

Winstuitkering in semi-publieke sectoren

Eindrapportage dinsdag 21 november 2006
Project *Winstuitkering in semi-publieke sectoren*
Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Winstuitkering in semi-publieke sectoren: conclusies

In zijn reactie op het SER advies 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' heeft het kabinet het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken gevraagd onderzoek te doen naar de effecten, mogelijkheden en randvoorwaarden van het toelaten van uitkering van winst, omdat het mogelijk maken van winstuitkering aan investeerders de ruimte voor ondernemerschap kan vergroten. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek:

- Winstuitkering is geen doel op zich, maar een middel waarmee meer kapitaal kan worden aangetrokken.
 - Winstuitkering biedt een organisatie de mogelijkheid om een deel van de winst uit te keren als vergoeding voor het beschikbaar stellen van kapitaal door investeerders. Dit is niet het weglekken van publiek geld, maar vergelijkbaar met de rente die wordt betaald over leningen;
 - Partijen die geen winst uitkeren (non-profits) zijn voor hun kapitaal afhankelijk van giften, leningen en overheidsbijdragen. Partijen die wel winst uitkeren (profits) kunnen daarnaast ook kapitaal van investeerders/aandeelhouders aantrekken.
- De mogelijkheid om extra kapitaal aan te trekken kan werken als een prestatieprikkel en de dienstverlening verbeteren.
 - Er kunnen nieuwe partijen bijkomen, omdat het makkelijker wordt het voor toetreding benodigde kapitaal bij elkaar te brengen, en organisaties kunnen meer investeren in vernieuwing en uitbreiding van diensten. Dit kan er aan bijdragen dat organisaties elkaar meer gaan prikkelen om goede prestaties te leveren;
 - Bovendien kunnen actieve aandeelhouders die hun investering willen terugverdienen druk gaan uitoefenen op het management van de instelling om de prestaties te verbeteren.
- Net als andere vormen van prestatieprikkels kan winstuitkering een aantal negatieve effecten hebben die een mogelijk risico vormen voor publieke belangen.
 - Winstuitkering kan leiden tot risico selectie en cherry picking, het kan vormen van fraude in de hand werken en organisaties een prikkel geven zich vooral te richten op meetbare aspecten van een product;
 - Andere vormen van prestatieprikkels (zoals prestatiecontracten en prestatiefinanciering) kunnen vergelijkbare effecten hebben op zowel profits als non-profits.
- De keuze voor of tegen winstuitkering is geen keuze voor een sector met alleen maar profits of alleen maar non-profits. Beide typen organisaties kunnen elkaar bovendien aanvullen.
 - In zowel binnen- als buitenland zijn in delen van de semi-publieke sectoren naast publieke en non-profit instellingen ook profit organisaties actief. Waar winstuitkering is toegestaan domineren profits de markt niet, maar bestaan ze altijd naast non-profits;
 - In deze gemende markten kunnen de non-profits de profits dwingen om meer aandacht te besteden aan kwaliteit en de profits de non-profits aanzetten tot grotere doelmatigheid.

- In de praktijk blijken non-profits, in tegenstelling tot het stereotype, niet altijd beter voor de kwaliteit en profits niet altijd doelmatiger te zijn.
 - In de praktijk blijkt dat zowel non-profits als profits een prikkel kunnen hebben om kwaliteit en/of doelmatigheid op te offeren ten gunste van emolumenten zoals hoge salarissen, extra vrije tijd, of fraaie huisvesting voor het management;
 - Ten aanzien van zowel de kwaliteit als de doelmatigheid lijkt de mate waarin organisaties elkaar prikkelen tot goede prestaties en de aanwezigheid van aanvullende overheidsregulering belangrijker dan het type organisatie.

- Uit buitenlandse ervaringen komt naar voren dat het toestaan van profits naast non-profits in bepaalde delen van de semi-publieke sectoren een positieve bijdrage kan leveren. Deze is met name te verwachten:
 - Naarmate er meer concurrentie in de sector (mogelijk) is. Het toelaten van profits kan er dan toe bijdragen dat organisaties elkaar meer prikkelen tot goede prestaties en randvoorwaarden als doelmatigheid en kwaliteit zijn dan makkelijker te borgen;
 - Eventuele neveneffecten op publieke belangen middels regulering ondervangen kunnen worden. In die delen van de semi-publieke sectoren waar andere vormen van prestatieprikkels worden ingezet, worden deze effecten vaak al met overheidsregulering ondervangen of wordt hieraan gewerkt.

- De bevindingen ondersteunen de discussie over het toestaan van winstuitkering in de semi-publieke sector en bieden aanknopingspunten voor mogelijke vervolgstappen, daarbij bestaan echter verschillen tussen de onderzochte sectoren:
 - Het relatief ruim beschikbare empirisch vergelijkingsmateriaal voor de zorg biedt de meeste aanknopingspunten;
 - Voor het onderwijs zijn daarentegen wel buitenlandse voorbeelden te vinden, maar is slechts weinig empirisch bewijsmateriaal voorhanden;
 - In de sociale woningbouw zijn partijen die winst uitkeren niet uitgesloten en spitst de discussie zich meer toe op de vraag of non-profits en profits onder gelijke voorwaarden kunnen ondernemen.

