

Het wat, waarom en hoe van vraagsturing

PROF. DR. A.L. BOVENBERG¹

Naast een definitie, geeft de econoom Bovenberg een zorgvuldige afweging van de kansen, dilemma's en budgettaire risico's van vraagsturing. Vraagsturing past zijns inziens goed bij het christen-democratische gedachtegoed. Het biedt burgers en maatschappelijke instellingen meer eigen verantwoordelijkheid. Zowel de vraag- als de aanbodzijde worden ontvoegd. De overheid geeft enerzijds verantwoordelijkheden terug aan burgers. Anderzijds wordt een publieke kerntaak – het garanderen van de publieke gerechtigheid – door het bewaken van de toegankelijkheid van minimumvoorzieningen op een nieuwe manier vormgegeven. De rol van de overheid verandert van producent van diensten naar het beschermen van kwetsbare burgers. Bovendien is aantrekkelijk dat ruimte ontstaat voor een moreel appèl op burgers door kleinschalige, inspirerende instellingen met een duidelijke identiteit.

Economisch gezien vereist een succesvolle invoering van vraagsturing: kostprijzen, goed toegeruste burgers, transparante informatie, en herverdeling op basis van verifieerbare, niet-manipuleerbare indicaties. Omdat niet overal aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan vraagsturing niet overal in dezelfde mate en met dezelfde snelheid worden ingevoerd. Verder – zo waarschuwt Bovenberg – is vraagsturing geen panacee voor een aantal fundamentele spanningenvelden, zoals die tussen eigen verantwoordelijkheid en solidariteit. Er zijn ook budgettaire risico's. Niettemin gaat het hier zijns inziens om een uitdagende agenda voor de toekomst.

Wat is vraagsturing?

Bij vraagsturing draagt de overheid een budget over aan burgers in de vorm van geld of rechten. Burgers zoeken vervolgens zelf de aanbieder, waarbij concurrerende aanbieders vrij kunnen toetreden en over een ruime beleidsvrijheid beschikken om aan de wensen van burgers te voldoen. Door met de voeten te stemmen, oefenen burgers direct invloed uit op de aard en kwaliteit van het aanbod. Het budget is in de meeste gevallen vast (genormeerd) en niet afhankelijk van de individuele uitgaven aan het betreffende goed.

Bij aanbodsturing, daarentegen, bepaalt de overheid een meestal gestandaardiseerd aanbod, vaak op basis van gedetailleerde kwaliteitsvoorschriften die de beleidsvrijheid van aanbieders aanzienlijk beperken. De directe invloed van de burger op de kwaliteit van de geleverde diensten is daarom klein. Ook is er vaak



PROF. DR. A.L. BOVENBERG

Tabel 1: Spectrum van financieringsvormen

	Aanbodgericht			Vraaggericht	
	Aanbod-financiering	Persoonsvolgend budget	Prijssubsidie	Persoonsgebonden budget	
				Voucher	Ongebonden besteding
Vrij besteedbaar budget?	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Vast bedrag?	Nee	Ja/Nee	Ja/Nee	Ja	Ja
Aanspraak in geld?	Nee	Nee	Ja	Ja/Nee	Ja
Vrije toetreding van aanbieders?	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Voorbeelden	Onderdelen van de zorg, wetenschappelijk onderzoek	Funderend en hoger onderwijs	Huursubsidie, hypotheekrenteaftrek, kinderopvang	Persoonsgebonden budget AWBZ, OV-studentenjaarkaart, HBO-voucher	Studiefinanciering, kinderbijslag

Bron: 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten', rapportage van de MDW-werkgroep vouchers en persoonsgebonden budgetten, Maart 2001.

sprake van gedwongen winkelen: de burger kan niet kiezen tussen verschillende instellingen en ontvangt het gestandaardiseerde aanbod in natura. Niet de genietter (het huishouden), maar de financier (de overheid) bepaalt de aard en kwaliteit van de geleverde diensten. Alleen via het politieke proces (het stemgedrag) kan de burger daar invloed op uitoefenen.

