

# De spanning tussen markt en overheid

## Scenarioplanning als instrument voor de sturende overheid

Het adagium van 'marktwerking' en 'terug naar de kerntaken' dringt steeds meer door. De aantrekkingskracht hiervan is verklaarbaar, maar niet zonder risico's. In dit artikel wordt – aan de hand van een casus – een analyse gegeven van de valkuilen van ongestuurde marktwerking. De auteurs pleiten voor het gebruik van scenarioplanning om deze te omzeilen.

Frank Uithol en Robert Schouten

De markt verandert en daarmee ook de rol van de overheid. Voorheen was de overheid de vanzelfsprekende uitvoerder van maatschappelijk relevante taken. Tegenwoordig kiest de overheid meer de rol van beleidsmaker. De nadruk ligt op beleidsontwikkeling en minder op beleidsuitvoering. De uitvoering van het beleid wordt overgedragen aan derden (overheidsbedrijf of commerciële partij). De overheid vervult daarbij de rol van opdrachtgever, kwaliteitsbewaker en/of toezichthouder. Van de klassieke economische argumenten voor overheidsuitvoering blijkt alleen het 'collectief goed' nog onomstreden. Hierbij is sprake van een algemene voorziening waarbij niemand uitgesloten kan worden, waardoor de markt dit niet of niet goed kan aanbieden. Andere argumenten, zoals een incomplete markt en externe effecten, worden weliswaar relevant geacht, maar leggen het steeds vaker af tegen de beoogde voordelen van marktwerking. In de praktijk worden uitvoerende taken steeds vaker aan de markt overgelaten.

Dit is overigens niet geheel onterecht. De overheid heeft te maken met een alsnauwer veranderende maatschappij en veranderende verwachtingen van burgers. De geïnstitutionaliseerde overheid is daarbij vaak minder geschikt dan een marktorganisatie om flexibel op deze ontwikkelingen te kunnen insprijngen. Enerzijds doordat overheidsorganisaties – vanuit hun publieke functie – anders worden aangestuurd dan commerciële organisaties. Anderzijds doordat (directe) politieke sturing en overheidsuitvoering op tal van terreinen niet meer nodig worden geacht. Zonder aantoonbare meerwaarde worden taken uiteindelijk aan de markt overgelaten.

### De binnensluipende markt

In de zich al jaren aftekenende ontwikkeling richting meer markt en minder overheid vallen vooral de grote marktwerkingsoperaties op, zoals telecom, openbaar vervoer, energie en de zorg. Aan deze operaties wordt in de media veel aandacht gegeven. Het betreft dan ook goed voorbereide operaties, waarbij de overheid sturend optreedt en het moment en de mate van marktwerking bepaalt. De overheid coördineert vooraf en laat vervolgens de markt zijn werk doen. De aandacht voor deze marktwerkingsoperaties is begrijpelijk. Het betreft onmiddell-

ijke en ingrijpende wijzigingen in de rol van de overheid die een grote invloed hebben op de burger.

Daarnaast is echter ook een minder opvallende verandering gaande. Onder andere takendiscussies en bezuinigingen leiden tot een alsnauwer toenemende uitbesteding van uitvoerende taken binnen de overheid. Voorbeelden zijn overal te vinden: afvalinzameling en reiniging, reïntegratie, ontwikkeling en ontwerp, beheer en onderhoud, cultuur en educatie et cetera. Op elk van deze terreinen is sprake van een beweging naar de markt.

