



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn

Baarsma, B.E.; Theeuwes, J.J.M.

Published in:
Socialisme en Democratie

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn. *Socialisme en Democratie*, 66(10), 20-28.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De zichtbare hand (2)

Efficiëntie moet de eerste toetssteen zijn

BARBARA BAARSMA & JULES THEEUWES

Marktwerking heeft zijn glans verloren. Uit de verschillende Kamerdebatten blijkt dat marktwerking in de publieke sector zelfs geheel heeft afgedaan. Ook maatschappelijke organisaties, zoals de vakbonden, voeren actie tegen marktwerking en willen dat programma's om marktwerking te introduceren worden stilgelegd. Marktwerking krijgt in deze discussies de schuld van ongerechtvaardigde verrijking, overdreven bureaucratisering, ondeugdelijke dienstverlening en ongunstige arbeidsvoorwaarden.

Het zakelijke argument achter deze emotionele uitspraken is dat de markt tot maatschappelijk ongewenste resultaten kan leiden — en dat terwijl marktwerking vaak spoort met het realiseren van het maatschappelijk belang, zoals Adam Smith al in 1776 beschreef in *The wealth of nations*.¹ Belangen van werknemers, aandeelhouders en consumenten lopen bij marktwerking vaak parallel. In bedrijven met tevreden werknemers neemt de arbeidsproductiviteit toe. Hogere productiviteit vertaalt zich in hogere lonen en in meer winsten en lagere prijzen. Bedrijven

die inspelen op de voorkeuren van consumenten voor (duurzame, biologische, milieuvriendelijke, energiebesparende) producten, zullen in een concurrerende omgeving consumenten beter bedienen en tegelijk meer winsten maken waardoor ze betere lonen kunnen betalen.

Er zijn maatschappelijke en publieke belangen. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die (mede) geborgd dienen te worden door de overheid. Er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt. Marktfalen hangt samen met het ontstaan van marktmacht, gebrekkige en asymmetrische informatie, externe effecten en publieke goederen. Publieke belangen kunnen ook ontstaan als gevolg van politieke motieven: welvaart herverdelen of paternalisme. Paternalisme is beleid van de overheid om ongewenste of foute beslissingen van burgers te corrigeren of meer gewenste of correcte keuzes te stimuleren.

Overheidsingrijpen om het publieke belang te borgen is alleen aan de orde als de baten van ingrijpen (in termen van welvaart) opwegen tegen de kosten. Overheidsingrijpen is minder welvaartsverhogend naarmate meer sprake is van bijvoorbeeld vatbaarheid voor lobbies, informatieachterstanden ten opzichte van de markt, hoge institutionele en uitvoeringskosten, hoge administratieve lasten voor marktpartijen. Ook kan de financiering uit de algemene middelen duurder zijn dan private financiering door versturende werking van belastingen.

20

Over de auteurs Barbara Baarsma en Jules Theeuwes zijn verbonden aan SEO Economisch Onderzoek (respectievelijk als directeur en wetenschappelijk directeur) en aan de Universiteit van Amsterdam (respectievelijk als bijzonder hoogleraar Marktwerking- en mededingingseconomie en hoogleraar Toegepast economisch onderzoek).

Noten zie pagina 28

De overheid kan op vele manieren publieke belangen borgen. Voor een belangrijk deel gebeurt dat door activiteiten geheel of grotendeels uit de collectieve middelen te financieren. We spreken dan van de publieke sector. In dit artikel gaan we in op de vraag: leidt marktwerking tot meer efficiënte publieke diensten? Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan we eerst in op het wat en waarom van marktwerking. Vervolgens geven we een overzicht van de effecten van marktwerking op de efficiëntie van de publieke sector. Tot slot trekken we conclusies.

DOELMATIGHEIDSPRIKKELS

Marktwerking is het inzetten van de markt als coördinatie- en motivatiemechanisme voor productie, consumptie, sparen en investeren. De markt is een economische organisatievorm met de marktprijs in een centrale rol om vragers en aanbieders te motiveren en hun economische beslissingen te coördineren. Het tegenovergestelde van de markt is het plan. In het plan wordt de coördinatie en motivatie centraal geregeld door de overheid. In de publieke sector kan marktwerking worden geïntroduceerd, zodat er een mix van markt en plan ontstaat.