'Het essentiële verschil tussen vraag- en aanbodsturing is niet zozeer aan wie de overheid middelen verstrekt, maar de mate waarin de overheid aanbieders reguleert.'

Het essentiële verschil tussen vraag- en aanbodsturing is niet zozeer aan wie de overheid middelen verstrekt, maar de mate waarin de overheid aanbieders reguleert. Naarmate de overheid de beleidsvrijheid en toetreding van aanbieders minder inperkt, is er sprake van meer vraag- en minder aanbodsturing. Aanbieders kunnen zich dan meer richten op de wensen van de burgers in plaats van de overheid. Het verschil tussen aanbod- en vraagsturing is gradueel; in de praktijk is vaak sprake van mengvormen tussen vraag- en aanbodsturing. Zowel het *exit*-mechanisme (waarbij burgers stemmen met de voeten onder vraagsturing) als het *voice*-mechanisme (publieke, centrale besturing gebaseerd op de politieke democratie bij aanbodsturing) worden benut bij het sturen van het aanbod.² Zo stelt de overheid ook bij vraagsturing vaak minimumkwaliteits-eisen om de kwalitatieve toegankelijkheid van essentiële voorzieningen te garanderen. Verder introduceert de overheid ook bij aanbodsturing vaak enige concurrentie tussen aanbieders door onderlinge vergelijking van presentaties (*benchmarking*). Tabel 1 geeft een overzicht van verschillende mogelijke varianten. Deze ver-

schillen in de mate van vrijheid van zowel vragers (bij de besteding van het budget) als aanbieders (bij de toetreding tot de markt). Deze tabel illustreert de verschillende mogelijkheden met voorbeelden uit de praktijk. Zo blijkt dat de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs een belangrijke mate van vraagsturing impliceert in het funderend onderwijs.

Vraagsturing en marktwerking

Vraagsturing kan gezien worden als een vorm van marktwerking en deregulering. Aanbieders concurreren namelijk om de budgetten van burgers. Verder beschikken de aanbieders over een redelijk grote mate van beleidsvrijheid om in te spelen op de wensen van burgers en kunnen nieuwe aanbieders toetreden als zij erin slagen klanten te werven. De burger neemt zo de rol van de overheid over bij het sturen van het aanbod.

Vraagsturing valt echter niet samen met volledig vrije marktwerking. Verschillende vormen van marktfalen, zoals een onrechtvaardige verdeling, externe effecten en informatie-asymmetrie, nopen tot publieke interventie. Nieuwe vormen van regelgeving voorkomen ongewenste bijwerkingen van concurrentie en garanderen de toegankelijkheid van voorzieningen.

Solidariteit

In de eerste plaats financiert de overheid op grond van verdelingsoverwegingen meestal een (deel van het) budget dat de burger kan besteden. Zowel private als publieke financiering zijn te verenigen met vraagfinanciering. Solidariteitsoverwegingen kunnen resulteren in differentiatie van budgetten tussen huishoudens. Kwetsbare burgers (gehandicapten, jongeren uit een achterstandswijk) hebben recht op een relatief groot budget. Solidariteit kan verder vragen om regulering van aanbieders door een acceptatieplicht, een verbod op premiedifferentiatie, en vereveningsmechanismen die aanbieders met vooral dure klanten compenseren.

Merit goods

De besteding van het budget is veelal gebonden aan bepaalde goederen en diensten. Dit om onderwaardering van zogenaamde *merit goods* (zoals zorg, scholing, kinderopvang, of wonen) tegen te gaan.³ Alhoewel vraagsturing de keuzevrijheid van burgers vergroot (namelijk tussen verschillende aanbieders), impliceert vraagsturing dus niet noodzakelijkerwijs een onbegrensde keuzevrijheid. De binding van het budget aan een bepaalde besteding⁴ kan ook de verdeling van het budget binnen het huishouden beïnvloeden, zodat kwetsbare leden van het huishouden (bijvoorbeeld kinderen) worden beschermd.⁵ De bestedingsbinding van het budget kan dus op verschillende motieven gebaseerd zijn: op paternalisti-

sche overwegingen, het willen nastreven van positieve externe effecten of solidariteitsmotieven.⁶ Een gerelateerde beperking van het persoonsgebonden budget is dat het niet vrij verhandelbaar is. Het is bedoeld om bepaalde activiteiten van het huishouden mogelijk te maken en kan daarom niet aan andere huishoudens worden overgedragen.

