

# Management van veranderingstrajecten

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 2 Transitie en economische theorie</b>	<b>5</b>
2.1 Markt- en overheidsprykkels	5
2.2 Wat willen we bereiken?	6
2.3 Omgaan met onzekerheid: binding versus flexibiliteit	7
2.4 Transactie- en uitvoeringskosten	8
2.5 Beleidscyclus	9
2.6 Conclusie	10
<b>Hoofdstuk 3 Ervaringen uit de praktijk</b>	<b>11</b>
3.1 Doelstelling en publieke belangen	11
3.2 Kritische succesvoorwaarden voor het ontwerp	13
3.3 Implementatiestrategie	16
3.4 Kosten en uitvoering	19
<b>Hoofdstuk 4 Lessen voor effectief management</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 Lessen	24
4.3 Politieke aansturing van liberaliseringstrajecten	27
4.4 Samenvattende tabel	29
<b>Literatuuroverzicht</b>	<b>31</b>

Auteurs:

Richard Doornbosch (Ministerie van Financiën)  
Jeroen van den Heuvel Rijnders (Ministerie van Economische Zaken)  
Renate Krommenhoek (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken)

Maart 2005



# 1 Inleiding

## *Aandacht voor uitvoering en implementatie*

In het debat over markt of overheid leek de balans in het begin van de jaren negentig door te slaan in het voordeel van de markt onder het adagium ‘meer markt, minder overheid’. Inmiddels is het besef weer meer op de voorgrond komen te staan dat een sterke markt om een sterke overheid vraagt. Het borgen van publieke belangen zoals voldoende concurrentie door mededingingstoezicht, milieubelangen en veiligheid vragen een sterke overheid. Het huidige kabinet stelt in het Hoofdlijnenakkoord van mei 2003 dat er “te veel aandacht [is] voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan”. De Algemene Rekenkamer concludeert in hetzelfde jaar dat uitvoeringsproblemen vaak veroorzaakt worden door een gebrekkige beleidsvoorbereiding, onderwaardering van uitvoering ten opzichte van voorbereiding en een geringe aandacht voor evaluatie van beleid (Algemene Rekenkamer, 2003). In 2004 trekt de Raad voor Verkeer en Waterstaat een soortelijke conclusie (RVW, 2004).

Maatschappelijke problemen die vragen om optreden van de overheid, zijn vaak complex en weerbarstig. Om geloofwaardig te zijn en ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid hebben, is het belangrijk dat beleid niet blijft steken in het maken van mooie plannen en goede voornemens. Uitvoering, evaluatie en verantwoording van beleid zijn daarbij cruciaal. Leren van de lessen uit het verleden is hiervoor noodzakelijk.

## *Veranderingstrajecten*

De overheid heeft de afgelopen twee decennia een groot aantal veranderingstrajecten in gang gezet gericht op verbetering van de (semi-publieke) dienstverlening door introductie of versterking van concurrentie- en prestatieprikkels. De deregulering van de taximarkt, het regelen van toegang tot het vaste netwerk van KPN en de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen (NS) zijn hiervan slechts enkele voorbeelden. Door uiteenlopende oorzaken zijn al dan niet door de overheid gewekte verwachtingen echter niet altijd gerealiseerd.

Het is nodig om voor aanvang van een veranderingstraject na te denken over het ontwerp van de markt en de prestatieprikkels in de aansturing van semi-publieke instellingen. Hier gaat ook terecht veel aandacht naar uit. Bij het opstellen van het ontwerp zijn echter nog veel onzekerheden. Daarom is de inrichting van het veranderingsproces net zo belangrijk voor het resultaat als de kwaliteit van het ontwerp. Om in te kunnen spelen op de onzekerheden en onvoorziene ontwikkelingen is het veranderingsproces gebaat bij een duidelijke afbakening van de publieke belangen en een heldere inrichting van het proces. Transparantie vergroot de mogelijkheden voor de overheid om de regie te behouden

waardoor het proces beheersbaar blijft en de kans op een bevredigend resultaat groter wordt.

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken en de Raad voor Verkeer en Waterstaat hebben in het afgelopen jaar voor het eerst concreet onderzocht welke aspecten bij het management van veranderingstrajecten belangrijk zijn. De resultaten van eerstgenoemd onderzoek worden in deze notitie samengevat. Op basis hiervan wordt aan het eind van deze notitie een aantal aanbevelingen gedaan die de slaagkans van omvangrijke liberaliserings- en efficiencyoperaties van de overheid moeten vergroten door een beter management van het veranderingsproces.

#### *Opbouw notitie*

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het theoretische raamwerk voor implementatiemanagement beschreven. De praktische toepassing van dit raamwerk volgt in hoofdstuk 3: de lessen van twee decennia liberaliseren komen aan de orde. Aanbevelingen voor effectief management worden ten slotte in hoofdstuk 4 gegeven.

## 2 Transitie en economische theorie

### 2.1 Markt - en overheidsprikkels

Veranderingstrajecten die gericht zijn op het verbeteren van de (semi-publieke) dienstverlening door de introductie van prestatieprikkels staan in deze notitie centraal. Dergelijke veranderingstrajecten beginnen met een discussie over de gewenste marktordening en prikkelstructuur van semi-publieke instellingen.

In het eerste geval worden door het wegnemen van belemmeringen voor aanbieders en introductie van keuzevrijheid voor consumenten concurrentieprikkels vergroot. Aanbieders krijgen een prikkel om in te spelen op de wensen van consumenten doordat deze laatste de mogelijkheid krijgen te ‘stemmen met de voeten’.

In het tweede geval wordt getracht door het verleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden de prikkel tot prestaties van semi-publieke instellingen te verbeteren. Het introduceren van prestatieprikkels betekent in de praktijk dat relaties tussen betrokken partijen ingrijpend worden gewijzigd.

In beide gevallen is van belang dat publieke belangen goed worden gedefinieerd. Hierbij spelen ook verdelingsvraagstukken een rol. Daarnaast moet helder zijn hoe borging van deze publieke belangen plaatsvindt.

Om vast te kunnen stellen of een veranderingstraject gewenst is, moet inzicht worden verkregen in de mogelijkheden van markt- en overheidsprikkels om prestaties te verbeteren. De werking van de markt wordt mede bepaald door de mate waarin consumenten macht kunnen uitoefenen. Van belang hierbij is de aankoopfrequentie en de mate waarin consumenten de productkenmerken (zoals kwaliteit) kunnen leren kennen. Aan de aanbodkant gaat het vooral om de structuur van de markt: het aantal spelers en de concentratiegraad, de aanwezigheid van toetredingsbarrières (kostenstructuur), transparantie, etc. Daarnaast is het gedrag van marktpartijen (onderling afgestemd gedrag, overstapedgedrag van consumenten, marketingstrategieën), alsmede de wijze waarop de overheid ingrijpt via (toezicht op) wet- en regelgeving van belang.

Om publieke taken via overheidsprikkels tot uitvoering te brengen maakt de overheid soms gebruik van contracten met partijen, met name met semi-publieke instellingen die zelfstandig opereren van de overheid. De overheid, de opdrachtgever, is veelal niet goed in staat vast te stellen in hoeverre de opdrachtnemer, de semi-publieke instelling, zich inspant om doelen te bereiken. De overheid wil daarom haar opdrachtnemers prikkelen tot het leveren van goede prestaties. Bijvoorbeeld door prestatieafhankelijke beloningen. Hierbij kunnen verschillende complicaties optreden: 1) de doelstellingen van beleid

kunnen veranderen over de tijd; 2) de prestatie-indicatoren zijn niet voldoende representatief voor de gewenste prestatie; en 3) de extrinsieke prikkels gaan ten koste van intrinsieke prikkels (CPB, 2004).

In beide gevallen, introduceren en versterken van markt- en overheidsprikkels, zijn er verschillende omgevingsfactoren en exogene ontwikkelingen die van belang zijn en die voor onzekerheid zorgen in het veranderingsproces. Te denken valt aan ontwikkelingen op flankerende markten, technologische ontwikkelingen of Europese ontwikkelingen (waaronder uitspraken van het Europese Hof van Justitie). Daarnaast kunnen ook minder grijpbare factoren als marktsentiment en (veranderingen in) de publieke opinie van belang zijn.

Het falen van markten kan verschillende redenen hebben: marktmacht van aanbieders, positieve of negatieve externe effecten van transacties (en publieke goederen als extreme vorm hiervan) en informatieproblemen (Stiglitz, 1999). De aansturingsproblemen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ontstaan vooral door asymmetrische informatie. Bij economische regulering gaat het vooral over de vraag wat de optimale regulering is van nieuwe (*'market design'*) of bestaande markten (*'market reform'*) en organisatievormen. Met andere woorden, over de wijze waarop de marktfalens kunnen worden gecorrigeerd en de informatieproblemen kunnen worden verzacht in de eindsituatie.