Soms wordt wel gesteld dat een belangrijk verschil tussen het plan en de markt is dat de markt geen moraal heeft. In een markteconomie wordt verondersteld dat het private bedrijf zijn winsten maximaliseert en alleen door hebzucht wordt beheerst. In het overheidsbedrijf en bij uitvoerders in de publieke sector gaat het niet om winst, maar om de kwaliteit en de toegankelijkheid van hun dienstverlening. Kenmerkend voor de ambtenaar in de publieke dienstverlening is zijn gerichtheid op een ruimere missie.

Toch is dit verschil minder groot dan wordt beweerd: marktwerking, voor zover niet verstoord door marktfalen, dient het maatschappelijk belang. Ten eerste werkt marktwerking efficiëntie in de hand, waardoor geen schaarse middelen worden verspild in een wereld van tekorten. Ten tweede creëert marktwerking meer welvaart voor iedereen: 'The capitalist

achievement does not typically consist in providing more silk stockings for queens but in bringing them within the reach of factory girls in return for steadily decreasing amounts of effort.'² Voorts gaat marktwerking gepaard met persoonlijke vrijheid (geen overheidsinmenging). Verder doet deelname aan een markteconomie ook een beroep op goede eigenschappen in de mens zoals spaarzaamheid, creativiteit, en tolerantie.³ Op internationaal niveau geldt dat (vrije) handel als gevolg heeft dat landen gemeenschappelijke belangen krijgen en elkaar wederzijds kunnen verrijken. Illustratief is het volgende citaat van Thomas Friedman: 'no two countries that both had McDonald's had ever fought a war against each other'.⁴

Marktwerking is geen doel op zich, maar een middel bij de verwezenlijking van algemene en publieke belangen (en uiteindelijk welvaartsverhoging). Marktwerking kan op verschillende manieren efficiëntieverhogend uitwerken. Marktwerking leidt tot de laagst mogelijke productiekosten en tot verhoging van de productiviteit (productieve efficiëntie). Marktwerking zorgt ervoor dat vraag en aanbod beter op elkaar

Marktwerking, voor zover niet verstoord door marktfalen, dient het maatschappelijk belang

worden afgestemd en produceert die goederen en kwaliteiten die de burgers het meest belangrijk vinden (allocatieve efficiëntie). Marktwerking stimuleert investeringen in en introductie van nieuwe producten en nieuwe productiemethoden aan (dynamische efficiëntie).

De verwachtingen bij het introduceren van marktwerking zijn lagere prijzen (en/of hogere kwaliteit), meer innovatie en tevreden consumenten. Uit empirisch onderzoek blijkt dat aan deze positieve verwachtingen vaak wordt voldaan. Onderzoekers vinden dat marktwerking (en concurrentie als onderdeel daarvan) leidt

tot lagere (arbeids-)kosten en meer innovatie bij gelijkblijvende of toegenomen kwaliteit; de efficiëntie neemt toe. In dit artikel staat de vraag centraal of deze verwachting ook in de publieke sector gerechtvaardigd is.

MARKTWERKING IN DE PUBLIEKE SECTOR: DRIE ROUTES

Marktwerkingsbeleid gaat gepaard met de inzet van het prijsmechanisme en de introductie of versterking van concurrentie. Als in de publieke sector het prijsmechanisme is uitgeschakeld (men leeft geheel of grotendeels van subsidies en hoeft de eigen broek niet op te houden) en er geen concurrentie bestaat zodat de consument geen keuze heeft (politie, rechtbank, NS, gemeentelijke loketten), dan is er geen sprake van marktwerking. In de publieke discussie wordt de term marktwerking ten onrechte ook gebruikt om te verwijzen naar bedrijfseconomische processen van bezuiniging, kostenbesparing en prestatiecontrole binnen een bedrijf of een organisatie. Strakkere interne bedrijfsprocessen kunnen weliswaar het gevolg zijn van scherpere marktwerking, maar moeten daar wel van worden onderscheiden.

In het navolgende beperken we ons tot marktwerking (in termen van prijsmechanisme en concurrentie). Het introduceren van marktwerking in de publieke sector kan op verschillende manieren. We bespreken hier drie routes.