Kwaliteitseisen

De overheid zal vaak aanvullende kwaliteitseisen stellen aan aanbieders. Dit is met name van belang wanneer de vrager de kwaliteit van de geleverde diensten niet goed kan beoordelen (informatie-asymmetrie) of bepaalde belangen (externe effecten) onvoldoende laat meewegen. Zo zal de overheid moeten controleren of de aanbieder het *merit good* (en niet een ander goed) levert aan de persoon aan wie het budget gebonden is.

Waarom vraagsturing?

Met vraagsturing komt meer keuzevrijheid en verantwoordelijkheid bij de burger te liggen. Burgers kunnen stemmen met de voeten. Dit stimuleert concurrerende ondernemers om hun toegenomen beleidsruimte te benutten om recht te doen aan de voorkeuren van burgers in plaats van zich primair te richten op gedetailleerde publieke regelgeving. De ontvoogding van de burgers kan bijdragen aan een revitalisering van het verstatelijkte maatschappelijke middenveld. Dit geldt met name voor instellingen op de terreinen van zorg, onderwijs en wonen die hun oorsprong vinden in particulier initiatief op basis van ideële motieven. De sterkere band met de klant versterkt de intrinsieke motivatie van werknemers als *professionals* gebaseerd op normen, waarden en beroepseer.⁷ De grotere ruimte voor experimenten (met bijvoorbeeld nieuwe werkvormen) bevordert bovendien creativiteit en ondernemerszin in de (semi-)publieke dienstverlening. Vraagsturing biedt verder meer maatwerk in een veelkleurige samenleving, zeker bij (semi-)publieke diensten als zorg en onderwijs. Dit zijn diensten waarbij waarden, normen, levensbeschouwing en zingevingsvragen een belangrijke rol spelen. Juist daar past de overheid terughoudendheid bij inhoudelijke regelgeving. Verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd aan een diversiteit van maatschappelijke organisaties die recht kunnen doen aan pluriforme preferenties in een heterogene samenleving. Zo ontstaan herkenbare organisaties met een duidelijk profiel en een duidelijke organisatiecultuur die burgers en werknemers aan zich binden.

De aanhoudende welvaartsstijging in een vitale particuliere marktsector waar de klant koning is, vergroot de eisen van burgers aan de dienstverlening in de gezondheidszorg en het onderwijs. De dienstverlening in deze sectoren heeft geen gelijke tred kunnen houden met de kwaliteit die men gewend is in de particulie-

'De ontvoogding van de burgers kan bijdragen aan een revitalisering van het verstatelijkte maatschappelijke middenveld.'

re sector. In plaats van de confectie van een uniform dienstenaanbod is behoefte aan maatwerk. De maatschappelijke bovenlaag dreigt zich daarom aan de publiek-gefinancierde systemen te onttrekken, ook al omdat de eisen van de budgettaire beheersbaarheid en toegankelijkheid het publieke systeem versjofelen. Vraagsturing biedt deze groepen meer waar voor hun geld.

Vraagsturing draagt ook bij aan de emancipatie van kwetsbare groepen. In plaats van dat een paternalistische overheid bepaalt wat goed is, kunnen deze burgers zelf kiezen tussen verschillende aanbieders. Verder kan vraagsturing publieke middelen beter richten op de huishoudens die de middelen het hardst nodig hebben. De vraagfinanciering kan immers worden beperkt tot huishoudens met specifieke kenmerken.