Implementatiemanagement gaat echter over het proces: de acties en reacties van betrokken partijen en belanghebbenden op de veranderende omgeving staan centraal. In principe spelen hierbij dezelfde factoren een rol, waarbij instituties en strategisch gedrag in het veranderingsproces een nog dominantere rol blijken te spelen dan in een volwassen markt (Ten Heuvelhof, 2003). Zoals nog zal blijken kunnen proces en ontwerp in de praktijk vaak niet los van elkaar worden gezien.

## 2.2 Wat willen we bereiken?

Een goede beoordeling van het veranderingsproces kan slechts plaats vinden als vooraf helder is wat met de verandering wordt beoogd: welk probleem moet worden opgelost c.q. welk eindsituatie wordt beoogd? Daarnaast is cruciaal om helder aan te geven waarom er een rol is voor de overheid. Dit betekent dat zo concreet mogelijk moet worden aangegeven welke publieke belangen (bijvoorbeeld toegankelijkheid, kwaliteit en veiligheid) in het geding zijn. Dit levert automatisch zogenaamde ankerpunten op voor de rest van het proces: regulering heeft betrekking op de borging van publieke belangen. Deze publieke belangen moeten dan wel expliciet zijn geformuleerd. Deze ankerpunten bieden een logisch startpunt voor een eventuele beleidsreactie op onverwachte of onvoorziene gebeurtenissen tijdens het veranderingstraject. Duidelijk moet zijn hoe een verandering in de prikkelstructuur bij kan dragen aan het realiseren van de doelstelling en de borging van de publieke belangen.

Discussies bij veranderingstrajecten concentreren zich vaak op de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen op de meest efficiënte en effectieve wijze kan waarborgen in de eindsituatie. In de praktijk stellen de regering en het parlement echter even hoge eisen aan de borging van publieke belangen gedurende het veranderingsproces. Het karakter van de publieke belangen bepaalt de gewenste interventiemogelijkheden voor de overheid gedurende het liberaliseringstraject. In de zorg zal de overheid hieraan waarschijnlijk andere eisen stellen dan in de taximarkt of de postmarkt: de consequenties van het niet leveren van bepaalde diensten zijn in de zorg immers groter. Dit stelt eisen aan de timing, fasering en eventuele terugvalopties van een veranderingsproces.

### **2.3 Omgaan met onzekerheid: binding versus flexibiliteit**

Veranderingen in de marktordening zijn niet van de ene op de andere dag geregeld. De hierboven beschreven determinanten van (markt)uitkomsten veranderen over de tijd, al dan niet onder invloed van het ingezette beleid. Deze veranderingen kunnen vooraf niet allemaal worden voorzien. Management van veranderingstrajecten gaat dus over het anticiperen op en omgaan met onzekerheden en onvoorziene ontwikkelingen gedurende het proces.

Er zijn verschillende typen onzekerheid: politiek, juridisch, bestuurlijk/organisatorisch en economisch. Politieke onzekerheid bestaat doordat kabinetten van samenstelling kunnen veranderen, waardoor bijvoorbeeld de visie op marktwerking verschuift. Ook kan het parlement plannen op cruciale elementen amenderen.

Juridische onzekerheid kan ontstaan wanneer outputafspraken worden vastgelegd in contracten. Contracten kunnen echter nooit alles regelen en zijn vatbaar voor misbruik en selectieve informatievoorziening. Zo nam de NS in 2002 treinen uit de dienstregeling om de punctualiteit te verhogen en zodoende aan haar contractuele verplichtingen te voldoen. Ook kan juridische onzekerheid ontstaan over de interpretatie en toepasbaarheid van Europese wetgeving. De discussie over het rechtskarakter van de nieuwe zorgverzekeringswet (publiek of privaat) is hiervan een goede illustratie.

Bestuurlijke onzekerheid ontstaat onder andere omdat veranderingsprocessen vaak gepaard gaan met een ingrijpend andere rol voor (uitvoerings)instanties. Soms worden nieuwe organisaties gecreëerd (zoals het Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekering, Pro Rail), soms dienen organisaties vanuit een geheel andere rol te opereren (bijv. zorgaanbieders en –verzekeraars in het nieuwe zorgstelsel).

Onder economische onzekerheid wordt hier het gedrag van actoren en ontwikkelingen op gerelateerde markten verstaan die het resultaat beïnvloeden: bijvoorbeeld in hoeverre

zullen zich nieuwe aanbieders melden (Lovers) en in hoeverre taxi-chauffeurs (op prijs) gaan concurreren.

Genoemde onzekerheden plaatsen de overheid voor een dilemma. Vanwege onvoorziene effecten dient de overheid flexibiliteit te behouden zodat publieke belangen tijdens het veranderingsproces geborgd blijven. Flexibiliteit kan ook worden gebruikt om marktpartijen niet te veel gelegenheid te laten om misbruik te maken van de regels. Voorspelbaarheid is een goede basis voor strategisch gedrag. Tegelijkertijd zorgt teveel flexibiliteit om in te grijpen voor onzekerheid bij marktpartijen waardoor onwenselijk (strategisch) gedrag van marktpartijen juist kan worden uitgelokt, zoals het uitstellen van investeringen (in bijvoorbeeld treinstellen, netwerken en productiecapaciteit). Dit geldt vooral voor kapitaalintensieve industrieën waar een teveel aan onzekerheid het ondernemerschap juist negatief beïnvloedt. Het dilemma binding versus flexibiliteit<sup>1</sup> is daarom een centraal dilemma bij management van veel liberaliserings- en veranderingstrajecten: wat moet politiek bestuurlijk worden vastgelegd en wat moet worden opengehouden?

#### 2.4 Transactie- en uitvoeringskosten

De baten van een andere marktordening, waarbij aanbieders en consumenten meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgen, komen niet vanzelf tot stand. Dit geldt in het bijzonder voor de semi-publieke markten die in de afgelopen jaren zijn geliberaliseerd. De kosten waartegen de baten van een nieuwe marktordening moeten worden gerealiseerd zijn daarom van belang.

Deze kosten zijn zeer divers. Met kosten worden zowel de tijdelijke en eenmalige veranderkosten als de permanente transactiekosten in de nieuwe beoogde marktordening bedoeld. De *eenmalige* veranderkosten omvatten de kosten die gemaakt moeten worden om de ‘bordjes te verhangen’ (aanpassing computersystemen, personele reorganisatiekosten, huisvestingskosten e.d.) en de zachttere kosten, zoals managementtijd (die niet in het kernproces kan worden gestoken) en onrust in de organisaties. De *permanente* transactiekosten zijn kosten die samenhangen met het verkrijgen van informatie, onderhandelingen, het afsluiten van contracten en kosten van controle op naleving van een contract en eventuele sanctiekosten in de nieuwe marktordening.

Het gebruik van kosten-batenanalyse voor de evaluatie van (veranderingen in) wet- en regelgeving wint om bovenstaande reden steeds meer aan belang. Oorspronkelijk werd dit instrument vooral gebruikt voor het beoordelen van investeringsvoorstellen. In de

---

<sup>1</sup> Er is sprake van een afruil tussen enerzijds het openhouden van de mogelijkheid tot ingrijpen en anderzijds het committeren aan non-interventie (zogenaamde ‘binding’), zie ook Teulings et al (2003).



Verenigde Staten wordt sinds 1981 ook een groot deel van alle regelgeving onderworpen aan een impactanalyse inclusief een kosten-batenanalyse. Dergelijke analyses vinden ook steeds meer hun weg in de Europese Unie en Nederland.

