

Nota Rekenschap

Indicatoren in een zelfsturend systeem

Prestatieinformatie voor systeem, toezicht, beleid en kwaliteit

H.D. Albeda
december 2003

stichting **rekening**

stichting **rekenschap**

stichting Rekenschap

www.rekenschap.nl

mail@rekenschap.nl

020 777 1052

in opdracht van:



Raad voor de Volksgezondheid & Zorg

Inhoud

Inleiding	4
1. Informatie voor de overheid	5
<i>Balanced scorecard voor een breed overzicht</i>	5
<i>Nadeel van het gebruik van de balanced scorecard</i>	6
<i>Wie heeft wat nodig en waarom?</i>	6
<i>Systeemverantwoordelijkheid voor de overheid</i>	8
2. System governance	9
<i>Systeemgrenzen overschrijden</i>	9
<i>Vier soorten informatie</i>	10
3. Informatie voor system governance	13
<i>Van feed forward naar feedback</i>	14
<i>Voorzichtig met bemoeienis van de overheid</i>	16
<i>Gelaagde informatie</i>	16
<i>Kwaliteitsinformatie, beleidsinformatie, systeeminformatie</i>	17
<i>Standaardisatie</i>	17
4. Terug naar de balanced scorecard	19
<i>Vergaande en tegenstrijdige sturingsambities</i>	19
<i>Systeemverantwoordelijkheid: een onbekende taak</i>	21
<i>Vier perspectieven</i>	21
<i>Hoe te komen tot goede informatie voor marktpartijen?</i>	23
<i>Tips</i>	24
Bijlage 1 Geliberaliseerde sectoren	27
<i>Financiële sector</i>	27
<i>Telecommunicatie</i>	31
<i>Elektriciteit</i>	33
<i>Openbaar Vervoer</i>	36
<i>Onderwijs</i>	39
<i>Casus: informatie over prestaties van woningcorporaties</i>	41
Bijlage 2 Literatuur	42

Inleiding

Het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport wil een balanced scorecard voor de gezondheidszorg ontwikkelen. Rekenschap is door de Raad voor Volksgezondheid en Zorg gevraagd een beeld te geven van de analogieën met andere sectoren en denkmodel en beslissingsboom te ontwerpen om de informatie voor de balanced scorecard te verkrijgen.

Het onderzoek brengt ons drie ervaringen. De eerste is dat de Balanced Scorecard de (rijks)overheid centraal stelt en informatie levert die in eerste instantie voor andere partijen van belang is. De tweede is dat een echte uitvoering van de Balanced Scorecard een zeer grote hoeveelheid indicatoren oplevert die in veel gevallen niet eens interessant zijn voor de overheid als systeemverantwoordelijke. De derde is dat de systeemverantwoordelijkheid onvoldoende is herkend en gedefinieerd als nieuwe taak.

Wij menen dat het zeer belangrijk is informatie beschikbaar te hebben voor partijen die bezig zijn met de gezondheidszorg. Daar geven we een manier voor. Wij menen echter dat de suggestie van een macrobeeld een macro-reactie oproept. De overheid roept over zich af dat ingrepen van de overheid verwacht worden.

Opbouw van de notitie

Eerst kijken we naar de balanced scorecard als kwaliteitsinstrument. Vervolgens geven we een beoordeling van de bruikbaarheid van de balanced scorecard. We menen dat we niet aan dit oordeel voorbij kunnen gaan, hoewel de keuze voor een dergelijke informatiekaart al gemaakt is. Een gevaar is dat de samenleving de overheid ziet als eigenaar van de informatie *en van het probleem* dat uit de informatie naar boven kan komen. De samenleving verwacht dan dat de overheid ingrijpt. Tegelijk is dit voor de overheid moeilijk, zo niet onmogelijk. Het is aan andere partijen om verantwoordelijkheid te nemen. Daarvoor is informatie nodig.

Om de informatie van overheid en anderen te onderscheiden geven we een model om informatie in te delen in verschillende lagen: kwaliteitsinformatie, beleidsinformatie, toezichtinformatie en systeeminformatie. De kwaliteitsinformatie is in eerste instantie voor het micro-niveau van klant en aanbieder. De systeeminformatie is vooral gericht op het macro-niveau.

Ten slotte kijken we welke informatie de overheid nodig heeft in liberaliserende sectoren en wat de overheid kan doen om anderen van informatie te voorzien. In bijlage 1 geven we een beeld van de informatiesoorten die in andere liberaliserende sectoren verzameld worden.

Uit dat geheel trekken we conclusies over de opbouw van een informatiekaart voor de gezondheidszorg. Daarbij geven we geen balanced scorecard. We proberen wel aan te sluiten op de terreinen die voor de overheid van belang zijn.

De notitie is gebouwd op de reacties van vele deskundigen die in gesprekken of per mail reageerden.

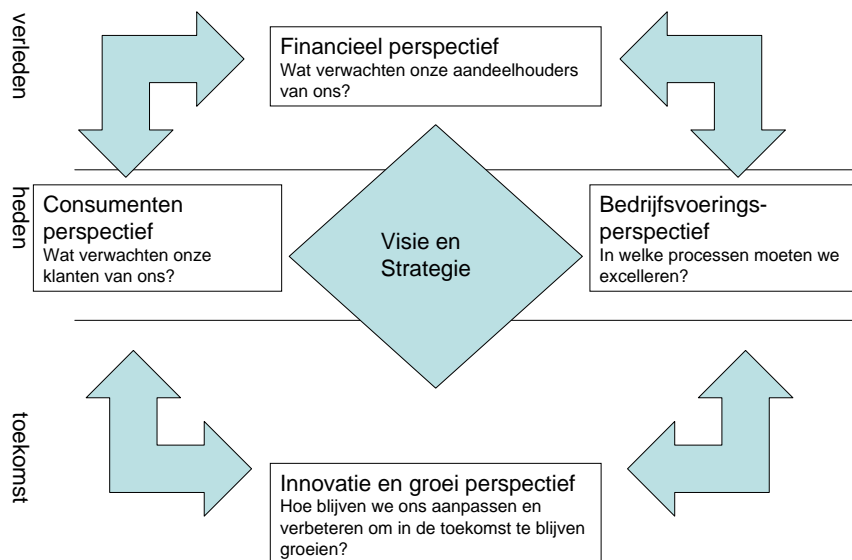
1. Informatie voor de overheid

Balanced scorecard voor een breed overzicht

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wil een raamwerk opzetten voor prestaties in de gezondheidszorg. Daartoe is een set van indicatoren ontwikkeld die conform de balanced scorecard vier terreinen beslaat. Men kijkt naar het perspectief van de consument, bedrijfsvoering, financiële ontwikkeling en innovatie. Daarmee zou de minister een breed informatiesysteem kunnen ontwikkelen dat in een oogopslag laat zien waar ingrepen nodig zijn.

De Balanced Scorecard heeft bewezen voor bedrijven een redelijk compleet en overzichtelijk beeld te geven van de onderneming. Voor veel bedrijven komt daar een overzicht bij om de stakeholders in beeld te brengen of om de shareholdersvalue te vergelijken met anderen. De ervaring leert dat van de gebruikelijke kwaliteitssystemen de balanced scorecard het beste terreinen in beeld brengt die tegenover elkaar staan en elkaar beïnvloeden.

De Balanced Scorecard is een weergave van de balans in een goed functionerende organisatie, en is ontwikkeld door de Amerikanen Kaplan en Norton. Centraal in het model staan de visie en strategie van een organisatie. Deze worden concreet gemaakt in vier perspectieven: financieel perspectief (winst), consumentenperspectief (klanten), Bedrijfsvoeringsperspectief (interne activiteiten) en het innovatieperspectief (continuïteit). Van deze vier perspectieven wordt ook de onderlinge samenhang gedefinieerd. Zie onderstaande figuur



Figuur 1 Onderlinge samenhang perspectieven Balanced Scorecard

Deze “tegenstrevende” terreinen dienen in balans te zijn. Consumenten willen kort gezegd alles tegen de laagste prijs en zijn niet geïnteresseerd in innovaties die ze niet kennen. Uitsluitend letten op de bedrijfsvoering en financiën kan in de toekomst een tekort laten zien in innovaties. Ook de overheid zal graag de tegenstrevende terreinen in beeld brengen om de verschillende krachten zelf te laten komen tot een oplossing. Op dit voordeel van de balanced scorecard komen we terug.

Nadeel van het gebruik van de balanced scorecard

De Balanced scorecard heeft voor de overheid een groot nadeel. Het is een instrument ten behoeve van directies en bestuurders van ondernemingen dat zich richt op *directe* ingrepen in de bedrijfsvoering. Het past minder bij een ministerie dat de nodige afstand wil handhaven en de sector zelf een verantwoordelijkheid toedicht. Het ontkent daarmee ook de verschillende aard en gelaagdheid van de informatie over de gezondheidszorg. In de publicatie “Bakens zetten”(2002) blijken de schrijvers zich dit ook bewust als zij Carter aanhalen die over prestatieindicatoren zegt:

“They can be used to monitor the overall strategy or operational performance of the organisation, as an instrument of hands-off control over the lower levels of the organisation, as a tool for day-to-day management by the street-level bureaucrat, or they can form part of the process of individual appraisal and in allocating performance related pay.”

Het is daarmee een instrument dat inzetbaar is bij sturing en bijstelling en niet een vrijblijvende monitor. Overigens zien zij de gelaagde opzet wel als noodzakelijk voor de prestatieindicatoren.

In 6.3 “De rol van de balanced scorecard voor de Nederlandse gezondheidszorg in het stuursysteem” staan de cruciale verschillen tussen de raad van bestuur van een holding en de Nederlandse overheid dan ook duidelijk aangegeven. In hun uitweg uit dat probleem blijven de schrijvers echter gericht op verticale sturing en een hiërarchie tussen de partij die waakt voor het grote geheel en de spelers (aanbieders, vragers, belangenbehartigers, adviseurs) in de sector.

Om te komen tot een goed gebruik van de balanced scorecard of een eventueel alternatief gaan we daarom eerst terug naar de vraag wat de overheid met de informatie wil. Wellicht is het een oplossing om de gelaagdheid van de prestatieindicatoren terug te laten komen in gelaagd eigendom. Wie over de informatie beschikt wordt uitgenodigd tot handelen. Is de overheid eigenaar, dan wordt de overheid vanzelfsprekend gezien als de partij om te handelen. Dat roept ongewenste reacties op van marktpartijen die hun eigen verantwoordelijkheid niet nemen.

Wie heeft wat nodig en waarom?

De behoefte aan informatie komt op doordat het ministerie meer aan partijen wil overlaten, maar wil kunnen volgen of beleidsingrepen van de overheid nodig zijn. Bij een

informatiesysteem dient daarom eerst in de informatiebehoefte van de spelers zelf goed te zijn voorzien. Zij kunnen beter kiezen als zij beschikken over goede informatie over kwaliteit en betrouwbaarheid. Spelers willen er op kunnen rekenen dat iedereen zich aan de wet houdt.

De toezichthouder controleert of iedereen zich aan de wet houdt en zorgt voor naleving van de wet. Steeds vaker informeert hij ook de spelers zodat zij in kunnen spelen op de toezichtinformatie.

Pas op de laatste plaats komt de overheid die kijkt of interventies van verschillende partijen die met tegenstrevende krachten op elkaar inspelen uiteindelijk leiden tot een betrouwbaar, duurzaam en rechtmatig systeem. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de informatie van de spelers, extrapolaties en apart ingezette onderzoeken. Waar is vastgelegd dat bepaalde informatie openbaar dient te zijn, wordt de overheid niet afhankelijk van de spelers.

Moral hazard

Dat is een wezenlijk andere invalshoek dan die van een raad van bestuur die top down stuurt. Kijkt de overheid als raad van bestuur en is de overheid eigenaar van de informatie, of wordt door de partijen gezien als de eigenaar, dan lukt dat de overheid uit om in te grijpen.

Te snel ingrijpen door de overheid kan ertoe leiden dat de partijen hierop gaan rekenen (moral hazard). Zij nemen dan geen eigen verantwoordelijkheid en zoeken de grenzen op. Dit is in de Volksgezondheid het geval, zo blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de commissie Terugdringing Administratieve Lasten Zorgsector (De Beer) (2002). Deze zei over de relatie tussen overheid en spelers:

“Opportunisme is geen der partijen vreemd. Private spelers in een publiekrechtelijke omgeving laten zich sterk leiden door hun drang tot belangenoptimalisatie en het indekken tegen aanspraken of risico's. Dit leidt tot een sterke gerichtheid op marges in de regelgeving en de neiging om waar opportuun uitzonderingsposities te creëren. Een en ander roept snel wantrouwen op bij de overheid en daarmee ontstaat gemakkelijk een (negatieve) spiraal van elkaar versterkend gedrag, met de eisende en normerende overheid aan de ene kant en het veld als klagende tegenspelers aan de andere kant.”

Macro zichtbaar maken geeft prikkels voor macro-oplossingen

De druk op de overheid om oplossingen te bieden is ondanks het verminderde vertrouwen in de overheid nog steeds groot. Er zijn hoge verwachtingen van een overheid die problemen oplost die we zelf niet aankunnen. Zodra problemen op macroniveau zichtbaar worden ontstaat er grote drang ze ook op macroniveau op te lossen.

Het is ook in de Gezondheidszorg daarom gevaarlijk als de overheid zich eigenaar toont van informatie waar anderen de eerstverantwoordelijke zouden moeten zijn om te handelen. De oplossing wordt meestal gevonden in het geven van vertrouwen aan decentrale sturingsmechanismen. Caveat emptor (laat de koper oppassen) geldt wel degelijk in de meeste sectoren. Dat kan ook, want de burger is mondiger en hoger opgeleid dan vroeger. Bovendien vraagt hij een meer op zijn wensen toegespitste dienstverlening, waardoor de overheid niet in staat is te bepalen wat het dienstverleningsaanbod moet zijn.