Ook Europese integratie betekent een impuls voor vraagsturing. Met de internationalisering van markten (bijvoorbeeld in het hoger onderwijs) staat het subsidiëren van een beperkt aantal binnenlandse marktpartijen op gespannen voet met het verbod op staatssteun. Vraagsturing kan dan ook een uitvloeisel zijn van Europese regelgeving gericht op het creëren van een gelijk speelveld voor binnenlandse en buitenlandse aanbieders. Ook Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) bevordert (bijvoorbeeld in het hoger onderwijs) toetreding van nieuwe, soms buitenlandse, marktpartijen. Verder verlaagt ICT de kosten van productdifferentiatie en individuele, op maat gesneden, transacties. Tenslotte vergroot het de mogelijkheden om informatie te verstrekken over aanbieders. Dit versterkt de disciplinerende werking van het reputatiemechanisme, zodat minder hoeft te worden vertrouwd op strakke overheidsregulering.

Voorwaarden voor vraagsturing

Kostprijzen

Een genormeerd, vast budget dat niet afhangt van de individuele uitgaven aan een bepaalde dienst stimuleert de burger om kostenbewust in te kopen. De band tussen betalen en genieten is sterk: een keuze voor een relatief dure dienst voelt de burger direct in de eigen portemonnee. Dit legt de kosten-baten-, en de prijskwaliteitsafweging bij de burger. Zo neemt de burger de rol van overheid over in het disciplineren van aanbieders en het in de hand houden van de kosten. Het grotere kostenbewustzijn van de burger stimuleert de concurrentie tussen aanbieders.

Een genormeerd budget onderscheidt zich van een subsidie die (een deel van de) uitgaven aan een bepaald goed vergoedt. Zo'n prijssubsidie (zie ook tabel 1) is op zijn plaats wanneer ook boven een bepaald minimumniveau positieve externe effecten verbonden zijn aan het gebruik van een bepaald goed. Prijssubsidies beperken het kostenbewustzijn van de burger waardoor het budgettaire beslag van de prijssubsidies kan oplopen: hogere kosten kunnen immers (gedeeltelijk) op de

overheid worden afgewenteld.

De huursubsidie is een prijs subsidie voor wonen: de huursubsidie stijgt (tot een bepaald plafond) met de feitelijke huur. Door de huursubsidie te vervangen door een vast persoonsgebonden budget voor wonen vermindert de prikkel om relatief duur te wonen. Door tegelijkertijd de fiscale faciliteiten voor de eigen woning te beperken, kunnen de woonsubsidies over de hele linie omlaag. Dit voorkomt dat hogere inkomens de lagere inkomens uit de woningmarkt drukken, bevordert de neutraliteit tussen de huur- en de koopsector, en verbetert de toegang van jonge gezinnen tot de woningmarkt.

Toegeruste burgers

Aan de grotere eigen verantwoordelijkheid voor de burger onder vraagsturing hangt een prijskaartje. In de eerste plaats dient elke burger over voldoende informatie te beschikken om een goede prijs-kwaliteitsafweging te kunnen maken. Op ondoorzichtige markten met veel productdifferentiatie en complexe producten (bijvoorbeeld de markt voor ziektekostenverzekeringen) is dat niet vanzelfsprekend, zeker niet voor laaggeschoolden. Vaak zal de burger moeten leren verantwoorde, normatieve keuzes te maken: de burger dient te worden toegerust om aanbieders effectief tegenspel te bieden en relevante informatie te kunnen verwerken. Ook moet de burger eenvoudig over kunnen stappen van de ene aanbieder naar de andere en goedkoop contracten kunnen sluiten (denk bijvoorbeeld aan de administratieve rompslomp rondom de persoonsgebonden budgetten in de AWBZ). Vakbonden, consumentenverenigingen, levensbeschouwelijke organisaties, en andere bemiddelaars kunnen burgers hierbij helpen door informatie en administratieve hulp te verstrekken. Ze kunnen ook zelfregulering bevorderen in de vorm van bijvoorbeeld keurmerken en accreditatie. Ook kunnen collectieve arrangementen, zoals CAO's op bedrijfstakniveau, transactiekosten (bijvoorbeeld zoek- en leerkosten) beperken. Dit geldt met name omdat informatie nu eenmaal het karakter van een publiek goed heeft.

