

# 7 Een voorstel voor een effectanalyse

## 7.1 Aanleiding en aanpak

De rol van de overheid binnen de economie is permanent aan verschuivingen onderhevig. De omvang en mogelijkheden van die rol worden beïnvloed door (ontwikkelingen in) opvattingen over de rol van de overheid, maar evenzeer door de economische ontwikkeling, door globalisering, door verschuivingen tussen en binnen economische sectoren, door de demografie, door de technologische ontwikkeling, door besluitvorming binnen de EU en natuurlijk door de besluitvorming door kabinet en parlement.

De besluitvorming over de rol van de overheid en de verhouding tussen markt en overheid wordt veelal ingegeven door de wens bepaalde publieke belangen te realiseren c.q. te borgen. Uitgaande van verandering vraagt dit het ontwerpen van beleid, het kiezen tussen beleidsopties en ten slotte het uitvoeren van het gekozen beleid. Dit advies richt zich in sterke mate op het besluitvormingsproces rond beleidsontwikkeling en keuze van beleid. De analyse uit de voorgaande hoofdstukken zal in dit afsluitende hoofdstuk tot een synthese worden gebracht.

De raad is van oordeel dat een goede informatievoorziening over de verschillende mogelijkheden om een bepaald publiek belang te borgen, de discussie en de besluitvorming daarover ten goede komt. De informatie die voor een goede beoordeling nodig is, kan geleverd worden door een effectanalyse waarin redenen, doel en mogelijkheden worden beschreven en vergeleken. Daarbij merkt de raad nadrukkelijk op dat een effectanalyse niet in de plaats komt van besluitvorming, maar slechts als doel heeft de verschillende afwegingen inzichtelijker te maken en de politieke besluitvorming te ondersteunen.

In de *Impact Assessment Guidelines* van de Europese Commissie (januari 2009) wordt deze als volgt omschreven:

Impact assessment is a set of logical steps to be followed when you prepare policy proposals. It is a process that prepares evidence for political decision-makers on the advantages and disadvantages of possible policy options by assessing their potential impacts. The results of this process are summarized and presented in the IA report.

De SER beoogt met de effectanalyse hetzelfde doel. De achtergrond van de Impact Assessment is echter breder en vindt zijn oorsprong in het Better Regulation-pro-

programma van de Europese Commissie. De IA heeft derhalve, vergelijkbaar met het Nederlandse Integrale Afwegingskader, een bredere en meer algemene focus, namelijk het verbeteren van regelgeving in het algemeen.

In hoofdstuk 6 heeft de raad onder andere de markteffectentoets besproken en geconcludeerd dat deze niet alle elementen bevat die de raad in een dergelijke toets aanwezig wil zien, ook niet in samenhang met het IAK. Daarom ontwikkelt de raad in dit hoofdstuk, mede als antwoord op de in paragraaf 5.6 getrokken les 1, een eigen voorstel voor een effectanalyse. Paragraaf 7.2 bespreekt de voorwaarden voor een effectanalyse, zoals een tijdige en inhoudelijk gedegen analyse en proportioneelheid. In paragraaf 7.3 zijn de analytische hoofdstappen van de voorgestelde effectanalyse gepresenteerd, waarbij in sterke mate bij de IA van de Europese Unie wordt aangesloten. Deze analytische hoofdstappen worden in paragrafen 7.4 tot en met 7.9 nader uitgewerkt, zodat dit leidt tot een overzicht van vragen die bij ordeningsbeleid altijd aan de orde zouden moeten komen.

Deze effectanalyse heeft betrekking op veranderingen in de sectorordering. Ordeningsbeleid betekent onder andere dat – uitgaande van een analyse van de uitgangssituatie en de definitie van publieke belangen – verschillende alternatieven op voor- en nadelen worden onderzocht. Het spectrum van mogelijke alternatieven is breed, zoals: verbetering van de handhaving, het slechten van toetredingsbeperkingen, privatisering, overname van de uitvoering door de overheid of juist de markt, het versterken van consumenteninformatie, maar ook ongewijzigd beleid. Het streven is om die combinatie van beleidsinstrumenten te kiezen die de maatschappelijke welvaart het best dient. Deze combinatie zal in het algemeen op een veranderde mix tussen overheidscoördinatie en marktcoördinatie gericht zijn, en dat zal soms tot meer en soms tot minder concurrentie leiden. Een effectanalyse kan zich dan ook niet beperken tot beleidsvarianten die op de versterking van concurrentie gericht zijn. Een beperking die wel in dit advies wordt gemaakt, is de concentratie op *sectorspecifiek* ordeningsbeleid; het gaat hier dus niet om keuzes voor een algeheel nieuwe structuur voor de Nederlandse economie.

Deze effectanalyse besteedt aandacht aan zaken die aan de orde worden gesteld in de adviesaanvraag en daarnaast ook aan zaken die volgens de SER relevant zijn in het kader van ordeningsbeleid. Hierbij wordt telkens aan de analyse in eerdere hoofdstukken gerefereerd. Een effectanalyse is geen rekenmodel dat na invoering van publieke belangen en sectorkenmerken een eenduidig antwoord geeft welke

vorm van ordening het meest geschikt is. Het gaat om een afweging van voor- en nadelen, risico's en kansen, die van geval tot geval moet worden gemaakt.

Bij de hier voorgestelde effectanalyse ligt de nadruk bovendien op ordeningsspecifieke vragen en voorbeelden. In hoofdstuk 6 is het IAK besproken dat op dit moment nog in ontwikkeling is. Er bestaat een zekere overlap met de hier voorgestelde effectanalyse. Op sommige punten gaat de effectanalyse verder omdat aandachtspunten worden genoemd die specifiek voor orderingsbeleid relevant zijn, bijvoorbeeld het toestaan van winstuitkering op risicodragend kapitaal. Op andere punten die voor beleid in het algemeen relevant zijn, zal het IAK vermoedelijk verder in detail gaan, bijvoorbeeld bij de aanwijzingen voor convenanten of de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Deze eisen zijn ook in de analytische hoofdstappen van de effectanalyse in te passen.

## 7.2 Voorwaarden voor een effectanalyse

Wil een effectanalyse een goede rol kunnen spelen in de beleidsvoorbereiding en bij de besluitvorming, dan moet deze volgens de raad aan de volgende voorwaarden voldoen:

- *Verplicht*: een effectanalyse zou verplicht moeten zijn bij alle beleid waarvan de gevolgen naar verwachting een zekere omvang te boven gaan. De specifieke projecten zouden jaarlijks moeten worden aangewezen door het kabinet of de minister (uitgaande van projecten van de rijksoverheid).
- *Proportioneel*: de uitvoerigheid van de effectanalyse moet aangepast zijn aan zowel de impact van de verandering, dus niet uitsluitend de juridische vorm ervan, als ook aan de fase in de beleidsvoorbereiding (eerste screening van beleidsvarianten of eindontwerp van de voorkeursvariant).
- *Tijdig*: effectanalyses zouden al bij het begin van het beleidsontwerp moeten worden ingezet, niet pas nadat er al een commitment van het departement aan één bepaalde beleidsvariant is.
- *Transparant*: Een effectanalyse kan pas dan goed worden beoordeeld indien inzichtelijk is welke vragen onderzocht zijn, wat de antwoorden op deze vragen zijn en op welke manier tot deze antwoorden is gekomen. Het is derhalve wenselijk om de effectanalyse ook in een apart document te publiceren en niet uitsluitend door verwerking in een Memorie of Nota van Toelichting. Een beleidsvoorstel waarvoor vastgesteld is dat een effectanalyse verplicht is, zou dan ook alleen in de minister-raad moeten worden behandeld als het vergezeld gaat van een effectanalyse. Deze zou tevens apart gepubliceerd moeten worden.

- *Betrekken van experts en stakeholders, waaronder sociale partners en gebruikers:* Voor een effectanalyse is veel kennis over de betreffende sector noodzakelijk, daarom is het belangrijk ook experts en stakeholders bij de effectanalyse te betrekken.
- *Inhoud:* gedegen analyse van alle relevante feiten en effecten.