Nog los van de reacties van anderen en de grilligheid van mondige patiënten, is de vraag of de overheid op de juiste wijze kan reageren. Bij de overheid ontbreekt vaak het gevoel waar de knoppen voor verandering zitten. De ministeries kunnen ook heel moeilijk de gevolgen van bepaalde keuzes inschatten. Het beeld dat uit de balanced scorecard komt vraagt juist om keuzes.

Partijen stimuleren tot verandering

Een van de smeermiddelen om veranderingen in een sector teweeg te brengen is het bevorderen van innovatie. Dat is vooral belangrijk waar de marktwerking onvolledig is en klanten niet of nauwelijks keuzes hebben. Daar waar de (deel)sector bevolkt wordt door private partijen met een monopoliepositie zullen deze uit eigen beweging vooral kosteninnovaties doorvoeren (Hart, Schleifer, Vishny 1997). De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk met het openbaar vervoer en de watervoorziening zijn goede voorbeelden daarvan. Daar waar keuzes gemaakt kunnen worden door klanten ziet het beeld er anders uit. Keuze van klanten leidt tot kwaliteitsinnovaties.

Waar keuze ontbreekt en kwaliteitsgedreven innovaties nodig zijn, vraagt dit onderhandeling met de opdrachtgever over geld en de mogelijkheid om in te kunnen schatten of de investeringen ook over de langere termijn winstgevend zijn. Ziet de overheid zich als opdrachtgever, dan is het nodig om een goed beeld te hebben van de wensen en mogelijkheden van de klanten. Waar enigszins mogelijk is het beter daar op klantniveau (verzekeraar in sommige deelmarkten of patiënt in andere deelmarkten) over te laten beslissen. Dat is ook de weg die de overheid voor de gezondheidszorg kiest, blijkens de nota "Vraag aan bod" (VWS 2001). Verzekeraars en patiënten hebben echter geen baat bij een nationale balanced scorecard, maar zijn meer gebaat bij een eigen balanced scorecard.

Systeemverantwoordelijkheid voor de overheid

Om de burger zijn eigen verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen, neemt de overheid toch veel taken op zich. In de nota "Vraag aan bod" eigent het Ministerie van VWS zich de taken van toezichthouder, marktmeester en borger van andere publieke belangen toe. De overheid wil niet beslissen hoe het individuele aanbod er uit ziet en hoe individuele aanbieders inspelen op de belangen van gebruikers. De overheid kiest voor een systeem waar de krachten in evenwicht zijn: mensen elkaar niet kunnen misleiden, zich houden aan regels en zo in staat zijn goede keuzes te maken. Een zelfsturend systeem waar een andere rol voor het openbaar bestuur is weggelegd: System governance.

2. System governance

In verschillende sectoren die traditioneel door de overheid geregeld en bestuurd werden zien we dat er meer ruimte komt voor vragers en aanbieders. We zien dat de overheid meer en meer kiest voor een benadering op afstand. Dat is zeker geen laissez faire-benadering. Een volledig teruggetreden overheid leidt al snel tot chaos. De keuze valt meer op 'system governance' waarbij de overheid de bestuurder is die geen deel uitmaakt van het systeem. Deze system governance is gebaseerd op drie pijlers (Vuursteen (2001)):

- Er is sprake van vrije interactie tussen vragers en aanbieders
- De overheid blijft buiten het systeem
- De overheid kent 3 soorten interventies: versterking interactiviteit, dynamische sturing van interactiekrachten en noodinterventies

Ook in de gezondheidszorg is de gang naar system governance gemaakt. Het verzoek om te komen tot een informatiestructuur waardoor de overheid weet wat er in de sector speelt komt juist ook uit deze overgang.

Deze system governance is in verschillende sectoren verschillend ingevuld. Er blijven immers nog steeds fricties. De marktmeester is bijvoorbeeld gehecht aan veel aanbieders zodat veel concurrentie kan zorgen voor innovatie en variëteit. De toezichthouder die waakt voor de kwaliteit en veiligheid zou wel eens gebaat kunnen zijn bij minder aanbieders. De borger van publieke belangen zou wel eens onder druk kunnen staan om meer geld beschikbaar te stellen terwijl de efficiëntie en effectiviteit nog niet bewezen optimaal is.

Deze dynamiek is helemaal niet erg. De overheid en het politieke bestuur dienen gewend te zijn aan deze spagaat. Het is aan de politiek om de grenzen te bepalen, rekening houdend met verschillende belangen en om eventueel beleid te voeren om partijen te versterken. De partijen moeten echter hun eigen rol kunnen en willen uitoefenen. We zullen zien dat in de sectoren het eigendom van de informatie niet direct aan de overheid wordt toegeschreven. De overheid (of in een enkel geval de toezichthouder) heeft gezorgd dat de verschillende spelers over de nodige informatie kunnen beschikken en er op kunnen vertrouwen.

Systemegrenzen overschrijden

De overheid kan ingrijpen omdat het systeem instabiel is geworden, dreigt te worden of bepaalde belangen weggedrukt worden.

Denkbaar is dat de borger van het publieke belang dient in te grijpen omdat de systeemgrenzen overschreden worden, waardoor er niet op gerekend kan worden dat onderlinge partijen tot een oplossing kunnen komen in het publiek belang. Bij het ministerie van Landbouw weten ze daar over mee te praten: de mond- en klauwzeer en de varkens- en kippenpest lieten zien dat in nood een autoritaire overheid nodig is en op prijs wordt gesteld. Daar werden de systeemgrenzen overschreden. Ook het ministerie van Financiën heeft een beeld van de systeemgrenzen gezien, maar dan bij de invoering van de euro. Bovendien kan

de burger van publieke belangen een andere oplossing willen zoeken dan individuele vragers en aanbieders. Immers, individuele vragers en aanbieders zijn geneigd preventie te veronachtzamen. Als de tandverzorging een gesprek is tussen de aan ingrepen verdienende tandartsen en patiënten die pijnloos geboord willen worden, komt de fluoride in tandpasta niet aan bod, laat staan dat een maatregel als fluoride in het drinkwater overwogen wordt. De riolering leverde de beste bijdrage aan de gezondheidszorg in de vorige eeuw.

Zeker bij een situatie waarin een autoritaire en acute ingreep noodzakelijk is, moet er informatie beschikbaar zijn, niet alleen of de systeemgrens overschreden wordt, maar ook de informatie om de noodingreep succesvol te kunnen uitvoeren. Het permanent verzamelen van deze informatie is echter een zware taak als deze informatie alleen beschikbaar moet zijn in geval van nood. Verderop zullen we zien dat de oplossing ligt in het richten van de blik op wat andere partijen aan informatie nodig hebben en in hoeverre zij baat hebben bij openbaarheid.

Vier soorten informatie

De aanpak van system governance leidt tot het maken van onderscheid in verschillende soorten informatie. Het betreft de volgende soorten informatie:

- Kwaliteitsinformatie
- Beleidsinformatie
- Toezichtinformatie
- Systeeminformatie

Kwaliteitsinformatie:

Dit betreft de openbare informatie over kwaliteit van aanbieders. Die informatie dient de vragers / kopers / consumenten in staat te stellen zelf verantwoordelijk te kiezen. Bedrijven beschikken over dezelfde en soms meer diepgravende kwaliteitsinformatie, maar deze is niet openbaar en wordt in dit overzicht niet meegenomen. Logische eigenaar van de informatie is de (vertegenwoordiger van) de consument en de aanbieder/producent. Het is immers in eerste plaats aan hen om op basis van deze informatie te reageren. In een systeem waar men de interactiviteit voorop stelt is goede informatie voor alle spelers een noodzaak.

Beleidsinformatie:

Dit betreft informatie op basis waarvan de overheid beleid kan voeren en interventies kan plegen. Dat kan gaan om de marktpositie van partijen, maatregelen om partijen sterker te maken of een passende beloning te geven voor wenselijk gedrag. In veel gevallen zal de overheid de logische eigenaar zijn. Het kunnen echter ook universiteiten, gerichte onderzoeksbureaus en (koepels van) spelers in de sector zijn. Het is aan de overheid of koepels van spelers, of actiegroepen om iets met de informatie te doen. Zij sturen daarmee de interactiekrachten bij door bepaalde krachten te versterken, te verzwakken of handelwijzen te beïnvloeden.

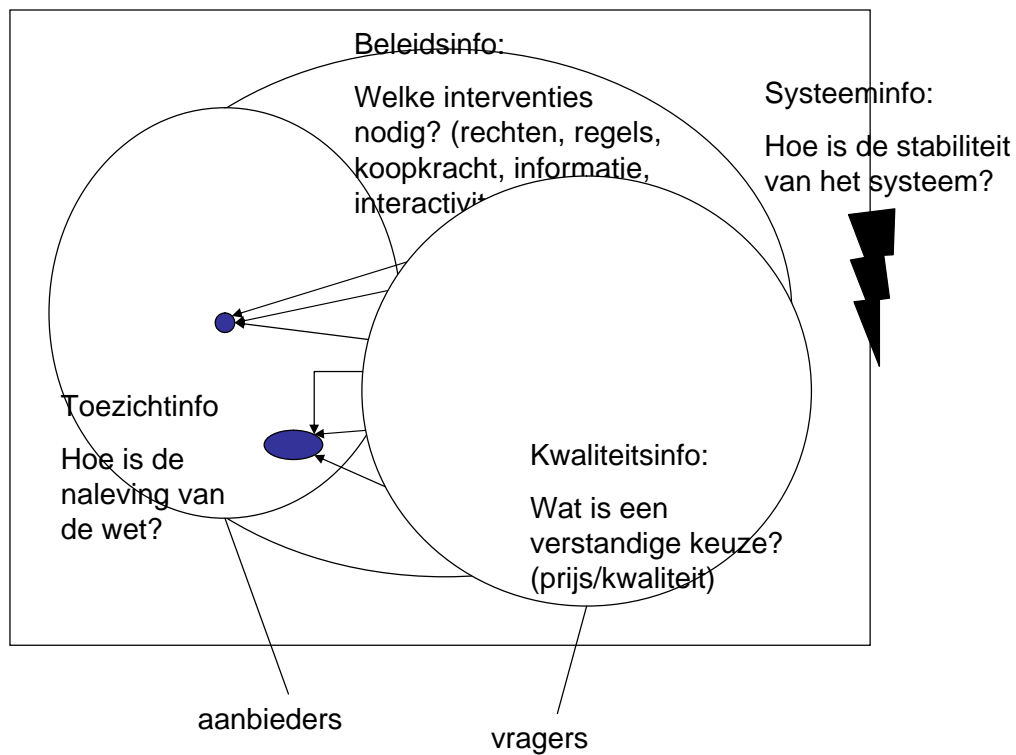
Toezichtinformatie:

Dit betreft informatie over de naleving van de wet door spelers, de feitelijke veiligheid en betrouwbaarheid. De naleving van de wet is een breed begrip. Gaat het om regulerend toezicht, waarbij de toezichthouder actiever optreedt tussen partijen, dan vraagt het ook kennis over kosten, kostenstructuren en (verwachte) kostenontwikkelingen. Feitelijke veiligheid en betrouwbaarheid vragen ook kennis van de kwaliteitsborgingsystemen die bedrijven gebruiken om hun kwaliteit te waarborgen. Logische eigenaar is de toezichthouder, of soms bij tegenstrevende krachten toezichthouders. Zij dienen in te grijpen om de naleving van de wet te bevorderen.

Systeeminformatie:

Dit betreft informatie over de stabiliteit van het systeem. Dat kan inhouden de mogelijkheden voor spelers om interactief te opereren, gebondenheid aan één of een beperkt aantal vragers of één of een beperkt aantal aanbieders- of hoge overstapkosten -, vertrouwen in elkaars eerlijke optreden en de veiligheid. Ook kan bekeken worden of de interactie tussen de partijen leidt tot het veronachtzamen van een bepaalde factor waardoor het systeem op de lange termijn niet stabiel is, bijvoorbeeld omdat milieuschade of preventie in de interactie te weinig ruimte krijgt. Logische eigenaar is de overheid (of soms, zoals zal blijken, een toezichthouder).

De soorten informatie worden weergegeven in onderstaande figuur 2:



figuur 2 Informatie en system governance

3. Informatie voor system governance

In diverse beleidsvelden is een gang gemaakt naar een systeem waarbij de overheid niet meer beslist hoe producten en diensten zijn vormgegeven en individuele consumenten zelf bepalen wat voor hen kwaliteit is. In bijlage 1 geven we weer op welke wijze in diverse sectoren informatiebehoefte te onderscheiden zijn. Het idee van system governance is goed toepasbaar op geliberaliseerde sectoren waar individuele klanten kiezen uit meerdere aanbieders.

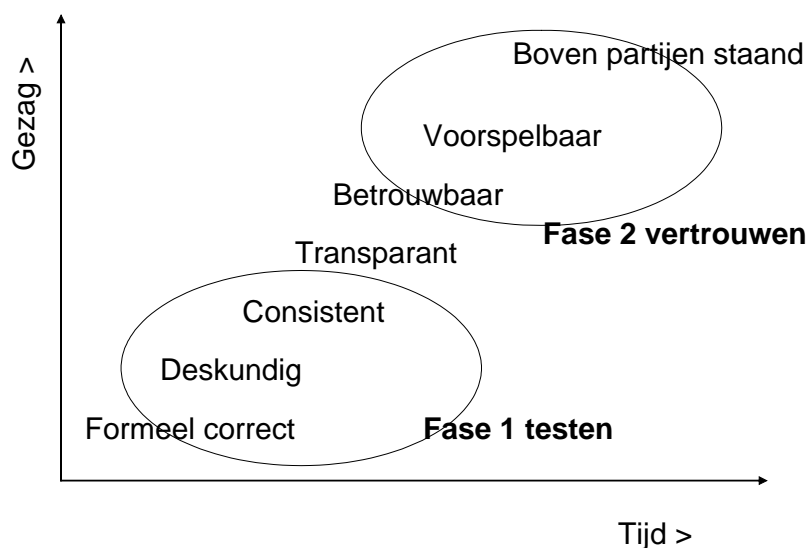
De beschreven sectoren zijn in het algemeen netwerksectoren, met grote onderlinge afhankelijkheid. De een moet kunnen overstappen, verbinden, een transactie plegen met de ander. Er zijn duidelijke natuurlijke monopolies te herkennen en investeringen om nieuw toe te treden op de markt zijn hoog. Daarbij is marktwerking een fictie. Voor de system governance van de overheid maakt dat minder uit dan voor de rol van de toezichthouder, die in een netwerkomgeving een regulerende rol krijgt.