Verder kan de overheid een rol spelen bij het bevorderen van de concurrentie tussen aanbieders, bijvoorbeeld door het verlagen van drempels om op andere aanbieders over te stappen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) zal machtsconcentraties aan de aanbodzijde dienen te bestrijden. Dit betreft bijvoorbeeld ziekenhuizen die zich in het afgelopen decennium hebben omgevormd tot zorgconglomeraten. In verschillende zorgsegmenten kunnen kleinschalige behandelcentra de markt helpen openbreken. Specifieke toezichthouders kunnen de transitie van aanbod- naar vraagsturing faciliteren. Ook kan de overheid informatie ter beschikking stellen of marktpartijen verplichten gestandaardiseerde informatie te verstrekken. Bij nieuwe overheidsregulering is terughoudendheid geboden. Anders komt de verantwoordelijkheid voor keuzes toch weer bij de overheid te liggen.⁸ Vraagsturing vereist dat burgers een grotere eigen verant-

woordelijkheid nemen voor hun keuzes, ook als die keuzes verkeerd uitpakken. Vraagsturing resulteert onvermijdelijk in grotere verschillen in uitkomsten.

Indicatiestelling

Solidariteit vereist dat kwetsbare groepen worden gecompenseerd voor hogere kosten waarvoor men niet verantwoordelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om degenen die in dure regio's wonen of die door een gebrekkige gezondheid met hoge ziektekosten geconfronteerd worden. Om huishoudens voor deze kostenverhogende elementen te compenseren, dient de overheid impliciete herverdeling onder aanbodsturing (waarbij de goede risico's zich niet kunnen onttrekken aan solidariteit met de slechte risico's) te vervangen door expliciete herverdeling onder vraagsturing. Zo kan de overheid persoonsgebonden budgetten in principe laten afhangen van persoonlijke kenmerken die met deze kosten samenhangen (zoals bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling, leeftijd, regio).⁹ Om het kostenbewustzijn te bevorderen, dienen de budgetten onafhankelijk te zijn van de feitelijke individuele uitgaven.

Een goede indicatiestelling vereist dat de overheid de relevante persoonskenmerken (bijvoorbeeld gezondheidssituatie, inkomenspositie) tegen lage kosten kan verifiëren en dat burgers de kenmerken niet eenvoudig kunnen manipuleren. Is dat niet het geval, dan resulteert een aanzuigende werking in budgettaire risico's. Een goede indicatiestelling gebaseerd op verifieerbare informatie is dus van groot belang om toegankelijkheid te verzoenen met budgettaire beheersbaarheid. Bij het kiezen van de relevante kenmerken speelt een wezenlijke verantwoordelijkheidsvraag: zijn huishoudens verantwoordelijk voor hun achterstandspositie (cq. hun slechte risicoprofiel) of is die positie het gevolg van domme pech?

'De vraag is of de overheid bereid is de budgetten voor lagere inkomens te verhogen, zodat ook zij kunnen profiteren van de betere zorg die de midden- en hogere inkomensgroepen in een meer vraaggestuurd stelsel ongetwijfeld zullen eisen.'

Deze fundamentele discussie speelt niet alleen bij de relatie tussen levensstijl (bijvoorbeeld rookgedrag) en gezondheid maar ook bij de armoedeval.

Solidariteit met lage inkomens vereist dat deze worden gecompenseerd voor hun zwakkere gezondheid en dus hogere ziektekosten. Dit verdiept echter de armoedeval, omdat het minder aantrekkelijk wordt een achterstandspositie te ontvluchten. Zo bestaat een onontkoombare spanning tussen enerzijds het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid en kostenbewustzijn en anderzijds het garanderen van solidariteit met degenen die niet verantwoordelijk zijn voor hun achterstandspositie.¹⁰

Budgettaire risico's

Een vast budget voor iedere burger beperkt de budgettaire risico's. De individuele burger kan hogere kosten immers niet afwentelen op de overheid. Op individueel niveau is er dan ook geen sprake van een open-einderegeling. Op het ni-

veau van de economie als geheel kan dit anders liggen, omdat de budgetten voor kwetsbare groepen worden aangepast aan stijgende ambities met betrekking tot het minimumkwaliteitsniveau. Dit speelt met name wanneer de gemiddelde burger kiest voor kwalitatief hoge en dure voorzieningen.¹¹