22 De eerste route start met het vrijmaken van de markt via deregulering en vooral liberalisering en het privatiseren van de publieke speler die vervolgens op een concurrerende markt actief wordt. De belangrijkste vraag is of de concurrentie door nieuwe bedrijven voldoende disciplinerend voor het oude staatsbedrijf genereert om de prijs te drukken en kwaliteit te borgen of verbeteren. In sommige gevallen is er vanwege schaafeffecten geen of te weinig concurrentie mogelijk en is de introductie van marktwerking niet zinvol. Bij netwerkbedrijven bijvoorbeeld kunnen de schaafeffecten dermate

groot zijn dat één bedrijf voldoende is om tegen de laagst mogelijke kosten te leveren. Er is dan sprake van een natuurlijk monopolie (voorbeeld: het spoorwegennet). In sommige gevallen kan er per regio sprake zijn van een natuurlijk monopolie (voorbeeld: regionale elektriciteitsnetwerken). In dat geval kan concurrentie tussen regionale monopolies worden nagebootst met maatstafconcurrentie. Op basis van de vergelijking tussen de regionale monopolisten wordt een maatstaf gedefinieerd die vertaald wordt in tariefverlagingen. Voor een natuurlijk monopolie is een toezichthouder nodig.

Om het ontstaan van concurrentie een handje te helpen kan vraagsturing — direct of indirect — nodig zijn

Een tweede route is om marktwerking te introduceren op een markt met meerdere publieke aanbieders, dat wil zeggen private instellingen (ziekenhuizen, scholen, kinderopvanginstellingen of reïntegratiebureaus) die publieke diensten aanbieden die (grotendeels) publiek gefinancierd worden. Zo is er sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 enige concurrentie mogelijk in de zorg en is de prijsvorming van sommige behandelingen vrijgegeven. Om het ontstaan van concurrentie een handje te helpen kan vraagsturing nodig zijn. De burger (consument) geeft dan zelf invulling aan de dienstverlening. Vraagsturing kan via (a) persoonsgebonden budget of voucher (budget in de vorm van een waardebon of trekkingsrecht dat de consument kan verzilveren bij een aanbieder), of (b) persoonsvolgend budget (een instantie beheert het budget van een burger en koopt ten behoeve van deze burger publieke diensten in). Vraagsturing kan ook indirect plaatshebben. Zo ontvangen hogescholen en universiteiten geld per aangemelde en afgestudeerde student.

Een derde route is de introductie van concurrentie om de markt door de uitvoering van een publieke dienst uit te besteden aan een of meer private partijen die middels een aanbesteding of concessieverlening meedingen om de opdracht.⁵ De overheid stuurt de kwaliteit van de dienstverlening via de in de aanbesteding gestelde eisen en nalevingsclausules.

EFFECTEN OP EFFICIËNTIE EN PRIJS

De prikkelstructuur binnen de private sector werkt efficiëntie in de hand. In de publieke sector zijn die prikkels minder sterk. Zo verdient een particuliere ondernemer meer als hij innoveert. Binnen de overheid daarentegen kan de prikkel om te innoveren ontbreken: 'A public manager needs to negotiate any innovation with the government and might be replaceable; so his incentives to innovate are stunted.'⁶ De gemiddeld hogere beloning voor werknemers in de private sector stimuleert harder werken. De tucht van de kapitaalmarkt werkt er efficiëntieverhogend. Publieke instellingen hebben doorgaans te maken met zachtere financiële voorwaarden, terwijl private bedrijven worden gedisciplineerd door de dreiging van faillissement of overname. Verder leidt de meervoudige doelstelling van publieke organisaties (meer dan alleen winst) tot minder focus in de bedrijfsvoering en dus tot minder efficiëntie en daarmee tot hogere kosten. De arbeidsproductiviteit is vaak hoger in private organisaties. Dit hangt dan samen met hoger ziekteverzuim⁷ en *overstaffing* in de openbare sector.⁸

Deze effecten worden bevestigd door empirisch onderzoek. We bespreken eerst de effecten van het privatiseren en liberaliseren van overheidsbedrijven en gaan vervolgens in op de effecten voor overige publieke sectoren en op de effecten van uitbesteding.