De zorg is geen netwerksector, deze is net als de financiële sector en in sommige gevallen het onderwijs interactiever. Toch hebben onderdelen van de zorg wel dergelijke eigenschappen als een netwerksector. Bij investeringen in een radiologisch laboratorium of andere grote, lange termijninvesteringen worden keuzes gemaakt die vergelijkbaar zijn. Het gaat om investeringen die niet voor andere doeleinden bruikbaar zijn. Daardoor ontstaan natuurlijke monopolies. In andere delen als de thuiszorg is het mogelijk om nieuwe toetreders op de markt te laten die geen grote investeringen hoeven te doen. De overstapkosten van patiënten zijn niet hoog.

De beschreven sectoren zijn bovendien uniformer dan de gezondheidszorg. Dat maakt een balanced scorecard voor de gezondheidszorg eerder lastiger dan in andere sectoren. De innovatie, het klantenperspectief en het bedrijfsvoeringsperspectief zijn wezenlijk verschillend in verschillende onderdelen van de gezondheidszorg.

Het is heel lastig de overgang te maken van een door de overheid gereguleerd systeem naar een systeem van system governance. In de overgangstijd is bij partijen niet duidelijk wat zij van de overheid kunnen verwachten. Lobby bij de overheid is nog niet vervangen door argumentatie tegenover de toezichthouder. De toezichthouder moet nog bewijzen deskundig, consistent, betrouwbaar en onafhankelijk te zijn. De toezichthouder had een zuiver controlerende rol, maar de rol verandert. De toezichthouder krijgt ook regulerende taken.

In die omslagstijd zoeken de in de "markt" opererende partijen de grenzen op. Lukt het niet om bij de toezichthouder het gelijk te halen, dan gaat men naar de overheid. De politiek moet ook nog wennen aan de nieuwe rol. Men is gewend de minister aan te spreken als partijen slecht geholpen worden. In deze omslagstijd moet de toezichthouder werken aan gezag. Uiteindelijk krijgt de toezichthouder gezag en wordt erkend als boven de partijen staand. In het begin wordt de toezichthouder uitgetest. (figuur 3) (Albeda 2002)



Figuur 3 Toezichthouders winnen gezag

Juist in de eerste fase, als de toezichthouder uitgetest wordt, dient de overheid (als wetgever) terughoudend te zijn. De partijen zoeken de grenzen op en nemen niet altijd eigen verantwoordelijkheid. Het gevaar van Moral hazard ligt op de loer. De rapportage van de eerder aangehaalde Commissie De Beer bevestigt dat dat in de gezondheidszorg ook gebeurt. In het Nederlandse systeem van gezondheidszorg zijn de eerstverantwoordelijken voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid de private marktpartijen zelf. Dat moet voorop staan.

De benchmarksysteem die zowel voor aanbieders als verzekeraars in ontwikkeling zijn, kunnen daarbij ondersteuning bieden. De benchmarksysteem zijn het eigendom van de betrokken partijen, maar kunnen wel informatie aanleveren die terechtkomt in een 'nationale' Informatiekaart.

In geen van de bekeken sectoren is gekozen voor het systeem van de Balanced Scorecard voor een nationale monitor. Dat Nederlandse ziekenhuizen en specialisten werken met de balanced scorecard is geen reden om als overheid ook te kiezen voor een dergelijk raamwerk. Juist in een vraaggestuurde omgeving is de rol van de overheid anders. Wij gaan daar dieper op in.

Van feed forward naar feedback

In een vraaggestuurde omgeving geeft de overheid niet aan hoe de werkwijze moet zijn. Aanbieders dienen zelf te komen tot de beste werkwijze. Men kan spreken over een verandering van Feed forward-sturing naar Feedback. Bedrijven moeten direct reageren op de feedback vanuit de klanten en niet wachten tot de overheid een richting aangeeft. Beleid

formuleren en inzetten is een lange weg. Deze werkwijze van feed forward (wij geven aan wat er in de sector moet gebeuren) is weliswaar effectief gebleken in het in de hand houden van de kosten. De kwaliteit en diversiteit lijden er echter onder.

Met de aandacht voor system governance komt de overheid op afstand. De eerste handelingen zijn aan de spelers in het veld. Dwingt de overheid of de toezichthouder transparantie van prestaties af, dan kunnen de spelers daarmee sneller hun handelwijzen en keuzen aanpassen. Dat is ook uitdrukkelijk de bedoeling.

In de financiële sector is daarom de omslag reeds lang gemaakt om te sturen op de feed back vanuit de marktpartijen. Er wordt steeds nieuwe informatie ontwikkeld ten behoeve van de marktpartijen. Marktpartijen, maar ook toezichthouders sturen op basis van die informatie bij. Kwaliteitsinformatie is in de eerste plaats beschikbaar voor marktpartijen: vragers en aanbieders. Ook in de telecommunicatiesector rekent de overheid op de keuze van klanten. In deze sector is door de toezichthouder of de overheid niet gekozen voor informatiestandaarden, men laat het ontwikkelen van marktinformatie over aan marktpartijen. In de elektriciteitssector gebeurt dit wel. In het onderwijs is een tussenweg gevonden door de openbaarmaking van inspectierapporten met een vaste opzet, waardoor een informatiestandaard ontstaat. Ook andere partijen, zoals als de Cito-groep, dragen bij aan het ontstaan van standaarden.

Als de omslag gemaakt wordt om te sturen op feedback, is het mogelijk beleid snel bij te stellen, de burgers verantwoordelijkheid te geven en de diversiteit te behouden. Het is, zo blijkt in de financiële sector, niet mogelijk volledig te zijn. De informatie moet steeds verder verbeterd worden en de beperkingen van de informatie moeten duidelijk zijn. Iedereen vraagt andere informatie, de beschikbaarheid daarvan is geregeld. De neiging om de systeemverantwoordelijke ook resultaatverantwoordelijk te maken is nog aanwezig, maar het inzicht groeit dat dit uit elkaar gehouden moet worden. Ook in het proces VBTB (van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) wordt een verschil gemaakt tussen resultaatverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid. In de algemene politieke beschouwingen dit jaar kwam dit duidelijk naar voren. (TK 2003)

Zou dit model kunnen werken in de gezondheidszorg? Wij denken van wel, daar waar echt de weg van vraagsturing gekozen wordt. Naar aanleiding van de analogieën is het antwoord afhankelijk van de deelmarkt van de gezondheidszorg. De ambulancezorg en spoedeisende hulp lijken meer op de situatie in de openbaar vervoersector: de individuele klant maakt geen keuze, maar de overheid. Omdat de overheid een meer sturende rol heeft zou een balanced scorecard hier passen. Waar sprake is van vraagsturing en de interacties tussen individuele partijen is het garanderen van de openbaarheid veel belangrijker dan de presentatie van de kwaliteit in een nationale scorecard ten behoeve van de overheid. Onze indruk is dat de gezondheidszorg niet als één te monitoren sector gezien kan worden met behulp van het model van system governance. Dit zien we bevestigd in de voorbeelden die in “Bakens zetten” genoemd worden.

Tegelijk is de vraag van de overheid natuurlijk wel in hoeverre de diverse deelsectoren leiden tot een eindresultaat dat er uit kan zien als “verlenging van de gezonde levensverwachting”. Dit is de zwakte van het kijken naar system governance. Het integrale beeld van de

betaalbaarheid op macro-niveau, de toegankelijkheid en de behaalde beleidsdoelen raken vertoebeld als alleen met behulp van system governance gemonitord wordt. Daar staat tegenover dat deze integrale doelen reeds gemonitord worden (in het FOZ en door de RIVM). Bovendien is de vraag welke maatregelen de overheid wil nemen. Dit zal direct neerkomen op beleidsingrepen die de interactiekrachten sturen. De overheid wil immers niet zelf de gezonde levensverwachting verhogen, maar verwacht dat van andere partijen.

Voorzichtig met bemoeienis van de overheid

Overduidelijk is dat het bedrijfsleven in de diverse onderzochte sectoren steeds beducht is voor bemoeienis van de overheid. De overheid en de politieke aansturing worden gezien als risicofactor omdat de blik van de overheid veranderlijk is. De taak van een toezichhouder is wettelijk omschreven, afgebakend en stabiel, terwijl die van de overheid breed en instabiel is. Als de mededingingsautoriteit iets uitspreekt is dat gebaseerd op de wettelijke taak. De overheid kan naar het bedrijfsleven kijken vanuit de verantwoordelijkheid voor werkgelegenheid, vanuit de verantwoordelijkheid de “BV Nederland” te laten concurreren met het buitenland, of vanuit de verantwoordelijkheid voor de koopkracht van mensen. De overheid is tevens beducht voor bemoeienis. Lobby richting de politiek moet transparant zijn en gericht op systeem- of beleidsingrepen.

Er is wel acceptatie van beleidsingrepen om spelers te versterken en er is acceptatie van noodinterventies, maar dan moet de nood algemeen erkend zijn. In de diverse systemen lijkt preventie wat uit beeld verdwenen.

Waar sprake is van vraagsturing is een Balanced Scorecard voor de overheid een instrument dat blijk geeft van tegenstrijdige sturingsambities van het ministerie. Hoezeer klanten ook behoefte hebben aan informatie over tevredenheid, kosten en kwaliteit, hoezeer bedrijven ook behoefte hebben aan informatie over mogelijke innovaties, een combinatie van deze gegevens in een balanced scorecard schiet zijn doel voorbij

Gelaagde informatie

In alle bekeken sectoren is de informatie deels combineerbaar, maar de informatie is gelaagd en de eigenaren zijn verschillend. In sommige gevallen is er voor gezorgd dat de informatie publiek wordt en op dezelfde wijze bruikbaar voor alle deelnemers. Dat lijkt een succesvolle werkwijze. De gelaagdheid van de sturing hebben de schrijvers van “Bakens zetten” gevonden in een werkwijze zoals past bij die van de OV-monitor. Deze lijkt werkbaar. Er zijn verschillende leveranciers van gegevens en de diverse leveranciers hebben elkaar nodig.

Niet altijd is het probleem dat de overheid niet over bepaalde informatie beschikt. Bij het openbaar vervoer is dat wel het geval omdat daar de vervoersautoriteit een concessie verleent. Meestal is het eerder het probleem dat een van de marktpartijen over bepaalde informatie beschikt en andere partijen niet. Om keuzes te maken is deze informatie hard nodig. Of het totaalbeeld te geven is, doet er lang niet altijd toe. Het systeem moet zo stabiel zijn dat de “onzichtbare hand” van Adam Smith zorgt voor een optimale uitkomst.

Kwaliteitsinformatie, beleidsinformatie, systeeminformatie

Wij achten een nationale balanced scorecard teveel gericht op sturingsinformatie om direct in te grijpen. Dat neemt niet weg dat informatiestandaarden en heldere definities hard nodig zijn. De overheid heeft er belang bij dat partijen beschikken over informatie en hun keuzen kunnen baseren op vergelijkingen. Liberalisatie dient gepaard te gaan met vergroten van de transparantie. Deze transparantie is lang niet altijd in het belang van aanbiedende partijen, zeker niet van de dominante traditionele aanbieders. De interactie tussen marktpartijen dient vervolgens te zorgen voor kwaliteitsverbetering en zo invloed te hebben op de gezondheid in het algemeen.

De kwaliteitsinformatie is echter zo sterk iets voor de marktpartijen en de toezichthouders dat een landelijke presentatie daarvan niet bestaat. Kwaliteit wordt omschreven als: effectief, doelmatig en patiëntgericht. Het is intern tegenstrijdig om uit te gaan van vraagsturing, waarbij de interactie tussen marktpartijen moet leiden tot hogere kwaliteit om op micro-niveau deze informatie (als overheid) te monitoren. Nergens krijgen we de indruk dat de landelijke overheid echt eigenaar van informatie zou moeten zijn. Nergens zoekt men het totale beeld van de sector.

Beleidsinformatie is wel degelijk van belang. In de praktijk blijkt dit soort informatie veel gericht onderzoek te vragen. Opnemen van beleidsinformatie in een reguliere monitor lijkt niet voor de hand liggend. Wel is het mogelijk beleidsinformatie te ontleen aan gestandaardiseerde kwaliteitsinformatie. Aangezien beleidsingrepen niet op korte termijn gericht zijn is de beschikbaarheid daarvan voor vragers en aanbieders leidend.

Toezichtinformatie is afhankelijk van de wettelijke taak van de toezichthouder. In sommige gevallen kan deze openbaar worden, als de informatie bruikbaar is als kwaliteitsinformatie, beleidsinformatie of systeeminformatie. In de diverse sectoren zijn toezichthouders zeer gericht bezig om informatie te verzamelen en bij te houden.

Veiligheid en toegankelijkheid zijn echte aan de stabiliteit van het systeem gekoppelde doelen. Deze kunnen acuut van belang zijn. Systeeminformatie past in een echte overheidsmonitor.

Standaardisatie

In de Volkshuisvesting (bij de liberalisatie van de woningcorporaties) en het Openbaar vervoer zien we dat door de liberalisatie de standaardisatie die voor liberalisatie gebruikelijk was verdwijnt. Het gaat om gestandaardiseerde gegevens van corporaties en openbaar vervoerbedrijven. Deze werden gezien als bedrijfsgevoelig en zijn daardoor niet openbaar. Daardoor weet niemand of soms alleen de producent hoe hij presteert ten opzichte van andere producenten. In de financiële wereld is die informatie zeer belangrijk. Aan jaarverslagen worden daarom zeer hoge eisen gesteld. Standaarden voor informatie zullen ook in de volksgezondheid belangrijker worden.