De spanning tussen budgettaire en solidariteitsoverwegingen speelt bijvoorbeeld in de zorgsector. De vraag is of de overheid bereid is de budgetten voor lagere inkomens te verhogen, zodat ook zij kunnen profiteren van de betere zorg die de midden- en hogere inkomensgroepen in een meer vraaggestuurd stelsel ongetwijfeld zullen eisen. Wanneer de overheid de lagere inkomens compenseert voor hogere zorgkosten ontstaat op macro-economisch niveau in feite een openeinderegeling met alle budgettaire risico's van dien. Dit kan de overheid nopen (conform het profijtbeginsel) een grotere financiële bijdrage te vragen van de midden- en hogere inkomens voor de betere kwaliteit van de (semi-)publieke dienstverlening.¹³ De daarmee gepaard gaande herverdeling van rijk naar arm verdiept de armoedeval.¹⁴ Moeilijke keuzen dienen zich dan ook aan betreffende het opnemen van moderne medische technieken in het basispakket dat voor een ieder toegankelijk moet zijn (en waarvoor de lagere inkomens moeten worden gecompenseerd), het accommoderen van enige verschillen in zorgconsumptie tussen rijk en arm,¹⁵ en het introduceren van eigen bijdragen. Deze keuzes worden pijnlijker naarmate nieuwe medische technieken, vergrijzing, en een gespannen arbeidsmarkt (in samenhang met de wet van Baumol) de kosten van de zorg verder omhoog stuwten.

Soortgelijke dilemma's spelen bij de snelheid waarmee aanbodregulering in de zorg wordt opgeruimd. Hoe sneller dit gebeurt, hoe eerder een beter, ruimer zorgaanbod tot stand komt. Daar staan echter de risico's van aanzienlijke kostenstijgingen tegenover. Het reguleren van het aanbod betekende gedeelde smart.

Vraagsturing in de zorg verlegt de prioriteit naar het accommoderen van de preferenties van de middenklasse, maar resulteert wel in het dilemma tussen het beperken van de armoedeval en het garanderen van een redelijk gelijk voorzieningenniveau voor iedereen. Is de samenleving bereid om als prijs voor betere zorg voor een ieder grotere verschillen in zorgconsumptie te accepteren?

De transitie van aanbod- naar vraagsturing genereert nog een ander budgettaire risico. Het vervangen van gebonden prijs subsidies (bijvoorbeeld huursubsidies) door ongebonden overdrachten (fiscale huurkortingen) kan op korte termijn resulteren in een groter beslag op publieke middelen, ondanks het grotere kostenbewustzijn van burgers. Er kunnen namelijk goede redenen zijn de negatieve inkomenseffecten te repareren voor degenen die niet op de nieuwe spelregels hebben kunnen anticiperen, bijvoorbeeld degenen die in dure huurhuizen of in regio's met slecht functionerende woningmarkten wonen. Ook zullen privileges als gevolg van toetredingsbarrières vaak moeten worden afgekocht als het speelveld tussen beschermde aanbieders en nieuwe toetreders wordt rechtgetrokken.

Vraagsturing past goed bij het christen-democratische gedachtegoed. Het biedt burgers en maatschappelijke instellingen meer eigen verantwoordelijkheid, terwijl tegelijkertijd solidariteit wordt betracht.'

Rechtszekerheid en een betrouwbare overheid zijn duur. Ook hier is een afruil tussen het beperken van budgettaire kosten, het voorkomen van negatieve inkomenseffecten, en de snelheid waarmee de hervorming plaatsvindt.