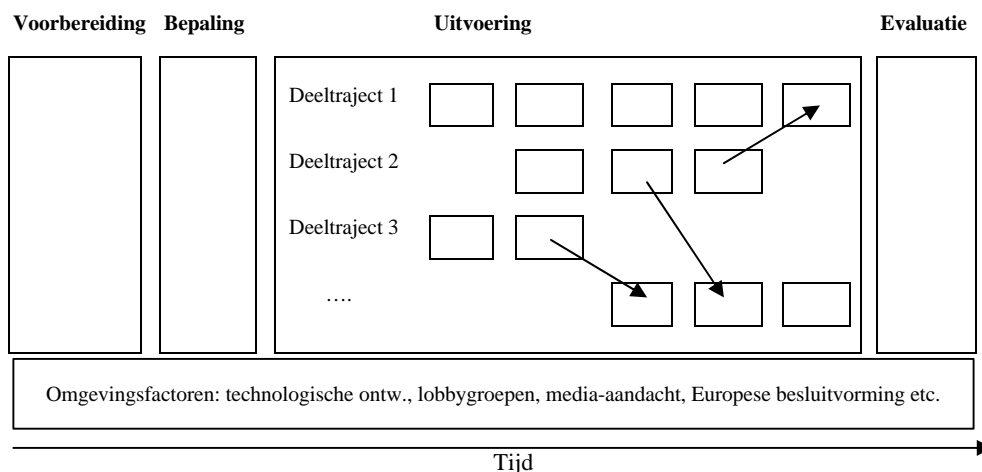
Een kosten-batenanalyse als afwegingsinstrument voor verschillende reguleringsmodellen is vooral een methodologie om alle relevante informatie over oorzaken en gevolgen van mogelijke reguleringsmodellen boven tafel te krijgen. Hiervoor is vaak erg veel informatie nodig. Het is echter niet altijd nodig alle kosten en baten tot in detail te berekenen of benaderen. In veel gevallen kan volstaan worden met een kengetallen analyse. Indien zelfs dit niet mogelijk is, is het toch zinvol om via een kwalitatieve analyse de relevante aspecten per maatregel tegen elkaar af te zetten.

## 2.5 Beleidscyclus

Tenslotte is het van belang de beleidscyclus van veranderingstrajecten helder voor ogen te hebben. Meestal bestaat een traject uit een (groot) aantal deeltrajecten met een (soms complexe) onderlinge samenhang (zie figuur 1).

De beleidsvoorbereiding eindigt veelal met een kabinetsnota, waarin het kabinet op hoofdlijnen beleidsvoorstellen presenteert aan de Tweede Kamer. Deze beleidsvoorstellen bevatten in ieder geval een gedegen analyse van de onderliggende problematiek. De beleidsbepaling betreft de discussie hierover met de Eerste en Tweede Kamer en het daarop volgende wetgevingstraject. De beleidsuitvoering betreft de daadwerkelijke implementatie van het aangekondigde beleid en bij de evaluatie gaat het om 'vaste' meetmomenten.

*Figuur 1: weergave beleidscyclus en deeltrajecten*



Het is van belang om allereerst de relevante markt te bepalen. Deeltrajecten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op *verschillende deelmarkten* (bijvoorbeeld eenvoudige staaroperaties en topklinische zorg), die niet noodzakelijkerwijs op dezelfde manier worden gereguleerd maar via kruissubsidiëring en substitutie-effecten elkaar mogelijk wél beïnvloeden. Ten tweede kunnen deeltrajecten ook veranderingen in regulering en instrumenten op *dezelfde markt* zijn maar die beleidsmatig in separate trajecten plaatsvinden (bijvoorbeeld oprichten zorgautoriteit en introduceren winstprikkel).

## 2.6 Conclusie

Beleid wordt gemaakt in een weerbarstige wereld waarin onzekerheid en informatie-imperfecties groot zijn. Dit onderstreept het belang van een viertal eisen die gesteld worden aan veranderingstrajecten gericht op het verbeteren van de (publieke) dienstverlening via het versterken van prestatieprikkels.

Ten *eerste* moet de overheid probleem, doelstelling en publieke belangen nauwkeurig vastleggen. Het vervolgens zo precies en expliciet mogelijk definiëren van publieke belangen levert automatisch ‘ankerpunten’ op voor overheidsingrijpen tijdens het veranderingsproces.

Ten *tweede* moet de overheid bij de beleidsvoorbereiding grondig nadenken over het ontwerp van de markt en de nieuwe aansturingsrelatie van opdrachtnemers. Dit betekent dat systematisch in kaart moeten worden gebracht, en waar mogelijk getoetst, welke veronderstellingen belangrijk zijn in het ontwerp. Dat wil zeggen, onder welke voorwaarden kunnen concurrentie en prestatieprikkels hun heilzame werking doen en hoe kunnen de publieke belangen worden geborgd?

In omvangrijke en complexe veranderingstrajecten is sprake van een grote mate van padafhankelijkheid. Daarom moet in de *derde* plaats veel aandacht worden besteed aan de inrichting van het proces. Via fasering en timing van het beleidsproces moet zo goed mogelijk een weg worden gevonden in het dilemma tussen binding versus flexibiliteit: wat moet politiek bestuurlijk worden vastgelegd en wat moet worden opengehouden? En welke terugvalopties zijn er op de verschillende momenten?

Ten *vierde* moeten de transactie- en uitvoeringskosten zorgvuldig worden afgewogen tegen de potentiële baten van het project.

### 3 Ervaringen uit de praktijk

De overheid heeft de afgelopen twee decennia een groot aantal veranderingstrajecten in gang gezet gericht op verbetering van de (semi-publieke) dienstverlening door introductie of versterking van concurrentie- en prestatieprikkels. In hoofdstuk twee is een viertal eisen voor een zorgvuldig veranderingsproces naar voren gekomen. In dit hoofdstuk willen we dezelfde vier aspecten toetsen aan ervaringen uit de praktijk.

#### 3.1 Doelstelling en publieke belangen

In hoofdstuk twee is aangegeven dat bij een veranderingsproces probleem, doelstelling en publieke belangen zo concreet mogelijk moeten worden gedefinieerd. In de praktijk blijkt dat de uitwerking van de algemene doelstelling van het veranderingsproces niet of onvoldoende wordt geëxpliciteerd. Hierdoor kunnen verwachtingen tussen betrokken partijen over beoogde resultaten van dergelijke trajecten uit elkaar lopen en uit elkaar blijven lopen doordat ankerpunten ontbreken.

Een voorbeeld betreft de opsplitsing en verzelfstandiging van de NS. Het doel van dit veranderingstraject werd door diverse partijen verschillend geïnterpreteerd. Als een manier om de druk van het spoorbedrijf op de Rijksbegroting te reduceren. Of om de dienstregeling van de NS te verbeteren. Of zelfs als een manier om de prijs van treinkaartjes naar te verlagen. Deze verschillende doelstellingen kunnen echter op gespannen voet met elkaar staan.

Ook bij de herziening van de uitvoering van de werknemersverzekeringen was de uitwerking van de doelstellingen diffuus. Aanleiding voor de grondige herziening van de uitvoering vormde de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer. Doel was het beroep op de sociale zekerheid te verminderen door enerzijds oneigenlijk gebruik tegen te gaan en anderzijds de reïntegratieprikkels te versterken. De eerste stappen, waarin bestuur en uitvoering werden ontvlecht, moesten uiteindelijk de weg vrij maken voor een private uitvoering van de WAO. Het bleef echter onduidelijk hoe deze privatisering er op hoofdlijnen uit moest zien en hoe de bovenstaande doelstellingen zouden worden gerealiseerd. Dit bood de mogelijkheid voor verschillende interpretaties: sommigen dachten aan volledige privatisering, anderen meenden dat het om concurrentie tussen verzelfstandigde administratiekantoren ging. Bekke en Van Gestel (2004) concluderen in hun evaluatie van het veranderingstraject dat de uitvoering op de schop werd genomen zonder helder voorop gezet doel.

Bijsturing van het proces bleek niet eenvoudig. De veranderingen volgden elkaar in snel tempo op terwijl tegelijkertijd veel veranderingen in de materiewetgeving plaatsvonden (zoals invoering van premiedifferentiatie). Het monitoren en waarderen van en, indien

gewenst, reageren op de ontwikkelingen werd bemoeilijkt doordat het doel van de beoogde privatisering onvoldoende operationeel werd gemaakt. Zo constateert het Centraal Planbureau (CPB) dat bij de samenvoeging van de uitvoeringsinstellingen van de werknemersverzekeringen tot het Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen (UWV) relatief harde prikkels zijn ingebouwd voor het terugdringen van de uitvoeringskosten (o.a. uitkeringsadministratie en keuringsartsen), terwijl de prikkels voor reïntegratie veel minder sterk zijn (CPB, 2003). Het doel van de hervorming van de uitvoering was echter vooral het versterken van de reïntegratieprikkels. Mede omdat de kosten van uitkeringen ongeveer 90% van de totale kosten van de WW en WAO behelzen.

Uit genoemde voorbeelden blijkt dat het nauwkeurig vaststellen van de doelstellingen en het definiëren van publieke belangen van belang is om richting te geven aan het veranderingsproces. Zo ontstaan ankerpunten voor het proces (zie ook paragraaf 2.2). Dit geldt vooral voor onvoorziene gebeurtenissen, veranderingen op flankerende beleidsterreinen en bij tussentijdse evaluaties. Bijsturing van het proces blijkt lastig te zijn indien niet helder is wat met de veranderingen wordt beoogd.

