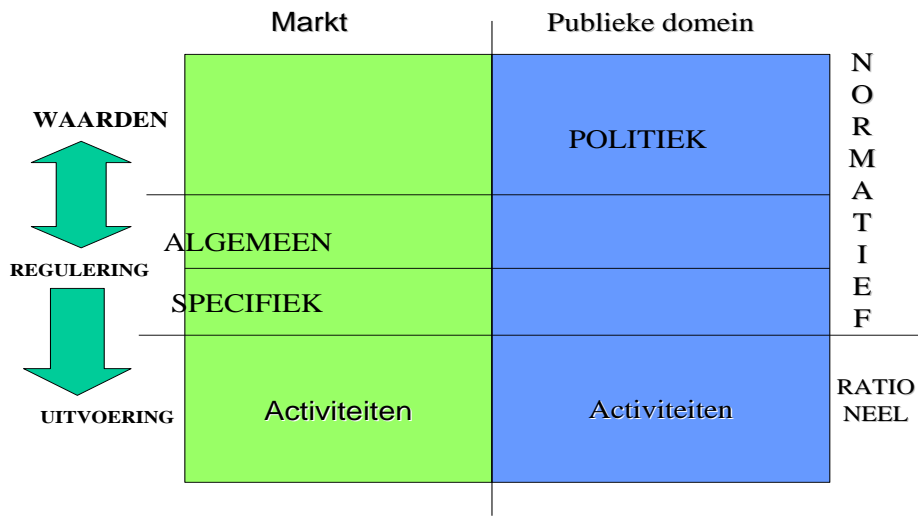
De discussie over marktwerking en privatisering reikt nog verder, want ook de uitvoering van activiteiten is in het geding, vanuit een soort blind geloof in marktwerking. Feitelijk gaat het bij de uitvoering om de vraag, gegeven het normatieve kader, wat de beste vormen van bedrijfsvoering zijn. De neiging bestaat om ook deze discussie in het normatieve kader te trekken. Het gaat in dit geval echter om keuzes die rationeel benaderd kunnen worden.

Al met al is er een grijs gebied ontstaan van uiteenlopende maatschappelijke activiteiten die vroeger binnen het publieke domein vielen, maar waarvan nu het publieke karakter fundamenteel ter discussie staat.

Buiten het grijze gebied liggen aan de ene kant klassieke overheidstaken die het algemene belang dienen. Deze staan niet ter discussie. Aan de andere kant ligt de markt. Hier heeft de overheid alleen een regulerende taak. De overheid is per slot van rekening geen bankier.

In dit artikel wordt een overkoepelend kader uitgewerkt voor een rationeel keuzemodel voor uitvoeringsactiviteiten die in het grijze gebied liggen.

V R O E G E R



Uitwerking rationeel keuzemodel (grijze gebied)

Het rationeel keuzemodel voor uitvoeringsactiviteiten is gebaseerd op de gedachte dat de karakteristieken van uitvoeringsprocessen bepalend zijn voor de keuze overheid of markt(werking). Het rationeel keuzemodel staat buiten het normatieve kader, maar is er wel een gevolg van.

Definities

Onder regulering wordt verstaan: het stellen van kaders en normen, waarbinnen dingen mogen of moeten gebeuren. Regulering is beleid en wet- en regelgeving.
Onder uitvoering wordt verstaan: ervoor zorgen dat dingen gebeuren op basis van vastgestelde kaders en normen. Uitvoering is een proces.