> *Geprivatiseerde overheidsbedrijven en liberalisering.* Over het effect van privatisering en liberalisering van overheidsbedrijven is veel bekend in de empirische literatuur. Vaak betreft dit onderzoek in netwerksectoren (spoorwegen,

telefonie, post, energie), maar het gaat ook om gedocumenteerde ervaringen van economieën in transitie. Bijvoorbeeld Megginson en Netter concluderen op basis van vele tientallen empirische studies van privatiseringen over de gehele wereld dat een geprivatiseerd bedrijf efficiënter werkt dan een staatsbedrijf: 'We know that privatization *'works'*, in the sense that divested firms almost always become more efficient, more profitable, and financially healthier, and increase their capital investment spending.'⁹

Bij het realiseren van de efficiëntiewinsten door meer marktwerking is niet zozeer privatisering (en daarmee de rol van wie het eigendom heeft) belangrijk, maar wel de herstructureringen, de strakkere regulering en het invoeren van concurrentie. De ervaring leert dat hoe effectiever de concurrentie is, hoe doelmatiger de sector (telecom, luchtvaart).

In de private sector werkt de tucht van de kapitaalmarkt efficiëntieverhogend

> *Overige publieke sectoren.* Over de gevolgen van marktwerking in andere publieke sectoren is minder bekend.¹⁰ Hier richten we ons op onderwijs en zorg. Het zijn juist deze sectoren (alsmede de welzijnssector) die in de nabije toekomst als eerste het onderwerp van nieuwe stappen in de richting van meer marktwerking kunnen worden, en daarom is het belangrijk om inzicht te hebben in mogelijke effecten. Op zich is het niet verbazingwekkend dat er nog weinig bekend is over de gevolgen van marktwerking in deze sectoren. In veel van deze sectoren is immers nog maar recent of nog geen marktwerking ingevoerd.

Over onderwijs is relatief veel geschreven en er is veel empirisch onderzoek, ook internationaal vergelijkend, verricht. Desondanks kan er geen overkoepelende conclusie worden getrokken over het verschil in prestatie tussen

een overwegend publiek systeem en een meer privaat systeem. Er is wel onderzoek beschikbaar dat laat zien dat meer concurrentie tussen scholen positief uitpakt in termen van betere prestaties van leerlingen, meer vervolgonderwijs, een hoger loon op 32-jarige leeftijd en gemiddeld minder uitgaven per school.¹¹ Soortgelijke

Veel van de literatuur over efficiëntie in de publieke sector gaat over meetproblemen

voorbeelden van positieve effecten van concurrentie tussen scholen worden in andere studies bevestigd. Leerlingen op private basisscholen en in het voortgezet onderwijs halen hogere cijfers, maar niet kan worden uitgesloten dat deze prestaties samenhangen met de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen.

Studies naar het effect van marktwerking op de efficiëntie in de zorg hebben we, opmerkelijk genoeg, niet kunnen vinden. Wel is er geschreven over het effect van eigendom (privaat of publiek) op efficiëntie, maar de onderzoeksresultaten spreken elkaar tegen. In sommige gevallen wordt gevonden dat publieke instellingen efficiënter zijn dan private. In andere gevallen geldt precies het omgekeerde.

Veel van de literatuur over efficiëntie in de publieke sector gaat over meetproblemen.

24 Daar waar voor de private sector het positieve verband tussen marktwerking en efficiëntie robuust is, is dit verband voor de publieke sector minder sterk. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de complexiteit van het meten van de efficiëntie in de publieke sector, onder meer omdat publieke diensten vaak ongeprijsd zijn en soms collectief worden afgenomen. Ook is het moeilijk om de efficiëntie van de publieke en de private sector te vergelijken, omdat de marktstructuur vaak sterk verschilt en tegelijk bepalend is voor de uitkomst (bijvoorbeeld: geen, weinig of veel concurrentie).