De inhoud van de effectanalyse komt hierna nog uitgebreid aan de orde. Het is van belang dat het kabinet reeds in een vroeg stadium aangeeft welke beleids-trajecten in aanmerking komen voor een effectanalyse, zodat het mogelijk is daar in het proces rekening mee te houden en het proces zodanig wordt ingericht dat de Tweede Kamer ook daadwerkelijk kan kiezen tussen meerdere beleidsopties en/of uitvoeringsmodellen. Het doorgronden van specifieke markten en het inschatten van mogelijke effecten van veranderingen daarin zal niet altijd, of niet altijd in volle omvang, tot de expertise van de verschillende ministeries behoren. Daarom is het van belang al vroegtijdig zo veel mogelijk gebruik te maken van experts en andere betrokken partijen.

### **Kwaliteit van informatieverstrekking**

Een effectanalyse kan door het systematiseren van informatie een bijdrage leveren aan het verbeteren van de informatie die wordt aangeleverd aan de besluitvormers. Dat deze informatiestromen vatbaar zijn voor verbetering is de conclusie uit onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar een aantal grote projecten.

Zo concludeert de Algemene Rekenkamer in 2002: De ministeries hebben de informatievoorziening over grote projecten de afgelopen jaren verbeterd. Ze blijken echter nog steeds onvoldoende toegerust om tegemoet te komen aan de specifieke informatie vraag van de Tweede Kamer. Hierdoor bestaat het risico dat de Tweede Kamer te weinig informatie en/of informatie van onvoldoende kwaliteit krijgt.

Op enkele onderdelen is de kwaliteit van de informatie beoordeeld. Deze bleek in twee derde van de gevallen onvoldoende. De voornaamste oorzaken hiervoor zijn het niet toepassen van eigen procedures, enkele onhelderheden in de Procedureregeling en onduidelijke afspraken tussen ministeries en Tweede Kamer.

Eerder had de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de Betuwelijn geconcludeerd: De overheid heeft bij de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute te weinig gebruikgemaakt van goede beleidsinformatie. De beschikbare informatie was vaak onvolledig of gebrekkig. Het besluitvormingsproces is gedomineerd door het uitgangspunt dat de Betuweroute van strategisch belang is voor economie en milieu.

Het degelijk onderbouwen van dit standpunt had geen prioriteit. Zo ontbrak een goede kosten-batenanalyse<sup>9</sup>.

a Tweede Kamer (vergaderjaar 1999-2000) 27 195, nr. 2; Tweede Kamer (vergaderjaar 2002-2003) 28 645, nr. 2.

### Proportionaliteit

De proportionaliteit mede in relatie tot de tijdigheid, vraagt naar het oordeel van de raad om een meer uitgebreide toelichting. Ordeningsbeleid is vaak een complex en langlopend proces dat doorgaans niet opeenvolgend logische fases doorloopt, maar vaak uit parallelle fases, herhalingen of onderbrekingen bestaat. De poging om de beleidsvoorbereiding in de vorm van een rationeel proces te beschrijven, kan derhalve niet meer zijn dan een ideaaltypische benadering.

Met deze realiteit in gedachte constateert de SER echter dat in de beleidsvoorbereiding een grotere nadruk op de beginfase, dus de eerste verkenning van het probleem en van de mogelijke oplossingen, zou moeten liggen. Dat wil zeggen dat in deze eerste, verkennende, fase:

- een goede analyse van de Ausgangssituatie en het probleem, de aan de orde zijnde publieke belangen en de borging daarvan zou moeten plaatsvinden,
- open naar uiteenlopende oplossingsrichtingen wordt gekeken,
- een eerste indicatieve inventarisatie en onderlinge weging van effecten van deze uiteenlopende beleidsvarianten plaatsvindt,
- op basis daarvan een (beperkt) aantal beleidsvarianten wordt geselecteerd, en
- hierbij sprake is van interactie met experts en stakeholders zodat van hun kennis gebruik kan worden gemaakt.

Aan het einde van deze verkenningsfase zou er een besluit moeten liggen:

- a. of het wenselijk is om het beleid te wijzigen of met ongewijzigd beleid door te gaan,
- b. welke basisvariant (of welke varianten) hierbij de voorkeur verdient (verdienen) en nader uitgewerkt moet(en) worden, en
- c. hoe uitvoerig de effectanalyse op de uitwerking van deze beleidsvariant(en) zou moeten zijn en welke methodiek bij de vergelijking van varianten zou moeten worden toegepast.

Op dit laatste besluit zou externe toetsing plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld door overleg met de Tweede Kamer.

Na dit besluit wordt de voorkeursvariant dan wel een beperkt aantal beleidsvarianten nader uitgewerkt en een effectanalyse toegepast op een niveau zoals na de verkenningfase besloten.

Het belangrijkste kenmerk van deze trechtering is dat al in het begin van het proces, dus vóór een mogelijk onomkeerbaar proces is begonnen, een grotere nadruk ligt op een kritische analyse van effecten, een bredere verkenning van uiteenlopende beleidsvarianten en een sterkere interactie met de buitenwereld. In de vervolgfase kan het beleidsproces zich dan concentreren op een ontwerp van varianten op detailniveau en de analyse van effecten ervan.

Daarnaast heeft proportionaliteit ook betrekking op de omvang van de effectanalyse. De door de raad voorgestelde effectanalyse is een middel voor een betere voorbereiding van de politieke besluitvorming van veranderingen in de ordening. Het overzicht met elementen die in de effectanalyse aan de orde kunnen zijn, zoals weergegeven in Tabel 7.1 is een hulpmiddel waarvan een gepast gebruik moet worden gemaakt. Naarmate de wijziging in de ordening fundamenteeler is, verdient het aanbeveling de zes stappen in de beleidsvoorbereiding met alle relevante deelaspecten te volgen. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake zijn geweest bij de liberalisering van de telecom- en postsector of de splitsing van de energiebedrijven.

De SER wenst daarentegen niet aan te bevelen om voor elke incrementele verandering in regulering, binnen een bestaande ordening, een dergelijk uitgebreid effectanalyse van toepassing te verklaren. Zo ligt het bijvoorbeeld niet in de rede de effectanalyse (automatisch en volledig) toe te passen bij veranderingen als het basispakket in de Zorgverzekeringswet, de invoering van een capaciteitsafhankelijk transporttarief in plaats van een tarief per afgenomen kWh dat kleinverbruikers betalen voor het transport van elektriciteit, of de vaststelling van regels voor de veiling van frequenties voor mobiel breedband. De raad wil voorkomen dat de zeggingskracht van de effectanalyse verloren gaat door deze van toepassing te verklaren op iedere mogelijke verandering in regulering. Vele andere toetsen op impact assessments – bijvoorbeeld de dereguleringsstoets – hebben juist daardoor aan betekenis verloren. Een gepast gebruik in het bijzonder voor echte veranderingen in ordening ligt derhalve in de rede. Het wel of niet hanteren van de toets in de beleidsvoorbereiding is telkens een discretionaire politieke keuze, die vooraan in het proces van beleidsvoorbereiding moet worden gemaakt.

## 7.3 De zes stappen van de effectanalyse

De effectanalyse omvat een zestal stappen, die in Tabel 7.1 worden weergegeven. Daarbij zij benadrukt dat deze stappen een in het kader van de effectanalyse logische volgorde aangeven. De raad onderkent echter, zoals ook hiervoor al aangegeven, dat het beleidsproces dat bij ordeningsbeleid hoort, veelal complex en langlopend is en dat het proces in het algemeen niet uit opeenvolgende logische fases bestaat. Het verloopt vaak via parallelle fases, iteratieve processen, herhalingen maar kent soms ook onderbrekingen. Terwijl daarnaast ook politieke aspecten een rol spelen zoals ideologie, het verwerven van een meerderheid, opportuniteit, timing enzovoorts, die ook hun invloed doen gelden op de loop der dingen<sup>1</sup>.

De verschillende stappen van de effectanalyse worden in slechts kort aangeduid; in de volgende paragrafen staan de stappen en vragen nader uitgewerkt.