### Valkuilen van ongestuurde marktwerking

In tegenstelling tot eerdergenoemde marktwerkingsoperaties valt op dat de toenemende mate van uitbesteding nauwelijks zichtbaar is en ook nauwelijks wordt 'gestuurd'. Omdat in Nederland van oudsher sprake is van grote autonomie bij rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen is dit ook vrijwel onmogelijk. Elke overheidsinstantie beschikt over de bevoegdheid om uit te besteden. Dit leidt ertoe dat overheidsinstanties niet als één partij richting de markt optreden en vooral vanuit het eigen perspectief beslissingen nemen. Hier is op zichzelf niets mis mee. Het maken van een eigen afweging is al ingewikkeld genoeg. Het ontbreken van onderlinge afstemming heeft echter ook – in potentie – grote consequenties voor het functioneren van de overheid als geheel. Juist daar waar sprake is van een maatschappelijk belang én een toenemende druk vanuit de 'markt' én een meervoudig aantal betrokken overheidsinstanties neemt de behoefte aan sturing toe. Met drie voorbeelden lichten wij dit toe.

*Politiek is korte termijn, markt is lange termijn*

In de praktijk blijkt de overheid vooral gefixeerd op de korte(re)-termijneffecten. Veelal let men op de zichtbare financiële, organisatorische en personele consequenties. Hier komt bij dat de politiek elke vier jaar wordt afgerekend op haar resultaten en het is bijna onoverkomelijk dat de politieke besluitvorming zich hierdoor laat verleiden.

De keuze tussen markt en overheid dient echter te worden gezien vanuit een langetermijnperspectief. Immers, het uitbesteden van uitvoerende taken is in de meeste gevallen praktisch onomkeerbaar gezien de hoge kosten om een uitvoeringsappa-

raat op te bouwen. Daarnaast zijn de consequenties van marktwerking vaak pas op langere termijn goed merkbaar.

Een langetermijnanalyse wordt als lastig ervaren aangezien de toekomst zich slecht laat lezen. De langetermijnconsequenties kunnen echter drastisch zijn. Zelfs goed voorbereide marktwerkingsoperaties pakken soms nadelig uit. Een inzicht in de mogelijke langetermijntwikkeling van de marktcondities is noodzakelijk. Hoe ontwikkelen marktpartijen zich, hoeveel invloed en zeggenschap behoudt de overheid en wat zijn de resterende risico's? De overheid kan daarop – mits gecoördineerd – veel meer invloed uitoefenen dan zij beseft.

#### *Verschuiving van risico en verantwoordelijkheid*

Met het introduceren van marktwerking vindt een verschuiving van verantwoordelijkheid plaats. Waar voorheen de overheid de verantwoordelijkheid droeg, nemen marktpartijen deze contractueel over. Echter, niet alle verantwoordelijkheden zijn over te dragen. Kennisbehoud, beschikbaarheid van faciliteiten en de onafhankelijkheid van de uitvoering zijn voorbeelden van specifieke publieke belangen, die sterk afhankelijk zijn van een uitvoeringsorganisatie in overheidshanden.

De overheid blijft aanspreekbaar op haar verantwoordelijkheid, niet de markt! Naarmate het uitvoerend apparaat van de overheid krimpt, nemen de risico's voor het bewaken van het publieke belang toe. Zonder coördinatie verleggen uitbestedende overheidsinstanties feitelijk de kosten en risico's naar uitvoerende overheidsinstanties. De vraag is of overheidsinstanties hiermee voldoende rekening houden.

Een voorbeeld kan dit verhelderen. Als een overheidsinstantie besluit taken niet meer zelf uit te voeren, zal de uitvoeringskennis voor een belangrijk deel verloren gaan of verouderen. De synergie tussen beleid en uitvoering binnen de eigen organisatie kan daarbij ook voor een belangrijk deel verloren gaan. Juist de kennis over de uitvoering kan immers belangrijke toegevoegde waarde bieden voor de invulling van de achterblijvende beleidsfunctie. In het formuleren van haar beleid (kerntaak) wordt deze overheidsinstantie afhankelijk van derden.