Het zorgvuldig definiëren en operationeel maken van doelstelling en publieke belangen is ook van belang voor het opstellen van zinvolle effectindicatoren. Effectindicatoren kunnen een belangrijke rol spelen bij tussentijdse evaluaties (zie box 3.1).

### **Box 3.1 Monitoring en effectindicatoren bij het notariaat en de taximarkt**

Op 1 oktober 1999 is de nieuwe Wet op het notarisambt in werking getreden. Om de invoering van vrije tarieven voor onroerendgoedtransacties zorgvuldig te laten verlopen, is in de wet een driejarige overgangsregeling opgenomen. De bandbreedte tussen minimum- en maximumtarieven is in deze overgangsperiode geleidelijk verruimd. De Commissie Monitoring Notariaat heeft jaarlijks een rapport uitgebracht met daarin de effecten van de wet in de praktijk, o.a. gebaseerd op periodieke metingen van het EIM. Op deze manier hadden de Ministers van Justitie en Economische Zaken informatie voorhanden om te zien wat de gevolgen waren van het gevoerde beleid en om te bepalen of verruiming van de bandbreedte wenselijk was.

Om de effecten van de deregulering van de taximarkt te meten, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een nulmeting en jaarlijkse monitors laten uitvoeren door een onderzoeksbureau. Zo waren gegevens beschikbaar over aantal bedrijven en taxi's, aantal klanten, toetredingskosten, tarief- en kostprijsonwikkeling, omzet en werkgelegenheid. Opzet, uitvoering en resultaten van de onderzoeken zijn periodiek besproken met de taxibranche, decentrale overheden en consumentenorganisaties.

Bronnen: Commissie Monitoring Notariaat (2003) en TNS NIPO Consult (2003).

### *Realistische verwachtingen*

Door doelstelling en publieke belangen nauwkeurig te formuleren kunnen hooggespannen verwachtingen worden voorkomen. Veranderingstrajecten blijken veelal jaren te duren: de doelstelling wordt vrijwel nooit binnen één of twee jaar behaald. Als gevolg hiervan zijn consumenten en politici soms teleurgesteld in de tussentijdse prestaties van bepaalde markten, al dan niet gevoed door berichtgeving in de media. Daarnaast worden prestaties niet alleen bepaald door optreden overheid maar ook door groot aantal andere factoren. Zo is de teleurstelling over de stijging van taxitarieven (voornamelijk door kostenstijgingen), en notaristarieven in de familiepraktijk (door het afschaffen van de mogelijkheid tot kruissubsidie vanuit de onroerendgoedpraktijk) wellicht niet te wijten aan het falen van het dereguleringsbeleid. Veranderingstrajecten worden vaak ter discussie gesteld nog voordat de baten zichtbaar kunnen worden. Negatieve ontwikkelingen op de korte termijn wil echter niet zeggen dat op langere termijn geen positieve resultaten geboekt worden. Soms is geduld noodzakelijk. Het is daarom goed om, voorzover mogelijk, aan te geven op welke termijn kosten en baten van overheidsingrijpen worden verwacht.

### **3.2 Kritische succesvoorwaarden voor het ontwerp**

Het succes van het ontwerp is mede afhankelijk van een aantal kritische voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Zo is het voor effectieve concurrentie nodig dat toetredingsbarrières worden geslecht, dat consumenten bereid en in staat zijn om prijs en kwaliteit van verschillende aanbieders te beoordelen en dat misbruik van marktmacht door zittende partijen wordt afgestraft.

In de praktijk blijkt dat deze kritische succesvoorwaarden vooral betrekking hebben op het gedrag van belanghebbenden. Zo betekent het afschaffen of versoepelen van een vergunningenstelsel niet automatisch dat nieuwkomers ook een kans krijgen. In de taximarkt werd de versoepeling van het vergunningenstelsel bijvoorbeeld beïnvloed doordat zittende partijen zich zodanig organiseerden dat toetreding lange tijd bijna onmogelijk was. Indien de regels van het spel worden veranderd gaan partijen zich anders gedragen. Dit is ook een natuurlijke reactie: partijen zullen zich in een omgeving met concurrentie of prestatieprikkels marktgericht opstellen. De negatieve consequenties van deze opstelling moeten echter zoveel mogelijk worden voorkomen cq worden afgestraft.

#### *Vraagzijde: effectieve consumentenmacht*

In hoofdstuk twee bleek dat een essentiële voorwaarde voor het succes van een veranderingstraject is dat consumenten bereid en in staat zijn om aanbieders te dwingen tot optimale prestaties. Het geven van keuzevrijheid aan consumenten betekent niet vanzelfsprekend dat consumenten ook daadwerkelijk een afweging willen en kunnen

maken tussen verschillende aanbieders. Hiervoor lijkt niet altijd voldoende aandacht te zijn bij de vormgeving van het veranderingstraject en het ontwerp.

Of er sprake is van een kritische groep consumenten is ondermeer afhankelijk van factoren als aankoopfrequentie, tijdsdruk en loyaliteit. Consumenten hebben bijvoorbeeld slechts één keer in de vijf jaar contact met een makelaar (frequentie) en de keuze van een ziekenhuis wordt na een ongeluk niet bewust gemaakt (tijdsdruk). Ten slotte blijkt loyaliteit aan de aanbieder in sommige markten een belangrijke factor te zijn waarom consumenten nauwelijks van aanbieder wisselen: op de elektriciteitsmarkt van Finland wisselt bijvoorbeeld slechts 10% van aanbieder ondanks grote prijsverschillen tussen aanbieders (Lewis, 2004).

Ook de aard van het product zorgt ervoor dat consumenten niet altijd hun beoogde rol waarmaken. Bij een ervaringsgoed (een taxirit bijvoorbeeld) of een vertrouwensgoed (zoals de kwaliteit van een advocaat) is sprake van een grote informatiescheefheid tussen contractpartners. Consumenten kunnen vooraf, of zelfs achteraf, niet beoordelen of de taxichauffeur de kortste route volgt en of de advocaat zijn uiterste best heeft gedaan.

Tenslotte leggen afnemers op sommige markten niet direct contact met de aanbieder. Afnemers kiezen een intermediair (bijv. een zorgverzekeraar), die vervolgens weer de keuze biedt tussen verschillende aanbieders (bijv. een ziekenhuis of huisarts). De verschillende marktsegmenten beïnvloeden elkaar over en weer (CPB, 2003). Dit betekent eveneens dat andere eisen worden gesteld aan het ontwerp en de vormgeving van het veranderingstraject. Consumenten kunnen wel keuzevrijheid krijgen bij het kiezen van een zorgverzekeraar maar dit betekent niet automatisch dat zorgverzekeraars ook voldoende mogelijkheden hebben om op de meest doelmatige wijze voldoende zorg in te kopen.

Bovenstaande aspecten beïnvloeden de effectieve consumentenmacht. De prijselasticiteit van consumenten die hierdoor mede wordt bepaald, kan gemakkelijk verkeerd worden ingeschat indien hiermee onvoldoende rekening wordt gehouden.

#### *Aanbodzijde: natuurlijk gedrag*

Ten Heuvelhof (2003) heeft een groot aantal liberaliseringstrajecten van infrastructuurgebonden sectoren onderzocht op strategisch gedrag. Dit is natuurlijk gedrag van partijen die in een marktomgeving terecht komen. Dit gedrag kan betrekking hebben op vier categorieën: omgang met regels, informatie, prijzen en hoeveelheden en 'bottleneck facilities'. Het blijkt moeilijk te zijn voor de overheid om van tevoren een inschatting te maken hoe partijen zich gaan gedragen indien hun omgeving verandert.

### **Box 3.2 NS Reizigers en KPN in een marktomgeving**

Per 1 januari 2001 hebben het Rijk en NS Reizigers een prestatiecontract afgesloten. Dit contract dient bijvoorbeeld om een minimale punctualiteit te garanderen. In de praktijk bleek het mogelijk voor de NS om de gestelde eisen te halen door minder treinen te laten rijden. Een tariefverhoging op 31 december 2002 vlak voor middernacht en vervolgens enkele uren na middernacht op 1 januari 2003 past binnen het prestatiecontract, waarin is vastgelegd dat één keer per jaar tarieven verhoogd mogen worden. Ten slotte is het ook een natuurlijke reactie van de NS dat zij extra treinen lieten rijden op de trajecten waarvoor Lovers Rail als nieuwe toetreder graag een vergunning wilde hebben.