### Tabel 7.1 Effectanalyse voor ordeningsbeleid

#### A. Analyse van de uitgangssituatie en identificatie van publieke belangen

1. Welke problemen bestaan er/worden er voorzien in de bestaande sectorordering en wat zijn de onderliggende oorzaken
2. Wat zijn de (markt)kenmerken van de betrokken activiteiten en (sub)sector(en)
3. Welke publieke belangen spelen een rol, hoe zijn zij geborgd
4. Wie zijn de stakeholders van het beleid en wat zijn hun belangen (bijv. werknemers, consumenten, bedrijven, toekomstige generaties)

#### B. Definiëren van de doeleinden

5. Formulering van de doelstellingen in relatie tot het probleem en de oorzaken, treedt er verandering op m.b.t. het (oorspronkelijke) publieke belang
6. Verbijzondering van de doelstellingen (zo mogelijk SMART)
7. De relatie tussen de doelstellingen en ander beleid

#### C. Ontwikkelen van beleidsvarianten, gewenste eindsituatie en transitie

8. Welke beleidsvarianten met welke instrumenten zijn mogelijk, welke veranderingen treden op in de ordening (bijv. subsidies, normering, toezicht en controle), welke aanvullende maatregelen zijn mogelijk/wenselijk (bijv. voor werknemers)

<sup>1</sup> Zie bijv. Gestel, N. van [et al.] (2009) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Verandering in de organisatie van de sociale zekerheid*.

9. Hoe worden bij de varianten/instrumenten de publieke belangen geborgd
10. Hoe verhouden varianten/instrumenten zich tot proportionaliteit en subsidiariteit
11. Passen varianten/instrumenten binnen de bestaande regelgeving, kan regelgeving worden aangepast
12. Welk transitietraject vragen de varianten/instrumenten (bijv. timing van overgangsstappen, overgangsmaatregelen werknemers, interventie maatregelen)

#### **D. Analyse van de effecten van de beleidsvarianten**

13. Hoe werken de varianten uit op de publieke belangen
14. Wat zijn de overige effecten (kosten en baten) van de varianten (bijv. economisch, sociaal, milieu, positie consument, positie werknemers)
15. Wat zijn de effecten voor regelgeving, regeldruk, handhaving, toezicht en welke kosten zijn er aan verbonden
16. Wie wordt geraakt (bijv. groepen werknemers, groepen consumenten) en hoe, in welke mate
17. Op welke manier komen deze effecten tot stand, wat zijn de onderliggende theorieën en aannames
18. Wat zijn de risico's (economisch, juridisch, etc.)

#### **E. Vergelijken van de beleidsvarianten**

19. Ranking van de verschillende varianten op basis van het saldo van effecten op de doelstellingen c.q. maatschappelijke welvaart of andere criteria
20. Presentatie van de verdeling van effecten over verschillende maatschappelijke groeperingen
21. Overige criteria die niet in de ranking meegenomen (kunnen) worden (bijv. de omkeerbaarheid van beleidsveranderingen na een eventuele negatieve beleids-evaluatie)

#### **F. Ontwikkelen van monitoring en evaluatie**

22. Opstellen van indicatoren voor publieke belangen, voor het bereiken van doelstellingen en voor overige aspecten waarvoor monitoring wenselijk wordt geacht
23. Mogelijkheden van/voor monitoring
24. Planning van de evaluatie

Tabel 7.1 doet een voorstel voor de analytische hoofdstappen in een effectanalyse voor ordeningsbeleid en een aantal hoofdvragen. Voor een daadwerkelijke uitvoering van een effectanalyse is het nuttig om deze hoofdvragen nader uit te werken en gedeeltelijk met voorbeelden aan te vullen. Deze uitwerking volgt in de volgende

paragrafen. Bij de korte toelichting zal telkens naar de relevante analyse en opmerkingen in voorgaande hoofdstukken van dit advies worden verwezen. Als basis van de uitwerking heeft de relevante literatuur voor ordeningsbeleid gediend.

## 7.4 Analyse van de uitgangssituatie en identificatie van publieke belangen

De eerste stap van de effectanalyse is het beschrijven van de bestaande ordening en daarbij ervaren of verwachte problemen, kenmerken van de activiteiten en actoren in de sector, de publieke belangen die in het geding zijn en de belangen van stakeholders van het beleid.

### A. Analyse van de uitgangssituatie en identificatie van publieke belangen

1. Welke problemen bestaan er/worden er voorzien in de bestaande sectorordering en wat zijn de onderliggende oorzaken
  - Wat zijn de bestanddelen van de bestaande sectorordering op nationaal, Europees en internationaal niveau
  - Welke ordeningskeuzes in aanpalende sectoren zijn relevant
  - Wat waren in het verleden de redenen om voor deze ordening te kiezen, zijn deze redenen nog altijd actueel
  - Wat is de aanleiding om een herziening van de ordening te overwegen, wat zijn de problemen
  - Wat zijn de oorzaken van de problemen
2. Wat zijn de (markt)kenmerken van de betrokken activiteiten en (sub)sector(en), zoals:
  - Aard van de activiteiten, aanbieders en afnemers, marktstructuur
  - Kapitaalintensiteit, rol van innovatie
  - Schaal van de activiteiten (lokale, regionale, nationale of internationale markt)
  - Voorkeuren en informatievoorziening van consumenten en overige afnemers, mogelijke beslisfouten van consumenten
  - Rol en positie van werknemers
  - Potentieel marktfalen en potentieel overheidsfalen
  - Welke omgevingsvariabelen zijn van belang

3. Welke publieke belangen spelen een rol, hoe zijn zij geborgd
  - Welke publieke belangen zijn af te leiden uit de Grondwet, internationale verdragen, markt- en overheidsfalen, sociale doelstellingen en overwegingen omtrent bemoeigoederen
  - Is het mogelijk en wenselijk om voor (een deel van) de publieke belangen (minimum)normen te formuleren
  - Is er sprake van gebrekkige contracteerbaarheid van publieke belangen
  - Op welke manier worden deze publieke belangen op dit moment door de ordening geborgd, wat is de uitgangsspositie
  - Welke ontwikkelingen betreffende publieke belangen zijn bij onveranderd beleid te verwachten
4. Wie zijn de stakeholders van het beleid en wat zijn hun belangen
  - Werknemers, bedrijven, consumenten, overige burgers, andere landen, toekomstige generaties, en anderen.

Analyse van de uitgangssituatie – bestaande ordening, problemen, kenmerken

De vragen A.1 en A.2 over de bestaande ordening, de problemen hiermee en de kenmerken van de activiteiten en de sector vormen een uitgangspunt voor beantwoording van de vervolgvragen.

Beleidsveranderingen beginnen niet met een blanco situatie. Een sector is ingebed in de Nederlandse rechtsstaat en de Europese Unie met het bijbehorende geheel aan economiebrede instituties (belastingstelsel, eigendomsrechten, arbeidsrecht, vrij verkeer, mededingingsrecht, enzovoort). Daarnaast heeft men te maken met een bestaande sectorordening en wellicht ordeningskeuzes in aanpalende sectoren die eveneens invloed op de sector kunnen uitoefenen. Het is nodig hiermee rekening te houden bij het ontwerpen van beleidsalternatieven en het analyseren van de effecten ervan.

Ook kenmerken van de desbetreffende activiteiten en van de desbetreffende sector geven inzicht in potentiële effecten van beleidsalternatieven. Om een aantal voorbeelden te geven: Een potentieel nadeel van overheidsuitvoering, namelijk een achterblijven van innovatie door het gebrek aan concurrentie (zie paragraaf 4.2), heeft meer gewicht indien innovatie een belangrijke rol speelt in de sector. De kapitaalintensiteit geeft een inzicht in schaalvoordelen en dus gevaren van marktmacht (zie paragraaf 2.4), maar kan ook een rol spelen bij de mogelijkheid om risicodragend kapitaal aan te trekken (zie paragraaf 4.8). Indien de potentiële schaal van activiteiten internationaal is, zoals in de energiesector, moet bij het veranderen in de sectorordening reke-

ning worden gehouden met import- en exportmogelijkheden en de sectorordering in andere landen.