Conclusies

Vraagsturing impliceert het herijken van verantwoordelijkheden. De overheid geeft enerzijds verantwoordelijkheden terug aan burgers. Anderzijds wordt een publieke kerntaak, het garanderen van de publieke gerechtigheid door het bewaken van de toegankelijkheid van minimumvoorzieningen, op een nieuwe manier vormgegeven. De rol van de overheid verandert van producent van diensten naar het beschermen van kwetsbare burgers. Vraagsturing past goed bij het christendemocratische gedachtegoed. Het biedt burgers en maatschappelijke instellingen meer eigen verantwoordelijkheid, terwijl tegelijkertijd solidariteit wordt betracht. Zowel de vraag- als aanbodzijde worden ontvoegd. Bovendien geeft vraagsturing ruimte voor een moreel appèl op burgers door kleinschalige, inspirerende instellingen met een duidelijke identiteit.

Succesvolle vraagsturing vereist kostprijzen, goed toegeruste burgers, transparante informatie, en herverdeling op basis van verifieerbare, niet-manipuleerbare indicaties. Omdat niet overal aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan vraagsturing niet overal in dezelfde mate en met dezelfde snelheid worden ingevoerd. Verder is vraagsturing geen *panacee* voor een aantal fundamentele spanningsvelden, zoals die tussen eigen verantwoordelijkheid en solidariteit.

Vraagsturing biedt een aantal belangrijke uitdagingen voor burgers, maatschappelijke instellingen en de overheid. Burgers en hun organisaties dienen verantwoordelijkheid te nemen voor hun keuzes, het disciplineren van aanbieders, en het articuleren van waarden en normen. Maatschappelijke organisaties moeten zich omvormen tot herkenbare organisaties met een duidelijke identiteit om zo burgers en werknemers te binden. Vraagsturing vereist een pakket van maatregelen: vergroten van transparantie, stimuleren van concurrentie, slechten van machtsposities en toetredings- en overstapbarrières, toerusten van burgers en aanbieders, omzetten van prijssubsidies in vaste budgetten, en het baseren van budgetten op verifieerbare, moeilijk manipuleerbare kenmerken. Dit is een uitdagende agenda voor de toekomst.

Prof. dr. A.L. Bovenberg is hoogleraar algemene economie en directeur van het 'Center for Economic Research' aan de Universiteit van Tilburg (UvT). Hij is ook als hoogleraar verbonden aan het Onderzoekscentrum voor Financieel en Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

Noten

1. De auteur dankt Evert Jan van Asselt, George Gelauff, Thijs Jansen en Jan Prij voor nuttig commentaar op een eerdere versie.
2. Ook onder vraagsturing kan het *voice*-mechanisme een rol spelen. Zo kunnen de consumenten via een gebruikersraad invloed uitoefenen op het beleid van maatschappelijke instellingen.
3. Wanneer de besteding van een budget gebonden is aan een bepaald goed of dienst, spreekt men in de literatuur over een *voucher*. Bij een *voucher*, zoals de OV-jaarkaart, staat het de ontvanger overigens vrij het geld dat wordt uitgepaard naar eigen inzicht te besteden. Zeker relatief kleine *vouchers* hoeven dus niet te resulteren in hogere uitgaven aan het bestedingsdoel. Zie ook D.F. Bradford and D.N. Shapiro, 1999, 'The Economics of Vouchers', *National Bureau of Economic Research Working Paper No.7092*.
4. Soms is er slechts een beoogd bestedingsdoel (zie de laatste kolom van tabel 1). Zo zijn de studenten vrij in de besteding van hun studiefinanciering. Huishoudens laten zich bij de besteding van de ongebonden overdracht van de kinderbijslag overigens wel degelijk leiden door het beoogde bestedingsdoel. Zie P. Koorevaar, 2000, 'Kinderbijslag voor kinderen', *Economisch Statistische Berichten*, Jrg. 85, Nr. 4263, blz. 546-547.
5. De keuzevrijheid kan ook worden beperkt om moreel gevaar te bestrijden. Zo kunnen burgers worden verplicht zich te verzekeren tegen ziektekosten om te voorkomen dat onverzekerde burgers een beroep moeten doen op de solidariteit van hun goedwillende medeburgers.
6. Voor een moderne verhandeling over *merit goods*, zie C.B. Mulligan en T.J. Philipson, 'Merit motives and government intervention: Public finance in reverse', *National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7698*. Ook deze bijdrage verklaart het gebonden karakter van de overdrachten uit het solidariteitsmotief: donoren (d.w.z. van de belastingbetalers die het budget uiteindelijk financieren) wensen bepaalde goederen te verstrekken aan kwetsbare huishoudens.
7. Meer concurrentie kan soms ook de intrinsieke motivatie uithollen. Instellingen die niet gericht zijn op het maken van winst kunnen dat voorkomen. Zij bieden toegewijde werknemers vertrouwen dat extra inspanningen ten goede komen aan consumenten in plaats van de kapitaalverschaffers. Zie A.L. Bovenberg en R. Gradus, 'De economie van moeder Theresa', *Economisch Statistische Berichten*, 15 juni 2001, blz. 516-519.
8. Daarbij komt dat de overheid alleen verifieerbare informatie kan gebruiken om de kwaliteit van de aanbieders te reguleren. Burgers kunnen daarentegen ook niet-verifieerbare informatie laten meewegen bij hun keuzes tussen verschillende aanbieders. Zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, 1999,