1. Inleiding

Het zekerstellen van goede, toegankelijke zorg, onderwijs en woonruimte vormt een van de belangrijkste kerntaken van de overheid. De laatste jaren klinkt er echter onder professionals en beleidsmakers een roep om meer dynamiek en vrijheid ter verbetering van de prestaties in deze semi-publieke sectoren. In zijn rapport *Ondernemerschap voor de publieke zaak* pleit de SER¹ voor borging van publieke belangen in deze sectoren door meer ondernemerschap. Organisaties dienen meer autonomie te krijgen in de bedrijfsvoering en op professionele en innovatieve wijze in te spelen op de wensen van de klant. Het toestaan van het aantrekken van risicodragend kapitaal, en het bieden van een vergoeding aan de verstrekkers in de vorm van een deel van de winst, kan een middel zijn om ondernemerschap te stimuleren. Immers, toegang tot risicodragend kapitaal verruimt de mogelijkheden om aan financiële middelen te komen, waardoor de concurrentie en investeringen in innovatie kunnen toenemen, terwijl het uitkeren van een beloning over dit kapitaal een prikkel biedt om doelmatig te werken.

In zijn Kabinetsreactie² op het SER rapport onderstreept het Kabinet dat winstuitkering een instrument kan zijn om de prestaties in de semi-publieke sector te verbeteren. In deze reactie heeft het Kabinet het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KCOV) gevraagd onderzoek te doen naar de effecten, mogelijkheden en randvoorwaarden van het toelaten van uitkering van winst. In de voorliggende notitie, opgesteld door een interdepartementale projectgroep van het KCOV, worden de resultaten van het onderzoeksproject *Winstuitkering in semi-publieke sectoren* beschreven. In de notitie wordt de Nederlandse beleidsmatige context geschetst van de mogelijkheid organisaties in bepaalde semi-publieke sectoren toe te staan om winst uit te keren. Na een duiding van de achtergrond van dit vraagstuk (de verschillen tussen profit en non-profit organisaties) worden achtereenvolgens beschreven: de beoogde voordelen van het toestaan van winstuitkering; een afwegingskader waarin ook de mogelijke nadelen en de randvoorwaarden van winstuitkering worden meegenomen; en de specifieke kansen die winstuitkering biedt in de sectoren zorg, onderwijs en wonen.

Een belangrijk onderdeel van het project winstuitkering wordt gevormd door een onderzoek dat in opdracht van het KCOV werd uitgevoerd door Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR)³. In zijn onderzoeksrapport geeft SEOR onder andere een theoretische achtergrond bij de voor- en nadelen van winstuitkering. Daarnaast bestudeerde SEOR de beschikbare empirische literatuur over winstuitkering in vergelijkbare sectoren in het buitenland, teneinde een uitspraak te kunnen doen over de mogelijke effecten van het toestaan van winstuitkering. De onderzoeksresultaten van SEOR vormen een belangrijke bron voor deze notitie. De notitie is echter breder van opzet, aangezien de discussie over winstuitkering ook nadrukkelijk in de Nederlandse beleidscontext wordt geplaatst. Waar specifiek naar het onderzoeksrapport van SEOR wordt verwezen is dit in de tekst vermeld.

2. Achtergrond: profits, non-profits en hybride markten

De organisaties die in de semi-publieke sectoren zorg, onderwijs en wonen de dienstverlening voor hun rekening nemen zijn met name stichtingen en verenigingen. Stichtingen en verenigingen zijn private rechtsvormen met een verbod op winstuitkering, waarmee de organisaties in kwestie zich laten omschrijven als non-profits. Commerciële ondernemingen (profits) onderscheiden zich hiervan omdat

¹ Sociaal Economische Raad (SER): *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (2005)

² Kabinetsreactie op het SER-advies: *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2006, 30 300XIII, nr. 5

³ SEOR/ECRI *Winstuitkering: winst voor de publieke belangen?* (2006)

zij wel winst kunnen uitkeren: zij hebben toegang tot risicodragend kapitaal (eigen vermogen) en bieden de verstrekkers hiervan (de aandeelhouders) een passend rendement.

Een mogelijke verklaring voor de sterke vertegenwoordiging van non-profits in de semi-publieke sector kan worden gezocht in de lange historie van particulier initiatief in Nederland, in combinatie met een verbod op organisaties met een winstoogmerk in verschillende delen van de semi-publieke sector. Een aanvullende verklaring is economisch theoretisch van aard: de non-profit zal, meer dan zijn commerciële tegenhanger, oog hebben voor de kwaliteit en toegankelijkheid van diensten, omdat het non-commerciële karakter van de organisatie geen prikkel geeft om op deze aspecten te bezuinigen ten behoeve van de winst. De non-profit organisatie heeft vaak een sociale doelstelling die specifiek gericht is op het voorzien in bepaalde maatschappelijke behoefte. Deze sociale doelstelling heeft mogelijk ook tot gevolg dat dergelijke organisaties makkelijker werknemers kunnen aantrekken met een hoge mate van intrinsieke motivatie.