#### *Samenwerking als derde optie*

Zodra meerdere overheidsinstanties – onafhankelijk van elkaar – voor vergelijkbare taken dezelfde markt benaderen, kunnen zich allerlei ongewenste effecten voordoen: onder andere onderlinge concurrentie en ongewenste informatieverschillen. Een structureel risico is echter dat de mogelijkheden van de overheid niet ten volle worden benut. Overheidsorganisaties die het inzetten van de markt overwegen, kiezen vaak tussen twee extremen: zelf doen of uitbesteden. De strategische optie van 'overheidssamenwerking' wordt dan onvoldoende belicht of slechts in tweede instantie onderzocht ('alleen als we er zelf niet uitkomen').

Men kan daarbij aangeven dat al wordt samengewerkt; getuige de aanwezigheid van verschillende vormen van overheidssamenwerking. Echter, vaker zit de overheid elkaar onbedoeld dwars. Het verschil in urgentie, in bestuurlijke context en in uitvoering vormen een praktische belemmering om te komen tot samenwerking. Samenwerking is vaak een resultaat van samenlopende individuele belangen. Indien vanuit één overheidsbelang wordt gestuurd, zijn veel meer vormen van samenwerking mogelijk.

In een praktijkcasus zijn de consequenties van ongestuurde marktwerking nader uitgewerkt: het waterlaboratorium.

Het maatschappelijk belang van het waterlaboratorium moet – ongeacht wie uitvoert – worden beoordeeld in het kader van het waterbeheer. Het Rijk, waterschappen, waterleidingbedrijven en gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht rond het watersysteem- en het waterketenbeheer. Het waterbeheer is een politiek-bestuurlijk relevant en gevoelig thema:

- Het waterbeheer is een publieke taak. De kwaliteit van het waterbeheer straalt in de perceptie van de burger ook af op de kwaliteit van de overheid.
- De kosten voor de laboratoriumactiviteiten worden vertaald in de belastingen, heffingen, tarieven van waterschappen en waterleidingbedrijven.
- De overheid moet de publieke belangen borgen. Publieke belangen zijn algemene belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid neemt omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het gaat hier om: leveringszekerheid, kwaliteitsborging, onafhankelijkheid, doelmatigheid (zo laag mogelijke maatschappelijke kosten).

#### **Casus waterlaboratorium: huidige situatie en risico's**

De watersector is een van de sectoren waarin de overheid van oudsher zeer aanwezig is. Levend in een delta heeft de Nederlandse overheid het waterbeheer aan verschillende overheidsorganisaties opgedragen: rijkswaterstaat, waterschappen, gemeenten en waterleidingbedrijven. Deze organisaties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van het water in Nederland. (Zie ook kader 1).

Waterlaboratoria verrichten ondersteunende taken voor de waterbeheerder. De laboratoria voeren laboratoriumanalyses uit, doen aan methodeontwikkeling en adviseren vanuit hun expertiserol over beleids- en beheersvraagstukken van de waterbeheerders. Een taak die – gezien de ondersteunende rol – vrij weinig aandacht trekt, maar onmisbaar is in het waterbeheer.

#### *Huidige situatie en risico's*

Als gevolg van marktontwikkelingen is de laboratoriumsector in verandering. Op zoek naar kostenefficiëntie is sprake van schaalvergroting en professionalisering van de laboratoria. Meerdere waterbeheerders hebben inmiddels de positie van hun lab heroverwogen.

In een ideale situatie wordt het publieke belang (wat is de meerwaarde van uitvoering door de overheid?) afgezet tegen de mogelijkheden en meerwaarde van de markt. In de praktijk blijken overheidsorganisaties deze vraag echter op verschillende wijze te beantwoorden: in methode én in resultaat. De verschillen zijn verklaarbaar. Immers, de context en mogelijkheden zijn per organisatie verschillend. Beoordeling vanuit een collectief overheidsbelang ontbreekt.