> *Uitbesteden aan private sector.* De empirische literatuur is eensluidend in de conclusie dat uitbesteding door de overheid leidt tot kostenbesparingen, waarbij besparingen tussen de tien en dertig procent worden gevonden.¹² De belangrijkste reden dat uitbesteding doelmatigheid in de hand werkt, is dat partijen om de opdracht concurreren. Ook kunnen besparingen ontstaan als met het uitbesteden schaalvoordelen behaald worden doordat de vaste kosten te hoog zijn in relatie tot het eigen verbruik.

In het marktwerkingsonderzoek uit 2008 van het ministerie van Economische Zaken is gekeken naar de effecten in onder andere het stad- en streekvervoer, de curatief somatische zorg, reïntegratiediensten en kinderopvang. Tabel 1 geeft een samenvatting. Op grond van evaluatiestudies van Nederlandse praktijkvoorbeelden kan een voorzichtig positieve conclusie worden getrokken over het effect van marktwerking op de doelmatigheid in de vier onderzochte publieke sectoren. Indien in de publieke sector capaciteitsproblemen bestaan (wachlijsten) en marktwerking wordt ingevoerd met het oogmerk om (ook) die problemen op te lossen, dan kan marktwerking uiteraard ook leiden tot een stijging van de kosten. Dit is gebeurd in de zorg. Door de markt vrijer te maken, kan meer vraag beantwoord worden. Waar het dan om gaat, is de mate waarin marktwerking kan leiden tot lagere kosten (of hogere kwaliteit) per behandeling.

EFFECTEN OP KWALITEIT

Kwaliteit van producten en diensten speelt een belangrijke rol in de publieke sector. Gaat marktwerking in de publieke sector ten koste van kwaliteit? Nee, dat hoeft niet. Zo is de leveringszekerheid in de geprivatiseerde netwerksectoren niet achteruitgegaan. Ook is in de vier door EZ onderzochte publieke sectoren geen sprake van kwaliteitsverlagingen en is in sommige gevallen zelfs sprake van een verbetering.¹³ Soms is het kwaliteitseffect niet bekend.

Sector	Marktwerking: hoe?	Effecten op doelmatigheid	Effecten op kwaliteit
Stad- en streekvervoer	Aanbesteding (concurrentie om de markt: concessie)	De doelmatigheid is toegenomen: er wordt minder betaald per dienstregelingsuur.	Is afhankelijk van de in de aanbesteding gestelde eisen. Reizigers in de aanbestede gebieden zijn meer tevreden, het materiaal is beter en het aanbod ruimer dan in gebieden waar niet is aanbesteed.
Curatief somatische zorg	Het nieuwe zorgstelsel: een concurrerende zorgverzekeringsmarkt moet ziektekostenverzekeraars dwingen tot scherp onderhandelen op de inkoopmarkt, maar zij zijn daarbij nog altijd sterk ingekaderd door wetten en regels. Voor zorgaanbieders zijn de meeste prijzen gereguleerd; alleen in het B-segment zijn de prijzen vrij.	De felle concurrentie tussen zorgverzekeraars sinds de stelselverandering heeft geleid tot relatief lage prijzen voor de basisverzekering in relatie tot totale zorgkosten. In het B-segment dalen de prijzen — met name bij zelfstandige behandelcentra (ZBC's), niet zozeer bij de reguliere zorgaanbieders.	Kwaliteit van de zorg is nog moeilijk meetbaar. Er zijn geen signalen dat de kwaliteit structureel verslechtert. Door de acceptatieplicht en het verbod op premiedifferentiatie is de toegankelijkheid van de basisverzekering gegarandeerd (en verbeterd t.o.v. de situatie in het oude stelsel). ZBC's lijken innovatie aan te wakkeren. Er is meer aandacht voor ketenzorg.
Reïntegratiediensten	Privatisering van de arbeidsvoorziening en liberalisering van de markt voor reïntegratietrajecten voor mensen in de zw, ww, WAO/WIA en bijstand. Het UWV voert ww en WAO/WIA uit, is aanbestedingsplichtig en hanteert prestatiefinanciering.	Aanbesteding levert veel administratieve lasten op; uwv en gemeenten hebben inkoopmacht. De doelmatigheid van de aanbestede trajecten is lastig te bepalen omdat het niet alleen om de kosten gaat, maar ook om de schadelastbeperking.	Er is geen tevredenheidsnulmeting; invloed op kwaliteit is daarom niet te bepalen. De bereikbaarheid voor de klant is wel toegenomen door toetreding van nieuwe spelers.
Kinderopvang	Vraagsturing als gevolg van Wet kinderopvang, sterk gestegen overheidsbijdragen (vast maximaal bedrag per kind per uur) en verplichte werkgeversbijdrage. Uniforme kwaliteitseisen. Scholen verplicht om buitenschoolse opvang te organiseren.	Er lijken mogelijkheden voor doelmatigheidsverbeteringen, maar er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar om dit aan te tonen. De kosten voor ouders zijn gemiddeld gedaald als gevolg van de hogere overheidssubsidie en werkgeversbijdrage.	Ondanks het feit dat er kwaliteitseisen zijn gesteld en er een keurmerk bestaat, zijn er geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de kwaliteit sinds de Wet kinderopvang is ingevoerd. Het aanbod is gestegen, maar de vraag ook: er zijn nog wachtlijsten.