Borging van publieke belangen door non-profits is echter geen panacee. Een nadeel kan zijn dat het non-commerciële karakter tot gevolg heeft dat de organisaties weinig prikkels tot doelmatigheid ondervinden: er zijn geen aandeelhouders die een efficiënte omgang met middelen proberen te bedingen. Daarnaast betekent het feit dat non-profits vaak een maatschappelijk doel nastreven niet per se dat dit doel gelijk staat aan het behartigen van publieke belangen. In omgevingen waar ten aanzien van de prestaties aanvullende contracten met de overheid worden gesloten, kunnen ook deze organisaties perverse prikkels ervaren waardoor hun handelen kan leiden tot ongewenste uitkomsten. De HBO-fraude is hier een treffend voorbeeld van. Tot slot is er, net als bij profits, ook bij non-profits geen garantie dat publieke gelden worden besteed aan publieke dienstverlening. Financiële middelen worden soms opgepot in de vorm van reserves, in plaats dat zij ten goede komen aan investeringen in nieuwe activiteiten (bijvoorbeeld sommige woningcorporaties), of zij worden besteed in de vorm van het uitbetalen van hoge salarissen van bestuurders of emolumenten.

Garanties zijn ook bij commerciële ondernemingen niet te geven. De stereotypische beschrijving leert dat profits, als gevolg van rendementseisen door aandeelhouders, efficiënter omgaan met hun productiemiddelen maar tegelijkertijd op gespannen voet opereren met publieke belangen. Gezien zijn winstdoelstelling zal de profit een prikkel hebben om te bezuinigen op kosten (wat mogelijk ten koste kan gaan van de kwaliteit), slechts winstgevende klanten te bedienen (cherry picking) en de prijs te verhogen. Net als in het geval van de beschrijving non-profit doet de stereotypische beschrijving van de profit de werkelijkheid echter lang niet altijd recht. De meeste commerciële ondernemingen hechten er alle belang aan om de kwaliteit van hun product op peil te houden, zeker wanneer er voldoende concurrentie is. Daarnaast sluit een mogelijk winststreven van de organisatie niet uit dat de professionals die bij de organisatie werkzaam zijn geen beroepseer of intrinsieke motivatie kennen.

De beleidsmatige discussie over het bieden van de mogelijkheid tot winstuitkering is sterk verweven met de specifieke bekostigings- en accreditatiestructuur van de verschillende sectoren. Waar in sommige (sub)sectoren überhaupt geen vergunning wordt afgegeven aan organisaties met winstoogmerk (bijvoorbeeld algemene ziekenhuizen) kunnen commerciële organisaties in andere sectoren wel degelijk een vergunning of accreditatie krijgen maar hebben zij geen recht op bekostiging (sommige delen van het onderwijs). In de sector specifieke beschrijvingen later in deze notitie zal hier verder op in worden gegaan. Ten aanzien van de bekostiging kan hier wel een algemeen punt gemaakt worden. Vaak wordt verondersteld dat het bekostigen van commerciële organisaties betekent dat er publiek geld verdwijnt in de handen van commerciële aandeelhouders. Winstuitkering is echter geen eenzijdige betaling aan particuliere aandeelhouders waardoor er geld uit de sector verdwijnt: indien voldaan is aan de randvoorwaarden is het uitkeren van een deel van de winst aan aandeelhouders een passende beloning voor het verschaffen van kapitaal dat juist ten goede komt aan de sector. Overigens

moeten ook non-profits hun kapitaalverschaffers een vergoeding bieden, veelal in de vorm van rente over leningen.

Aan het begin van deze paragraaf werd opgemerkt dat zorg, onderwijs en sociale woningbouw nu vooral worden aangeboden door verenigingen en stichtingen. Als in dit verband wordt gesproken over het mogelijk maken van winstuitkering betekent dat niet dat er voor deze organisaties geen plek meer is en dat de gehele sector commercieel wordt. Door het (onder bepaalde voorwaarden) toestaan van een winstoogmerk ontstaat een hybride sector waarin verschillende organisatievormen actief zijn. In een dergelijke sector kunnen zowel profit als non-profit ondernemingen naast elkaar bestaan, zowel publieke als private ondernemingen en zowel stichtingen, verenigingen of maatschappelijke ondernemingen⁴ als besloten- of naamloze vennootschappen. Voorbeelden van dergelijke markten zijn, naast delen van de zorg en woningbouw, het Nederlandse omroepbestel en de Duitse ziekenhuiszorg.

Met deze achtergrondschets is vooral beoogd te benadrukken dat de discussie over het al dan niet toelaten van winstuitkering niet gelijk staat aan een discussie over een 'doelmatige' commerciële sector versus een 'kwalitatief hoogwaardige' non-profit sector. De werkelijkheid is vaak gecompliceerder dan de theorie over profits en non-profits, en daarom zijn de verschillen tussen beide organisatievormen in de praktijk in een aantal opzichten minder groot dan soms lijkt te worden verondersteld. Daarnaast kunnen publieke taken in een hybride sector door verschillende typen organisaties uitgevoerd worden.

3. Beoogde voordelen van het toestaan van winstuitkering

Het (onder bepaalde voorwaarden) toestaan van winstuitkering in de semi-publieke sector heeft twee beoogde voordelen: (1) een positief effect op de sector als gevolg van de concurrentieprikkels die uitgaat van nieuwe toetreders en (2) een effect op de individuele onderneming als gevolg van een grotere beschikbaarheid van kapitaal alsmede de druk die uitgaat van de rendementseis hierop. In de eerste plaats kan het toestaan van winstuitkering effect hebben op de sector als geheel omdat de beschikbaarheid van risicodragend kapitaal het makkelijker maakt om toe te treden tot de markt. Als gevolg van nieuwe toetreders neemt concurrentie op de markt toe en worden organisaties geprikkeld om doelmatig te werk te gaan en ondernemerschap te tonen. Een specifiek geval van toegenomen concurrentiedruk ontstaat als de eigenschappen van een hybride markt geheel kunnen worden benut: de nieuwe, commerciële toetreders zullen de non-profits prikkelen om doelmatiger te werken, maar de non-profits dwingen de profits om tevens hun kwaliteit hoog te houden om geen klanten mis te lopen. Op deze wijze biedt concurrentie op een hybride markt voor zowel profits als non-profits prikkels om aan hun zwakke punten te werken en kan het voor een positieve wisselwerking zorgen.