Regulering kan een algemeen geldend karakter hebben (vb: de AOW, de WOR, de BTW) en kan sector-, of activiteit-specifiek zijn. Regulering volgt vaak op economische, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Onder Paars-I is de operatie Marktwerking Deregulering Wetgevingskwaliteit (MDW) in gang gezet. MDW richt zich op verbetering van bestaande wetgeving, zowel binnen de markt-, als het publieke domein (zie het onderste schema op pag. 3). Onlangs is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) opgericht. Uit een persbericht in de Volkskrant blijkt dat de NMa uitspraken over activiteiten binnen het publieke domein niet schuwt.¹

Binnen het model wordt onderscheid gemaakt tussen vier clusters van activiteiten: Network Utilities, People Services, Public Performances en Service Systems. Vrijwel alle activiteiten kunnen binnen een van de vier clusters worden ingedeeld. Ieder cluster heeft zijn eigen karakteristieken en keuzemodel (decision-tree).

In dit artikel worden People Services en Public Performances en de bijbehorende keuzemodellen uitgewerkt. Van het cluster Service Systems worden alleen enkele contouren geschetst, het moet nog verder worden uitgewerkt. Het keuzemodel voor Network Utilities is uitgewerkt door Sweder van Wijnbergen. Het is beschreven in de NRC/Handelsblad² en wordt hier in het kort behandeld.

In onderstaand schema zijn van ieder cluster voorbeelden van activiteiten gegeven

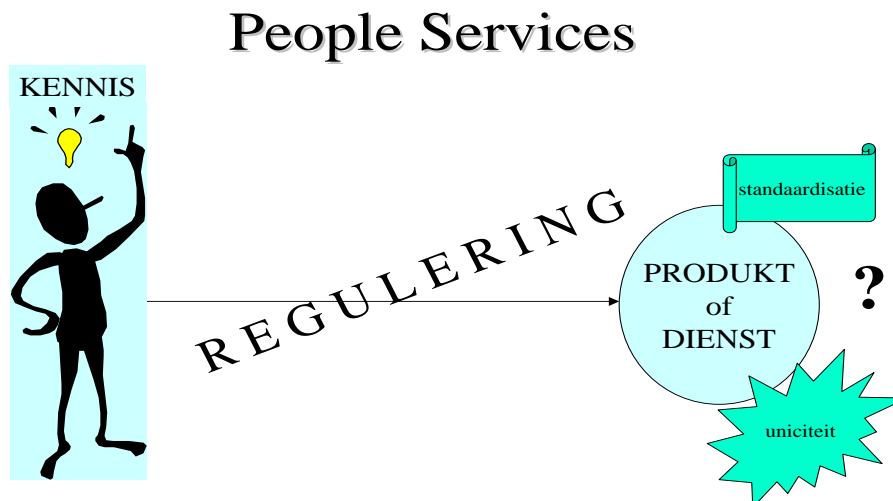
Network Utilities <ul style="list-style-type: none">• spoorwegen• electriciteit• gas	People Services <ul style="list-style-type: none">• thuiszorg• notariaat• uitkeringen
Voorbeelden Service Systems (grijs gebied?) <ul style="list-style-type: none">• intramurale zorg• ziekenhuizen• universiteiten	Public Performances <ul style="list-style-type: none">• musea• theater• publieke omroep

¹ Volkskrant, 27 december 1999, pag. 3: 'Kortgeleden verklaarde de NMa dat huisartsen ondernemers zijn en dus met elkaar moeten concurreren.'

² NRC/Handelsblad, 23 september 1999, katern Economie/Achtergrond: 'Een blauwdruk voor de privatisering, Van Wijnbergen doceert'.

People Services

People Services hebben een dienstverlenend karakter, de geleverde diensten (produkten) zijn het resultaat van menselijke handeling. De ontvangers zijn meestal individuele personen. Er is een nauwe relatie tussen de toepassing van kennis en de geleverde dienst (produkt).



People Services kunnen door de overheid zelf worden gedaan, maar kunnen ook gemandateerd zijn aan instellingen die het algemeen belang dienen. Het gaat om zeer uiteenlopende activiteiten als de verstrekking van medicijnen, verklaringen, garanties, goedkeuringen, werkgelegenheid, uitkeringen, subsidies.