In liberaliserende sectoren zoeken de toezichthouder en vertegenwoordiger van klanten vaak naar een standaard. Zo zien we in de elektriciteitssector een beeld opkomen van de

kwaliteitsgegevens die energiebedrijven moeten leveren. In feite gebeurde dit ook in het onderwijsveld, waar de Inspectie inspectierapportages openbaar maakt. Dergelijke openbaarmakingen stimuleren een standaard voor kwaliteit waar alle bedrijven op gaan sturen. Als uitslagen van cito-toetsen openbaar worden, stimuleert dat scholen om van deze toets gebruik te maken, de ouders gaan er om vragen. Hebben scholen de informatie niet, dan dient men uitleg te geven. Voor de vragers is een dergelijke standaard essentieel om de informatie te kunnen vergelijken. In de financiële sector zijn de regels voor de jaarverslagen strikt om analisten de kans te geven de informatie te beoordelen. In de openbaar vervoerssector is in het bijzonder de financiële en bedrijfsmatige informatie niet meer gestandaardiseerd. Hier lijkt de OV-autoriteit echter op terug te komen, zoals bij het toezicht op de corporaties men daar ook op terug kwam. Zijn er standaarden, dan kan het van groot belang zijn die op te leggen aan de markten, zodat marktpartijen prestaties kunnen vergelijken. De manier waarop dat zou kunnen beschrijven we in het laatste hoofdstuk.

We zien een gebrek aan standaardisatie in de sector Volksgezondheid. Alle instellingen dienen kwaliteitsjaarverslagen te maken. Deze hebben voor de spelers echter geen invloed op de interactiviteit. Door het ontbreken van een standaardisatie zijn de kwaliteitsjaarverslagen onvergelijkbaar en is de waarde voor klanten gering.

Ook andere standaarden kunnen partijen helpen om zelf beter te kiezen. Zo kan het ook voor inkopers van belang zijn om kosteninformatie te standaardiseren. Vergelijkbaar met de rekenformules om de kosten van een annuïteitenhypotheek te kunnen vergelijken met een gemengde levenhypotheek kan het lastig zijn om verschillende producten die een verschillende achtergrond hebben te vergelijken op prijs. Dat zal bij de volksgezondheid kunnen spelen bij behandelwijzen die in verschillende marktsegmenten vallen. De kosten van medicatie om een kwaal te onderdrukken kunnen dan vergeleken worden met andere behandelingen van de kwaal. Ook voor het vaststellen van gezondheidseffecten kan standaardisatie noodzakelijk zijn. Deze zijn vaak pas bij grotere steekproeven vast te stellen dan op het niveau van ziekenhuizen of regio's. (zie ook Bakens zetten 2002)

4. Terug naar de balanced scorecard

Vergaande en tegenstrijdige sturingsambities

In de nota “Vraag aan bod” eigent het Ministerie van VWS zich de taken van toezichthouder, marktmeester en borger van andere publieke belangen in de gezondheidszorg toe. Door de combinatie van deze rollen lijkt er een grote informatiebehoefte te zijn. In geen van de andere sectoren worden die perspectieven bij elkaar gelegd tot één overheidsmonitor. Er is juist gekozen de rollen uit elkaar te halen. In de nota van het ministerie wordt de overheid gezien als toezichthouder, terwijl de overheid ook beleidsmaker is die doelen stelt en wetgever die regels opstelt en rechten toekent. Dat zijn zeer verschillende rollen. Zo kan de toezichthouder tot de conclusie komen dat de regelgeving inadequaaf of niet handhaafbaar is. Dat is voor degene die de regels opstelde vaak moeilijker te accepteren. Degene die zorgt voor de stabiliteit van het systeem moet voorkomen dat de wetgever/beleidsmaker die regels heeft opgesteld in de verleiding komt om niet te zien dat ‘zijn’ regelgeving inadequaaf is.

De Balanced Scorecard is een systeem om vanuit verschillende perspectieven de diverse perspectieven van de bedrijfsvoering te bezien. Men onderscheidt de perspectieven van de consument, de bedrijfsvoering, financiële ontwikkeling, en het innovatieperspectief. In de uitwerking die aan de Balanced Scorecard is gegeven in “Bakens zetten” is gekeken naar de prestaties van het gezondheidszorgsysteem.

De publieke belangen van de overheid in de gezondheidszorg worden omschreven als: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid / (verantwoorde) kostenontwikkeling. De te ontwikkelen indicatoren moeten een operationalisatie van deze begrippen vormen. In geen van de in bijlage 1 onderzochte sectoren eigent de overheid zich zo duidelijk de taak van borging van kwaliteit toe. De overheid wil juist alleen een ingreep (van de toezichthouder) als de kwaliteit onder een minimum komt en laat de verdere prikkels aan de markt over. Dit is zowel een principiële keuze als een praktische. Anderen kunnen vaak beter kwaliteit beoordelen.

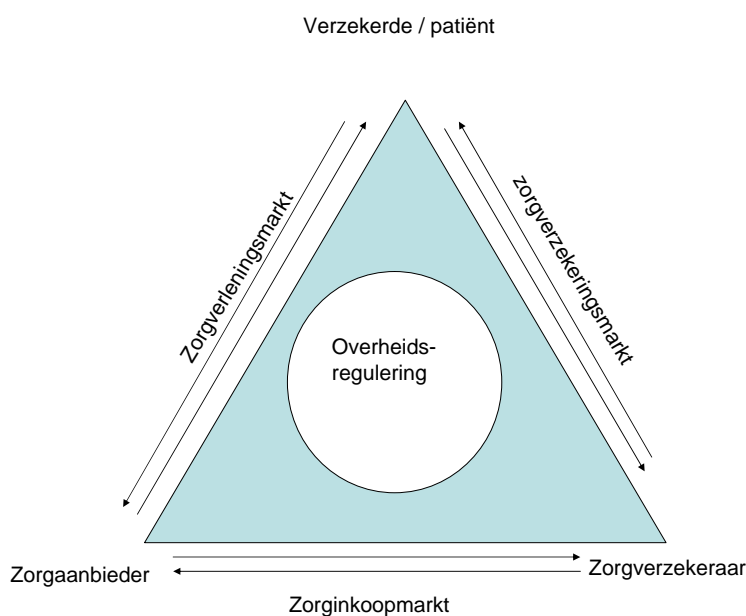
Het consumentenperspectief zoals beschreven in de voorbeelden in “Bakens zetten” is voor de consumenten en hun belangenbehartigers zelf en niet voor de overheid, hoewel openbaarheid het mogelijk maakt dat de overheid ook over deze informatie kan beschikken. Vooral de patiëntgerichtheid en de kwaliteit zijn aan de patiënten zelf. De veiligheid is voor wat betreft een ondergrens ter beoordeling aan de toezichthouder/inspectie.

Het “bedrijfsvoeringsperspectief”, zoals de schrijvers van “Bakens zetten” het noemen, is ook strijdig met de omslag van aanbodsturing naar vraagsturing. Wel is het belangrijk te zien of het systeem de bedrijfsvoering frustreert.

Ook het innovatieperspectief roept vraagtekens op. Innoveren is aan de bedrijven zelf. Het verdient de voorkeur hen op basis van druk van concurrenten en klanten te laten innoveren. Het is ook de vraag welke ingrepen de overheid wil indien innovatie te gering is. Een echte

strijdigheid met vraagsturing zien we overigens niet. We geven in de laatste paragraaf suggesties.

In de nota "Vraag aan bod" (2001) geeft het ministerie aan dat de gezondheidszorg feitelijk bestaat uit deelmarkten die onderling sterk verschillen. Op pagina 21 geeft het een beeld van 3 soorten markten, de zorginkoopmarkt, de zorgverleningsmarkt en de zorgverzekeringsmarkt:



Figuur 4 Deelmarkten gezondheidszorg

Kaderstellende overheidsregulering ziet men als noodzakelijk om tegelijk rekening te houden met imperfecties uit de verschillende markten en meer aan de markten zelf over te laten. In de ene markt is kennisasymmetrie tussen zorgvrager en behandelaar een probleem, in een andere markt is een monopolie of een oligopolie een probleem.

In de uitwerking van het toezicht en de verantwoording komt de noodzaak van een goede informatievoorziening weer terug. Daar verdwijnt de kaderstellende rol echter en lijkt de overheid zelf aan het werk te gaan:

“Door middel van beleidsplannen vooraf en verantwoording achteraf moeten partijen inzicht bieden in de wijze waarop zij de zorg verlenen (zorgaanbieders) dan wel de verzekering uitvoeren (zorgverzekeraars). Daarenboven zullen instrumenten als visitatie en benchmarking moeten worden ingezet voor het onderling vergelijkbaar en beoordeelbaar maken van de doelmatigheid van de geleverde prestatie. Als sluitstuk is er onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de verzekering en op de kwaliteit van de zorgverlening.” (Vraag aan bod, pag 32)

Dit wordt in de notitie *gecontroleerde zelfregulering* genoemd. Het ministerie lijkt hier een nieuwe controlerende taak op zich te nemen of bij zich te houden. Deze taak zagen wij niet in andere markten. Verder in de nota spreekt men echter over de noodzaak dat

zorgverzekeraars over dergelijke informatie nodig beschikken om effectief te kunnen contracteren. Het lijkt alsof het ministerie op twee gedachten hinkt. Men wil klanten en verzekeraars in staat stellen zelf te kiezen, maar men wil er wel zeker van zijn dat zij goed kiezen. We gaven reeds aan dat dit in strijd is met de sturingsambities van het ministerie.

Die tegenstrijdigheid is met “Bakens zetten” niet opgelost. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitwerking van een voorbeeld voor de ziekenhuiszorg op pagina 29 waarin patiëntentevredenheid en kwaliteit bekeken wordt. Deze informatie is bij uitstek van belang voor de patiënten zelf. Als het ziekenhuis zich houdt aan de eisen van de Inspectie is de beoordeling van de kwaliteit aan de klanten zelf. Ook de efficiëntie en gegevens als ligduur en complicaties bij bepaalde diagnoses zijn aan de klanten, of dat nu de verzekeraars als inkopers zijn of de patiënten. Het is de vraag of het in het belang van de overheid is om zelf over deze informatie te beschikken.

Zoals gezegd ontstaat juist in de eerste fase dat de overheid op afstand komt de neiging om de toezichthouder en de regelgever uit te testen. Een macrobeeld roept op tot macro-oplossingen. De balanced scorecard roept een beeld op van een bestuurder die de tegenstrevende belangen bekijkt en ingrijpt zodra dat nodig is. De dagelijkse praktijk is overigens nog dat detailsturing door het ministerie van VWS in veel gevallen plaats vindt.

Systeemverantwoordelijkheid: een onbekende taak

De systeemverantwoordelijkheid is een nieuwe taak die onvoldoende herkend en gedefinieerd is. Nu wordt dit ingevuld via projecten, terwijl de beleidsverantwoordelijkheid wel een aparte plaats in de organisatie heeft. De systeemverantwoordelijke is geen super-beleidsmaker die integraal beleid maakt. Hij kijkt naar de stabiliteit van het systeem en de richting waarheen de interactiviteit het systeem voert. De systeemverantwoordelijke is zeker niet ondergeschikt aan de beleidsverantwoordelijke. Vermenging van systeemverantwoordelijkheid met beleidsverantwoordelijkheid roept direct het gevaar op van instabiliteit. De beleidsmaker wil immers juist iets veranderen. Hij zal daardoor eerder komen tot gecontroleerde zelfregulering. Bij hem past wel een balanced scorecard.

Wij zouden niet adviseren te werken met een nationale Balanced Scorecard. Maar laten we accepteren dat het ministerie van VWS een Balanced Scorecard wil hebben. Hoe zouden de vier perspectieven die werkelijk noodzakelijk zijn voor de systeemcontroleur er dan uit zien?

Vier perspectieven

Het voordeel van de balanced scorecard is dat er tegenstrevende perspectieven gekozen zijn. Dat voordeel proberen we uit te buiten. De invulling is wel anders dan in een kaart voor een Raad van bestuur. Heeft het ministerie behoefte aan informatie dan zal dat niet in de eerste plaats dienen te zijn welke kwaliteit welke ziekenhuizen hebben, maar of deze informatie bij de actoren beschikbaar is. Het klantenperspectief is dus anders dan dat van een bedrijf. Ook het financiële perspectief is anders dan dat van een ziekenhuis of welk ander bedrijf. De vraag is dan of er op prijs wordt geconcurrereerd. Is dat het geval en dalen de

prijzen niet, dan kan de overheid de kosten moeilijk zelf terugdringen. Beleidsingrepen kunnen dan zijn: de rechten of de toegankelijkheid ter discussie te stellen of door oneffenheden in het systeem te zoeken die er toe leiden dat actoren collectief een financieel suboptimale keuze maken. Iets dergelijks gaat op voor het innovatieperspectief. De overheid heeft behoefte aan wezenlijk andere informatie dan de actoren die zelf keuzen maken. Men zou kunnen zeggen dat het perspectief minder de gezondheidszorg is en meer de volksgezondheid.

We hebben gepoogd de vier perspectieven weer te geven zodanig dat het ministerie iets met de uitkomsten kan doen en dat de sector merkt dat de overheid de eigen nieuwe rol oppakt. Daarbij hebben we net als bij andere markten gepoogd een onderscheid te maken tussen de systeeminformatie en beleidsinformatie waarbij de overheid vaak eerste eigenaar is en de toezichtinformatie. De informatie voor de overheid die kan horen bij de 4 perspectieven van de Balanced Scorecard zien er dan heel anders uit dan bij een "echte" balanced scorecard.