In de tweede plaats heeft het toestaan van winstuitkering mogelijk een tweetal directe, positieve effecten op de onderneming. Ten eerste biedt het ondernemingen toegang tot de kapitaalmarkt door middel van de uitgifte van aandelen. Door deze verbeterde toegang zal de onderneming meer kapitaal beschikbaar hebben om ondernemerschap te tonen, bijvoorbeeld door het aanbieden van vernieuwende diensten of innovatieve producten. Ten tweede kan ook de druk van de kapitaalverschaffers die een goed rendement willen de onderneming, meer dan in het huidige systeem het geval is, aansporen om

⁴ De projectgroep 'Rechtsvorm maatschappelijke onderneming' onder leiding van dr. H.H.F. Wijffels heeft recentelijk onderzoek gedaan naar een mogelijk nieuw te vormen rechtsvorm maatschappelijke onderneming, ter aanvulling op de huidige stichtings- en verenigingsvormen (ICCW/2006/052). Op het moment van schrijven zijn de resultaten van dit onderzoek naar de Tweede Kamer gestuurd.

efficiënt te werken en nieuwe kansen te herkennen (corporate governance). Beide effecten sluiten aan bij de door de SER geformuleerde wens om ondernemerschap in de semi-publieke sector te stimuleren.

SEOR heeft in zijn onderzoeksrapport de beschikbare empirische literatuur geëvalueerd over hybride markten in de sectoren de zorg, het onderwijs en de sociale woningbouw in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. Op basis van de (in de meeste sectoren) beperkte ervaringen met winstuitkering is het moeilijk om een algemene conclusie over de (on)wenselijkheid van winstuitkering in de gehele semi-publieke sector te trekken. Wel lijkt het toelaten van profits in delen van de semi-publieke sector positieve effecten met zich mee te brengen die samenhangen met een sterkere concurrentie, waardoor instellingen elkaar meer prikkelen om goede prestaties te leveren. Voor de zorgsector is de meeste literatuur beschikbaar en komt SEOR tot de volgende conclusie: 'uit de empirische studie naar ervaringen in het buitenland komt naar voren dat toetreding van commerciële partijen in de zorgsector een concurrentieprikkel met zich mee lijkt te brengen die een gunstig effect heeft op zowel de doelmatigheid als de kwaliteit van de sector als geheel'. Voor de sector onderwijs is weinig literatuur beschikbaar, waardoor weinig harde conclusies zijn te trekken. SEOR noemt echter wel een interessant voorbeeld van een hybride markt: het Zweedse basis- en voortgezet onderwijs kent zowel profits als non-profits. In dit systeem zijn de randvoorwaarden voor onderwijs en de bekostigingsmethode vastgelegd in een concessie/voucher systeem: profits en non-profits kunnen beide op gelijke wijze meedingen. Het Zweedse systeem werkt naar tevredenheid. Over de precieze effecten van toetreding in het algemeen en van profits in het bijzonder is echter geen direct empirisch bewijs beschikbaar. Voor de sector sociale woningbouw is te weinig literatuur beschikbaar om uitspraken te doen.

SEOR trekt op basis van zijn empirische literatuurstudie de conclusie dat 'een goede rol van profits op de markten voor onderwijs, zorg en sociale woningbouw zeker niet ondenkbaar is'. Deze conclusie is met name gebaseerd op empirische literatuur over de zorgmarkt en op de constatering dat er in een aantal landen in verschillende sectoren zowel profits als non-profits actief zijn, hetgeen in de desbetreffende landen niet heeft geleid tot grote beleidsdiscussies.

4. Mogelijke nadelen en randvoorwaarden

Het beoogde effect van het toestaan van winstuitkering is dus het vergroten van de beschikbaarheid van kapitaal, waardoor nieuwe partijen makkelijker kunnen toetreden en een concurrentieprikkel ontstaat die organisaties dwingt doelmatig te zijn en in te spelen op de wensen van de afnemer. De vraag is echter onder welke voorwaarden de toetreding van commerciële partijen wenselijk is. In SEOR's bewoording: wanneer is winstuitkering winst voor de publieke belangen?