### Publieke belangen

Zoals in paragraaf 2.2 besproken, is het uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde organen van de politiek om de publieke belangen te bepalen. Een analyse van de historische redenen voor de bestaande ordening en de huidige sectorkenmerken kan echter aanwijzingen geven voor het identificeren van publieke belangen.

De bestaande ordening is door eerdere ervaringen en analyses ingegeven en kan derhalve een indicator zijn voor potentieel marktfalen en dus het bestaan van publieke belangen. Er bestaat namelijk het risico om publieke belangen uit het oog te verliezen die in de uitgangssituatie goed geborgd zijn. Daarnaast is in paragraaf 2.2 betoogd dat men prudent met veranderingen in publieke belangen om moet gaan. Dit om te voorkomen dat het vertrouwen in overheidsbeleid en daarmee de effectiviteit ervan wordt ondermijnd. Daarnaast zijn sommige publieke belangen in het verleden in de Grondwet of in internationale verdragen vastgelegd en deze kan de politiek niet zomaar naast zich neerleggen (zie paragraaf 2.7). De invoering van een rijksbrede intranet-site in het kader van het IAK biedt een mooie gelegenheid om een hulpmiddel te creëren waarmee is te voorkomen dat dergelijke publieke belangen uit het oog worden verloren. De Europese Commissie heeft bijvoorbeeld in de richtsnoeren bij de IA<sup>2</sup> een lijst van de grondrechten volgens het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie opgenomen, dus publieke belangen die men wellicht niet meteen op het netvlies heeft als men bijvoorbeeld over methoden voor prijsregulering in de telefonie nadenkt.

De historie is echter niet allesbepalend. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen tot gevolg hebben dat een bepaald belang minder urgent is. Tegelijkertijd noopt het ontstaan van nieuwe producten en diensten de overheid veelal ook tot het identificeren van nieuwe publieke belangen. Daarom is de analyse van sectorkenmerken en het identificeren van potentieel markt- en overheidsfalen een belangrijke stap bij het identificeren van publieke belangen.

Een belangrijk aandachtspunt is de contracteerbaarheid van publieke belangen (zie de toelichting in paragraaf 4.2). Indien een publiek belang slecht contracteerbaar is, heeft dat belangrijke gevolgen bij de keuze van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld bij de afweging tussen overheidsuitvoering versus uitvoering door private

---

2 Onder het kopje 'Analyze the impacts of the options', zie: Europese Commissie (2009) SEC(2009) 92.

partijen of bij het toelaten dan wel verbieden van winstuitkering op risicodragend kapitaal (zie paragraaf 4.8).

De bestaande ordening en de beschrijving van sectorkenmerken en omgevingsvariabelen vormt daarnaast het uitgangspunt voor de beschrijving van de ontwikkeling van publieke belangen bij onveranderd beleid. Dat is het 'nulalternatief' waarmee de te verwachten effecten van overige beleidsvarianten worden vergeleken. Hierbij moet wel met externe ontwikkelingen rekening worden gehouden die van invloed kunnen zijn op de toekomstige effecten van het bestaande beleid. Deze beschrijving van het nulalternatief houdt ook een nulmeting in en vormt hiermee in feite de eerste stap voor monitoring en evaluatie. Op deze manier dwingt de nulmeting ook meteen operationalisering van publieke belangen af.

Belangen van stakeholders van het beleid

Overheidsbeleid dient publieke belangen te borgen. Daarnaast dienen echter ook private belangen geïdentificeerd te worden, namelijk de belangen van groepen die door het beleid geraakt worden (stakeholders van het beleid). Groepsbelangen hoeven niet parallel te lopen met het publieke belang. De verdeling van effecten over verschillende groepen kan onder omstandigheden echter wel het publieke belang raken, bijvoorbeeld omdat er sociale vraagstukken spelen.

Verdelingseffecten kunnen een besliscriterium bij de keuze tussen verschillende beleidsalternatieven zijn. Er zijn omstandigheden waarin aanvullende of overgangsmaatregelen voor door beleidswijzigingen gedupeerde groepen wenselijk zijn (zie paragraaf 4.9). Daarnaast is een goed begrip van de belangen van stakeholders essentieel om mogelijke weerstand tegen bepaalde veranderingen te voorzien en hiermee bij het vormgeven van het transitieproces rekening te houden.

Daarnaast kan het expliciteren van alle stakeholders helpen voorkomen dat uitsluitend rekening wordt gehouden met de private belangen van die groepen die zich actief in het beleidsproces mengen. Als hoeder van het publieke belang zou de politiek immers ook rekening moeten houden met de belangen van de 'zwijgende' stakeholders, zoals toekomstige generaties.

## 7.5 Definiëren van de doeleinden

De tweede stap betreft het omschrijven van de doelstellingen die men wil bereiken en hoe deze zich verhouden tot het probleem en de oorzaken van dat probleem. Daarbij dient duidelijk te worden aangegeven wat dit betekent voor het desbetref-

fende publieke belang, de definiëring daarvan en de eventuele verandering in de wijze waarop het geborgd wordt. Daarbij is het ook van belang dat geprobeerd wordt de doelstellingen zo concreet mogelijk te omschrijven. Dit kan door de doelstellingen zo veel als mogelijk ‘smart’ te maken. Dat wil zeggen: specific, measurable, achievable, realistic en time-dependent. Wel moet worden opgemerkt dat in de praktijk het ‘smart maken’ van doelstellingen door samenloop met ander beleid (vraag 7) bemoeilijkt wordt. Een goed voorbeeld vormt de re-integratiesector, waar de vele veranderingen op het terrein van de uitvoering van sociale zekerheid grote invloed hebben gehad op de effecten van veranderingen in het re-integratiebeleid. Bij de definiëring van doeleinden dient ook aandacht te zijn voor kwaliteit, bijvoorbeeld gewenste kwaliteitsverbeteringen of een minimaal te handhaven kwaliteitsniveau (zie hierover ook paragraaf 5.6, les 4).

## **B. Definiëren van de doeleinden**

5. Formulering van de doelstellingen in relatie tot het probleem en de oorzaken, treedt er verandering op m.b.t. het (oorspronkelijke) publieke belang
6. Verbijzondering van de doelstellingen (zo mogelijk SMART)
7. De relatie tussen de doelstellingen en ander beleid

## **7.6 Ontwikkelen van beleidsvarianten, gewenste eindsituatie en transitie**

De derde stap van de effectanalyse heeft betrekking op het bezien van verschillende mogelijke routes waarlangs de doelstellingen bereikt kunnen worden en welke instrumenten daarbij ingezet kunnen worden. Tevens moet er aandacht zijn voor de vraag hoe de inzet van instrumenten zich verhoudt tot het beoogde doel en wie deze instrumenten het best kan inzetten. Daarbij zou ook moeten worden bezien of aanvullende en begeleidende maatregelen en overgangstrajecten nodig zijn en, zo ja, hoe deze vorm zouden kunnen krijgen.

## C. Ontwikkelen van beleidsvarianten, gewenste eindsituatie en transitie

8. Welke beleidsvarianten met inzet van welke instrumenten zijn mogelijk, welke veranderingen treden op in de ordening, welke aanvullende maatregelen zijn mogelijk/wenselijk (bijv. voor werknemers).

Een aandachtspunt hierbij is het overwegen van uiteenlopende varianten (onveranderd beleid, sterkere rol voor overheidscoördinatie, sterkere rol voor marktcoördinatie, verschuiving van instrumenten). De uitwerking van de verschillende varianten moet wel proportioneel blijven.