Volgens de Telecommunicatiewet dienen netwerkoperators de aan hen toebehorende of door hen exclusief in gebruik zijnde antenne-opstelpunten te laten gebruiken door concurrenten. KPN weigerde echter om de eigen opstelpunten ter medegebruik beschikbaar te stellen aan Dutchtone, een concurrent van KPN Telecom. Dutchtone zou bedrijfsvertrouwelijke informatie van KPN vragen, die in hun ogen noodzakelijk was om medegebruik goed te kunnen regelen. De terughoudendheid van KPN is verklaarbaar: zij wensen hun marktpositie niet onnodig in gevaar te brengen.

Bron: RVW (2003) en Ten Heuvelhof (2003).

Vanwege de complexiteit van veel liberaliseringstrajecten is het voor de overheid niet eenvoudig om op veranderd gedrag van partijen te anticiperen en indien nodig te reageren. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de betrokkenheid van veel partijen met elk hun eigen belangen, rollen en macht: er is sprake van een complex krachtenveld (zie box 3.3).

### **Box 3.3 Complexiteit van het krachtenveld: de taximarkt**

De deregulering van de taximarkt heeft met name gevolgen voor straattaximarkt. Bij aanvang en gedurende de liberalisering zijn diverse actoren betrokken en geconsulteerd, die verschillende belangen hebben:

- Rijk: snelle deregulering om ondernemersvrijheid en betere prijs/kwaliteit verhouding te bereiken.
- Gemeenten: geen deregulering om verstoring van openbare orde te voorkomen.
- Politie: geen verstoringen van de openbare orde (prioriteit ligt bij kleine criminaliteit en misdaad).
- Taxicentrales: geen deregulering om eigen machtspositie te behouden.
- Beroepsorganisatie KNV Taxi: voorzichtige deregulering. Deze organisatie vertegenwoordigt echter belangen van de contracttaximarkt.

- Bestaande taxichauffeurs: vergoeding voor waardevermindering van vergunningen.
- Nieuwe taxichauffeurs: snelle deregulering en verder zo weinig mogelijk bemoeienis van anderen ('vrije jongens').

Bron: V&W (1996).

De overheid zal steeds moeten afwegen of, en zo ja in welke fase, partijen betrokken moeten worden bij voorbereiding en uitvoering van beleid. Indien de belangen van winnaars en verliezers niet goed in kaart worden gebracht is de overheid (politici, beleidsmakers en toezichthouders) als behartiger van publieke belangen onvoldoende alert op mogelijke gedragingen van partijen. Hierdoor wordt tijdig anticiperen en reageren moeilijk. Ten Heuvelhof (2003) identificeert twee aangrijpingspunten voor de overheid om dergelijk gedrag te herkennen: het karakter van de voorzieningen (is er bijvoorbeeld sprake van een monopolie) en de tijd die het kost om afspraken met partijen te maken of die partijen onderling nodig hebben om tot afspraken te komen.

Scenario-analyses en terugvalopties worden door de overheid nauwelijks of op een zeer hoog abstractieniveau uitgevoerd of opgesteld. Het is overigens ook niet altijd wenselijk de uitkomsten van de scenario-analyses en de mogelijke terugvalopties openbaar te maken. Het openbaar maken van dergelijke informatie kan het strategische gedrag uitlokken dat de overheid juist wil voorkomen. Tegelijkertijd kunnen deze instrumenten bij uitstek een hulpmiddel te zijn om snel te reageren op ontwikkelingen, zoals onverwachte prijsstijgingen, verstoringen van de openbare orde (taximarkt) en gedrag van vakbonden ('rondje rond de kerk' bij de NS). De overheid is bij het opstellen van scenario's namelijk min of meer gedwongen om zich in te leven in de belangen van partijen en om veronderstellingen omtrent gedrag te expliciteren. Hierdoor wordt het mogelijk na te denken over mogelijke beleidsreacties.

Terugvalopties kunnen voor meer rust zorgen in het beleidsproces doordat de overheid meer grip krijgt op de borging van publieke belangen. Het loslaten van de prijzen in een aantal deelmarkten van de zorg kan met meer vertrouwen tegemoet worden gezien doordat de betaalbaarheid en toegankelijkheid kan worden afgedwongen in noodgevallen via tariefregulering en via kortingen op budgetten en tarieven.

### 3.3 Implementatiestrategie

De implementatiestrategie betreft de vormgeving (vooraf) van een stapsgewijs veranderingsproces. Het gaat dan vooral om:

- een zorgvuldige invoering van de liberalisering;
- de timing en fasering van verschillende maatregelen die genomen moeten worden;



- definiëren van effectindicatoren en het inbouwen van beslis- en evaluatiemomenten (zie hiervoor paragraaf 3.1).

#### *Zorgvuldige invoering van de liberalisering*

Bij veranderingstrajecten concentreert de discussie zich vooral op het eindmodel: het proces krijgt weinig aandacht. Zo lijkt de beleidsvoorbereiding van de herziening van de uitvoering van werknemersverzekeringen en de introductie van concurrentie op het spoor niet helemaal volledig: een gerichte implementatiestrategie is niet voorhanden (zie box 3.4).

#### **Box 3.4 Concurrentie op het spoor**

De verzelfstandig van de NS in 1995 ging gepaard met de invoering van concurrentie op het spoor. Toen in mei 1996 Lovers Rail zich aanbood als nieuwe aanbieder op het spoor werd dan ook een vergunning verleend. De voorwaarden waaronder Lovers Rail moest concurreren waren echter nog niet geregeld: er was nog geen wetgeving en evenmin toezicht op de wetgeving die de toegang tot de rails waarborgden. Pas op 11 februari 1997 werd in een brief aan de Tweede Kamer duidelijkheid gegeven over de voorwaarden waaronder concurrentie op het spoor voor de periode tot 1 januari 2000 mogelijk werd gemaakt.

#### *Timing en fasering van maatregelen*

Een goede timing en fasering verhogen de beheersbaarheid van een veranderingsproces. Er kan zo beter worden nagegaan of ontwikkelingen gedurende het proces bijdragen aan het bereiken van de oorspronkelijke doelstelling.

De kwaliteit van implementatiestrategieën kan in veel gevallen beter. De gekozen fasering en timing worden vaak onvoldoende gemotiveerd, er is geen opsplitsing in deeltrajecten, er zijn geen terugvalopties en effectindicatoren voor de kritische succesvoorwaarden worden niet geformuleerd. De implementatiestrategie van de deregulering van de taximarkt en de liberalisering van de elektriciteitssector zijn twee positieve voorbeelden (zie box 3.5).

#### **Box 3.5 Timing en fasering van maatregelen bij taxi en elektriciteit**

De implementatiestrategie bij de taximarkt heeft onder meer betrekking op kwaliteit, vergunningverlening, tarieven en de indeling in vervoergebieden. Voor deze onderwerpen is in onderlinge samenhang een fasering vastgesteld waarbij voor elk onderwerp een zogenaamd deeltraject is opgesteld:

- Regionale verordeningen werden vervangen door landelijke uniforme kwaliteitseisen;
- De decentrale vergunningverleners gingen over in een centrale vergunningverlener;
- Het aantal vergunningen werd stapsgewijs verhoogd en vervolgens vrijgegeven;
- Het regionale vaste tarief werd vervangen door een landelijk maximumtarief.

De genoemde deeltrajecten lopen parallel. Bovendien is sprake van noodzakelijke volgtijdelijkheid: het afschaffen van vervoergebieden is pas mogelijk als er sprake is van uniforme kwaliteitseisen, een centrale vergunningverlener en een landelijk tarief.

In de 'Derde Energienota' werden de volgende stappen beschreven die nodig waren om van de oude naar de nieuwe marktordening te komen.

- Het opheffen van toetredingsbarrières op de markt voor productie en levering, waaronder het waarborgen van non-discriminatoire toegang tot de netten;
- Het scheiden van netwerkfuncties van productie en levering;
- Het bieden van bescherming aan gebonden klanten;
- Het gefaseerd creëren van keuzevrijheid;
- Het creëren van toezicht op netwerkfuncties en levering aan gebonden klanten.

Bron: V&W (1996) en EZ (1995).

In de praktijk blijken vier aspecten belangrijk te zijn bij de timing en fasering van een veranderingstraject:

1. De volgtijdelijkheid van toezicht, veranderingen in marktstructuur en veranderingen in eigendomstructuur.
2. Een aantal maatregelen blijkt eigenlijk in alle situaties goed te zijn ('no regret').
3. Gedrag verandert langzamer dan de structuur van de markt.

Het eerste aspect betreft de volgtijdelijkheid van toezicht en veranderingen in marktstructuur en eigendomstructuur. Het blijkt moeilijk om de noodzakelijke discretionaire bevoegdheden van een toezichthouder, toezichtsnormen en kosten van toezicht (met name benodigde capaciteit) vooraf in te schatten.