Het is moeilijk om een eenduidig antwoord op deze vraag te formuleren. Randvoorwaarde bij een eventuele toetreding van commerciële partijen wordt gevormd door de borging van een viertal publieke belangen, te weten de doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit van de te leveren dienst. Een eerste belangrijke factor bij de afweging is in ieder geval de aanwezigheid en intensiteit van concurrentie. Naarmate afnemers van de dienst meer de ruimte hebben om hun dienstverlener te kiezen op basis van criteria die zij belangrijk vinden, zal het antwoord op de vraag winstuitkering al dan niet toe te staan eerder bevestigend zijn. Concurrentie kan immers bijdragen aan de borging van de doelmatigheid en kwaliteit van de dienst. Een vervolgvraag is of, en zo ja in hoeverre, de toetreding van commerciële partijen in een bepaalde sector negatieve neveneffecten zal hebben op de publieke belangen in een bepaalde sector. In het geval dat er sprake is van dergelijke neveneffecten is een tweede belangrijke factor in de afweging de vraag in hoeverre de overheid er in

zal slagen om door middel van regulering, contracten of (prestatie)afspraken organisaties te dwingen of te prikkelen tot een goede uitvoering van de taken met een publiek belang. Ten aanzien van de publieke belangen wordt hieronder een aantal mogelijke neveneffecten en hun eventuele ondervanging geschetst.

De economische theorie voorspelt dat commerciële ondernemingen de doelmatigheid (in de zin van efficiëntie) verhogen omdat zij sterker gericht zijn op het realiseren van kostenbesparingen. Uit de door SEOR onderzochte empirische literatuur blijkt dat profits in de Amerikaanse zorgsector niet structureel doelmatiger zijn. SEOR's conclusie is dat in de zorg vooral de concurrentieparameter van belang is voor de doelmatigheid van de zorg, en niet zozeer de eigendomsvorm. In de Zweedse onderwijssector lijken profits wel wat doelmatiger te opereren. In complexe stelsels van prestatie-afspraken ontstaan wel mogelijkheden om te profiteren ten koste van het publieke belang. Het verschijnsel van *upcoding* (het aanbevelen of in rekening brengen van de voor een ziekenhuis meest lucratieve behandeling in de zorg) is hiervan een voorbeeld dat in de Verenigde Staten ook daadwerkelijk is waargenomen. Indien de concurrentie sterk genoeg is en de reputatie van de aanbieder een voldoende belangrijke factor is in de keuze van de consument hoeft dit verschijnsel echter geen problemen op te leveren.

Met betrekking tot de kwaliteit van dienstverlening werd reeds gesteld dat de vrees voor profits voortkomt uit het feit dat zij mogelijk een prikkel hebben om kwaliteit ondergeschikt te maken aan hun winstdoelstelling. In dit verband zijn in de studie van SEOR geen systematische kwaliteitsverschillen tussen non-profits en profits naar voren gekomen. Een eerste borgings-mechanisme voor kwaliteit is concurrentie: in een hybride sector waarin de concurrentie met andere aanbieders voldoende intensief is kunnen consumenten overstappen naar een andere aanbieder als zij niet tevreden zijn. Echter, voor sommige producten of diensten gaat dit niet helemaal op; bijvoorbeeld wanneer het een eenmalige aankoop betreft of wanneer de eventuele schade die het gevolg is van lagere kwaliteit onherstelbaar is. In dit geval kunnen aanvullende eisen ten aanzien van de te leveren kwaliteit (bijvoorbeeld in de vorm van accreditaties en vergunningen in combinatie met toezicht) mogelijk uitkomst bieden. Nadere beschouwing van de sectoren zorg en onderwijs in Nederland laat zien dat een dergelijk stelsel van toezicht en vergunningen reeds een grote rol speelt bij het zekerstellen van de kwaliteit van deze sectoren. Mogelijk kunnen dezelfde middelen effectief zijn in het reguleren van de kwaliteit van de dienstverlening van commerciële partijen.

De toegankelijkheid van dienstverlening kan in gevaar komen wanneer het voor ondernemingen mogelijk is om winstgevende consumenten aan te trekken en verliesgevende klanten uit te sluiten (risicoselectie of cherry picking). SEOR stelt in dit verband dat profits op de Amerikaanse zorgmarkt inderdaad gevoeliger zijn voor financiële prikkels en de neiging hebben goede risico's te selecteren. Over de Zweedse en Amerikaanse onderwijsmarkt heeft SEOR weinig direct empirisch bewijs maar hier lijkt geen sprake te zijn van verminderde toegankelijkheid. Gezien het essentiële belang van toegankelijke zorg, woonruimte en onderwijs, is de toegankelijkheid een belangrijk aandachtspunt. Ten dele kan de toegankelijkheid echter zeker gesteld worden door middel van regulering. De gereguleerde acceptatieplicht in de zorg is hiervan een goed voorbeeld. In andere gevallen kan door middel van het stellen van randvoorwaarden aan de prijs of rechtstreekse subsidiëring aan de consument (studiefinanciering) de toegankelijkheid geborgd worden. Tot slot is het wellicht goed te vermelden dat er ook bij borging door non-profits geen enkele garantie is voor de toegankelijkheid: het hoger onderwijsstelsel in Engeland, bijvoorbeeld, wordt gedomineerd door private non-profit ondernemingen (veelal trusts) maar resulteert in zeer hoge collegegelden voor de meest prestigieuze scholen.

Een laatste publiek belang dat moet worden geborgd is de continuïteit. In dit verband is het goed om een onderscheid te maken tussen continuïteit van dienstverlening en continuïteit van individuele organisaties. Zoals het Kabinet aangeeft in zijn reactie op het SER rapport gaat het er met name om dat er sprake is van continue dienstverlening. Niettemin zijn er situaties denkbaar waarin een mogelijk faillissement van een onderneming (bijvoorbeeld een ziekenhuis) onwenselijke of zelfs gevaarlijke situaties kan opleveren. Dit geldt echter in gelijke mate voor non-profits als voor profits: ook non-profit instellingen kunnen failliet gaan. In verschillende delen van de semi-publieke sector is de continuïteit van dienstverlening met behulp van flankerend beleid reeds effectief zeker gesteld.