Van belang is de vraag of er bij een bepaalde activiteit specifieke regulering hoort. Is er een koppeling tussen de specifieke activiteit en specifieke regulering? Indien dit niet het geval is, zal de overheid geen uitvoeringstaak hebben. Er is weliswaar sprake van regulering, er kan zelfs sprake zijn van zeer veel regulering, maar de regulering is niet activiteit-specifiek. De rol van de overheid blijft beperkt tot het instandhouden van die algemene regulering: vergunningverlening en handhaving.

Indien er sprake is van specifieke regulering (hetgeen bijna altijd het geval is) gaat het om de vraag of uitvoeringsprocessen gekenmerkt worden door standaardisatie of uniciteit. Bij uniciteit zijn de uitkomsten van uitvoeringsprocessen altijd verschillend. Het gaat dan in feite om individuele gevalbehandelingen op basis van de bestaande regels. Dit hoort, indien er ook specifieke overheidsregulering is, een publieke taak te zijn. Bij standaardisatie zijn de uitkomsten van uitvoeringsprocessen voorspelbaar. Het gaat om rationale processen die calculeerbaar zijn. In veel gevallen gaat het daarbij ook om gecomputeriseerde informatieverwerking. Deze uitvoeringsprocessen kunnen op contractbasis worden gedaan door het bedrijfsleven. De overheid kan deze taken uitbesteden maar behoudt de eindverantwoordelijkheid.

Voorbeelden People Services

Thuiszorg

Veel specifieke wetgeving: onder andere de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO), de Wet BIG, de Wet BOPZ, het Persoonsgebonden budget (PGB), de Landelijke Klachtencommissie Thuiszorg (LKT), het 7P-Plan³.

In de thuiszorg is sprake van individuele gevalbehandeling (uniciteit).

Conclusie: Thuiszorg is een taak van de overheid.

Verstrekking van geneesmiddelen

Veel specifieke wetgeving: de kaderwet Wet op de geneesmiddelenvoorziening, het Besluit U.G.-geneesmiddelen, de lijst met zelfzorggeneesmiddelen, de Wet geneesmiddelenprijzen.

De verstrekking van geneesmiddelen door apothekers is gestandaardiseerd (de grote verscheidenheid aan recepten doet niet terzake, want het gaat om calculeerbare transacties).

Conclusie: De introductie van marktwerking (prijsmechanisme) is raadzaam bij de verstrekking van geneesmiddelen.

Notariaat

Specifieke wetgeving: de Wet op het notarisambt. Het notariaat heeft een bijzondere positie als beschermer van de wet. Het bulkwerk, zoals de overdracht van eigendoms- en hypotheekakten, is qua uitvoeringsproces gestandaardiseerd. Sinds 1 oktober 1999 is een afwijking in de tarieven toegestaan van + of - 20% tov. het ijkstarief. Er is geen reden om de tarieven voor het bulkwerk niet geheel vrij te laten.

Conclusie: De prijzen voor het bulkwerk van notarissen kunnen volledig vrijgelaten worden.

Openbaar Ministerie

Van Wijnbergen stelt in de NRC/Handelsblad dat het openbaar ministerie kan worden uitbesteed: 'Je geeft die opdracht aan het advocatenkantoor dat de beste kwaliteit levert'.⁴

Het OM valt binnen het normatieve kader. Als er gekeken wordt naar de uitvoeringsactiviteiten van het OM, is dit op grond van het keuzemodel een verkeerde opvatting. Het gaat bij deze processen om veel regulering en uniciteit.

Het is overigens de (normatieve) vraag of het OM wel binnen het grijze gebied valt.

Sociale Zekerheid

De sociale zekerheid, het stelsel van sociale voorzieningen, arbeidsmarktbeleid en uitvoering, omvat vele activiteiten. Er is zeer veel specifieke regulering.