Voorbeelden voor in te zetten instrumenten zijn:

- Productie en distributie/ dienstverlening door de overheid (departement, lagere overheden, zbo, agentschappen, staatsbedrijf, meerderheids-/ minderheidsaandeel in een bedrijf, benchmarking/prestatie meting/ contractmanagement/PPS)
- Inkopen door de overheid (aanbesteding, concessie, vergelijkende toets, voorwaarden hierbij, regels met betrekking tot onderaannemers)
- Normeren (algemeen kader voor de economische ordening, vastleggen van de bevoegdheden van de overheid, sectorspecifieke regulering: structuurregulering/gedragregulering/ uitzonderingen van globale normen/ verplicht aanbod/afnameverplichtingen/ regels met betrekking tot werknemers/consumentenbescherming)
- Toezicht en controle (horizontaal/verticaal toezicht, sectorspecifiek/-overstijgend toezicht, signalerend/corrigerend/regulerend, vastlegging van de te handhaven normen/instrumenten/bevoegdheden, departement/inspectie/ zbo, lokaal/nationaal/internationaal, onderlinge verhouding tussen toezicht-houders)
- Heffingen (corrigerend optreden bij externe effecten, accijns, verhandelbare rechten)
- Subsidies (stimuleren bij externe effecten en collectieve goederen, aanbodfinanciering/vraagfinanciering/outputfinanciering/outcomefinanciering, belastingfacilitering/-af trek)
- Beïnvloeden en informeren (informatiecampagnes, onderhandelingen met de sector, convenanten, informatieverstrekking bijv. aan consumenten)
- Begeleidende maatregelen bij concurrentie (bovenstaande instrumenten met bijzondere aandacht voor: algemene en sectorspecifieke mededingingswetgeving en mededingingstoezicht, keuzemogelijkheden en overstapincentives)

- voor consumenten en overige afnemers, ruimte voor ondernemerschap, verbod op of toestaan van winstuitkering)
- Geen sectorspecifieke ordeningsmaatregelen, het algemene kader volstaat
9. Hoe worden bij de varianten/instrumenten de publieke belangen geborgd
    - Expliciet maken door welke instrumenten elk publiek belang wordt geborgd
    - Welke veranderingen treden op in de operationele verantwoordelijkheid voor publieke belangen? Denk bijvoorbeeld aan verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheidsorganen en tussen overheid en sector (delegatie, onderaanneming, ...)
  10. Hoe verhouden varianten/instrumenten zich tot proportionaliteit en subsidiariteit
  11. Passen varianten/instrumenten binnen de bestaande regelgeving, kan regelgeving worden aangepast
  12. Welke transitietraject vragen de varianten/instrumenten?
 

Hierbij kunnen bijvoorbeeld de volgende overwegingen een rol spelen:

    - Wordt de verandering in één keer of in verschillende stappen doorgevoerd?
    - Indien in stappen: Wat is de timing van stappen? Is de doorvoering van een vervolgstap afhankelijk van een behaald resultaat? Zijn er tegelijkertijd meerdere systemen in werking?
    - Met welke padafhankelijkheid moet rekening worden gehouden?
    - Zijn er tijdelijke maatregelen voor werknemers nodig? (bijv. omscholing, werving van werknemers)
    - Op welke manier worden overheid en de sector op de nieuwe situatie voorbereid? In het geval van decentralisatie: zijn lagere overheden en uitvoeringsorganisaties voldoende toegerust?
    - Indien van toepassing: op welke manier wordt van de nationale beleidsruimte bij doorvoering van EU-wetgeving gebruikgemaakt?
    - Zijn er interventieniveaus bij publieke belangen waar meteen zal worden ingegrepen? Kunnen hiervoor van tevoren scenario's en terugvalopties worden ontwikkeld? Wat betekent dit voor strategisch gedrag?
    - Zijn er aanvullende of overgangsmaatregelen noodzakelijk, bijv. door een dalende waarde van eigendomsrechten of verslechtering van arbeidsvoorwaarden? Zo ja, hoe worden deze vorm gegeven? Tijdelijk of permanent?
    - Op welke manier wordt de balans tussen de mogelijkheid voor beleidsleren en beleidsconsistentie geborgd?

Vragen 10 en 11 vergen geen nadere toelichting specifiek voor ordeningsbeleid. Hierna zal daarom alleen kort op het ontwerpen van verschillende beleidsvarianten, de borging van publieke belangen door deze instrumenten en het transitieproces worden ingegaan.

Een brede blik in de verkenningsfase

In paragraaf 7.2 is al het belang van trechtering in de beleidsvoorbereiding benadrukt. Het is belangrijk om in het begin van de beleidsfase een verkenningsfase te hebben waarin uiteenlopende beleidsvarianten worden gegenereerd en een eerste inventarisatie en onderlinge weging van effecten plaatsvindt. Op basis daarvan wordt één dan wel een beperkt aantal beleidsvarianten geselecteerd, nader uitgewerkt en op hun effecten op publieke belangen onderzocht.

De uitgangssituatie met ongewijzigd beleid is altijd één van de mogelijke alternatieven. Niet alle problemen met bestaand beleid kunnen immers (onder acceptabele voorwaarden) worden opgelost. Maar daarnaast is het aan te bevelen om in het begin ook daadwerkelijk bewust naar uiteenlopende oplossingsrichtingen te zoeken, met een open houding ten opzichte van zowel overheidscoördinatie als ook marktcoördinatie.

Zoals eerder aangegeven, is het niet vruchtbaar om bij voorbaat naar een oplossing binnen de ‘overheid’ of door de ‘markt’ te zoeken. Ordeningsbeleid betekent dat een groot aantal beleidsbeslissingen moet worden genomen met een keuze tussen uiteenlopende instrumenten (zie hoofdstuk 4 voor een globaal overzicht van instrumenten) en daarbij in het algemeen een rol voor marktcoördinatie én een rol voor overheidscoördinatie. Het resulterende geheel zal de effecten bepalen, met een grotere variatie in mogelijke uitkomsten dan slechts één voor ‘markt’ en één voor ‘overheid’. Het is derhalve aan te bevelen om zich niet op een bepaalde vorm vast te leggen, maar uiteenlopende opties te verkennen.

Bij het ontwikkelen van verschillende beleidsalternatieven moet uiteraard de proportionaliteit geborgd zijn. Het doel van een brede verkenningsfase is om verschillende mogelijkheden te verkennen en zich niet te snel op een bepaalde oplossingsrichting vast te leggen. Dat betekent overigens niet dat een groot aantal beleidsvarianten in detail uitgewerkt moet worden.

De keuze voor een bepaalde basisordening betekent ook dat specifieke aanvullende instrumenten relevant zijn. Het is onmogelijk om hier uitputtend op in te gaan,

daarom zal alleen worden ingegaan op drie voorbeelden (overheidsuitvoering, aanbesteding, concurrentie):

- Indien de uitvoering van de dienstverlening of productie (deels) binnen de overheid geschiedt, moet bijvoorbeeld worden overwogen of er aanvullende maatregelen nodig zijn om kostenbewustzijn, innovatie of vraagsturing door de eindgebruiker te stimuleren (zie paragrafen 4.2 en 5.6, les 8).
- Indien de overheid een bepaald product of een bepaalde dienst namens de eindgebruiker wil inkopen, moet in veel gevallen met aanbestedingsregels rekening worden gehouden. Aanbestedingen (zie paragraaf 4.3) vergen specifieke kennis en ervaring, maar ook voorbereidingstijd. Het is belangrijk om aandacht te schenken aan aspecten zoals: de vormgeving, de specificatie van de gewenste kwaliteit, het beleid met betrekking tot onderaannemers, de gevolgen voor de werknemers en de sectorale arbeidsmarkt vooral bij geografisch gebonden dienstverlening en de rol van de overheid na gunning. Ten slotte moet bij de uiteindelijke vaststelling van kosten en baten in de volgende analysestap met de transactiekosten rekening worden gehouden.
- Indien concurrentie een van de ordeningsmechanismen in de sector is, moeten maatregelen worden genomen om concurrentie te laten ontstaan en te beschermen (zie paragraaf 4.8). Dat wil zeggen dat afnemers voldoende keuzemogelijkheden hebben en over de benodigde keuze-informatie beschikken, dat er voldoende ruimte voor ondernemerschap is en dat (algemeen en in sommige gevallen sector-specifiek) mededingingstoezicht het ontstaan van marktmacht beperkt. Indien er (vooral op het gebied van kwaliteitsconcurrentie en -regulering) sprake is van informatieasymmetrie bij afnemers en gebrekkige contracteerbaarheid, kan worden overwogen om alleen non-profitondernemingen tot de markt toe te laten en dus geen winstuitkering op risicodragend kapitaal toe te staan.