Tabel 1 Effecten van marktwerking in vier sectoren volgens het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* van het ministerie van Economische Zaken (2008)

Marktwerking kan wel tot kwaliteitsverslechtering leiden. Dat gebeurt bijvoorbeeld als de overheid inadequate aanbestedingscriteria formuleert (te lage kwaliteitseisen), naleving van kwaliteitseisen onvoldoende controleert of als de overheid de marktwerkingsoperatie als een bezuiniging ziet. Zo hebben gemeenten vele tientallen miljoen euro bespaard op de thuiszorg, doordat — kort gezegd — het schoonmaakwerk door lager geschoolde krachten (alpha hulpen) werd gedaan. De bespaarde euro's zijn vervolgens grotendeels aan de thuiszorg onttrokken, terwijl de gemeenten er ook voor hadden kunnen kiezen het geld in te zetten voor verkorting van de wachtlijsten of een andere kwaliteitsverbetering. Als marktwerkingsbeleid in feite een bezuiniging is, noem het dan ook zo en noem het geen marktwerking.

Een tweede probleem met doelmatigheid en kwaliteit is dat er een afruil tussen zit, omdat kwaliteit geld kost en niet goed zichtbaar (meetbaar) is. Markten kunnen falen precies wegens gebrekkige informatie over kwaliteit voor de consumenten. In de meeste markten wordt dit probleem opgelost doordat leveranciers van betere producten er belang bij hebben om de consumenten te overtuigen van die hogere kwaliteit. Garanties, reputatie, merkartikelen, niet-tevreden-geld-terug-beleid zijn middelen om de klanten te overtuigen van de hogere kwaliteit. In bestaande markten hebben consumenten in de loop van de tijd geleerd om onderscheid te maken tussen de verschillende kwaliteiten die worden geboden. In nieuwe markten die ontstaan heeft zich dat nog niet kunnen uitkristalliseren.

26

Een voordeel van marktwerking is dat veel informatie over kwaliteit wordt vrijgegeven omdat partijen concurreren (ontevreden klanten stappen over) en de prijs als signaleringsfunctie werkt. De markt levert verschillende kwaliteiten van een product (differentiatie) en vraagt voor lagere kwaliteit een lagere prijs. In de publieke sector bestaan minder mogelijkheden om over te stappen en te differentiëren; vaak is er slechts van een of enkele smaken sprake.

Samenvattend: marktwerking is aantrekkelijker als bezuinigingen op kwaliteit minder ernstige gevolgen hebben voor de gebruikers, als kwaliteit beter te meten is en als de prikkels tot kostenbesparende en kwaliteitsverbeterende innovatie binnen de publieke sector zwakker zijn.¹⁴

Als marktwerkingsbeleid in feite een bezuiniging is, noem het dan ook zo

Overheidsproductie en het houden van beslissingsbevoegdheid in de publieke sector kan ook een manier zijn om te sterke prikkels voor reductie van moeilijk contracteerbare kwaliteit te voorkomen.¹⁵ Daarbij is echter wel een relativering op z'n plaats, want ook bij uitvoering binnen de publieke sector zelf bestaan problemen om kwaliteit te borgen. Het op afstand plaatsen van activiteiten (verzelfstandigen of uitbesteden) of het in concurrentie op een gereguleerde markt laten voortbrengen van publieke diensten vergt actief toezicht op kwaliteit door de overheid. De toezichthouder die een organisatie — privaat of publiek — op afstand aanstuurt heeft altijd een informatieachterstand ten opzichte van deze organisatie. Het resultaat van deze informatie-assymetrie is dat er ondoelmatigheid optreedt. De organisatie kan tot op zekere hoogte de eigen doelstellingen verwezenlijken en niet die van de opdrachtgever (i.c., overheid). Dit informatieprobleem is niet op te lossen.