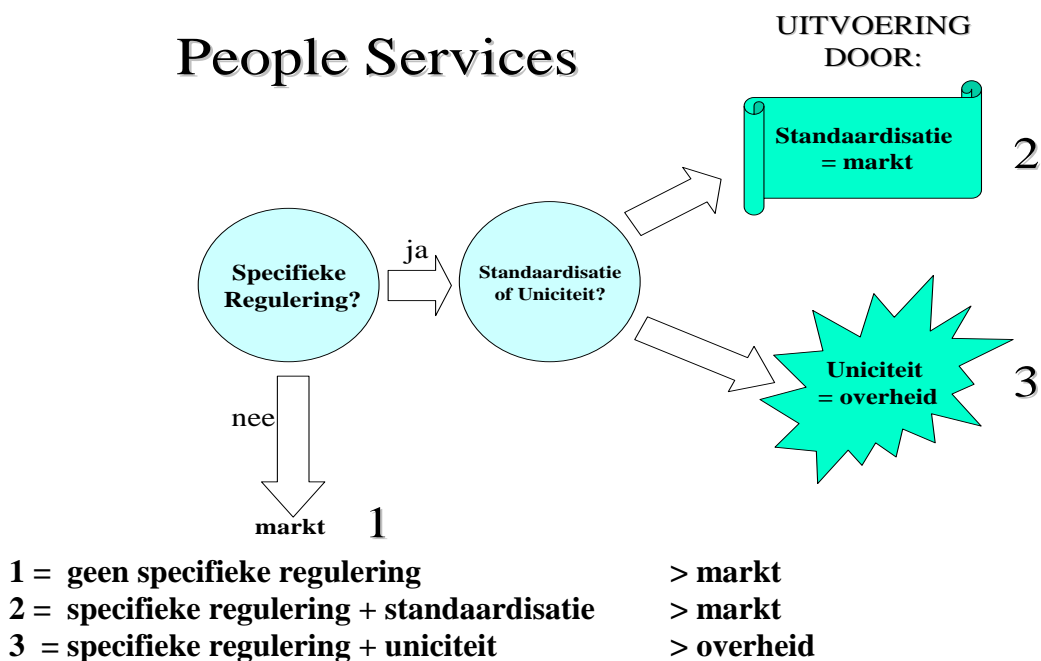
De uitvoering van de wetten van de sociale verzekeringen (WW, WAO, Ziektewet) kan, voor zover het om de uitvoering van transacties en gestandaardiseerde informatieverwerkingsprocessen gaat, worden overgelaten aan de markt. Maar daar waar sprake is van beoordelingtaken, zoals het vaststellen van het recht op een uitkering of een voorziening en het nemen van beslissingen, is er sprake van uniciteit en gaat het om een publieke taak. Arbeidsbemiddeling en arbeidsmarktscholing hebben weliswaar kenmerken

³ Citaat uit het 7P-Plan : 'Concrete voorstellen om de bureaucratische regelgeving bij de thuiszorg te verminderen'.

⁴ Zie noot 2.

van uniciteit, maar kunnen toch worden overgelaten aan de markt. Er zijn immers volwaardige bedrijfstakingen voor arbeidsbemiddeling en scholing. Het is dus een combinatie van publieke diensten en private uitvoering. Wat in het geval van de sociale zekerheid de vraag naar overheid of markt compliceert, is het historisch gegroeide poldermodel. Onze cultuur van consensus en samenwerking tussen overheid, werkgevers-, en werknemersorganisaties, waarachter ook een machtsstrijd schuil gaat, lijkt een rationele afweging van publieke en private verantwoordelijkheden te vertroebelen.