In al deze gevallen is het tevens van belang dat in het te ontwerpen beleid rekening wordt gehouden met het gedrag van consumenten (zie paragraaf 2.8 en paragraaf 5.6, les 3).

**Borging van publieke belangen door de beleidsvarianten**

Om de transparantie en een goede borging van publieke belangen te borgen, is het aan te raden om expliciet te benoemen welke publieke belangen door welke instrumenten worden geborgd. Daarnaast is bij een beleidsverandering interessant of de 'operationele verantwoordelijkheid' voor publieke belangen verschuift. Eerder is

vastgesteld dat de politiek de eindverantwoordelijkheid heeft voor het identificeren en borgen van publieke belangen. De daadwerkelijke uitvoering hiervan wordt echter veelal gedelegeerd. Des te meer schakels hierbij betrokken zijn, des te meer aandacht moet er zijn voor de zogenaamde agency-problematiek, dat wil zeggen dat het voor de opdrachtgever (de politiek) moeilijk kan zijn om de uitvoering door de opdrachtnemers (bijvoorbeeld zbo, staatsbedrijf, ziekenhuisbestuur) te controleren.

#### Aanvullend beleid bij mogelijke negatieve effecten van beleidswijziging

Een beleidsverandering resulteert niet altijd in een situatie waarbij alle betrokkenen profiteren van de verandering. Het is daarom van belang bij het ontwerp van beleidsalternatieven – vanzelfsprekend in wisselwerking met de analyse van de effecten – aandacht te besteden aan mogelijke negatieve effecten voor bepaalde groepen, en te overwegen of aanvullende of begeleidende maatregelen noodzakelijk of wenselijk zijn (zie ook paragraaf 4.9). Afhankelijk van de situatie kunnen dergelijke maatregelen structureel zijn of vooral in de transitiefase relevant zijn.

Voor werknemers kwamen in dit kader relevante aandachtspunten aan de orde in de paragrafen 2.9, 4.9 en 5.6 (les 8), bijvoorbeeld:

- Welke consequenties er zijn voor de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van werknemers en of er maatregelen noodzakelijk of wenselijk zijn gedurende de transitie of structureel.
- Welke regelgeving relevant is, bijvoorbeeld of de Wet Overgang van onderneming van toepassing is. Bij ambtenaren of bij aanbestedingen stelt zich de vraag of er voor de overgang van personeel vergelijkbare voorzieningen wenselijk zijn.
- Welke internationale verdragen van toepassing zijn, zoals ILO Verdrag 94, en
- de medezeggenschap van werknemers en de betrokkenheid van sociale partners in de wijziging van de ordening.

#### Vormgeven van de transitie naar de nieuwe ordening

De inrichting van het transitieproces heeft een belangrijke rol in het succes van de nieuwe marktordening. Een verandering in de ordening heeft immers te maken met padafhankelijkheden. Onder transitieproces wordt hier verstaan de manier waarop men van de uitgangssituatie naar de gewenste eindsituatie komt.

Het managen van het transitieproces houdt in dat er weloverwogen vorm wordt gegeven aan de te ondernemen stappen. In paragraaf 5.6 is benadrukt dat er een balans moet zijn tussen enerzijds beleidscontinuïteit en anderzijds de mogelijkheid om op basis van beleidsleren tussentijds in te grijpen.

In de praktijk worden hervormingen vaak in verschillende stappen uitgevoerd. Zo zijn overheidsinstanties eerst verzelfstandigd, dan geprivatiseerd en vervolgens aan concurrentie blootgesteld, waarbij ook deze laatste stap soms in etappes is doorgevoerd. Zo is de energiemarkt eerst voor grootverbruikers, vervolgens voor middenverbruikers en ten slotte voor kleinverbruikers vrijgegeven. Redenen voor stapsgewijze hervormingen zijn de complexiteit van de hervormingen, beheersbaarheid van mogelijke risico's en weerstand tegen hervormingen<sup>3</sup>. Daarnaast kan in een vroegtijdig stadium van het beleid op kleine schaal met experimenten worden gewerkt, vooral indien nog veel onzekerheid bestaat of in gevallen waarin de politiek verdeeld is<sup>4</sup>. Een stapsgewijze verandering van de ordening maakt complexe hervormingen overigens niet altijd minder complex. Het kan immers ook betekenen dat de sector tegelijkertijd met verschillende ordeningsvormen moet werken, hetgeen de situatie juist ook ingewikkelder kan maken.

De keuze voor stapsgewijze veranderingen in de sectorordering en de volgorde en timing kan echter, naast gevolgen voor de transitiefase, ook gevolgen hebben voor de uiteindelijke eindsituatie. Zo kan bijvoorbeeld een onderneming een nog bestaand wettelijk monopolie misbruiken om haar machtspositie te bestendigen in een segment waar al toetreding is toegestaan. Het voorkómen hiervan vraagt toezicht, brengt veel administratieve lasten met zich en is in de praktijk door de informatieachterstand van de toezichthouder lastig. De keuze voor de transitie kan dus in belangrijke mate bepalen hoe het uiteindelijke marktevenwicht eruit komt te zien. De gevolgen van een stapsgewijze introductie van marktwerking hangen tevens van de toetredingsdrempels op de lange termijn af. Indien deze niet hoog zijn, zijn tussentijdse concurrentievoordelen van een voormalige monopolist in de transitiefase minder doorslaggevend.

## 7.7 Analyse van de effecten van beleidsalternatieven

De vierde stap betreft het analyseren en kwantificeren van de verschillende effecten die naar verwachting gepaard gaan met de verschillende beleidvarianten. Hoe is de uitwerking op publieke belangen, wat zijn de overige effecten en wie heeft waarschijnlijk voordeel en wie nadeel van de maatregelen? Hierbij worden uiteraard ook de kosten meegenomen die horen bij een bepaalde ordening en een transitiepad en

<sup>3</sup> Caselli, F. en N. Gennaioli (2008) Economics and politics of alternative institutional reforms, p. 1216.

<sup>4</sup> RWV (2004) *Hoezo marktwerking...? Over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordering van vitale infrastructuurgebonden sectoren*, p. 61.

de kosten die voortvloeien uit regelgeving, toezicht en handhaving<sup>5</sup>. Daarnaast wordt vastgelegd op welke manier deze effecten naar verwachting tot stand zullen komen (onderliggende theorieën en aannames) en hoe zeker de verwachte effecten zijn.

Deze stap volgt in een effectanalyse logisch op de ‘ontwerpfase’ (stap C). In de praktijk echter zullen de te verwachten effecten ook een rol spelen in de ontwerpfase. Het zal namelijk niet proportioneel, dan wel niet efficiënt zijn om alle mogelijke beleidsvarianten zonder indicatie van de te verwachten effecten uit te werken. In de praktijk van de effectanalyse en de beleidsvoorbereiding zou ervoor gekozen kunnen worden om in dit stadium, bijvoorbeeld in overleg met de Tweede Kamer, een keuze op hoofdlijnen te maken waarbij een aantal mogelijke varianten afvallen en de resterende in meer detail worden uitgewerkt.

#### **D. Analyse van de effecten van de beleidsvarianten**

13. Hoe werken de varianten uit op de publieke belangen  
Bij de inventarisatie van deze effecten (en vragen 14 t/m 16) spelen de volgende elementen een rol:
  - Directe en indirecte effecten
  - Primaire en waar mogelijk en zinvol secundaire en tertiaire effecten
  - In elk geval kwalitatief en waar mogelijk en zinvol (bijv. transactiekosten en administratieve lasten) kwantitatief en monetair
  - Rekening houdende met mogelijke overige beleidswijzigingen
  - Expliciteren van de tijdshorizon (welke gevolgen wanneer)
  - In het geval van decentralisatie: gevolgen voor de uniformiteit van publieke belangen
14. Wat zijn de overige effecten (kosten en baten) van de varianten
  - Economisch, sociaal, milieu
15. Wat zijn de effecten voor regelgeving, regeldruk, handhaving en toezicht en welke kosten zijn eraan verbonden
16. Wie wordt geraakt (en hoe, welke mate), bijvoorbeeld:
  - Huishoudens (inkomensgroepen, chronisch zieken, leeftijdsgroepen, toekomstige generaties), werknemers, kleine bedrijven, grote bedrijven
  - Binnen de sector, overige sectoren
  - Binnenland, buitenland

---

<sup>5</sup> Zie bijv. Butter, F.A.G. den [et al.] (2009) *The Transaction Costs Perspective on Cost And Benefits of Government Regulation: Extending The Standard Cost Model*.