Ingrijpen in de eigendomsrechten of vrijheidsgraden van de voormalige overheidsbedrijven kan nodig zijn om concurrentie van de grond te laten komen. Fusies kunnen preventief worden verboden, infrastructuur kan worden afgesplitst en kwaliteit en prijs kunnen worden gereguleerd. Bij de voorgenomen privatisering van de uitvoeringsinstellingen van de werknemersverzekeringen en bij de bevestiging van het besluit over de vervreemding van de energiedistributiebedrijven is dit aspect bijvoorbeeld toegepast. In het eerste geval behield de overheid een optie om de aandelen van de uitvoeringsinstellingen te kopen. In het tweede geval werd het lagere overheden verboden de netwerken die in bezit waren van de energiedistributiebedrijven te vervreemden.

Het tweede aspect betreft zogenaamde 'no regret' maatregelen. Dit zijn maatregelen waarvan nut en noodzaak niet ter discussie staan en waarvan vaststaat dat zij niet leiden tot negatieve effecten. Een voorbeeld van een 'no regret' maatregel heeft betrekking op de taximarkt, waarbij het stimuleren of voorschrijven van een uniforme tariefaanduiding

en toegankelijke tariefstructuur ook in een niet-geliberaliseerde markt meerwaarde heeft. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) in de zorg, waarbij de kosten per behandeling inzichtelijk worden gemaakt. Ook indien concurrentie in een aantal deelmarkten niet van de grond komt zorgen DBC's voor een grotere transparantie, die kan worden gebruikt voor vormen van maatstafconcurrentie en prijsregulering. Overigens zorgen de kosten die gemaakt worden voor de ontwikkeling van DBC's ervoor dat het hier niet om een zuivere 'no regret' maatregel gaat. Indien DBC's alleen worden gebruikt voor maatstafconcurrentie en een grotere transparantie zou waarschijnlijk volstaan kunnen worden met een lager ambitieniveau en dienovereenkomstig lagere invoeringskosten.

Het derde aspect heeft betrekking op het marktgedrag van partijen: gedrag verandert langzamer dan de structuur van de markt. Zo zijn bij de taximarkt de geringe transparantie en complexe tariefopbouw voor consumenten duidelijke knelpunten. Consumenten moeten eerst verschillende taxi's aflopen, de tariefkaarten vinden en de tariefstructuur doorgronden vóórdat duidelijk is welke chauffeur het goedkoopst is. Het is in de regel wenselijk dat de overheid eerst die structuuraanpassingen doorvoert die het gedrag aan de vraagzijde van de markt beïnvloeden. Hierdoor krijgen consumenten de tijd om te wennen aan hun nieuwe rol. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor het gedrag van aanbieders. Ook zij hebben tijd nodig om te wennen aan een omgeving met meer concurrentie of prestatieprikkels.

### 3.4 **Kosten en uitvoering**

#### *Kosten van de nieuwe marktordening*

In discussies over veranderingen in de marktstructuur worden alternatieve marktstructuren vooral gezien op hun potentiële bijdrage aan de oplossing van problemen. De kosten van de nieuwe marktordening hebben veel minder de aandacht. Dit geldt zowel voor de eenmalige kosten van het veranderingsproces zelf als voor de transactiekosten in de nieuwe situatie.

Zowel in de discussie over de uitvoering van de werknemersverzekeringen als bij de verzelfstandiging van de NS zijn deze kosten niet altijd in beeld geweest. Bij de reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid kwamen de veranderkosten pas na meer dan vijf jaar in 1999 voor het eerst als criterium in beeld. Overigens zonder dat er nog een concrete inschatting van de reorganisatielast werd gemaakt. Toch kan eenvoudig worden ingezien dat de reorganisatielast van de ontvlechting van verschillende uitvoeringsorganisaties uit de bedrijfsverenigingen en later de omvorming tot één publieke organisatie (UWV) en alle veranderingen die daarmee gepaard zijn gegaan zeer omvangrijk zijn geweest. Met betrekking tot de NS schat de Raad voor Verkeer en Waterstaat de extra transactiekosten als gevolg van de verzelfstandiging op "eerder 100 dan 50 miljoen euro" per jaar (RVW, 2003).

De besluitvorming lijkt gebaat te zijn bij een heldere discussie over de kosten van een verandering. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van het CPB naar de kosten en baten van overheidsingrijpen om voorzieningszekerheid van energie te vergroten (zie box 3.6). De analyse leverde extra informatie op die betrokken is bij de besluitvorming.

**Box 3.6 Overheidsingrijpen om voorzieningszekerheid te vergroten is kostbaar**

Het CPB heeft onderzocht of de overheid aanvullende maatregelen zou moeten nemen om voorzieningszekerheid van energie veilig te stellen. Mogelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld het vergroten van strategische olievoorraden, het bouwen van windturbines of kolencentrales en elektriciteitsproducenten stimuleren extra capaciteit aan te houden.

Elke maatregel valt te beschouwen als een premie die wordt betaald voor een verzekering. De kosten zijn zeker, maar de baten hangen af van het optreden van een crisis. Centrale conclusie van het CPB-onderzoek is dat de kosten van een verstoring in de energievoorziening vaak kleiner zijn dan de kosten van overheidsmaatregelen die er op gericht zijn die verstoring te voorkomen dan wel de gevolgen ervan te verzachten. Kortom, overheidsingrijpen is kostbaar. De overheid kan beter zorgdragen voor de juiste voorwaarden voor een goed werkende energiemarkt.

Bron: CPB (2004).

*Uitvoeringsaspecten*

Het resultaat van een veranderingstraject is in veel gevallen sterk afhankelijk van concrete uitvoeringsaspecten. Twee verschillende uitvoeringsaspecten zijn belangrijk. Ten eerste de praktische haalbaarheid van de voorstellen. Dit betreft de handhaafbaarheid van regelgeving, juridische uitvoerbaarheid en technische (on)mogelijkheden van de voorstellen. Ten tweede worden onder uitvoering ook de gedragsveronderstellingen bedoeld die aan de analyse ten grondslag liggen. Met hoeveel verzekeraars moeten huisartsen bijvoorbeeld gaan onderhandelen in het nieuwe zorgstelsel en hoe realistisch is dit? Beleidsexperimenten bieden een instrument om dergelijke uitvoeringsveronderstellingen in de praktijk te toetsen.

Dat uitvoeringsaspecten nogal eens onderbelicht worden blijkt uit de bevindingen van de Commissie Van Zijl die onderzoek deed naar de uitvoering van de sociale zekerheid naar aanleiding van de CTSV-affaire in 1996. Commissie Van Zijl concludeerde dat de uitvoeringsinstellingen keer op keer werden geconfronteerd met complexe wetgeving die niet of nauwelijks uit te voeren was (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 653, nrs. 15-16).

De geringe aandacht voor uitvoering in een vroeg stadium van het beleidsproces is wellicht gelegen in waarderings- en beloningsprikkel van beleidsmakers. Politici,

ambtelijke top en beleidsmakers worden afgerekend op een succesvolle behandeling van voorstellen in het parlement. Liberaliseringstrajecten zijn, zoals eerder aangegeven, naar hun aard vaak langdurige trajecten. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking is dan ook vaak elders belegd: bij uitvoeringsorganisaties en/of bij de politieke verantwoordelijkheid van volgende kabinetten.

Een *tweede* belemmering voor het systematisch in kaart brengen van kosten en uitvoeringsaspecten is gelegen in de grote hoeveelheid informatie die nodig is om dergelijke vragen te beantwoorden. Beleidsmakers schrikken wellicht terug voor het tijdsbeslag dat hiervoor nodig is. Hierbij speelt ook een rol dat de overheid voor een groot deel afhankelijk is van belanghebbenden voor de juiste informatie. Belanggroeperingen hebben echter een sterke prikkel om hier strategisch mee om te gaan. Het gaat hier uiteindelijk om het vinden van een goede balans.



## 4 Lessen voor effectief management

### 4.1 Inleiding

Het belang van effectief management ligt in het effect ervan. Door voorafgaand en gedurende een veranderingstraject de regie goed in handen te houden kan een meer bevredigend resultaat worden bereikt. De overheid kan via goed management ertoe bijdragen dat essentiële publieke belangen (zoals kwaliteit, rechtszekerheid, fysieke en financiële toegankelijkheid, leveringszekerheid en universele dienstverlening) effectief en efficiënt geborgd blijven.