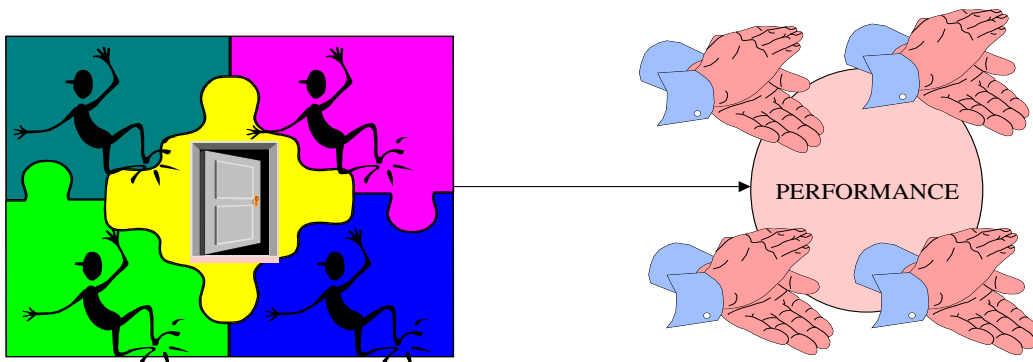
Het keuzemodel (decision-tree) van *People Services* kan als volgt worden weergegeven.



Public Performances

Public Performances onderscheiden zich van People Services in twee opzichten. De ontvangers van Public Performances zijn groepen personen en geen individuen en bij Public Performances gaat het om de overdracht van culturele waarden. Musea, de kunsten en de publieke omroep zijn Public Performances. Typisch voor Public Performances is dat de markt over het algemeen alternatieven biedt, alhoewel die qua verschijningsvorm nooit identiek zijn. Kenmerkend voor Public Performances is dan ook de uniciteit van haar diensten (performances). Het bestaan van in meer of mindere mate vergelijkbare commerciële alternatieven betekent dat het normatieve kader zeer expliciet is: de politiek kiest voor Public Performances, omdat zij bepaalde culturele waarden wil bevorderen dan wel in stand wil houden. De consequentie is dat Public Performances zich niet lenen voor marktwerking; de politiek beslist hoeveel geld zij over heeft voor Public Performances. Dit neemt niet weg dat commerciële organisaties als sponsor kunnen optreden. Zij mogen echter geen inhoudelijke bemoeienis krijgen, want dat is strijdig met het karakter van Public Performances.

Public Performances



Voorbeelden Public Performances

Stedelijk Museum

Het Stedelijk Museum heeft overwogen om het automerk Audi tentoonstellingsruimte ter beschikking te stellen in ruil voor een subsidie. Dit is strijdig met het karakter van PP.

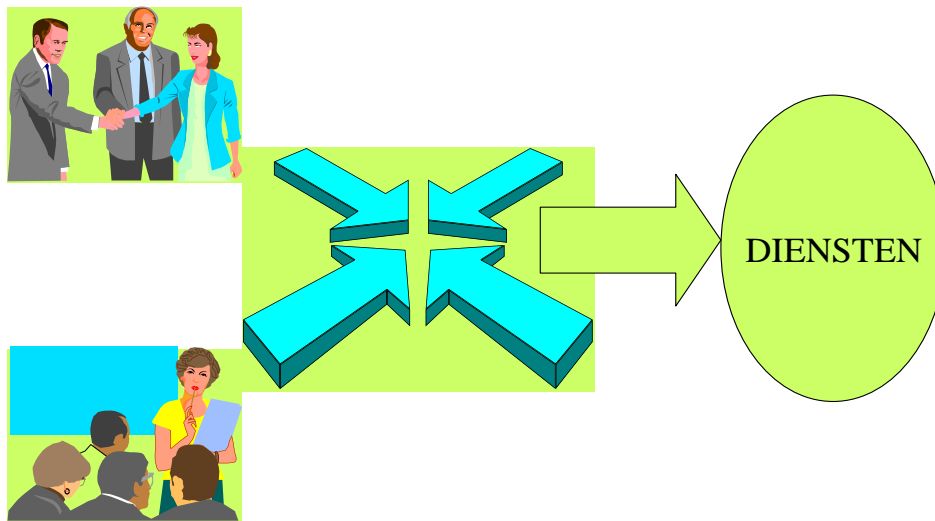
Publieke omroep

De publieke omroep valt onder Public Performances. In de nieuwe omroepwet verschuift de zeggenschap over de programmering richting de NOS als centrale publieke instantie. De VARA overweegt commercieel te gaan. Eigenlijk is hier geen sprake van een discussie over het grijze gebied, het gaat om de verdeling van zeggenschap binnen het publieke bestel. Het gaat ook om de identiteit van de omroepverenigingen.