9. 'Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes', *Economisch Statistische Berichten*, Jrg 84, Nr. 4204, blz 364-367.
Een alternatief is om de aanbieders met relatief kostbare klanten te compenseren via vereveningsmechanismen. Zo kan verevening (vaak in samenhang met een acceptatieplicht en een verbod op premiedifferentiatie) voorkomen dat verzekeraars slechte risico's mijden.
10. Zie A.L. Bovenberg, 1997, 'De contouren van een nieuw sociaal contract', *Economisch Statistische Berichten*, Jrg. 82, Nr. 4102, blz 304-308.
11. Daar staat tegenover dat toenemende concurrentie als gevolg van vraagsturing de kosten van (semi)publieke dienstverlening kan beperken. Zo kan de wet van Baumol (gedeeltelijk) ongedaan worden gemaakt. Wanneer de arbeidsproductiviteit in de (semi)publieke dienstensector trendmatig achterblijft bij die in de rest van de economie zal de prijs van diensten sneller stijgen dan andere prijzen. Om het aandeel van deze diensten in de totale consumptie op peil te houden, zal een steeds groter deel van het nationale inkomen voor deze diensten moeten worden uitgetrokken. Zie W. Baumol, 'Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis,' *American Economic Review*, Jrg. 58, 1967, blz 415-426.
12. Een in de wet verankerde plicht om lage inkomens fiscaal te compenseren voor hogere zorgkosten biedt slechts een beperkte garantie dat de lagere inkomens niet worden getroffen door hogere zorgkosten. De hogere marginale wig die het gevolg is van zo'n compensatie kan de overheid er immers toe aanzetten via andere instrumenten de marginale wig te verlagen, hetgeen ten koste gaat van de lagere inkomens.
13. Op deze manier kan vraagsturing resulteren in een herijking van financiële verantwoordelijkheden. Zo kunnen in het hoger onderwijs elementen van het zogenaamde *equity participation model* worden geïntroduceerd. Onder dit model schiet de overheid de kosten van hoger onderwijs voor, waarna studenten deze kosten inkomensafhankelijk terugbetalen via een sociaal leenstelsel of academicusbelasting. Zie B. Jacobs, 'Equity participation in het hoger onderwijs', *Economisch Statistische Berichten*, Jrg 87, Nr. 4367, blz. 484-487.
14. Daar staat tegenover dat de wachtlijsten in de zorg ook resulteren in aanzienlijke productieverliezen als gevolg van vastgelopen reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten.
15. Ook in het funderend onderwijs zijn verschillen tussen rijk en arm ongewenst. Vandaar dat de overheid particulieren verbiedt om de kosten van dat onderwijs zelf aan te vullen. Er bestaat daarom ook daar een spanning tussen enerzijds de ambities van de middenklasse en anderzijds de budgettaire en arbeidsmarkt-implicaties van het garanderen van de toegankelijkheid van uitstekend funderend onderwijs.