Inmiddels is duidelijk dat het aantal overheidslaboratoria zinderogen afneemt. Dit heeft onder andere de volgende consequenties:

#### ◆ *Overheidslaboratoria zoeken schaalgrootte*

Voor een deel wordt dit gevonden in marktactiviteiten. Zowel voor bedrijven als voor andere overheden voeren de laboratoria – op contractbasis – laboratoriumactiviteiten uit. Dit leidt tot een hoger risicoprofiel aangezien de capaciteit en kostenstructuur van laboratoria is gebaseerd op externe opdrachten. De laboratoria zijn daarmee marktafhankelijk geworden.

#### ◆ Overheidslaboratoria zoeken partners

Een deel van de overheidslaboratoria zoeken samenwerkingspartners om uitbesteding te voorkomen. In de meeste situaties is het aantal geschikte partners echter zeer beperkt. Enerzijds omdat vele overheidslaboratoria al opgeheven zijn, anderzijds omdat de resterende laboratoria – om verschillende redenen – niet wensen samen te werken.

#### ◆ De kennisbasis van waterbeheerders wordt smaller

De meeste waterbeheerders zien zich genoodzaakt om gespecialiseerde laboratoriumkennis van elders binnen de overheid te betrekken. De overheidslaboratoria van specialistische diensten binnen Rijkswaterstaat zien, bijvoorbeeld, een toenemende behoefte aan methodiekontwikkeling en advisering van waterschappen. Dit versterkt de reeds aanwezige druk op deze laboratoria.

Zonder integrale aansturing vanuit de overheid zal het aantal overheidslaboratoria verder afnemen en wordt de waterbeheerder grotendeels afhankelijk van de markt. Of zij dit nu wensen of niet!

### Strategisch denken: de sturende overheid

In de laboratoriumsector zien overheidsinstanties zich geconfronteerd met – op het oog – onbeïnvloedbare ontwikkelingen. In deze omgeving moet de overheid kunnen bepalen in hoeverre haar optreden nog gewenst is, en zo ja, in welke vorm. Uitgangspunt moet zijn dat de overheid zelf vanuit het publiek belang haar toekomstige rol bepaalt, en niet de markt! Ondanks praktische belemmeringen is het daarbij nuttig om het marktwerkingsvraagstuk vanuit het perspectief van één overheid te beschouwen. Dit biedt de mogelijkheid om de consequenties en risico's van marktwerking als een samenhangend geheel te beschouwen. Centraal hierbij staat het vermogen om, in een zich per definitie veranderende dynamische maatschappelijke context, na te gaan hoe ten dienste van de samenleving beter op bestaande en nieuwe behoeften kan worden ingespeeld. Het instrument van scenarioplanning kan daarbij ondersteunend zijn. Scenarioplanning vergt een langetermijnperspectief, van buiten naar binnen denken én een meervoudig perspectief op de toekomst. Het formuleren van plausibele scenario's over de toekomstige rol van de overheid moet helpen om de strategische richting te bepalen, de gewenste acties te katalyseren, een gezamenlijk optreden te faciliteren en draagvlak te creëren voor verandering van de overheidsrol.

#### Omgevingsanalyse

Uit de inventarisatie van relevante ontwikkelingen zijn de drijvende krachten van verandering benoemd. Deze zijn gebruikt om te komen tot plausibele scenario's, die elk een verschillende toekomst beschrijven.

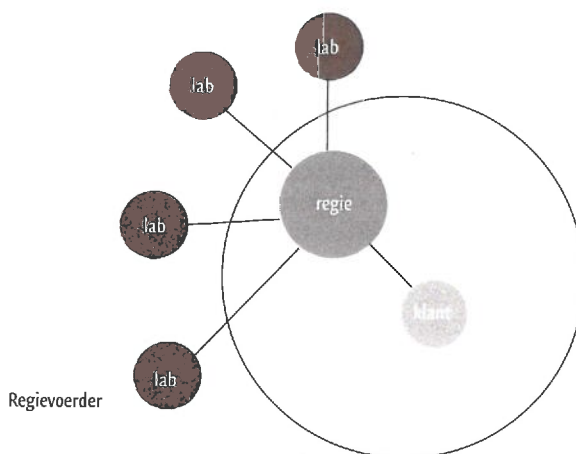
#### Takenanalyse

In een takenanalyse is vervolgens beoordeeld welke consequenties de keuze tussen markt en overheid kan hebben op de overheidsrol. De rol van de overheid omvat meerdere aspecten die in meer of mindere mate worden beïnvloed door het marktwerkingsvraagstuk.