Hierboven zijn een aantal randvoorwaarden bij de toelating van profits beschreven, in de vorm van publieke belangen die zullen moeten worden geborgd. Veel van de punten die hierbij aan de orde kwamen, gelden echter voor zowel profits als voor non-profits. In de Nederlandse semi-publieke sector hebben de huidige non-profits en publieke instellingen zich reeds gecommitteerd aan specifieke regelgeving en prestatieafspraken ten aanzien van de te vervullen publieke taak. Visitaties binnen het onderwijs en kwaliteitscontroles bij ziekenhuizen zijn hiervan voorbeelden. De relevante vraag voor zowel commerciële partijen als non-profits is dan ook in hoeverre publieke belangen in een bepaalde semi-publieke sector regelbaar of contracteerbaar zijn. Hoewel ook hier de diversiteit aan organisaties en sectoren in ogenschouw genomen moet worden, lijkt het erop dat een aantal publieke belangen in deze sectoren door middel van regulering wel degelijk kunnen worden geborgd.

5. Huidige praktijk en mogelijke kansen per sector

In de nu volgende sectie wordt achtereenvolgens voor de sectoren zorg, onderwijs en sociale woningbouw uiteengezet in hoeverre de sector reeds vormen van winstuitkering kent; wat de relevante beleidslijn is op dit punt; en op welke wijze winstuitkering eventueel bij zou kunnen dragen aan het verbeteren van de prestaties van de sector. Op deze punten zijn er overigens grote verschillen per sector, hetgeen tot uitdrukking komt in de nu volgende sectorspecifieke beschrijvingen. In het onderwijs omvat de discussie over winstuitkering bijvoorbeeld vooral de vraag of een commerciële instelling door de overheid bekostigd moet worden, terwijl de sociale woningbouwsector reeds commerciële partijen kent maar deze niet goed tot hun recht komen vanwege het ongelijke speelveld tussen profits en non-profits.

5.1. Zorg

In zowel de curatieve zorg als de AWBZ-zorg zal worden overgegaan op integrale bekostiging. Zorgaanbieders worden zelf verantwoordelijk voor hun kapitaallasten- en lusten en in dat kader wordt nagedacht over het op termijn toestaan van uitkeerbare winst. Op dit moment speelt dit met name voor de curatieve zorg.

De somatische curatieve zorg in Nederland bestaat uit ondermeer 110 ziekenhuizen, waarvan 8 academische. De academische ziekenhuizen zijn publieke organen, de overige ziekenhuizen zijn voor het overgrote deel stichtingen. Commerciële elementen in de curatieve zorg zijn onder andere te vinden in de opkomst (met name de laatste jaren) van zelfstandige behandelcentra en van specialistische BV's binnen een ziekenhuis. Ook een aantal grote zorgverzekeraars, een andere belangrijke partij in de sector, kent op het ogenblik een winstoogmerk.

	Publiek	Non-profit	Profit
Nederland	7%	93%	0%
Verenigde Staten	23%	60%	17%
Duitsland	38%	40%	23%
Frankrijk	25%	33%	42%

Figuur 1: Verdeling algemene ziekenhuizen naar organisatietype (bron: SEOR 2006)

Het zorgstelsel wordt omgebouwd naar een systeem waarin de zorgconsument centraal staat, marktconforme prikkels een grote rol spelen en de overheid terugtreedt. In de somatische curatieve zorg is circa 10 procent van de prijzen inmiddels vrijgegeven. De minister van VWS heeft aangekondigd dit aandeel per 1 januari 2008 te willen vergroten naar 70 procent, met een systeem van maatstafconcurrentie op omzetniveau. Door deze ontwikkelingen krijgen ziekenhuizen, en de daarin werkzame professionals, meer vrijheid om naar eigen inzicht te handelen. In het verlengde hiervan komt de discussie over de vraag of, en zo ja wanneer en onder welke voorwaarden, uitkeerbare winst wordt toegestaan vanzelfsprekend weer naar boven.

De mogelijkheid om in Nederland commerciële ziekenhuizen toe te staan is een actueel thema. Diverse partijen hebben interesse getoond om non-profit ziekenhuizen over te nemen om er een commerciële organisatie van te maken. Daarbij lijkt (met name bij beleidsmakers en politici) een zekere sense of urgency te bestaan om de sector te dynamiseren en kostenbesparingen te realiseren om de zorgkosten in de hand te houden. De mogelijkheid tot winstuitkering is daartoe een extra prikkel mede omdat het toetredingsbarrières verlaagt. Ervaringen met commerciële partijen in bijvoorbeeld Duitsland leren dat dergelijke organisaties succesvol kunnen zijn.

5.2. Onderwijs

De onderwijsmarkt kent ten dele al een hybride karakter. In verschillende gebieden van het onderwijs zijn op beperkte schaal commerciële aanbieders actief. Profit aanbieders op universiteitsniveau zijn bijvoorbeeld Nyenrode en management school Nimbas, voor hogescholen en beroepsonderwijs zijn er onder andere de LOI, het NCOI en Schoevers. Ook in het primair en voorgezet onderwijs zijn er particuliere scholen zoals het Luzac en internationale scholen.