Service Systems

Het cluster Service Systems moet nog worden uitgewerkt. Service Systems bestaan binnen complexe, specifieke regulering. Voorbeelden -die niet noodzakelijkerwijs binnen het grijze gebied hoeven te vallen- zijn de (academische) ziekenhuizen, de intramurale zorg (verpleeg- en verzorgingshuizen, psychiatrische inrichtingen enz.) en de onderwijsinstellingen. Kenmerkende variabelen zijn: professionaliteit, organisatie-omvang, complexiteit, technologische vernieuwing, investeringen. Standaardisatie en uniciteit komen beide voor. Ontvangers van diensten van Service Systems zijn individuele personen.

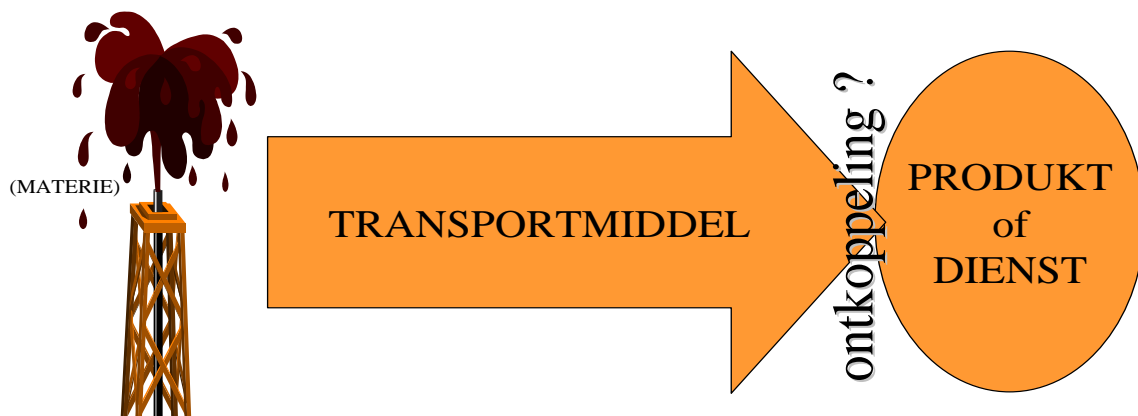
Service Systems



Network Utilities

Network Utilities zijn activiteiten waarbij een nauwe relatie bestaat tussen het transportmiddel (of netwerk) en de geleverde dienst (of produkt). Het transportmiddel (netwerk) vergt grote investeringen en de vaste kosten zijn hoog. De dienst (produkt) is altijd gestandaardiseerd, het is een hoeveelheid: een aantal reiskilometers met het openbaar vervoer, de levering van een hoeveelheid m³ gas, het verbruik van zoveel kilowattuur, een aantal telefoontikken. Ontvangers zijn zowel individuele personen, huishoudens, als organisaties. De mate waarin het mogelijk is het transportmiddel (netwerk) en de geleverde produkt (dienst) te ontkoppelen, bepaalt de keuze voor overheid of markt en het soort gewenste regulering.