Dit betekent niet dat dingen niet meer anders lopen dan gedacht of gehoopt. Fundamentele onzekerheden en de interne dynamiek van het besluitvormingsproces zelf zorgen ervoor dat niet alles vooraf uit te tekenen is. Het proces kent een eigen dynamiek. Maar juist door doelen vooraf te bepalen en het besluitvormings- en implementatietraject goed te structureren, is het mogelijk beter te reageren op onverwachte veranderingen. Dit betekent niet dat doelstellingen niet kunnen worden bijgesteld, maar dit vergt nieuwe besluitvorming en gerichte aanpassing van het implementatietraject. Een duidelijke structuur werkt disciplinerend. In paragraaf 4.2 staan vier lessen die erop gericht zijn de kloof tussen beleid en uitvoering te verkleinen. De lessen zijn gerelateerd aan de ervaringen uit de theorie (hoofdstuk 2) en de praktijk (hoofdstuk 3).

Een tweede aspect dat nog niet expliciet aan de orde is geweest is dat de dynamiek in veranderingsprocessen ook consequenties heeft voor de politieke aansturing. De beschreven processen hebben een lange termijn horizon die een kabinetsperiode van vier jaar gemakkelijk overbrugt. De regie in het veranderingstraject is gebaat bij een consistente beleidslijn die soms op gespannen voet staat met een verandering in de politieke kleur van het kabinet. In paragraaf 4.3 worden een aantal vragen besproken die hierbij opkomen en een suggestie voor verder onderzoek gedaan.

De lessen zoals in dit hoofdstuk geformuleerd vormen geen blauwdruk of checklist voor de inrichting van een implementatietraject. De lessen moeten veel meer worden gezien als een denkkader dat gebruikt kan worden in de beleidsvoorbereiding van implementatievraagstukken.

## 4.2 Vier lessen

### **Les 1: maak doelstelling en publieke belangen operationeel**

Vooraf bij de start van veranderingstrajecten lijkt de basis te liggen voor goed management: hoe gestructureerder vooraf over het marktontwerp, het proces en mogelijke ontwikkelingen is nagedacht, hoe minder verrassingen zich gedurende het veranderingstraject voordoen en nog belangrijker hoe beter ingespeeld kan worden op onzekerheden.

Het operationeel maken van doelstellingen en publieke belangen is noodzakelijk om richting te kunnen geven aan het proces. Doelstellingen en publieke belangen kunnen vooral als ankerpunten fungeren indien deze worden uitgewerkt in concrete effectindicatoren. Het is daarbij van belang gebleken om vóóraf helderheid te krijgen over de doelstellingen en de relevante effectindicatoren.

Helaas is het vaak niet mogelijk om indicatoren te formuleren die exact overeenkomen met de beleidsdoelstellingen en publieke belangen. Daarom moeten deze zo goed mogelijk worden benaderd en moet worden afgesproken welke functie de indicatoren hebben. Hierdoor wordt voorkomen dat door interpretatieverschillen effectindicatoren hun 'ankerfunctie' in het proces verliezen.

Vervolgens moeten in het proces logische evaluatiemomenten worden ingebouwd. Door gedurende het proces de ontwikkelingen op effectindicatoren te monitoren, kan de overheid indien nodig zorgdragen voor bijsturing. De effectiviteit van het management neemt hierdoor toe.

Een aandachtspunt bij het interpreteren van de marktontwikkelingen is dat het moeilijk kan zijn om effecten van het beleid te isoleren van andere effecten (zoals bijvoorbeeld conjunctuurschommelingen).

#### *Concrete acties:*

- Maak doelstellingen en publieke belangen operationeel.
- Zorg vooraf voor helderheid over zinvolle effectindicatoren en de interpretatie van de indicatoren.
- Monitor de ontwikkelingen en maak gebruik van vooraf vastgestelde evaluatiemomenten.
- Geef aan op welke termijn effecten van het veranderingstraject te verwachten zijn.



## **Les 2: Stel kritische succesfactoren vast, eventueel gekoppeld aan terugvalopties**

Het succes van het ontwerp is mede afhankelijk van een aantal kritische voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Zo is het voor effectieve concurrentie nodig dat toetredingsbarrières worden geslecht, dat consumenten effectieve macht hebben om prijs en kwaliteit van verschillende aanbieders te beïnvloeden en dat de overheid zicht heeft op natuurlijke gedragsveranderingen van partijen die in een marktomgeving moeten gaan opereren.

Het uitvoeren van een krachtenveldanalyse is van belang om zo adequaat te kunnen reageren op gedrag van partijen. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan de mogelijke winnaars en verliezers van de beoogde veranderingen en hun natuurlijke en logische gedrag als gevolg van de veranderingen. Met behulp van deze informatie kan de overheid terugvalopties ontwikkelen voor het geval dat kritische succesfactoren in de praktijk anders uit te blijken pakken.

Ook consultatierondes kunnen (zoals nu al gebruikt worden door de NMa, Opta en de Europese Commissie) inzicht geven in mogelijk gedrag van partijen. Aan partijen wordt gevraagd hun mening te geven over een bepaald onderwerp dat beschreven staat in een consultatiedocument. Consultaties hebben het voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van noodzakelijke informatie van belanghebbenden (de sector), terwijl de regie bij de overheid blijft. De sector (bestaande uit gevestigde partijen) wordt niet gefaciliteerd om samen te spannen en een onderhandelingsresultaat te bereiken waar de overheid moeilijk omheen kan.

Daarnaast moet de overheid in de beleidsvoorbereiding goed nadenken over toezicht in de overgangsfase en daarvoor nauw contact onderhouden met de NMa. Antwoord moet worden verkregen op de vraag of adequate toepassing van de Mededingingswet (bijvoorbeeld art. 24 inzake het misbruik van economische machtsposities) in de (overgang naar de) nieuwe marktordening mogelijk is en of ex ante toezicht wenselijk is.

Ten slotte biedt een meer voorwaardelijke besluitvorming een mogelijke uitweg bij het dilemma tussen binding en flexibiliteit (zie paragraaf 2.2): de overheid kiest hierbij onder voorwaarden. De flexibiliteit om in te grijpen (als duidelijk gedefinieerde publieke belangen onverwacht in gevaar komen) blijft hierdoor behouden, terwijl de overheid zich tegelijkertijd wel committeert om teveel onzekerheden te vermijden.

### *Concrete acties:*

- Onderzoek de kenmerken van relevante transacties en het soort goed of dienst.
- Analyseer welke partijen een rol spelen, wat hun belangen, rollen en macht zijn en bepaal de winnaars en verliezers.

- Expliciteer het gedrag van partijen dat zij mogelijk gaan vertonen in een omgeving waarin zij te maken krijgen met concurrentie of met prestatieprikkels.
- Maak gebruik van consultatierondes over het te voeren beleid.
- Zorg voor voldoende flexibiliteit om in te grijpen indien onverhoopt niet voldaan kan worden aan de kritische succesvoorwaarden.

### **Les 3: stel een implementatiestrategie op en laat een ‘second opinion’ onderzoek uitvoeren van het ontwerp en proces**

Een implementatiestrategie is een uitgewerkt en zorgvuldig vormgegeven plan over hoe gefaseerd naar de nieuwe marktordening toegewerkt kan worden. Het gehele proces wordt op deze wijze inzichtelijk gemaakt en blijft zo beter beheersbaar voor de overheid: de regierol wordt versterkt.

De keuze van het marktontwerp heeft invloed op het veranderingsproces: een onvoldoende doordacht of onvolledig uitgewerkt marktontwerp kan problemen opleveren tijdens het proces. Hierdoor is het wenselijk dat in een kabinetsnota met beleidsvoornemens niet alleen het marktontwerp, maar ook een uitgewerkte implementatiestrategie wordt opgenomen. Deze kabinetsnota sluit de fase van beleidsvoorbereiding af. Gedurende de beleidsbepaling kan de verantwoordelijke bewindspersoon met de Eerste en Tweede Kamer vervolgens zowel over inhoud als proces discussiëren. Dit schept realistische verwachtingen bij politici en marktpartijen aan vraag- en aanbodzijde.

Bovendien rechtvaardigt het grote belang van veranderingstrajecten een ‘second opinion’ onderzoek op consistentie en samenhang van marktontwerp en implementatiestrategie.

Een aandachtspunt bij deze les is dat de overheid binnen de vooraf toegezegde termijnen duidelijkheid geeft over de richting van het beleid. Indien de overheid dit nalaat, worden partijen onzeker. Een natuurlijke reactie hierop kan betekenen dat zij noodzakelijke investeringen uitstellen, omdat op dat moment de terugverdienmogelijkheden van deze investeringen onzeker zijn.