### Casus waterlaboratorium: scenarioplanning

In de praktijkcasus van het waterlaboratorium hebben we dergelijke scenario's helpen opstellen. Hiervoor zijn een omgevingsanalyse en een takenanalyse uitgevoerd (zie kader). Scenarioplanning heeft geresulteerd in verschillende scenario's met bijbehorende markt en overheidskeuzen. De scenario's worden robuust samengevat weergegeven.

Per scenario blijkt de toekomstvisie bepalend voor de toekomstige rol en positie van verschillende overheidslaboratoria. In elk scenario reageert de overheid proactief op de omgeving, waardoor meer mogelijkheden ontstaan voor de overheid. Met behulp van scenarioplanning bleken betrokken overheidslaboratoria in staat om het langetermijnperspectief én het algemene overheidsbelang te laten meewegen in de uiteindelijke keuze tussen markt en overheid.



Figuur 1. Scenario: het overheidslab als regievoerder

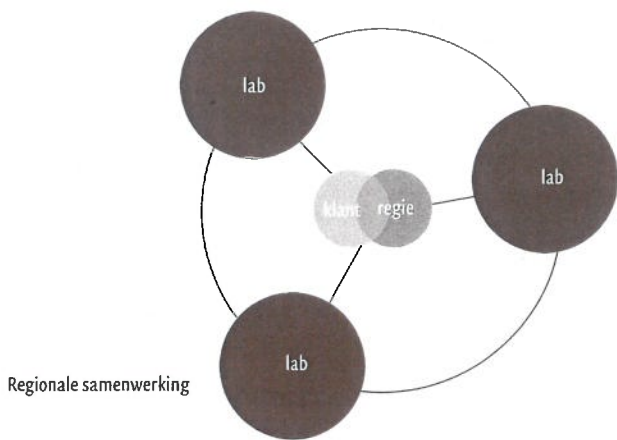
### Scenario I. Het overheidslab als regievoerder

#### Omgevingsanalyse

Door een toenemende concurrentie op de laboratoriumsector – ook in het publieke domein – vormen zich zelfstandige laboratoria die adequaat in staat zijn om de uitvoerende werkzaamheden over te nemen. Dit scenario zal ertoe leiden dat het aantal en de omvang van overheidslaboratoria zullen afnemen. De overheid beschouwt het uitvoeren van laboratoria-analyses niet als haar kerntaak. De analyses worden uitbesteed aan de markt. De laboratoria gaan werken als inkooploket naar de markt.

#### Takenanalyse

In dit scenario kiest de overheid voor het behoud van een eigen laboratoriumfunctie, die volledig is toegerust op de regie van uitbesteding. De laboratoriumfunctie richt zich primair op de inkoop van diensten en het behouden van regie op de uitvoering. De keuze om bepaalde functionaliteiten te behouden is gerelateerd aan het belang hiervan voor de regiefunctie. Zo dient onder andere kennis van zaken en een minimale capaciteit behouden te blijven.



Figuur 2. Overheidslab in de regio

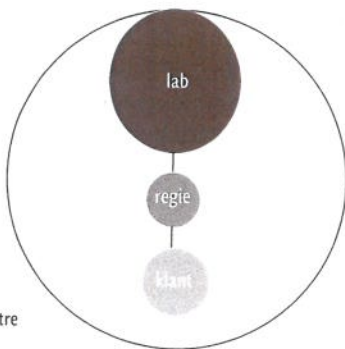
### Scenario II. Het overheidslab in de regio

#### Omgevingsanalyse

Rijk, provincie, waterschappen, waterbedrijven en gemeenten hebben vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) een gezamenlijke beleids- en beheersverantwoordelijkheid. De KRW heeft grote beleidsinhoudelijke consequenties voor de verschillende stroomgebieden waarbij het aanwezig zijn van gebiedskennis onmisbaar is. Direct toegankelijke gebiedskennis vergt behoud van een laboratoriumfunctie binnen de organisatie van het waterbeheer.