Consumentenperspectief: hier is de vraag of consumenten toegang hebben en in staat zijn te kiezen. Zijn zij geïnformeerd, weten ze hun vraag te formuleren? Wat zijn de nieuwe risico's? Ook is de vraag geëigend of consumenten bereid zijn over te stappen, met andere woorden, het vertrouwen in nieuwe aanbieders is van belang. Verder is de voorspelbaarheid van ziekten en hoe de aanbieders, verzekeraars en vragers daarmee omgaan een element. Dit is belangrijke systeeminformatie.

Beleidsinformatie zou kunnen zijn in hoeverre consumentenorganisaties in staat zijn hun leden sterker te maken. Ook kan het nodig zijn informatie te hebben over de mate van uitwisseling van ervaringen (lotgenotenadvies) om de klanten sterker te maken en sneller te laten leren van de fouten van lotgenoten. Dit kan echter ook informatie zijn waarbij het eerste eigendom bij een klantenorganisatie meer voor de hand ligt. Preventie is een aspect dat in veel gevallen wegvalt als individuele patiënten vragen om behandeling. Verzekeraars hebben niet altijd een individueel belang bij algemene preventie, zorgaanbieders ook niet. Daarom is het belangrijk ook dit in het consumentenperspectief te betrekken.

Financiële perspectief: hier is de vraag of het systeem met diverse deelmarkten stuurt naar de meest optimale oplossingen voor de deelmarkten, maar als geheel een suboptimale oplossing genereert. Dat kan zich voordoen als een bepaalde partij in een deelmarkt moet investeren om een voordeel te behalen dat anderen (of in andere deelmarkten) incasseren. Dit is belangrijke systeeminformatie. Daarnaast is er beleidsinformatie over de financiële consequenties van aanspraken die patiënten kunnen maken.

Bedrijfsvoeringsperspectief: Ook hier zoeken we naar een bedrijfsperspectief dat niet naar voren komt bij individuele bedrijven. Het kan gaan om de administratieve lastendruk, iets dat bedrijven niet kunnen beïnvloeden? Of over personeelsbeleid, als kwalitatief hoogstaand personeel naar het buitenland loopt? En wat te denken van opleidingsplaatsen?

Innovatieperspectief: De sector gezondheidszorg is redelijk innovatief. Door het verschil in deelmarkten is het wel mogelijk dat bepaalde innovaties niet tot stand komen doordat institutionele barrières deze tegenhouden. Omgevingsgevoeligheid is hier een passende term. Juist de overheid moet over de schutting van de gezondheidszorg kunnen kijken naar de omgeving. Wellicht dat verzekeraars en zorgaanbieders hier zelf ook eerste eigenaar van

de informatie zouden willen zijn. De innovaties die de sector gezondheidszorg overstijgen en op barrières stuiten verdwijnen uit de aandacht. Voor een systeemcontroleur als de overheid is dat uitermate relevant. Waar zit het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de innovaties op het gebied van volksgezondheid in de weg?

Hoe te komen tot goede informatie voor marktpartijen?

We hebben laten zien dat de informatie voor de overheid wezenlijk anders is dan voor de marktpartijen. Tegelijk zijn we het er over eens dat informatie van groot belang is voor een goede interactie tussen vragers en aanbieders. Daarvoor zijn standaarden nodig. Deze verbeteren de kwaliteitsinformatie en de toezichtinformatie.

Een standaard voor informatie ontstaat niet vanzelf. De overheid of de toezichthouder is echter niet altijd de partij die standaardisatie kan afdwingen. De marktpartijen hebben kennis van hun eigen administratieve systemen en kunnen beter beoordelen met welke standaard de minste administratieve lasten veroorzaakt worden. De marktpartijen komen zelf echter moeilijk tot een standaard. Dat is de reden waarom de toezichthouder voor de elektriciteitsmarkt met voorstellen komt. Dat gebeurt overigens met een Consultatiedocument waarbij marktpartijen uitgenodigd worden te reageren.

Tegelijk is het nodig aan te sluiten op initiatieven in de markt. Het zal partijen tegen de borst stuiten als de overheid geen rekening houdt met lopende initiatieven. Bovendien kan er zo per deelmarkt gekeken worden naar de snelheid waarmee een standaard tot stand kan komen. De ene markt is immers verder en meer bereid tot openheid dan de andere. De overheid kan weerstand wekken als zij overal op dezelfde wijze werkt en het initiatief uit handen neemt. Ook is hierbij de rol belangrijk: treedt de overheid op als toezichthouder of als beleidsmaker?

Standaarden onderhouden

Als er standaarden voor kwaliteit zijn, dienen die ook te worden onderhouden. Voorkomen moet worden dat mensen gaan handelen naar de regels van het systeem en dat individuen geen eigen verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit. Bedrijven gaan “doelen” halen in plaats van hun dienstverlening verbeteren. Het is daarom noodzakelijk dat men constant blijft “reframen”. Het telkens de aandacht verschuiven naar andere kwesties is van vitaal belang voor het doel wat na gestreefd wordt: zelf verantwoordelijkheid nemen. Een voorbeeld is de wachttijd aan het loket van gemeenten. Als dat een vaste kwaliteitsindicator is, verdwijnt de mogelijkheid uit beeld om mensen niet naar het loket te laten komen doordat ze thuis hun zaken al kunnen regelen.

De toezichthouder die de taak op zich neemt om een standaard te maken kan leren van wat er al elders is uitgevonden. De werkwijze van de Engelse Audit Commission, een rekenkamer voor de lagere overheden, is exemplarisch. De Dienst uitvoering en Toezicht Energie lijkt een dergelijke werkwijze te hebben overgenomen.

De Audit Commission biedt gemeenten hulp bij resultaatsturing en heeft daar publicaties over. Ook geeft de Audit Commission gemeenten een ster als zij goed werk leveren. Elk jaar

verschijnt een White Paper on performance indicators. Deze is gebaseerd op wat veel gemeenten reeds gebruiken. Er worden indicatoren voorgesteld en definities gegeven, waardoor alle gemeenten op dezelfde manier kunnen administreren. Het grootste deel blijft gelijk om een vergelijkbaarheid met eerdere jaren te houden. Sommige indicatoren zijn echter na verloop van tijd aan vernieuwing of vervanging toe. Als de prestaties op deze indicatoren irrelevant zijn geworden of niet meer onderscheiden, stelt de Audit Commission nieuwe indicatoren voor. (Audit Commission, 1999)

Een dergelijke taak zou ondergebracht kunnen worden bij een toezichthouder, maar ook bij een branchevereniging. Per soort deelmarkt kan de snelheid waarmee standaardisatie tot stand komt anders zijn. De toezichthouder zou een bepaalde eerste standaard kunnen afwachten als premie op zelfwerkzaamheid van de branche. In een zorgverzekeringsmarkt ligt voor de hand dat de verzekeraars en verzekerden betrokken zijn, in een zorgverlenersmarkt de dienstverleners en patiënten, in een zorginkoopmarkt de verzekeraars en de dienstverleners.

In de gezondheidszorg zien we dat toezichthouders die taak ook op zich nemen. Het college toezicht zorgverzekeringen stelt dat de doelmatigheid alleen bekeken kan worden als de prestaties van verzekeraars transparanter worden. De doelmatigheid moet immers bekeken worden in relatieve zin, prestaties moeten vergelijkbaar gemaakt worden. (CTZ 2002). Lastig daarbij is dat er verschillende toezichthouders zijn. Het college toezicht zorgverzekeringen, het college tarieven gezondheidszorg - die met de Nederlandse Mededingingsautoriteit invulling zal geven aan de mededinging - en de inspectie voor de gezondheidszorg vullen toezichtrollen in.

Helaas is de positie van de toezichthouder niet zo onafhankelijk als de Ambtelijke commissie toezicht (commissie Borghouts) over toezicht adviseerde (Borghouts, 2000). Het kabinet koos niet voor extern positioneren van toezicht, maar liet dit afhangen van kabinetsbeleid inzake verzelfstandiging; waarborging van belangen van derden ten opzichte van politieke bemoeienis; bestuurlijke verhoudingen; de omvang van de toezichtstaak en de mate waarin beleidskaders en wettelijke normen voldoende zijn uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd (BZK, 2001). De Inspectie voor de gezondheidszorg, die ook in hetzelfde gebouw gevestigd is als het ministerie, is daardoor minder zelfstandig dan wenselijk zou zijn in een geliberaliseerde omgeving. Dat maakt de toezichthouder gevoelig voor lobbyactiviteiten die ingezet worden naar de politiek of de minister. Ook kunnen activiteiten van de toezichthouder gezien worden als gericht op beleidsingrepen.

De overheid stelt zich in de ideale situatie uitdrukkelijk aan de zijlijn op. Onze ervaring is dat aanbieders zeer snel de rijen sluiten als de overheid informatie vraagt. Men weet niet of de informatie gebruikt zal worden om beleid bij te stellen, toezicht te houden, of regels te veranderen. De marktpartijen hebben baat bij een bepaalde voorspelbaarheid. De overheid met de verschillende rollen zien zij niet als een voorspelbare partij.

Tips

- Maak de rol van systeemverantwoordelijke duidelijk en geef deze een herkenbare plaats in de organisatie

- Scheid de rollen van de overheid als toezichthouder, regelgever en behartiger publieke belangen op systeemniveau en beleidsmaker
- Zorg voor de beschikbaarheid en openbaarheid van informatie aan partijen die met deze informatie betere keuzen kunnen maken
- Breng grensoverschrijdende ontwikkelingen in beeld
- Wees in de eerste fase van liberalisering terughoudend en formeel-correct in het optreden om moral hazard te voorkomen

Scheid rollen	Systeem-verantwoordelijke	Toezichthouder(s)	Beleidsmaker	Participant
Bevorder beschikbaarheid en gebruik van gegevens	Zorg voor openbaarheid Bevorder vraagverheldering	Bevorder standaarden	Geef aan welke meetbare beleidsdoelen	Vraagverheldering Keuze maken Andere participanten helpen (lotgenotenadvies)
Breng grensoverschrijden de ontwikkelingen in beeld	Let op grenzen en grensoverschrijdingen	Toon de prestatiegegevens die uit het toezicht blijken.	Bevorder gebruik standaarden	Geef aan waar grenzen knellen Maak kwaliteit toegankelijk
Benadruk de verantwoordelijkheid van participanten	Treed formeel correct op, pas op met informeel overleg	Treed formeel correct op, pas op met informeel overleg	Treed formeel correct op	Neem verantwoordelijkheid en spreek andere partijen er op aan. Dien zo nodig klachten in bij de toezichthouder
Eigenaar:	ministerie	toezichthouder	ministerie	marktpartij
Informatie	Interactiviteit Transactiekosten Overstapkosten Globale kostenontwikkeling Grens-overschrijdingen	Compliance kwaliteitsregels Nakomen informatie-verplichtingen	Mate van empowerment klanten Behalen beleidsdoelen	Kwaliteitsgegevens Toepasselijkheid van kwaliteitsgegevens

Per soort deelsector van de gezondheidszorg verschilt de taak van de overheid.

Op een zorgverlenersmarkt is de keuze van patiënten van belang. Vraagverheldering (welke soort keuze moet ik maken), lage toetredingsdrempels en keuze-informatie zijn onontbeerlijk.

Chronisch zieken zijn door hun terugkerende vraag om behandeling beter geïnformeerd dan de patiënten die eenmalig een keuze moeten maken. Bij de incidentele patiënten is vraagverheldering en kennis over de beschikbare kwaliteitsgegevens niet vanzelfsprekend.

Op een zorgverzekeringsmarkt is het niet alleen belangrijk dat consumenten kunnen kiezen, dat ze kunnen overstappen en dat ze de prijs/kwaliteitsverhouding kunnen inschatten. Ook de toegang en de kennis om de prijs/kwaliteitsinformatie te kunnen gebruiken moet gewaarborgd zijn. Deels (toegang) ligt hier een belangrijke taak voor de systeemverantwoordelijke overheid, deels ligt hier een taak voor patiënten- en consumentenorganisaties. Waar deze niet sterk genoeg zijn, zou de beleidsmaker hen kunnen steunen met geld, maar ook met wettelijke verplichtingen die de systeemverantwoordelijke oplegt, bijvoorbeeld om klanten te accepteren of af te zien van bepaalde selecties.

Op een zorginkoopmarkt gaat het om onderhandelingen tussen professionele spelers: de verzekeraars en de zorgaanbieders. Beschikbaar maken van kwaliteitsgegevens is bevorderlijk voor de concurrentie, maar de spelers krijgen door de verschillende keuzen reeds vrij veel informatie. Hier moet de mededingingstoezichthouder goed monopolies en markt afspraken in de gaten houden. De systeemverantwoordelijke moet kijken of verantwoordelijkheden worden afgeschoven op patiënten of de overheid.

Bijlage 1 Geliberaliseerde sectoren

Analogieën informatie in geliberaliseerde sectoren

Financiële sector

Banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, effecteninstellingen, intermediairs, beleggers, spaarders, hypotheeknemers, adviseurs: we hebben het over diverse spelers in de financiële sector. De terreinen consument, bedrijfsvoering, financiële ontwikkeling en innovatie worden alle op verschillende manieren gevolgd. Wellicht door de hang naar zekerheid en stabiliteit in deze sector kijken toezichthouders en beleidsmakers binnen de overheid niet naar innovatie. Innovatie komt uit de sector zelf. Toetredingsdrempels zijn voor financiële instellingen als banken en verzekeraars hoog. De overheid is zeer beducht om gezien te worden als partij die in de sector kan ingrijpen. Toen de beschikbaarheid van een betaalrekening voor iedereen door de Consumentenbond en Konsumentencontact onder de aandacht werd gebracht noemde de overheid dit vooral een zaak van de sector zelf. Wel brachten de ministeries van EZ en Fin de diverse partijen bij elkaar om deze toegankelijkheid onderling af te spreken. Ook heeft de overheid geen rol willen spelen in de ontwikkeling van standaarden (de chipknip versus de chipper).