#### *Concrete acties:*

- Deel het gehele traject in naar deeltrajecten en bepaal de timing en fasering van deze deeltrajecten.
- Bedenk in een vroegtijdig stadium of toezicht wenselijk is en zo ja, hoe dit dan vormgegeven moet worden.
- Bepaal de ‘no regret’ maatregelen en bepaal welke structuuraanpassingen (met name gericht op transparantie en informatiescheefheid) nodig zijn zodat consumenten

bereid en in staat zijn om aanbieders te prikkelen tot optimale prestaties. Zorg dat deze als eerste worden uitgevoerd<sup>2</sup>.

- Laat een ex ante evaluatie van het ontwerp en de implementatiestrategie uitvoeren door onafhankelijke deskundigen (bijvoorbeeld door het CPB).

#### **Les 4: zorg voor kengetallen inzake kosten en uitvoering**

Bij liberaliseringstrajecten is veelal sprake van veranderingen in complexe maatschappelijke processen. Beslissingen over de veranderingsrichting moeten dan ook altijd op basis van zoveel mogelijk informatie genomen worden. In dit geval gaat het dan om juridische, bestuurlijke en economische haalbaarheid van de veranderingen.

De kosten- en uitvoeringsaspecten spelen een grote rol bij de beleidsvoorbereiding (totstandkoming van een kabinetsnota) en beleidsbepaling (discussie met de Eerste en Tweede Kamer en bepaling van de definitieve veranderingsrichting). Ten eerste kan in deze beleidsfasen via beleidsexperimenten inzicht worden verkregen of het beleid praktisch uitvoerbaar is en wat het gedrag van vragers en aanbieders is. Ten tweede is het van belang dat de overheid bekijkt of het aangekondigde beleid überhaupt wel uit te voeren is door bijvoorbeeld universiteiten, gemeenten, uitvoeringsinstellingen of andere partijen<sup>3</sup>. Het risico op onvoorziene effecten bij de beleidsuitvoering neemt hierdoor af.

*Concrete acties:*

- Laat uitvoerbaarheid en handhaving van het gewenste beleid uitvoerbaar toetsen door uitvoeringsorganisaties.
- Voer indien nodig beleidsexperimenten uit vóórdat beleidsbepaling is afgerond.
- Voer een kosten-batenanalyse uit waarbij de (eenmalige) transitiekosten en de verandering van de (structurele) transactiekosten worden meegenomen.

#### **4.3 Politieke aansturing van liberaliseringstrajecten**

De ervaring leert dat politieke aansturing van complexe veranderingstrajecten een aantal vragen oproept. Om te beginnen is er de vraag hoe de verantwoordelijkheid voor het traject zich verhoudt tot de bestaande politieke taakverdeling. Het is veelal zo, dat de beleidsproblemen die voortvloeien uit een implementatietraject zich niet netjes laten

---

<sup>2</sup> Veranderingen in structuur van de markt zijn eenvoudiger door te voeren dan veranderingen in gedrag van actoren (zie paragraaf 3.1).

<sup>3</sup> In het Tweede Kamer-debat naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer *Tussen beleid en uitvoering* is een motie aangenomen door de Kamer waarin de regering wordt verzocht al in de eerste fase van het wetgevingsproces direct betrokkenen bij de uitvoering te horen en hun bevindingen en de reactie van de regering daarop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting toe te voegen.

opdelen langs de lijnen van de bestaande interdepartementale taakverdeling. Daarmee komt de vraag aan de orde, welke bewindspersoon verantwoordelijk is voor welk deel van de implementatie, en ook of er wellicht dubbele (dus conflicterende), of misschien juist niet-belegde verantwoordelijkheden zijn.

Het feit dat verantwoordelijkheden voor verschillende onderdelen van een implementatietraject veelal bij verschillende personen zijn belegd, betekent tevens dat in de uitvoering van beleidsvoornemens compromissen moeten worden gesloten. Dat brengt risico's met zich mee in termen van *beleidsconsistentie*; doorgaans hebben ministers nu eenmaal meerdere dossiers met elkaar uit te ruilen. Daarnaast kunnen de compromissen vragen oproepen met betrekking tot transparantie: wie is er voor (welk deel van) de compromissen verantwoordelijk? Zeker bij de meer complexe implementatietrajecten ligt het gevaar op de loer dat de *verantwoordelijkheden* diffuus worden, wat de *verantwoording* van gemaakte keuzes niet ten goede komt.

Soortgelijke vragen komen op naar aanleiding van het feit dat de verantwoordelijke politieke ambtsdragers in de huidige setting gebonden zijn aan een vierjaarlijkse ambtstermijn. Weliswaar is in theorie de opvolger politiek verantwoordelijk voor alle keuzes die zijn voorganger heeft gemaakt, maar deze verantwoordelijkheid zal in de praktijk niet altijd even sterk worden gevoeld. Daarnaast bestaan ook hier risico's voor de beleidsconsistentie, namelijk wanneer de opvolger andere prioriteiten stelt dan de voorganger. Bij dit alles laten we nog buiten beschouwing of implementatietrajecten niet net een ander slag expertise vergen dan wordt gevraagd van een reguliere minister of staatssecretaris.

De bovenstaande vragen roepen de gedachte op dat het interessant zou zijn om na te denken over nieuwe vormen van politieke aansturing voor complexe implementatietrajecten<sup>4</sup>. Daarbij gaat de gedachte uit naar een politieke ambtsdrager die precies die bevoegdheden krijgt, die noodzakelijk zijn voor het implementatietraject (derhalve op ad-hocbasis te bepalen), en die in principe wordt benoemd voor de duur van het traject (al dan niet onder te verdelen in perioden, zodat het mandaat regelmatig moet worden vernieuwd). De ambtsdrager zou moeten worden voorgedragen door de bij het traject betrokken minister(s) en de expliciete steun moeten genieten van het parlement. Eventueel zou de ambtsdrager in de MR moeten kunnen deelnemen aan besluitvorming, mits deze rechtstreeks raakt aan zijn traject.

---

<sup>4</sup> Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de bevindingen van de Commissie Wiegels, die begin jaren negentig o.a. de aanstelling van projectministers heeft bekeken. Zie Commissie Organisatie en Functioneren van de Rijksdienst, *Naar kerndepartementen*, Sdu, 1993.

#### 4.4 Samenvattende tabel

Bij elke les in paragraaf 4.2 komt de beleidscyclus aan de orde. Het zorgvuldig doorlopen van de fasen van de beleidscyclus is cruciaal voor het uiteindelijke succes van een veranderingstraject. Voor de volledigheid is in onderstaande tabel weergegeven welke aanbeveling in welke beleidsfase relevant is.

Aanbevelingen	Fasen van de beleidscyclus			
	Vorbereiding	Bepaling	Uitvoering	Evaluatie
Maak doelstelling en publieke belangen operationeel	+	+		
Koppel terugvalopties aan kritische succesvoorwaarden	+	+	+	+
Implementatiestrategie en 'second opinion' onderzoek	+	+		
Kengetallen inzake kosten en uitvoering	+	+	+	

Toelichting: + betekent "aanbeveling is relevant voor desbetreffende beleidsfase".



## Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (1999), *Toezicht op het spoor*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 16 615, nr. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2003), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2.

Bekke en Van Gestel, *Publiek verzekerd, Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)*, Apeldoorn, 2004

Centraal Planbureau (CPB), *Zorg voor concurrentie. Een analyse van het nieuwe zorgstelsel*, Den Haag, januari 2003.

Centraal Planbureau (CPB), *Prikkels voor UWV*, Den Haag, juni 2003.

Centraal Planbureau (CPB), *Energy Policies and Risks on Energy Markets: a cost-benefit analysis*, Den Haag, maart 2004.

Commissie Monitoring Notariaat, *Eindrapport*, Den Haag, februari 2003.

Heuvelhof, Ten, De Jong, Kuit en Stout, *Infrastratego. Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht, 2003.

Lewis, Dr Ph. E., *Sticking with you*, Power Economics, March 2004.

Ministerie van Economische Zaken (EZ), *Derde Energienota*, Den Haag, 1995.

Ministerie van Economische Zaken (EZ), *Visie op de toekomstige structuur van de energiemarkt*, Den Haag, maart 2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), *Naar een klantgericht taxivervoer*, Den Haag, december 1996.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW), *Tussen droom en daad.... Marktordening en publieke belangen rond vitale transportinfrastructuren*, Den Haag, maart 2003.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW), *Hoezo marktwerking...?*, Den Haag, januari 2004.

Stiglitz, Joseph E., *Economics of the public sector*, 3rd edition, New York/Londen, 1999.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, Den Haag, augustus 2003.

TNS NIPO Consult, *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2002. Eindrapport*, Amsterdam, juli 2003.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 653, nrs. 15-16.