#### Takenanalyse

De stroomgebieden verschillen in bestuurlijke, natuurlijke en maatschappelijke context. De belangrijkste meerwaarde van regionale laboratoria is dat optimaal kan worden ingespeeld op de kennisbehoefte per stroomgebied. Een belangrijke consequentie is dat de laboratoriumfunctie wordt gedeeld met verschillende partijen. De verschillende waterbeheerders worden zowel gezamenlijk eigenaar als afnemer van diensten.



Figuur 3. Overheidslab als Shared Service Centre

### Scenario III. Het overheidslab als shared service centre

#### Omgevingsanalyse

De drijvende kracht is allereerst de noodzaak tot concentratie en schaalvergroting om te kunnen voldoen aan de minimumvereisten. De efficiëntie wordt aanzienlijk vergroot door de werkpakketten te bundelen. Dit leidt vervolgens tot een organisatorische en fysieke bundeling van de laboratoriumfunctie. De verschil-

lende waterlaboratoria bewegen zich stapsgewijs naar een grotere schaalomvang door fusie en samenwerking.

#### Takenanalyse

In dit scenario kiest de overheid voor een 'shared service centre'. Door combinatie van zowel kennis als productie kan één centraal overheidswaterlaboratorium blijvend marktconform werken. Het overheidslaboratorium bedient de waterbeheerders als interne klanten, maar weet daarbij de vergelijking met de markt te doorstaan. Het overheidslaboratorium biedt een maatschappelijke meerwaarde door haar onafhankelijkheid in haar adviesrol en methodiekontwikkeling. Uitbesteding vindt plaats op grond van bedrijfseconomische afwegingen.

#### Resultaat van scenarioplanning

De beschreven scenarioplanning heeft geleid tot een grondiger inzicht in de mogelijke toekomstige ontwikkelingen en consequenties voor de betrokken overheidsorganisaties. Vanuit dit gezamenlijke besef is vervolgens een keuze gemaakt. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk gedragen beeld van de toekomst.

#### Conclusies

In de casus van het waterlaboratorium zijn drie duidelijke lijnen naar de toekomst beschreven. De meerwaarde hiervan is gelegen in het kunnen 'voorspellen' van de mogelijke consequenties vanuit enerzijds ontwikkelingen in de omgeving en anderzijds de macht van marktwerking. De betrokken overheidsorganisaties hebben deze scenario's benut in de discussie over hun toekomstige rol als overheidslaboratorium. Hierbij is de uiteindelijke keuze (welk scenario) niet relevant. Wel is van belang dat autonome overheidsonderdelen in gezamenlijkheid nadenken over de langetermijnontwikkeling. Partijen zullen daarbij samen inhoud moeten geven aan de gewenste en noodzakelijke rol van de overheid en het bijbehorende organisatie-model. De in de casus toegepaste scenarioplanning is toepasbaar op verschillende sectoren waarin de overheid actief is. Daarbij kan de in te zetten methodiek verschillen. De belangrijkste les is vooral dat de overheid als één entiteit tot veel meer in staat is dan de overheid als optelsom van uitvoerende organisaties. Het vraagstuk van markt of overheid is daarmee veel consistentier en constructiever op te pakken dan in de huidige situatie.

Drs. Robert Schouten en ir. Frank Uithol werken bij Atos Consulting en zijn gespecialiseerd in markt- en overheidsvraagstukken en strategische positionering, ook in de laboratoriumsector.