Kwaliteitsinformatie

Hoewel de overheid geen kwaliteitsinformatie verzamelt op bedrijfsniveau, is er wel veel geregeld om ervoor te zorgen dat dergelijke informatie beschikbaar kan komen voor spelers op de markt. Ook de markt zelf heeft daar aan bijgedragen. De regels over financiële verslaglegging zijn strikt. De regels over openbaarheid rondom het handelen op de beurs misschien nog wel vergaander. Dit leidt vertrouwen in een sector waar vertrouwen voortdurend onder druk staat en grote financiële belangen op het spel staan. Verschillende spelers aan de kant van vragers voelen zich eigenaar van openbare informatie: Consumentenbond, Vereniging Eigen Huis, vereniging Consument en Geldzaken, diverse infobronnen aandelen. Zij vinden soms nieuwe methoden om prestaties te kunnen vergelijken. Zo hebben de Consumentenbond en de vereniging eigen huis een systeem om levenhypotheek, annuïteithypotheek en andere vormen te vangen in een vergelijkend getal. Banken, verzekeraars en andere financiële instellingen dienen zich te houden aan de regels van goed kredietgeverschap. Daarom hebben zij ook methoden om de schuldposities van huishoudens in te schatten en te monitoren.

Bijzonder voorbeeld van ingrijpen door de overheid is de verplichte financiële bijsluiter. De overheid wil niet zozeer over de informatie beschikken, maar wil dat de klanten door over kunnen beschikken. Bij de financiële bijsluiter zijn zelfs voorwaarden ingebouwd waardoor de klanten de informatie ook echt tot zich hebben genomen. Zo zijn banken verplicht het risicoprofiel van de klant na te vragen en te rapporteren.

Beleidsinformatie

De overheid beïnvloedt het systeem wel degelijk met beleid. Toename van schuldposities particulieren (onderzocht door het CBS) en toename van schuldposities die particulieren niet

zelf kunnen dragen leiden bijvoorbeeld tot striktere regels voor kredietverleners en kredietbemiddelaars. Om de consument sterker te maken zijn de reclame-uitingen gebonden aan zeer strikte regels, waarbij de kredietbemiddelaars steeds de grenzen blijven opzoeken. Ook met fiscale maatregelen worden de spelers beïnvloed. Sparen of beleggen voor later wordt anders behandeld dan gewoon sparen of beleggen. Daartoe wordt ook bekeken hoeveel mensen zich indekken tegen risico's op latere leeftijd. Trend in de sector was het bij elkaar komen van banken, verzekeraars en pensioenfondsen. De overheid koos er voor dit ook enige systeemruimte te geven met het herinrichten van de taken van de verschillende toezichthouders. In andere landen is soms gekozen dergelijke ruimte niet te geven en banken en verzekeraars strikt te scheiden. Dergelijke beslissingen hebben grote invloed op de interactiviteit in het systeem. Thematische informatie wordt in het algemeen verzameld bij het CBS. Verdieping wordt gevonden in opdracht van het ministerie ingezette studies, maar ook de spelers in de sector verzamelen gerichte informatie om beleid te vragen of zelf bepaalde spelers sterker te maken.

Toezichtinformatie

Er zijn verschillende financiële toezichthouders. De Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De PVK houdt prudentieel toezicht op in Nederland werkzame verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen, zodat verzekeraars en pensioenfondsen hun verplichtingen aan polishouders en pensioendeelnemers en -gerechtigden nakomen. DNB houdt prudentieel en bedrijfseconomisch toezicht op het kredietwezen (zoals Banken), toezicht op geldtransactiekantoren en bancaire trustdochters. De Nederlandse Bank heeft vergaande toezichthoudende bevoegdheden waaronder zelfs het tegenhouden van benoemingen van bestuurders van banken. De toezichtinformatie varieert van informatie over verslagstaten van verzekeraars en banken, risicoposities, solvabiliteit en liquiditeit tot de degelijkheid van de bijsluiters bij financiële producten.

Bij de toezichthouders is online te zien of bepaalde aanbieders de benodigde vergunning of registratie hebben. De toezichthouder heeft weliswaar het eigendom, maar het is in het belang van het systeem dat iedereen kan beschikken over deze informatie.

Systeeminformatie

Ordelijke financiële markten en stabiliteit in het financiële stelsel is de systeemdoelstelling in de financiële sector. Opvallend in de financiële sector is dat systeeminformatie en systeeminterventies in vergaande mate zijn overgedragen aan centrale banken. De toezichthouders beschikken over veel gezag. Doordat de toezichthouders zich lange tijd bewezen hebben, hebben de marktpartijen er vertrouwen in dat de gegevens niet misbruikt worden.

De centrale banken krijgen de doelstelling om ordelijke financiële markten te bevorderen en stabiliteit in het financiële stelsel te verzekeren. In Nederlanden (en Europa) heeft de centrale bank een duidelijk monetaire doelstelling, zoals het tegengaan van inflatie. In andere landen heeft de centrale bank een combinatie van terugdringen van inflatie en bevorderen van groei tot zijn taak. Het bekendste instrument daarbij is de rente, hoewel bij monetaire crises, zoals indertijd in Engeland of in Azië, ook andere instrumenten

beschikbaar zijn. Men kan denken aan de verplichting om reserves aan te houden, andere valuta aan te kopen om daarmee de prijs daarvan te verhogen. De lange termijnrente wordt overigens bepaald door marktpartijen. De rente die bedrijven betalen op obligaties is voor iedereen openbaar. Overheden zijn zelf partij door staatsobligaties uit te geven. De centrale banken gebruiken deze openbare kwaliteitsinformatie. Het vertrouwen van consumenten en ondernemers speelt een rol bij de beoordeling van de conjunctuur. Ook deze gegevens zijn niet zozeer van de centrale bank, maar van centrale bureaus voor statistiek.

De financiële bijsluiter kunnen we zien als een systeemgreep van de overheid.

De invloed van de overheid op de centrale banken is indirect doordat bij belangrijke zaken rond structuurtoezicht de ministers worden geïnformeerd. In de Euroregio is het de Europese Centrale Bank. De president van de ECB wordt benoemd door de directeuren van de nationale centrale banken.

Opvallend element

In Nederland is het systeemtoezicht opgedragen aan De Nederlandse Bank, die reeds lange tijd een positie onafhankelijk van de overheid heeft. Diezelfde onafhankelijke positie is gekozen voor de Europese Centrale Bank. Deze onafhankelijkheid van de politiek is voor marktpartijen belangrijk. Is lobby richting de politiek om de rente te verlagen (en zo bedrijven die geld willen lenen om investeren te steunen) succesvol, dan zien financiële partijen de markt als onvoorspelbaar en verwachten zij op lange termijn een gevaar voor hogere inflatie. Voordeel van onafhankelijkheid is dat spelers in de markt weten dat de politiek niet ingrijpt in de markt wat voor de lange termijn leidt tot minder inflatie en een lagere rente. Er zijn zelfs stemmen die beweren dat uitspraken van politici over verlaging van de rente een indirecte reactie teweeg brengen bij de president van de centrale bank. De president verlaagt dan juist niet de rente om zijn onafhankelijkheid te bewijzen. Dit geheel geeft spelers op de markt grote duidelijkheid omdat de politiek wordt gezien als een onvoorspelbare factor.

Bij de verzekeringsmarkt ontstond grote onrust toen de overheid zich bemoeide met de Vie d' Or zaak. Verzekeraars waren beducht voor wat de overheid met de informatie ging doen. Zij vonden dat de toenmalige verzekeringskamer geen informatie mocht overdragen aan de overheid, ook al waren de systeemgrenzen overschreden.

	Te volgen ontwikkeling	1 ^e eigendom
Systeem	monetaire ontwikkelingen, verschil korte en lange rente, inflatie en (nationaal) systeemtoezicht zodat niet nakomen verplichtingen van de ene financiële instelling geen gevolgen heeft voor	ECB, DNB

	andere financiële instellingen	
Toezicht	degelijkheid banken en verzekeraars, dekkingsgraden, nakomen informatieplicht, kwaliteit bestuurders banken,	(prudentieel toezicht op instellingen:) DNB, PVK, (gedragstoezicht:) AFM
Beleid	schuldposities particulieren, werkwijzen verzekeringstussenpersonen en kredietbemiddelaars, oudedagsvoorzieningen particulieren	Ministerie Financiën, (ev Ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid), koepels
Kwaliteit	Verhouding prijs/ kwaliteit van producten, reputatie van aanbieders, schuldposities	Diverse infobronnen aandelen, Consumentenbond, Vereniging Eigen Huis, Consument en Geldzaken, financiële instellingen

Het toezicht op verzekeringsinstellingen heeft een samenhang met de sector Gezondheidszorg, aangezien de ziektekostenverzekeraars optreden onder toezicht van de PVK. Ziekenfondsen vallen niet onder de PVK.

Voorbeelden van moral hazard waren te vinden in de Vie d' Or-kwestie: een levensverzekeraar die de grenzen opzocht en grote risico's nam. In de VS was de ondergang van de Savings and Loans Associations een voorbeeld. De overheid stond garant voor een groot bedrag, waardoor de instellingen veel risico's namen en de consumenten door niet van schrokken.

De balanced scorecard wordt door bedrijven actief in de sector wel gebruikt. Een dashboard met alle informatie is zeker niet aanwezig in deze sector. De overheid heeft wel waarborgen voor vertrouwen en interactiviteit geregeld, maar de informatie is voor het grootste deel in handen van andere partijen. De Macro Economische Verkenningen geven veel informatie over de financiële sector, maar de informatie wordt gezien als een bron op basis waarvan de overheid het eigen terrein moet regelen: het begrotingstekort, de ambtenarensalarissen, de sociale zekerheid. Lobby richting de overheid om de rente te verlagen is in Nederland vrijwel afwezig. De ervaringen zijn goed, maar het systeem is dan ook langzaam gegroeid naar een stabiel evenwicht, de toezichthouder heeft gezag en er is groot vertrouwen in de onafhankelijkheid. Al met al is het een goed voorbeeld van system governance.

Integrale sturing naar bepaalde doelen in de financiële sector zijn moeilijk te noemen. Waar met gezondheidszorg bereikt moet worden dat de gezonde levensverwachting toeneemt, zijn dergelijke doelen in de financiële sector niet aanwezig.

Telecommunicatie

De telecommunicatie is een sector die de laatste twintig jaar enorm in belang is toegenomen. Er is een overgang geweest van een monopolistische, aanbodgestuurde markt naar een veranderende, innovatieve markt. De toetredingsdrempel voor netwerkbedrijven is zeer hoog. De toetreding voor netwerkdienstenleveranciers is gemakkelijker (zij kopen capaciteit in op de netwerken en bieden telefonie of internettoegang aan), maar de drempel is nog redelijk omdat hoge volumes nodig zijn om winstgevend te kunnen opereren. De sector is innovatief niet alleen door nieuwe technieken, maar ook het ontwikkelen van nieuwe (SMS-) diensten. De grens tussen spraaktelefonie en Internet vervaagt doordat bellen via Internet binnen het bereik is gekomen, met grote gevolgen voor het toezicht dat is ingericht op kostenverschillen tussen binnen en buiten de regio bellen.

De overheid heeft er uitdrukkelijk voor gekozen niet aanspreekbaar te zijn voor de aansluiting van de "weduwe van Appelscha". Deze weduwe van Appelscha werd ten tijde van de liberalisatie vaak naar voren gebracht als een verantwoordelijkheid van de overheid om aansluiting en betaalbaarheid te garanderen. Middels een concessie is voor vaste telefonie wel geregeld dat iedereen een aansluiting kan krijgen op het vaste net. De betaalbaarheid is echter geen vraag meer voor de overheid. Men gaat uit van eerlijke prijzen en voorkomen van misbruik van marktmacht. De overheid weert ook klachten over marktpartijen als UPC en KPN af. Lobby bij de overheid is vervangen door argumentatie tegenover de toezichthouder.

Kwaliteitsinformatie:

Kosten individuele diensten, gebruikerstevredenheid, reputaties van aanbieders: er is veel informatie in de telecommunicatiesector om gebruikers te helpen een betere keuze te maken. In Het Verenigd Koninkrijk achtte de toezichthouder het zijn taak om de marktwerking te verbeteren door die informatie op haar site beschikbaar te stellen. In Nederland heeft de Consumentenbond het initiatief genomen om met marktpartijen te komen tot dergelijke informatie, maar dit is niet gelukt. Andere partijen die eigenaar zijn van kwaliteitsinformatie zijn Bellen.com en de Bond voor Telecommunicatie Grootgebruikers etc. Er is een nationale telecommonitor, maar dit is een bedrijfsinitiatief.

Beleidsinformatie:

In de sector wordt gerekend op de beweging door de diverse aanbieders. Doordat mobiel bellen, vast bellen en het gebruik van Internet met elkaar verweven raken is het moeilijk te voorspellen in welke richting de sector zich ontwikkelt. Er wordt wel standaard informatie verzameld. Dit betreft informatie over innovaties en andere technologische en marktontwikkelingen. Het ministerie van EZ volgt nadrukkelijk de innovaties en heeft als doelstelling de telecommunicatiestructuur hoogwaardig te laten zijn en innovaties en experimenteerruimte te bevorderen. Daartoe vergelijkt het ministerie de beschikbaarheid van hoogwaardige technologie bij marktpartijen met die van andere landen. Loopt Nederland

daarin achter dan ziet EZ reden om in te grijpen. Hoe die ingrepen er uit zien is niet helemaal duidelijk. In veel gevallen kiest men voor management by speech “Let op, Nederland loopt achter!” en het bij elkaar brengen van partijen.