17. Op welke manier komen deze effecten tot stand, wat zijn de onderliggende theorieën en aannames.

Hierbij kunnen bijvoorbeeld de volgende overwegingen een rol spelen:

- Concurrentiemechanisme en waarschijnlijkheid dat effectieve concurrentie ontstaat
- Gewenste en ongewenste (strategische) reacties op normstelling en financiële prikkels door de overheid
- Invloed van de overheid als aandeelhouder
- Voorondersteld gedrag (bijv. rationele consumentenkeuze, voortzetten gedrag zoals tot nu toe, gevolgen voor sociale normen)
- Risico's van marktfalen (informatieasymmetrie, marktmacht, externe effecten, collectieve goederen) en overheidsfalen (contracteerbaarheid, agency-problemen, informatiegebrek, enzovoort)
- Aansluiting tussen eindverantwoordelijkheid van rijksoverheid voor publieke belangen en uitvoering door derden
- Dynamiek van publieke belangen en hieruit voortvloeiend risico van beleidswijzigingen
- Complexiteit van het beleidsvoorstel, noodzaak van overgangsregimes en stapsgewijze invoering die tot marktverstoring kan leiden

18. Wat zijn de risico's (economisch, juridisch, etc.)

- Explicitering van aannames, kritische succesfactoren, onzekerheden en risico's bij de schatting van effecten en beschrijving van mechanismen.

De analyse van te verwachten effecten omvat in elk geval drie elementen: ten eerste het zo veel mogelijk voorspellen van de gevolgen van de beleidsvarianten voor publieke belangen en de verdeling ervan over groepen en over tijd, ten tweede een beschrijving van het mechanisme hoe deze gevolgen tot stand zullen komen en ten derde het expliciteren van de risico's.

Beschrijving van de te verwachten effecten

De beschrijving van effecten is het uiteindelijke doel, maar is tegelijkertijd met veel methodologische problemen en onzekerheden omgeven. Het is moeilijk om het gedrag van burgers en ondernemingen te voorspellen, vooral op de lange termijn (tertiaire effecten). Hierbij speelt vooral in het geval van de introductie van marktwerking mee, dat concurrentie juist geacht wordt het voordeel te hebben om decentrale informatie boven water te halen die de overheid dus per definitie nog niet heeft. Hierdoor is het in elk geval aan te bevelen om zo veel mogelijk *ex-post-evaluaties* te betrekken. Ook hier blijkt weer het belang van een zorgvuldige analyse van de

uitgangssituatie en de bestaande ordening. Daarnaast zijn mogelijk ook uit orderingskeuzes in andere sectoren of in andere landen lessen te trekken. Op de langere termijn kan een combinatie van ex-ante- en ex-post-analyses ertoe leiden dat meer zicht komt op de trefzekerheid van ex-ante-evaluaties en best practices voor te gebruiken methodes<sup>6</sup> (zie ook paragraaf 5.6, les 7).

Uitgangspunt is de inventarisatie van positieve en negatieve gevolgen voor de publieke belangen die van tevoren zijn geïdentificeerd, aangezien deze de uiteindelijke beleidsdoelen zijn; maar daarnaast worden idealiter ook de overige kosten en baten geïnventariseerd, aangezien ook deze invloed hebben op de maatschappelijke welvaart. Een apart aandachtspunt hierbij zijn de kosten voor de overheid (zoals toezicht en transactiekosten) en de kosten die voor de maatschappij uit regeldruk voortkomen (zoals nalevingskosten en administratiekosten). Ten slotte zou moeten worden geïnventariseerd hoe de hiervoor beschreven effecten over de verschillende groepen verdeeld zijn.

Beschrijving van het mechanisme hoe de effecten tot stand komen

Het tweede element, het uiteenzetten van het mechanisme hoe de effecten tot stand komen en van de onderliggende theorieën en aannames, is van even groot belang. Het expliciteren van beleidstheorieën biedt in elk geval aanknopingspunten om mogelijke zwakke punten eerder te voorzien en hierop nader onderzoek te doen. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat het desbetreffende departement uitgedaagd moet zijn om zelf ook de kritiek op te zoeken en niet alleen bevestiging voor de eigen voorkeursvariant te zoeken. Dat wil ook zeggen dat enige vorm van onafhankelijke, externe toets noodzakelijk is.

Expliciteren van risico's

Ex-ante-effectanalyses zijn altijd gebaseerd op aannames, aangezien veel ontwikkelingen van tevoren niet te voorzien zijn. Om de transparantie te vergroten is het dan ook van belang om expliciet aan te geven welke aannames gehanteerd zijn, wat de kritische succesfactoren, onzekerheden en risico's zijn. Hierbij kan het om uiteenlopende risico's of onzekerheden gaan, zoals de onvoorspelbaarheid van technologische ontwikkelingen, de vraagelasticiteit van consumenten of de kans dat het Hof van Justitie oordeelt dat een bepaalde maatregel in strijd is met de regels voor het vrij verkeer.

---

<sup>6</sup> Gestel, R. van (2008) *Wetgeven is vooruitzien*, p. 23.

## 7.8 Vergelijken van de beleidsvarianten

De vijfde stap betreft het vergelijken van de onderscheiden effecten van de verschillende beleidsopties en het bepalen van de mate waarin zij bijdragen aan het borgen van publieke belangen. Op deze manier komt een volgorde van alternatieven op basis van te verwachten welvaartseffecten naar voren. Naast deze ranking wordt de verdeling van welvaartseffecten over verschillende groepen inzichtelijk gemaakt, zodat de politiek haar keuze mede daarop kan baseren. Nogmaals zij benadrukt dat de uitkomst een advies is en dat de politiek bijvoorbeeld door een andere weging op bepaalde aspecten tot een andere keuze kan komen.

### E. Vergelijken van de beleidsvarianten

19. Ranking van de verschillende varianten op basis van het saldo van effecten op de doelstellingen c.q. maatschappelijke welvaart of andere criteria.
20. Presentatie van de verdeling van effecten over verschillende maatschappelijke groeperingen.
21. Overige elementen, zoals de omkeerbaarheid van beleidsveranderingen na een eventuele negatieve beleidsevaluatie.

In de voorgaande paragrafen is een aantal overwegingen betreffende de keuze voor beleidsalternatieven en instrumenten en het vaststellen van effecten aan de orde geweest. Uiteindelijk moet een volgorde van beleidsalternatieven op basis van hun effecten worden vastgesteld aan de hand waarvan een keuze kan worden gemaakt.

In hoofdstuk 6 is al toegelicht dat hiervoor verschillende mogelijkheden bestaan. Idealiter zou een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd kunnen worden. Deze heeft als voordeel dat er direct aansluiting wordt gezocht bij het criterium maatschappelijke welvaart. Daarnaast worden de verschillende effecten waar mogelijk op één noemer gebracht en daardoor beter vergelijkbaar.

Indien een maatschappelijke kosten-batenanalyse in verband met een gebrek aan data en gegevens niet mogelijk is, moet een andere methodiek, zoals de multi-criteria-analyse (zie paragraaf 6.4), worden gebruikt die zo goed als mogelijk een ranking op basis van het totaal van alle effecten mogelijk maakt. Dat houdt bijvoorbeeld in dat er een weging plaatsvindt van effecten die niet op één (monetaire) schaal kunnen worden gemeten. Het uitgangspunt zou ook hierbij de vergroting van de maatschappelijke welvaart moeten zijn.

Op basis van dergelijke methodieken die de positieve en negatieve effecten van de verschillende beleidsvarianten aggregeren, kan een ranking worden opgesteld. Hierbij zijn er in het algemeen factoren die niet zo makkelijk in een ranking op basis van maatschappelijke welvaart te integreren zijn en die toch voor de uiteindelijke keuze van de politiek zeer belangrijk zijn.