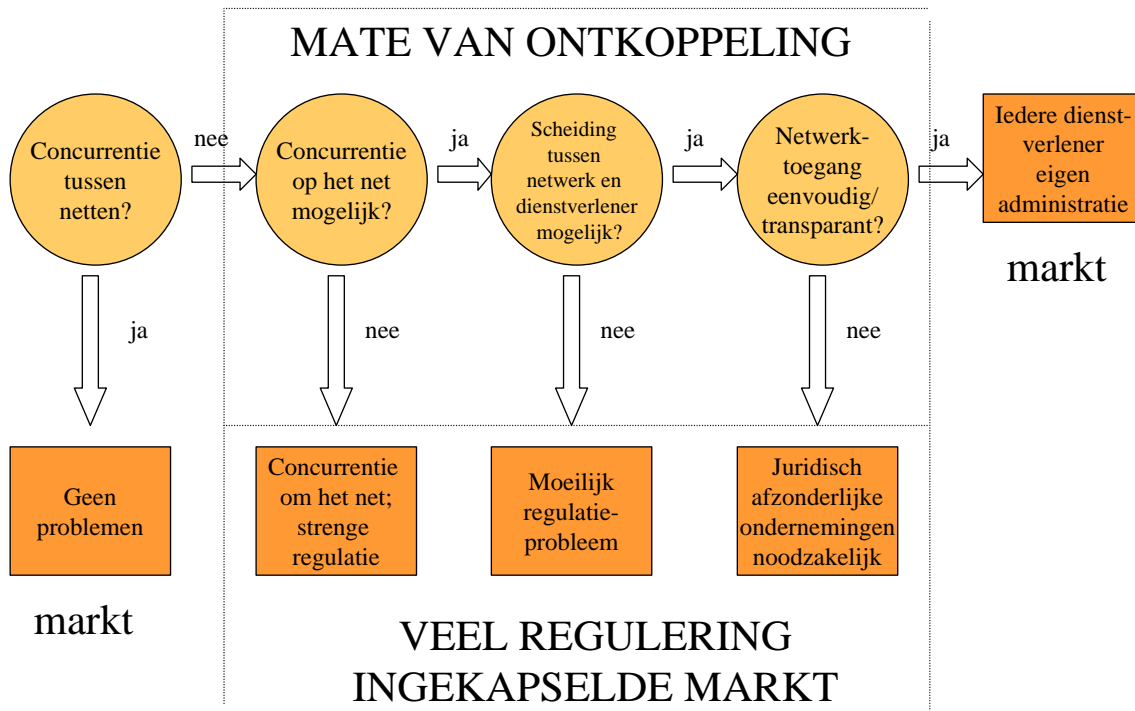
Network Utilities



Het keuzemodel van de Network Utilities is beschreven in het NRC/Handelsblad van 23 september 1999 in de vorm van een zgn. 'decision-tree'.⁵ De decision-tree is een beslissingsboom voor het ontkoppelingsvraagstuk. Ze maakt beantwoording van de vraag: overheid of markt en de gewenste mate van regulering, mogelijk voor uiteenlopende activiteiten als mobiele telefonie, de spoorwegen, het vaste telefoonnet, de stroomvoorziening en de gasvoorziening. De decision-tree is hier iets aangepast.

⁵Zie noot 2.

Network Utilities



Bewerking van het **masterplan** in NRC/handelsblad 23/9/1999/Bron: Sweder van Wijnbergen