Toezichtinformatie:

De OPTA is een regulerend toezichthouder die uitspraken doet over prijzen die de dominante aanbieders maximaal mogen berekenen. Kostprijzen voor telefonie, kostprijzen van apparatuur als centrales en andere “productieapparatuur”, gegevens over marktwerking in de sector en de marktordening zijn in handen van de toezichthouder. De OPTA beschikt over zeer veel informatie ten behoeve van de marktregulering. Deze informatie is voor zover het bedrijfsgegevens betreft niet openbaar, maar kostenontwikkelingen (die onderzocht worden door externe organisaties) worden vrijwel altijd op de site beschikbaar gesteld. De OPTA houdt graag transparant op welke informatie zij zich baseert. De OPTA heeft nog niet zoveel gezag als de Nederlandse bank. Vanuit de sector is vaak kritiek op de toezichthouder en op verschillende manieren willen spelers de OPTA beïnvloeden, bijvoorbeeld met een dreigement om investeringen te verplaatsen naar het buitenland, waardoor de innovativiteit van de sector zal verminderen.

Op de site van de OPTA is te zien welke dienstverleners geregistreerd en gecertificeerd zijn.

Systeeminformatie:

Dit betreft zekerheid van de concessie, de stabiliteit van de telecommunicatievoorzieningen, de marktwerking en dekking van de telefonienetwerken. De toegankelijkheid van telefonie voor burgers en de risico's van uitval horen bij de systeeminformatie. Er lijkt echter geen duidelijke eigenaar daarvan te zijn. Het ministerie van Economische Zaken stelt dat ze zich inzet voor “een ordening van de markt voor ICT infrastructuur voorzieningen, op zo'n manier dat burgers en bedrijven kunnen vertrouwen op een voldoende en hoogwaardige infrastructuur”. Bij de keuze voor het aantal uit te geven vergunningen voor mobiele telecommunicatienetwerken speelde de informatie over marktwerking een rol. Daar had de overheid een dubbelrol: minder vergunningen verhoogde de prijs van een vergunning, meer vergunningen verhoogde de marktwerking, maar verlaagde de prijs. Deze dubbelrol heeft natuurlijk ook te maken met het feit dat de markt nog niet stabiel was en nog in ontwikkeling is.

Voor zover wij weten worden er geen gegevens verzameld over het vertrouwen en uitvalrisico's. Wel zijn er waarschijnlijk scenario's voor noodinterventies. Ook zijn er gegevens over dekking van mobiele netwerken, aangezien dit contracten betreft van de overheid met de aanbieders. De Europese standaard voor mobiele telefonie heeft enorme invloed gehad op de groei.

Een voorbeeld van moral hazard stamt van ver terug: de eigenaar van de telefonieconcessie in Amsterdam investeerde niets in het netwerk omdat het toch overgenomen zou worden door de overheid of een ander. Het netwerk werd verwaarloosd. De hoge betalingen voor UMTS-netwerken waren wellicht ook een vorm van moral hazard: de schuldposities liepen zo hoog op dat de aandeelhouders en banken de rekening toegeschoven kregen.

	Te volgen ontwikkeling	1 ^e eigendom
Stelsel	Zekerheid van de concessie, risico's van uitval	EZ - HDTP
Toezicht	Eerlijke kostentoekening door partijen met een dominante marktpositie, prijsregulering voor partijen met een dominante marktpositie, marktontwikkelingen, privacybescherming	OPTA
Beleid	Marktanalyses, innovaties, kostenontwikkelingen	EZ-HDTP en OPTA (OPTA is een regulerend toezichthouder die daardoor ook beleid maakt, bijvoorbeeld over kostentoe rekeningen)
Kwaliteit	Verhouding prijs/ kwaliteit van producten, reputatie van aanbieders	Consumentenbond, BTG, bellen.com,

De toezichthouder OPTA heeft steeds meer gezag. De onafhankelijkheid van de OPTA is echter nog niet algemeen geaccepteerd. De vrije keuze van de consument is gering. Voor vaste telefonie is er eigenlijk geen alternatief voor de KPN. Bij de mobiele markt is de keuze wel degelijk aanwezig, ondanks het geringe aantal aanbieders en de dominantie van Vodafone en KPN. De ondoorzichtigheid van de markt is nog groot en de mobiele aanbieders binden de klanten voor langere tijd. Het geheel kan niet gezien worden als echte vorm van system governance, delen zoals de mobiele markt wel degelijk.

Het integrale doel dat het ministerie van EZ formuleert over innovatie en een hoogwaardige infrastructuur is goed door middel van beleidsinformatie te monitoren.

Elektriciteit

De elektriciteitssector zit middenin een liberalisatieproces. De kleingebruiker kan alleen nog kiezen tussen gewone stroom van het distributiebedrijf in de eigen regio en groene stroom

van een andere aanbieder. De grootgebruikers hebben veel meer keuzemogelijkheden. De angst voor falen van de elektriciteitsvoorziening is groot. De stroomstoringen in de VS geven veel mensen te denken. De toename in storingen in de op zich zeer betrouwbare energievoorziening in Nederland heeft bevestigd dat deze aandacht van belang is.

De toezichthouder in de sector is de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe). Deze reguleert de prijzen in de sector, aangezien er geen keuze is en zal zijn tussen meerdere distributiebedrijven.

Kwaliteitsinformatie

De grootgebruikers beschikken over de kosten en kwaliteitsverschillen. Kleingebruikers kunnen nog niet kiezen, maar er is reeds enige tijd gewerkt aan het opbouwen van kwaliteitsinformatie. Tot dan kiezen zij op prijs en imago. De Consumentenbond nam het initiatief om met de sector te komen tot een kwaliteitskaart. Uiteindelijk is die er nog niet gekomen. De toezichthouder heeft nu op zich genomen deze kwaliteitsinformatie openbaar te maken voor alle gebruikers.

Beleidsinformatie

Voor de sector en de overheid is het van belang dat de investeringen in de sector op peil blijven, in de productie, het transport en de distributie aangezien men een hoogwaardige en innovatieve energiesector wil. In de telecommunicatiesector twijfelt men niet aan die investeringen, in de energiesector wel. Deze worden nauwlettend gevolgd door de sector en het ministerie.

Toezichtinformatie

De marktwerking in de sector wordt gevolgd met de Momed marktwerkingsmonitor. De toezichthouder dient echter niet alleen de marktwerking te volgen, maar beschikt in detail over informatie over prijsontwikkelingen. De toezichthouder werkt niet alleen aan prijsregulering maar doet ook aan kwaliteitsregulering.

De beheerders van de elektriciteitsnetten zullen in 2004 dan door onderlinge vergelijking niet alleen op de efficiëntie van de bedrijfsvoering worden beoordeeld, maar ook op de betrouwbaarheid van het netwerk. DTe geeft daarbij de afnemer de keuze voor kwaliteit. De toezichthouder heeft gekozen om de kwaliteitsinformatie voor de spelers openbaar te maken. De aanpak lijkt op de werkwijze van de Onderwijsinspectie. Deze wil eventueel wel minimumnormen stellen, maar hecht veel meer waarde aan de interactiviteit tussen de spelers.

“Bij dit instrument wordt getracht het door de netbedrijven gevoerde kwaliteitsbeleid transparanter te maken. Door afnemers meer inzicht te geven in de prestaties van netbedrijven, kan de invloed van afnemers op de keuzes van het netbedrijf worden vergroot. Daarnaast kan het vergelijken van de prestaties tussen netbedrijven onderling prikkels genereren om goede kwaliteit te leveren (“regulation by embarrassment”). Het voordeel van deze aanpak is dat de toezichthouder geen expliciete normen en prikkels voor kwaliteit hoeft op te stellen.” (DTe 2002)

Deze kwaliteitsregulering heeft als doel de betrouwbaarheid van de Nederlandse elektriciteitsnetwerken te waarborgen. Via de gepresenteerde methodiek beoogt DTe

netbedrijven een afweging te laten maken tussen de kosten en de opbrengsten van betrouwbaarheid. De extra kosten om een hogere betrouwbaarheid te realiseren moeten opwegen tegen de voordelen voor consumenten doordat de kwaliteit van het netwerk toeneemt en het aantal stroomstoringen afneemt. Op deze manier wordt het maximaal wenselijke kwaliteitsniveau geleverd tegen de best mogelijke prijs. Hierdoor loopt de kwaliteitsinformatie en toezichtinformatie door elkaar.

Systeeminformatie

De betrouwbaarheid en deugdelijkheid van de energievoorziening wordt door iedereen gezien als van zeer groot belang niet zozeer voor de sector, maar voor de economie. Er is ook aandacht voor de prijs en kwaliteit die kleingebruikers krijgen voorgelegd om te voorkomen dat de keuzeruimte van grootgebruikers ten koste gaat van andere gebruikers.

	Te volgen ontwikkeling	1 ^e eigendom
Stelsysteem	Zekerheid van de concessie, risico's van uitval	EZ - DTe
Toezicht	Eerlijke kostentoerekening door partijen met een dominante marktpositie, prijsregulering voor partijen met een dominante marktpositie, marktontwikkelingen	DTe
Beleid	Marktanalyses, innovaties, kostenontwikkelingen	EZ en DTe (DTe is een regulerend toezichthouder die daardoor ook beleid maakt, bijvoorbeeld over kostentoerekeningen)
Kwaliteit	Verhouding prijs/ kwaliteit van producten, reputatie van aanbieders	DTe, Consumentenbond

Het is de ambitie van de toezichthouder om zich uiteindelijk te beperken tot het controleren van een minimumkwaliteitsniveau. Dat zou wijzen op een wens om te komen tot een systeem dat in de richting gaat van system governance, waarbij de partijen zelf de kwaliteit prikkelen. De toezichthouder grijpt alleen in als de kwaliteit onder een minimumniveau komt.

Openbaar Vervoer

In 2000 is een nieuwe Wet Personenvervoer geïntroduceerd. Met de nieuwe Wet wordt beoogd marktwerking en concurrentie te introduceren in het (gemeentelijk) openbaar vervoer. Eén van de gevolgen van deze doelstelling is dat er een scheiding tot stand wordt gebracht tussen het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap in het gemeentelijke OV. De opdrachtgevers gaan optreden als concessieverleners. Zij moeten over voldoende kennis beschikken om de voorwaarden voor concessieverlening te kunnen formuleren en uit de verschillende bidders op de concessie de beste te kunnen selecteren. Zij zijn de vervoersautoriteiten die aangeven wat zij van vervoersbedrijven willen en een vervoerder kiezen die voor een bepaalde tijd het openbaar vervoer in de regio verzorgt.

Onderscheid gaat niet op: geen sprake van system governance

De invulling van het openbaar vervoer maakt het lastig om het onderscheid systeem-informatie, toezichtinformatie, beleidsinformatie en kwaliteitsinformatie scherp te stellen. De vragers zijn hier immers niet de consumenten, zij hebben geen keuze anders dan tussen verschillende vervoersmodaliteiten. De OV-autoriteiten maken een keuze en hebben daarvoor kwaliteitsinformatie nodig. Zij moeten tevens vaststellen welk beleid zij willen voeren om het openbaar vervoer te bevorderen (of de kosten te verlagen). Zij controleren eveneens of de concessie die verleend is goed is uitgevoerd.

Het zou ook moeilijk gaan om de individuele klanten een keus te laten maken. Dat is strijdig met het collectieve karakter. Wel is er een scherp onderscheid te maken tussen de rol van het Rijk en van de OV-autoriteit. Beide hebben behoefte aan verschillende soorten informatie over het openbaar vervoer. De OV-autoriteit is degene die de keuze maakt voor een aanbieder, het Rijk kijkt naar het systeem.

OV-monitor www.ov-monitor.nl/

Als gevolg van die decentralisatie van het openbaar vervoer en gelet op de doelstellingen van de Wet Personenvervoer 2000, ontstond op landelijk niveau de behoefte aan eenduidige informatie over de prestaties van het openbaar vervoer in Nederland. De OV-monitor geeft invulling aan die behoefte en zal hiermee de 35 OV-autoriteiten, in hun rol als concessieverlener, beleidsinhoudelijke en beleidstoetsende ondersteuning kunnen bieden.

Het Rijk kan de data van de OV-monitor gebruiken ter verantwoording van het beleid aan de Tweede kamer. De informatie komt zoveel mogelijk uit centrale bronnen, zoals het CBS en OV-Reisinformatie. Als centrale bronnen niet toereikend zijn, leveren decentrale overheden informatie aan. Een klantenbarometer peilt de mening van de reizigers. De OV-monitor is niet voor iedereen maar wel breed beschikbaar en samengesteld uit data van verschillende eigenaren.

Kwaliteitsinformatie

Deze kan bestaan uit diverse informatie over de kwaliteit: stiptheid, tevredenheid, zitplaatsen, haldedichtheid, informatie bij vertragingen. ROVER, Consumentenbond en ANWB zijn weliswaar partijen die zich op dit terrein begeven, maar het is geen informatie om individuen een betere keuze te laten maken. De kwaliteitssturing is niet beïnvloedbaar door de klanten. Omdat de OV-autoriteit inkoopt moet hij de kwaliteit voor een aantal jaren vooruit toetsen en afwegen tegen de kosten. De afweging is zeer lastig omdat de aanbiedingen die de vervoerders doen moeilijk te toetsen zijn. Uiteindelijk maakt de autoriteit wel een inschatting over de prijs/kwaliteitsverhouding. Tijdens de uitvoering van de concessie zal er ook informatie moeten zijn over de kwaliteit, voor zover daar in de concessie afspraken over gemaakt zijn.

Beleidsinformatie

Dit betreft informatie over de kostenontwikkelingen in het algemeen. Dat is immers belangrijke inbreng bij de beoordeling van de aanbiedingen voor een nieuwe concessie. Het kan informatie betreffen zoals de mogelijke winst van wijzigingen in de lijnvoering en hoe lang het duurt voor deze leiden tot extra persoonskilometers. Er is daarvoor een monitor vervoersmanagement. Deze monitor wordt jaarlijks samengesteld in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie is echter niet de enige adressant van deze monitor; ook provincies, kaderwetgebieden, regionale adviespunten en wellicht ook gemeentes en bedrijven zullen interesse hebben in de voortgang en de effectiviteit van het vervoermanagement.