Ten eerste verdelingseffecten: een beleidsverandering leidt vaak tot een andere verdeling van de maatschappelijke welvaart, maar kan de totale maatschappelijke welvaart daarnaast ook nog verminderen of vergroten. Met andere woorden, de denkbeeldige koek wordt slechts anders verdeeld of daarnaast ook nog kleiner of groter. Een positief MKBA-saldo geeft aan dat de totale maatschappelijke welvaart door het project vergroot wordt. Voor de rechtvaardigheid van en het draagvlak van een bepaalde verandering in de ordening is de verdeling van de effecten over verschillende groepen belangrijk. Het is daarom essentieel dat de politiek hierin inzicht heeft en dit bij haar eindoordeel mee kan nemen. De verdelingseffecten zouden derhalve als aparte post bij de vergelijking van alternatieven moeten worden gepresenteerd.

Ten tweede kan de omkeerbaarheid een belangrijk onderscheidend criterium zijn. Vooral bij majeure beleidsveranderingen is de voorspelbaarheid van effecten vaak beperkt. In sommige gevallen kan het dan wenselijk zijn om, naast de geschatte effecten op de maatschappelijke welvaart, ook mee te wegen welke beleidsvariant het makkelijkst bij te sturen is indien de borging van publieke belangen achteruit blijkt te gaan.

Ten derde kunnen effecten optreden die van tevoren zo moeilijk kwantificeerbaar zijn, dat een opname in het MKBA-saldo of een andere vorm van totaalscore afbreuk doet aan de transparantie van de vergelijking. Ook in dat geval is het beter om deze effecten apart te noemen, zodat zij onderdeel uitmaken van de politieke besluitvorming.

## 7.9 Ontwikkelen van monitoring en evaluatie

De zesde en laatste stap betreft het aangeven van de manier waarop ontwikkelingen zullen worden gemonitord en waarop zal worden bezien of het beoogde doel dichterbij komt. Ook hier zouden controledruk en kosten in overweging moeten worden genomen.

## F. Ontwikkelen van monitoring en evaluatie

22. Opstellen van indicatoren voor publieke belangen, voor het bereiken van doelstellingen en voor overige aspecten waarvoor monitoring wenselijk wordt geacht, zoals van tevoren gedefinieerde minimumnormen, de mate van variëteit/uniformiteit bij decentralisatie en ontwikkelingen m.b.t. arbeidsvoorwaarden
23. Mogelijkheden van/voor monitoring
  - Op welke manier wordt de nodige informatie verzameld
  - Wie gaat de monitoring uitvoeren
  - Administratieve en financiële lasten van de monitoring
24. Planning van de evaluatie

Het voorbereiden van monitoring van de ontwikkeling van publieke belangen en een evaluatie van de sectorordering zou een vast bestanddeel van de beleidsvoorbereiding moeten zijn. De overheid kan de verantwoordelijkheid voor een bepaald publiek belang immers niet geloofwaardig op zich nemen, indien zij niet ook daadwerkelijk controleert hoe het publieke belang zich ontwikkelt. Aangezien het slechts in bepaalde mate mogelijk is om effecten van nieuw orderingsbeleid te voorspellen, zijn bovendien evaluaties van belang om beleidsleren mogelijk te maken.

Hierbij speelt de timing van evaluatiemomenten een belangrijke rol. In paragraaf 5.6 (les 6) is al benadrukt dat hervormingen van de sectorordering ook tijd nodig hebben en herhaaldelijke beleidsaanpassingen verstorend kunnen werken. De inschatting van de tijdshorizon van te verwachten effecten is een vast onderdeel van de inventarisatie van gevolgen van beleidsvarianten. De evaluatiemomenten moeten aan deze overwegingen worden aangepast.

Reeds bij de analyse van de uitgangssituatie en de nulmeting moet stil worden gestaan bij de vraag welke indicatoren gebruikt kunnen worden om publieke belangen, doelstellingen en mogelijke overige aspecten te monitoren. Alleen dan is ook een vergelijkbaarheid tussen nulmeting en monitoringsresultaten mogelijk. De nulmeting hoeft overigens niet het enige relevante referentiepunt te zijn. Indien een bepaald minimumniveau van een publiek belang in de transitiefase of eindfase als expliciete doelstelling van een beleidsverandering is vastgesteld, moet dit uiteraard eveneens als referentiepunt dienen. In het geval van decentralisatie kan ervoor worden gekozen ook de uniformiteit/variëteit van publieke belangen in de verschillende gemeentes/provincies te monitoren.

Bij de definitie van indicatoren en vaststelling van de meetmomenten moeten ook de beschikbaarheid van relevante gegevens en de administratieve lasten om deze data te verzamelen, worden meegewogen. Monitoring moet een middel zijn om publieke belangen te borgen en evaluaties mogelijk te maken en geen doel op zich.

Het ligt voor de hand om de uitvoering van de monitoring zo veel mogelijk aan de desbetreffende toezichthouder toe te wijzen. Deze beschikt immers al over de nodige sectorexpertise. Tegelijkertijd zou dit er niet toe moeten leiden dat de monitoring van publieke belangen waarvoor geen toezichthouder verantwoordelijk is, minder aandacht krijgt.

De relatie tussen monitoring en evaluatie is complex. Het is makkelijker om vast te stellen hoe bepaalde publieke belangen zich ontwikkelen dan een causale relatie aan te tonen tussen deze ontwikkelingen en concreet sectororderingsbeleid. Zo constateert het rapport *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* van het ministerie van EZ dat het niet mogelijk is een causale relatie te leggen tussen de ontwikkelingen in sectoren en het marktwerkingsbeleid. Dat ligt niet alleen aan het ontbreken van vergelijkbare data, maar ook omdat de counterfactual, dus de fictief geworden tegensituatie met onveranderd beleid, niet bekend is. Aanvullende onderzoeksstappen, zoals een vergelijking met buitenlands beleid en gesprekken met de sector zouden hier wellicht meer licht op kunnen werpen. Daarnaast wordt bij de analyse van de uitgangssituatie zoals hier voorgesteld ook al het nulalternatief als counterfactual ontwikkeld. Maar uiteindelijk zal subjectieve beoordeling bij evaluatie altijd een rol blijven spelen.

Een ander element bij de voorbereiding van de evaluatie is de vraag van mogelijke vervolgstappen indien de evaluatie tot de conclusie leidt dat de orderingsverandering onacceptabele gevolgen voor publieke belangen heeft gehad. Er kan namelijk snel een onomkeerbaarheidprobleem ontstaan, in die zin dat een in gang gezette verandering in de ordening vaak moeilijk om te keren is. De vraag is dan ook hoe het proces zo vorm wordt gegeven dat de koers na een evaluatie desgewenst nog daadwerkelijk te verleggen valt.

## 7.10 Tot slot

De raad is van mening dat de discussie over orderingsbeleid een nieuwe fase in zou moeten gaan. Discussies over de wenselijkheid van 'meer markt' of 'meer overheid' zijn niet vruchtbaar. De focus zou moeten liggen op een gefundeerde afweging van de effecten van verschillende beleidsalternatieven op publieke belangen en op de maatschappelijke welvaart. De raad is van mening dat de effectanalyse zoals gepresen-

teerd in dit hoofdstuk een bijdrage hiertoe kan leveren, doordat ze kan helpen de juiste vragen te stellen. Ook al zal het bij orderingsbeleid door datagebrek vaak niet mogelijk zijn om beleidsvarianten op basis van een echte maatschappelijke kosten-batenanalyse te vergelijken, toch kunnen de juiste vragen op het juiste moment en een gestructureerde vergelijking van alternatieven het verschil maken. Dit vergt ook een goede procedurele inbedding om, enerzijds, proportionaliteit te garanderen en om, anderzijds, te waarborgen dat ook daadwerkelijk een effectanalyse op een passend niveau van gedetailleerdheid wordt uitgevoerd en transparant wordt gecommuniceerd.

Den Haag, 19 maart 2010

A.H.C. Rinnooy Kan  
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis  
Algemeen secretaris