Afronding

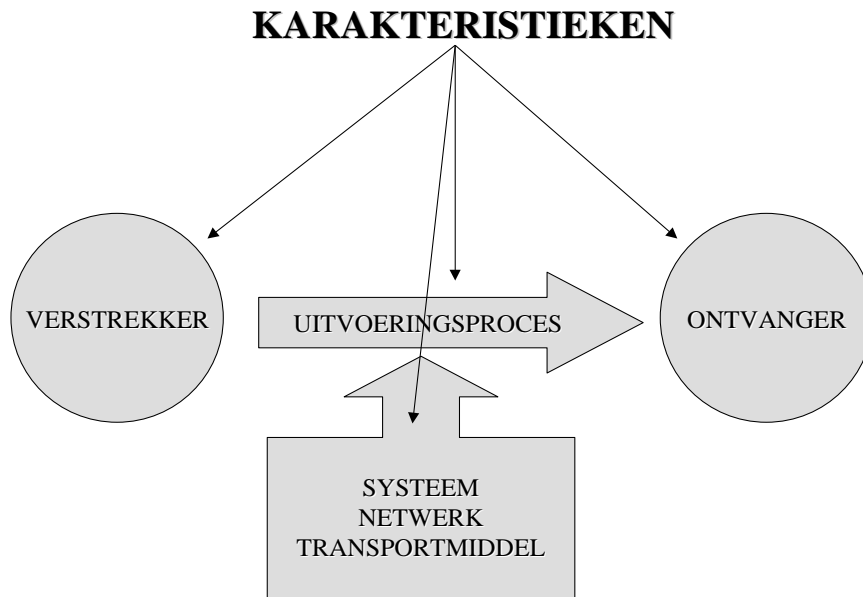
De discussie over marktwerking en privatisering blijft hoogst actueel. Er is een grijs gebied van zeer uiteenlopende maatschappelijke activiteiten waarin de rol van de overheid ter discussie staat. Een visie ontbreekt.

Het grijze gebied is niet duidelijk omlind en wordt bepaald door het normatieve kader. Er zijn weinig publieke verantwoordelijkheden die in de politiek niet ter discussie staan en in die zin is het grijze gebied heel groot. Alleen de klassieke nachtwakersstaat blijft gevrijwaard.

Als de vrije markt als voorbeeld wordt gesteld voor de overheid gaat het om waarden als ondernemerschap, innovatie en doelmatigheid. Vergeten lijkt dat de vrije markt ook voor andere waarden staat: handig zijn, de concurrent te slim af zijn, de mazen van de wet weten te vinden enzovoorts. Dit andere waardencomplex is echter onverenigbaar met het traditionele waardencomplex van de overheid: het streven naar rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid. Het klakkeloos introduceren van het marktdenken in de publieke dienstverlening heeft de geloofwaardigheid van de politiek en de overheid dan ook geen goed gedaan.

Een strikte scheiding is nodig tussen het normatieve kader (het politieke domein) en de uitvoering van activiteiten. In dit artikel is een poging gedaan de discussie over de uitvoering van activiteiten in een rationeel keuzemodel te plaatsen.

Uitvoeringsactiviteiten kunnen als volgt worden weergegeven:



In dit artikel wordt een onderscheid gemaakt in clusters van uitvoeringsactiviteiten: Network Utilities, People Services, Public Performances en Service Systems. Hun karakteristieken zijn verschillend. Iedere soort van activiteiten kent een keuzemodel (decision-tree), waarlangs op grond van een rationele afweging keuzes kunnen worden gemaakt voor overheid, of markt(werking).

De keuzemodellen voor People Services en Public Performances zijn hier uitgewerkt. Het keuzemodel voor Network Utilities werd eerder door Sweder van Wijnbergen uitgelijnd. Het cluster Service Systems dient nog nader te worden uitgewerkt.

Uit een enkel hier aangehaald voorbeeld is gebleken dat er soms een andere discussie speelt. Het gaat bij de Sociale Zekerheid en het nieuwe omroepbestel om de verdeling van zeggenschap binnen het publieke domein. Er moet dus scherp gekeken worden naar de achtergronden van een bepaalde discussie, het gaat niet altijd om 'marktwerking'.

Tot slot wordt gewezen worden op een andere ontwikkeling die buiten het grijze gebied plaatsvindt, maar die er nauw mee samenhangt. Er zijn steeds meer klassieke overheidsactiviteiten, die op kleinere (exclusievere) schaal door de markt worden overgenomen. Gedoeld wordt op het ontstaan van particuliere bewakingsdiensten, particuliere klinieken, particuliere scholen en dergelijke. Er is een markt voor diensten met een zeer hoog service-niveau, die alleen is voorbehouden aan de welgestelden. Het is de vraag welke gevolgen dit heeft voor de discussies over en binnen het publieke domein.