EEN HELDERE AFWEGING

Waarom raakte marktwerking in de publieke sector in de politieke mode eind vorige eeuw? Omdat er veel geklaagd werd over de producten en diensten die gemeenten leveren (vuilophaal, groenbeheer, scholen en naschoolse opvang, afgifte van vergunningen en documenten). Ook de verdeling van schaarste was een steen des

aanstoots (parkeerplaatsen, sociale huurwoningen, marktstandplaatsen, taxistandplaatsen). De klantvriendelijkheid rond overheidsproductie en allocatie (bejegening, openingstijden) werd vaak als gebrekkig ervaren. Tot slot werd met regelmaat geklaagd over toezicht op veiligheid in de publieke ruimte. Marktwerking werd als wondermiddel gepresenteerd, maar kan natuurlijk niet al dit soort problemen oplossen.

In dit artikel hebben we toegelicht wat marktwerking is en wat met marktwerking kan worden bereikt. Marktwerking is een machtig instrument dat — indien goed vormgegeven — zal leiden tot hoge maatschappelijke welvaart. Dat is een tijdloos verhaal. Toch is de slinger van de klok nu de andere kant uitgeslagen: marktwerking is uit de mode. Marktwerking is een neutraal begrip, dat helaas gepolitiseerd is geraakt in de zin dat men voor of tegen marktwerking is. Zo zwart-wit is het niet: het borgen van publieke belangen is geen kwestie van markt of overheid, maar van het zoeken naar een werkbare en effectieve tussenvorm tussen markt en overheid.

Waarom heeft 'de marktwerking' in de publiek sector nu zo'n slechte naam? Een in het oog springende reden is dat marktwerking wordt ingevoerd als verkapte bezuinigingsoperatie, waardoor kwaliteitsverslechtingen en capaciteitstekorten ten onrechte op het conto van marktwerking komen. Bezuiniging is verleidelijk omdat de publieke sector wordt gefinancierd uit de collectieve middelen. Ook wordt marktwerking in de publieke sector verward met het introduceren van interne doelmatigheidsprikkel, waardoor zaken als bureaucratisering ten onrechte aan marktwerking worden toegedicht. Een derde reden is dat marktwerking niet pijnloos is. Als marktwerking leidt tot het vervangen van arbeid door kapitaal, verliezen werknemers hun baan. Omdat de publieke sector arbeidsintensief is, speelt deze pijn een belangrijke rol. Als de betreffende werknemers echter om sociale redenen aan het

werk worden gehouden, wordt de consumentenrekening (de postzegel, de energierekening) hoger en voert de overheid sociaal beleid via publieke diensten. Beter is het om arbeidsmarktpolitiek te voeren waar die thuishoort: op de arbeidsmarkt (dus niet op de productmarkt). Omdat de efficiëntiewinst als gevolg van marktwerking veelal in kleine stukjes verspreid wordt over vele, anonieme consumenten, terwijl de pijn geconcentreerd is, geeft dat de pijn meer gewicht in beleidsdiscussies. Een andere reden is dat marktwerking een zeer gedegen voorbereiding en ook nazorg vergt. In de praktijk ontbreekt het nog te vaak aan beide.