De discussie over de mogelijkheid tot winstuitkering bij onderwijsaanbieders is nauw verwant aan de bekostiging en accreditatie van onderwijsinstellingen. De bekostigde onderwijsaanbieders, zoals veel universiteiten en hogescholen, zijn geaccrediteerde instellingen die worden gefinancierd door de overheid. Ondernemingen met een winsttoegmerk komen niet in aanmerking voor bekostiging. Er lopen op het Ministerie van OCW met betrekking tot het hoger onderwijs wel experimenten met een 'open bestel', waarin ook commerciële instellingen bekostigd kunnen worden voor de door hen geleverde onderwijsinspanning. Winstuitkering is hierbij echter niet het primaire oogmerk. Commerciële instellingen kunnen overigens momenteel wel degelijk een accreditatie krijgen (van de NVAO) waardoor hun diploma (internationaal) erkend wordt. Een andere categorie onderwijsinstellingen zijn de 'aangewezen' instellingen: deze instellingen zijn geaccrediteerd, studenten kunnen ook studiefinanciering krijgen voor hun studie, hun getuigschrift is erkend, maar zij krijgen geen bekostiging van de overheid (een voorbeeld hiervan is Nyenrode).

Winstuitkering zou wellicht kansen kunnen bieden binnen het hoger onderwijs of het beroepsonderwijs. In het hoger onderwijs wordt de huidige beleidsdiscussie gekenmerkt door de wens meer differentiatie, kwaliteit en excellentie in het onderwijs te brengen. Het openen van het bestel, waarbij nieuwe onderwijsaanbieders worden toegelaten tot de publieke bekostiging is één van de mogelijke instrumenten in deze discussie. In dit kader kan ook worden nagedacht over het toelaten van

partijen die winst uitkeren, omdat de mogelijkheid tot winstuitkering de toetredingsdrempel kan verlagen. In het beroepsonderwijs kunnen commerciële scholen wellicht ook een rol spelen: indien zij dezelfde opleidingen aanbieden en voldoen aan dezelfde voorwaarden als door de overheid bekostigde aanbieders zouden zij ook toegang kunnen krijgen tot overheidsbekostiging.

In de onderwijssector lijken aanknopingspunten te bestaan voor het toelaten van winstuitkering. Niettemin is het empirische bewijs dat een eventueel positief effect van het toelaten van commerciële partijen kan onderbouwen erg schaars. Experimenten met het open bestel kunnen hier wellicht meer uitsluitsel over bieden.

5.3. Wonen

De sociale woningbouwsector in Nederland kan beschouwd worden als dat deel van de huursector waarin huren gereguleerd zijn. In dit segment kunnen huishoudens met lage inkomens, met huursubsidie, tegen betaalbare woonlasten een kwalitatief goede huurwoning krijgen. In de gereguleerde huursector zijn zowel non-profit verhuurders (voor het overgrote deel woningcorporaties) als profit verhuurders actief. Non-profit verhuurders verhuren in het gereguleerde gebied ca. 1,9 miljoen huurwoningen, profit verhuurders ca. 0,35 miljoen. In de sociale woningbouw zijn dus al commerciële ondernemingen actief.

De situatie in de sector wonen is echter zo dat de profit verhuurders zich in Nederland geleidelijk terugtrekken uit de gereguleerde huurmarkt. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn de gunstige koopwoningmarkt rond 2000, die veel verhuurders heeft doen besluiten bezit te verkopen, in relatie tot de ruimte in het huurprijsbeleid voor gereguleerde huurwoningen. In sommige, met name stedelijke, gebieden liggen de maximale huurtarieven, zoals vastgelegd in het kwaliteitspunten systeem, onder de marktconforme tarieven. Daarnaast betalen de woningcorporaties over hun sociale activiteiten geen vennootschapsbelasting en bedienen zij zich vaak van door de staat gesteunde waarborgfondsen. Er is dus in beginsel geen gelijk speelveld tussen de grote, vermogende corporaties die geen marktconform rendement hoeven te behalen en over hun sociale activiteiten door de staat gesteund worden, en de commerciële partijen voor wie het moeilijk is om in dit segment het gewenste rendement maken. Daar staat tegenover dat er aan corporaties eisen worden gesteld ten aanzien van onrendabele investeringen, het verhuren zonder risicoselectie aan de laagstbetaalden en verantwoording daarover.

Indien het als wenselijk wordt beschouwd om commerciële ondernemingen meer kans te geven in de sector kunnen er verschillende beleidsinstrumenten worden ingezet om een meer gelijk speelveld vorm te geven. Te denken valt aan het op een nauwere manier definiëren van de sociale activiteiten van de corporaties, waardoor de hoeveelheid staatsteun kan worden verminderd. Om de markt ook voor commerciële partijen interessant te houden zal er meer ruimte in het huurprijsbeleid voor de gereguleerde woningen moeten ontstaan. Huurliberalisering kan hiertoe bijdragen. Ter compensatie van de huurders zal blijvend een vorm van financiële ondersteuning nodig zijn om de toegankelijkheid te waarborgen.