Toezichtinformatie

In het verleden werd meer gestuurd op input. De vervoerbedrijven moesten via een Uniform Rekenschema werken. Dat betekende dat hun jaarrekeningen volgens vaste regels opgemaakt moesten worden. Dat maakte de financiële kwaliteit van de bedrijven inzichtelijker. Bij de verandering van de Wet Personenvervoer paste dit niet meer. Daardoor is het echter lastig om een goed beeld te krijgen van de diverse bedrijven.

Inmiddels komen de vervoerautoriteiten enigszins terug op de gegeven vrijheid. Zo dienen in de toekomst bedrijven op een aparte manier verantwoording af te leggen als de winst uitkomt boven 3% van de totale inkomsten.

Toezichtinformatie kan ook informatie over handhaving van veiligheidsprotocollen betreffen. Eveneens zijn de mate van concurrentie en onderlinge afstemming vormen van toezichtinformatie.

Systeeminformatie

Dit zijn globale gegevens, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de modal split, toegankelijkheid voor kwetsbare groepen, veiligheid, reizigerskilometers. Opvallend gegeven dat onlangs in de aandacht kwam is de OV-regio-overschrijdende lijnen. Door de gekozen aanpak verdwijnen deze lijnen. Het is voor de individuele aanbieders interessanter de lijnen op te knippen. Het concept van de Interliner dreigt zo te verdwijnen. ROVER schreef hier

begin 2003 het ministerie al over aan (ROVER 2003)¹. We kunnen dit zien als een vorm van systeem-informatie omdat het een instabiliteit van het systeem weergeeft.

	Te volgen ontwikkeling	1 ^e eigendom
Systeem	Ontwikkeling modal split, toegankelijkheid OV, veiligheid, afstemming binnen en buitenregio, afstemming trein - bus	Min VenW
Toezicht	Financiële controle, veiligheidsprotocollen, rijtijden etc	Vervoersautoriteiten, Inspectie V en W
Beleid	Marktanalyses, innovaties, kostenontwikkelingen	Vervoersautoriteiten, min V en W
Kwaliteit	Verhouding prijs/ kwaliteit van producten, reputatie van aanbieders	Vervoersautoriteiten, belangenorganisaties

De opbouw van de OV-monitor is een mogelijk object van studie. Vooral is het belangrijk om te kijken naar het eigendom van de gegevens. Er is echter geen sprake van een omslag naar vraagsturing zoals die wel in de Volksgezondheid bezig is.

Het integrale doel van een afgestemd en betaalbaar openbaar vervoer dat de concurrentie met de auto aankan lijkt niet meer te spelen. Ook het integrale beeld van regio-overschrijdende lijnen lijkt weggedrukt door de manier van monitoren.

In het Verenigd Koninkrijk zag de toezichthouder hoe treinen van verschillende maatschappijen elkaar liever geen voorrang gaven om zo zelf geen vertraging op te lopen. Men rekende op de toezichthouder om in te grijpen. Dit leidde tot een toename van het aantal spoorwegongevallen. Bij het ongeval bij Ladbroke Grove in 1999 kwamen 31 personen om het leven. Onderzoek naar de treinveiligheid wees uit dat de focus op een goede prestatie de focus op de veiligheid vermindert. (HSC 2001)

¹ ROVER persbericht 21/1/2003 op www.rovernet.nl

Onderwijs

Het onderwijsbeleid van de laatste jaren kenmerkt zich door deregulering en decentralisatie. Machtsverhoudingen tussen centrale overheid, lokale overheden, scholen en ouders verschuiven. Scholen worden autonomer, ouders en leerlingen krijgen meer te kiezen. Er is een omslagperiode gaande waarin ouders geen genoeg meer nemen met hun traditionele rol aan de zijlijn. Deze omslag heeft consequenties voor de behoefte aan informatie. De sector is interessant. De overstap van feed-forward (het ministerie bepaalt) naar feed back ingezet is door een samenspel van een bezorgde ouder en de Inspectie. De ouder stapte naar de rechter om informatie over de kwaliteit van de school openbaar te krijgen en de Onderwijsinspectie besloot dit aan te grijpen om de sturing te veranderen. De onderwijsinspectie heeft een omslag gemaakt. De burger is zelf de beste toezichthouder: dat werd het uitgangspunt bij de Onderwijsinspectie. *“We zochten middelen om mensen zelf te laten oordelen en te verbeteren in plaats van alles te willen beheren.”* (Van Bijlert en Albeda 2002) Deze werkwijze is voor veel toezichthouders een inspiratiebron.

Het is aan de ouders hoe zij hun kind opvoeden en het is ook aan de ouders om een school te kiezen die het best bij deze opvoeding past. Sinds het invoeren van landelijk vergelijkbare toetsen en het openbaar maken van inspectiegegevens werd duidelijk dat de kwaliteit van scholen van elkaar verschilt. Ouders worden zich ervan bewust dat een goede school geen vanzelfsprekendheid is. Ouders zijn voor informatie over het onderwijs meestal afhankelijk van indirecte oncontroleerbare en daardoor minder betrouwbare informatiebronnen.

Het onderwijs bestaat uit onderscheiden deelmarkten. In het basisonderwijs is de vrijheid om zelf een school te stichten een groot goed. Daarnaast vormde het gemeentebestuur het bestuur van de openbare scholen. De overheid heeft vastgelegd aan welke eisen men moet voldoen om een school te kunnen stichten en handhaven. In het hoger en wetenschappelijk onderwijs heeft de overheid een veel grotere rol gehad in het plannen en ontwikkelen van onderwijsvoorzieningen. Niet elke stad kan een opleiding voor diergeneeskunde oprichten.

Kwaliteitsinformatie

De kwaliteitsinformatie is divers. Het gaat om het onderwijssysteem, de denominatie, de focus op kwaliteit of creativiteit. Ouders hebben behoefte aan een breed spectrum van kwaliteitsinformatie. De Onderwijsinspectie levert veel goede informatie. Dit betreft informatie over de prestaties van de leerlingen op school afgezet tegen de prestaties die verwacht mogen worden van de schoolpopulatie. Doel is de scholen te laten komen tot betere prestaties, ook waar de minimumnormen voor goed onderwijs (zo die er zijn) gehaald worden. De Inspectie is zeker niet de enige partij die zorgt voor kwaliteitsinformatie.

Gemeenten geven cito-scores, het aantal leerlingen en de weging van de leerlingen van scholen –een maat voor de verwachte achterstand- en verwijzen naar de websites van de scholen. Een voorbeeld is dat van www.onderwijs.amsterdam.nl/schoolcito.jsp. Scholen bieden informatie ondermeer door het verplichte schoolbeleidsplan, waarin ondermeer de pedagogische visie maar ook buitenschoolse activiteiten en kosten staan weergegeven.

Inzicht in de kosten van het boekenpakket en het schoolgeld ontbreekt nu. De onderwijsinspectie ziet dit (terecht) niet als zijn taakveld, maar geeft toe dat dergelijke informatie belangrijk is om een keuze gebaseerd op prijs en kwaliteit te kunnen maken. De stichting Open Boek ijvert voor het vrijgeven van kwaliteitsinformatie over schoolboeken. Dit ten bate van de keuze van schoolleiding en ouders/medezeggenschapsraad.

Beleidsinformatie

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen volgt de meningen van mensen over de onderwijskwaliteit, de prioriteit die men er aan geeft. Verder kijkt men naar kostenontwikkelingen. Het opleidingsniveau van de bevolking is een gegeven dat voor het ministerie van Onderwijs van belang is maar ook nauwlettend gevolgd wordt door de ministeries van EZ en SZW. Cfi is de uitvoeringsorganisatie belast, als agentschap van het ministerie, met de uitvoering van de regelgeving op het gebied van de bekostiging en het verzamelen van informatie. De *bekostiging* omvat de financiering van een kleine 9000 instellingen. Daarmee is ruim 20 miljard euro per jaar gemoeid. De andere hoofdtaak betreft de verzameling, bewerking en overdracht van (vooral kwantitatieve) *gegevens* van en voor diezelfde onderwijsinstellingen. De verzamelde gegevens zijn noodzakelijk voor zowel de bekostiging als voor beleidsontwikkeling.

Toezichtinformatie

De Onderwijsinspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs van (bijna) alle onderwijsinstellingen en heeft tot taak de kwaliteit te bevorderen. Daarnaast bekijkt de inspectie of de scholen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. De inspectie heeft als taak om elke school te stimuleren een zo hoog mogelijke kwaliteit te bereiken. Daarom geeft de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de inspectie de opdracht om niet alleen het naleven van de wettelijke voorschriften te controleren, maar ook te letten op een aantal andere aspecten van kwaliteit die specifiek betrekking hebben op het functioneren en presteren van de individuele school.

Systeeminformatie

Het ministerie volgt de vaardigheid van schoolbesturen om te kunnen zien of de sector zichzelf goed kan redden. Verder kijkt men naar de kwaliteit van het onderwijssysteem. Nauwlettend wordt gevolgd of de vrijheid van onderwijs (vastgelegd in artikel 23 van de grondwet) in stand blijft (en wat de vrijheid precies wel en niet moet inhouden).

	Te volgen ontwikkeling	1 ^o eigendom
Systemen	kosten onderwijssysteem, kwaliteitsniveau in relatie buitenland, mogelijkheden om te kiezen	Min OC&W,

Toezicht	Controle deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden, Controle onderwijskwaliteit,	Inspectie Onderwijs
Beleid	Marktanalyses, innovaties, kostenontwikkelingen, Opleidingsniveau bevolking, keuze voor exact	Ministerie OC&W, (ministerie EZ, ministerie SZW)
Kwaliteit	Verhouding prijs/ kwaliteit van producten, reputatie van aanbieders	Ouders, schoolbestuurders

Casus: informatie over prestaties van woningcorporaties

De woningcorporaties hebben we toegevoegd omdat deze een interessante casus opleveren voor de informatievoorziening. Net als in het onderwijs bij de scholen is de zelfstandigheid van de woningcorporaties toegenomen. Het eerstelijns toezicht op de lokale volkshuisvesting kwam in 1993 echter grotendeels bij de gemeenten. Deze hadden slechts lokaal een beeld van de prestaties. Een landelijk overzicht ontbrak. Wel had het Rijk voor de landelijk werkzame corporaties de (financiële) eerstelijns toezichtsfunctie. De Algemene Rekenkamer oordeelde in 1996 hard over het toezicht op de corporaties (ARK 1996). Zij concludeerde dat het nieuwe systeem van toezicht in de sociale huursector in de eerste werkingsjaren onvoldoende functioneerde. Het ministerie van VROM had niet genoeg inzicht in de prestaties van de woningcorporaties en in het toezicht daarop door de gemeenten.

De Algemene Rekenkamer meende dat bij het Rijk onvoldoende bekend was of lokale partijen zich voldoende inspannen om zo zuinig mogelijk te zijn. Hoewel de blik van de Rekenkamer gericht was op het Rijk, geldt dit eveneens voor de gemeenten. Omdat corporaties zowel intern als onderling verschillende waarderingsgrondslagen hanteren zijn prestaties onvergelijkbaar.

Na dit rapport is het toezicht veranderd. Sinds 1998 ligt er meer nadruk op prestatieafspraken. Gemeenten hebben vanaf 1998 geen rol meer in het toezicht. Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) beoordeelt voortaan met het oog op het financiële toezicht de financiële positie van individuele corporaties.

Bewoners hebben eigenlijk geen beeld van de kwaliteit van de corporaties. Men kent de eigen corporatie. Doordat men kiest voor een bepaalde stad en niet voor een specifieke corporatie is de sturing op kwaliteit door bewoners gering.

Bijlage 2 Literatuur

Albeda, H.D. "Vierenhalf jaar OPTA" in I&I nummer 2 2002 Amsterdam: Cramwinkel 2002

Algemene Rekenkamer "Toezicht op woningcorporaties" Tweede Kamer 24871 nr 2 1995
1996, Den Haag: Sdu 1996

Audit Commission "Local Authority 1999/00 Performance indicators audit guide", London: AC
1999

Ambtelijke commissie toezicht (Commissie Borghouts) "Vertrouwen in onafhankelijkheid"
Den Haag: Ministerie BZK, 2000

Van Bijlert, J.B.W. en Albeda, H.D. "Transparantie doorzien", Amsterdam: Stichting
Rekenschap, 2002

College toezicht zorgverzekeringen, werkgroep doelmatigheid "Toezicht op doelmatigheid,
een visie in ontwikkeling" Amstelveen: CTZ, 2002

Commissie Terugdringing Administratieve Lasten Zorgsector . "Minder regels, meer zorg"
Den Haag: Ministerie VWS, 2002

Delnooij, D. e.a. "Bakens zetten" Den Haag: Ministerie VWS, 2002

Dienst Toezicht en Uitvoering Energie "Consultatiedocument Regionale Netbedrijven
Elektriciteit 2002" Den Haag: DTe, 2002

Hart, O., Schleifer, A. en Vishny, R. "The proper scope of government, theory and an
application to prisons", The Quarterly Journal of Economics, Cambridge: MIT press,
november 1997

Health & Safety Commission "The Ladbroke Grove Rail Inquiry", London: HSC 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties "Kaderstellende visie op toezicht"
Den Haag: ministerie BZK, 2001

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport "Vraag aan bod", Den Haag: ministerie
VWS, 2001

ROVER "Persbericht 21/1/2003" op www.rovernet.nl Amersfoort: ROVER, 2003

Tweede Kamer Algemene financiële beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota
2004 Handelingen 2003-2004, nr. 7, Den Haag: Sdu, 2003

Vuursteen, K. "Naar een nieuw beleid voor consumenten" in: Winsemius, P., Van Driel,
Leijnse, Vuursteen "Naar een nieuwe maatschap", Den Haag: ministerie EZ, 2001