Afwijkingen van het efficiëntie-criterium kunnen onderbouwd worden met herverdelings- of paternalistische motieven

Analyse van de beschikbare theoretische en empirische literatuur wijst uit dat marktwerking leidt tot meer efficiëntie indien voldaan is aan drie voorwaarden: er is concurrentie mogelijk (eventueel nagebootste concurrentie), het prijsmechanisme kan een centrale rol spelen (en niet subsidies) en de markt is in staat te leren over kwaliteit. In de keuze voor de markt is efficiëntie het belangrijkste criterium. Efficiëntie leidt tot meer welvaart. Om de beleidskeuzes rond marktwerking zo goed en transparant mogelijk te maken, is het noodzakelijk te starten vanuit het efficiëntie-criterium. Afwijkingen van dit criterium kunnen dan onderbouwd worden met herverdelings- of paternalistische motieven. Een dergelijke volgorde van afweging voorkomt dat het neutrale begrip marktwerking verwordt tot het sterk gepolitiseerde begrip dat het nu helaas is geworden.

Noten

- 1 'And he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was not part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it', aldus Adam Smith in *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (1776).
- 2 J.A. Schumpeter (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper Row; p. 67.
- 3 Zie A. Hirschman (1982), 'Rival interpretations of market society: civilizing, destructive or feeble?', in: *Journal of Economic Literature*, 20(4); p. 1463-1484.
- 4 Zie: column Friedman in de *New York Times* van 8 december 1998 getiteld 'Foreign Affairs Big Mac I'.
- 5 Het uitbesteden aan andere overheidsorganisaties (verzelfstandiging) is geen marktwerking, maar een streven naar het vergroten van interne doelmatigheidsprikkels.
- 6 O. Hart, A. Shleifer en R. Vishny (1997), 'The proper scope of government. Theory and application to prisons', in: *Quarterly Journal of Economics*, 112(4); p. 1128-1161 (1144).
- 7 Het ziekteverzuim van Nederlandse werknemers kwam in 2008 uit op 4,3 procent (CBS). Het verzuim was het hoogst in de publieke sector met bijvoorbeeld 5,6 procent in openbaar bestuur en 5,3 procent in de gezondheids- en welzijnszorg.
- 8 Zie K.L. Dewenter en P.H. Malatesta (2001), 'State-owned and privately owned firms. An empirical analysis of profitability, leverage, and labor intensity', in: *American Economic Review*, 91(1); p. 320-334.
- 9 W. Megginson en J. Netter (2001), 'From state to market. A survey of empirical studies on privatization', in: *Journal of Economic Literature*, 39 (juni); p. 321-389 (381). In het kader van hun onderzoek hebben Megginson en Netter vele tientallen empirische studies van privatiseringen over de gehele wereld geanalyseerd.
- 10 Dewenter en Malatesta (ibid.) onderzoeken in hun efficiëntievergelijkende studie verschillende sectoren. Ze gebruiken gegevens over twintig jaar van de 'Fortune 500'-lijst (1975-1995). Op deze lijst staan zowel private als overheidsbedrijven. Uit hun analyse blijkt dat private bedrijven efficiënter zijn.
- 11 C. Hoxby (2000), 'Does competition among public schools benefit students and taxpayers?', in: *American Economic Review*, 90(5); p. 1209-1238.
- 12 Dit sluit aan bij wat in het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* van het ministerie van Economische Zaken (2008) wordt gevonden inzake de gemiddelde daling van de kosten per dienstregelingsuur bij stad- en streekvervoer (15 tot 20% bij latere aanbestedingen en 7% bij vroege aanbestedingen). Zie ook E. Dijkgraaf en R. Gradus (2003), 'Cost savings of contracting out refuse collection', in: *Empirica*, 30(2); p. 149-161. Deze auteurs becijferen de kostenreductie door het uitbesteden van vuilophaal door Nederlandse overheden op 15 tot 20%. Hierbij is gecorrigeerd voor verwerkingskosten en andere kenmerken die de ophaalkosten beïnvloeden, zoals de ophaalfrequentie.
- 13 Ministerie van Economische Zaken (2008), *Onderzoek marktwerkingsbeleid*.
- 14 Het meest sprekende voorbeeld is het gevangeniswezen. Ondanks de potentiële kostenreducties van tien procent ligt het niet voor de hand om deze activiteit uit te besteden, omdat er onvoldoende garanties zijn in te bouwen dat private ondernemers extra investeren in personeel en maatschappelijk gewenste methoden van detentie. In de vs is dan ook maar drie procent van de gevangissen in private handen. Zie Hart et al., *ibid.*
- 15 Zie Hart et al., *ibid.*