6. Conclusie

Het toestaan van winstuitkering, begrepen als het bieden van toegang tot risicodragend kapitaal (eigen vermogen) en het betalen van een passend rendement hierover, is geen doel op zich: het is een middel dat ingezet kan worden om de dienstverlening in een aantal semi-publieke sectoren te verbeteren. Winstuitkering kan concurrentie bevorderen door verlaagde toetredingsbarrières voor nieuwe partijen. Hierdoor ontstaat mogelijk meer dynamiek in de sector en zullen profits en non-profits met elkaar moeten concurreren. Daarnaast biedt risicodragend kapitaal ondernemingen de benodigde middelen

om innovatieve activiteiten te ontplooiën en kan het een prikkel geven om doelmatig te opereren. Als zodanig zou het onder voorwaarden toestaan van winstuitkering kunnen passen in de door de SER gewenste beleidslijn om ondernemerschap in de semi-publieke sector te stimuleren.

In zowel binnen- als buitenland zijn in delen van de zorg, het onderwijs en de sociale woningbouw commerciële organisaties actief. Opvallend is dat profits in deze gebieden vaak een relatief klein deel van de markt voor hun rekening nemen en altijd naast non-profits bestaan. Gezien de dominantie van de non-profit in de Nederlandse de semi-publieke sectoren onderwijs, wonen en zorg lijkt er een vrees te bestaan dat commerciële partijen, meer dan non-profit organisaties, zullen beknibbelen op essentiële publieke belangen, zoals bijvoorbeeld kwaliteit. Dit stereotype doet de werkelijkheid echter lang niet altijd recht aan. In de praktijk zijn non-profits niet altijd beter voor de kwaliteit, evenmin als profits altijd doelmatiger zijn dan non-profits. De specifieke organisatievorm biedt geen garantie dat het gedrag van de organisatie overeenkomt met de door de overheid geïdentificeerde publieke belangen.

Algemene conclusies over de wenselijkheid van het toestaan van winstuitkering in de semi-publieke sector zijn, mede vanwege de geringe beschikbaarheid van literatuur over ervaringen met hybride sectoren in het buitenland, niet te trekken. Wel lijkt op basis van ervaringen in het buitenland de conclusie gerechtvaardigd dat het toestaan van winstuitkering in (delen van) de semi-publieke sector positieve effecten kan hebben. In ieder geval is de vrees dat publieke belangen per definitie niet geborgd kunnen worden in een sector waarin ook commerciële partijen actief zijn onterecht. Een voorbeeld als het onderwijsstelsel in Zweden, waarin zowel profits als non-profits aan een aantal randvoorwaarden gebonden zijn, maakt wel duidelijk dat heldere criteria ten aanzien van de te leveren publieke dienst voorop dienen te staan.

Het eventueel toestaan van winstuitkering brengt ten dele dezelfde risico's met zich mee als andere vormen van prestatieprikkels. Zo kunnen er ongewenste effecten ontstaan zoals risicoselectie, cherry picking of het op frauduleuze wijze inspringen op regelgeving. In de afweging over het wel of niet toestaan dient allereerst gekeken te worden naar de publieke belangen: het borgen van de doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit van de (semi)publieke dienstverlening staat voorop. Naarmate er meer concurrentie is in de sector zullen randvoorwaarden als doelmatigheid en kwaliteit makkelijker te borgen zijn, met name als concurrentie ervoor zorgt dat profits en non-profits worden gedwongen hun zwakke punten te verbeteren. Daarnaast kan een aantal mogelijke neveneffecten middels regulering worden ondervangen, zoals dat ook bij de huidige inrichting van de semi-publieke sector reeds gebruikelijk is (bijvoorbeeld acceptatieplicht in de zorg, accreditatie en visitatie in het onderwijs). Positieve effecten van het toestaan van winstuitkering zijn dus met name te verwachten als er sprake is van concurrentie tussen de organisaties in de sector, en als de randvoorwaarden (de publieke belangen doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit) door de markt of door middel van regulering voldoende geborgd zijn of kunnen worden.

In de sectorspecifieke beschrijvingen van deze notitie is geduid waar winstuitkering, indien gewenst, mogelijk kan bijdragen aan verbeterde prestaties. Daarbij zijn er per sector verschillen in de mate waarin de discussie over winstuitkering is ontwikkeld. In bijvoorbeeld de sector zorg zijn, mede als gevolg van meer buitenlands vergelijkingsmateriaal, de ideeën over winstuitkering verder ontwikkeld dan in de sector onderwijs waarvoor veel minder direct empirisch bewijsmateriaal voor handen is. De bevindingen in deze notitie en het onderzoek van SEOR ondersteunen in ieder geval in brede zin de agendering van winstuitkering in deze sectoren en bieden tevens aanknopingspunten om dit instrument ook in andere delen van het semi-publieke domein mee te nemen in de discussie.

Bijlage 1. Samenstelling interdepartementale werkgroep en stuurgroep

Stuurgroep:

- Arend Hermans (VWS, vz)
- Harold Ferwerda / Kees Lever (VROM)
- Marc Hamelers (EZ)
- Cyril van der Net / Dick van den Bosch (JUS)
- Maarten Verwey (FIN)
- Adriaan Zeillemaker (OCW)
- Jelte Theisens (KCOV)
- Robert Hensgens (KCOV)

Projectgroep:

- Jelte Theisens (KCOV, vz)
- Dirk Simon Buytendorp (FIN)
- Joris Davidse (OCW)
- Robert Hensgens (KCOV)
- Cyril van der Net (JUS)
- Marcella Petri (EZ)
- Jaco Stremmer (VWS)
- Geert ter Weeme (VROM)