

Vergaderjaar 2002–2003

28 675

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 november 2002

1. Inleiding

Hierbij informeer ik u over de opzet en het werkprogramma van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.¹ Met de motie van het lid Voûte-Droste van 18 oktober 2001 heeft de Kamer aangedrongen op het instellen van een Kenniscentrum.² Ik vind dat een zeer goed idee. De overheid moet lessen trekken uit de succes- en faalfactoren van de marktwerkingoperaties van de afgelopen jaren en de ervaringen van deze lessen toepassen. Aandacht voor de impact van technologie, de werkelijkheid achter economische modellen, de positie van de consument en de organisatie van het toezicht zijn daarbij voor mij belangrijke thema's. Het Kenniscentrum zal hierbij een centrale rol gaan spelen.

In de afgelopen maanden heeft een interdepartementaal team van de ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu al veel voorbereidende werkzaamheden verricht voor de start van het Kenniscentrum. Met deze brief breng ik u graag op de hoogte van de huidige stand van zaken. In § 2 beschrijf ik de vorderingen die zijn gemaakt en de verdere planning voor de organisatorische opzet van het Kenniscentrum. In § 3 ga ik in op de werkwijze van het Kenniscentrum.

In de bijlage schets ik de inhoud van het werkprogramma 2002–2003.

2. Organisatie

Bij de vormgeving van het Kenniscentrum heb ik de nadruk gelegd op het interdepartementale karakter van het Kenniscentrum. Marktordeningsvraagstukken doen zich immers op meerdere beleidsterreinen voor. Ik heb er daarnaast voor gekozen om het Kenniscentrum bij mijn departement onder te brengen in plaats van een nieuw onafhankelijk instituut op te richten. Ik wil dat het Kenniscentrum nauw bij het begin van de beleids-

¹ In de brief van 1 mei jl. heeft mijn voorganger reeds aangekondigd dat er een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken opgericht zou worden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XIII, nr. 54).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XIII, nr. 17.

vorming wordt betrokken. Onderbrenging bij een onafhankelijk instituut zou de afstand tot het beleidsproces te groot maken.

De personele invulling van de projecten die het Kenniscentrum gaat uitvoeren vindt plaats via detachering en onderlinge uitwisseling vanuit de betrokken departementen. Hiermee wordt recht gedaan aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende ministers voor het slagen van het Kenniscentrum. Het secretariaat van het Kenniscentrum kan daardoor tevens beperkt van omvang blijven waardoor onnodige bureaucratie wordt vermeden.

Het Kenniscentrum zal inhoudelijk worden aangestuurd door een interdepartementale stuurgroep bestaande uit directeuren van de ministeries van EZ, VROM, V&W, OCW en Financiën. De stuurgroep stelt het deel van het werkprogramma vast dat betrekking heeft op netwerksectoren en bespreekt de bijbehorende consequenties voor de inzet van middelen en tijd van de betrokken departementen. De samenstelling van de stuurgroep hangt samen met de keuze om het werkprogramma van het Kenniscentrum in de beginfase voornamelijk toe te spitsen op de netwerksectoren waar deze ministeries verantwoordelijk voor zijn: elektriciteit, gas, water, openbaar vervoer, luchtvaart, kabel, telecom, afval en post. Naarmate het Kenniscentrum zich meer gaat richten op andere sectoren zoals zorg, onderwijs en volkshuisvesting zal ik de aansturing hieraan aanpassen.

Het secretariaat van het Kenniscentrum coördineert de werkzaamheden die voortvloeien uit het werkprogramma en rapporteert hierover aan de stuurgroep. Het secretariaat heeft een «makelaarsfunctie» doordat het experts vanuit verschillende achtergronden bij elkaar probeert te brengen om tot een meer gestructureerde informatie-uitwisseling te komen. Hieruit volgen de volgende taken:

- het coördineren van de uitvoering van het werkprogramma. Het secretariaat houdt een vinger aan de pols bij de uitvoering van het werkprogramma en zal hierbij faciliteren;
- het onderhouden van contacten met experts buiten de Rijksoverheid (andere overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, wetenschap, internationale organisaties) en betrekken van deze experts bij de uitvoering van het werkprogramma;
- het uitvoeren van diverse communicatieacties om de uitwisseling van ideeën en ervaringen te stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan (periodieke) mailings, nieuwsbrieven, publicaties in relevante vaktijdschriften etc;
- het organiseren van een (virtuele) discussieomgeving binnen de Rijksoverheid voor beleidsmakers die zich met ordeningsdossiers bezighouden zodat er een netwerk van experts ontstaat waarin kennis en ervaringen snel kunnen worden uitgewisseld;
- het opzetten en bijhouden van een (deels besloten) internetsite voor ordeningsvraagstukken;
- het (digitaal) beschikbaar maken van openbare onderzoeksrapporten over ordeningsvraagstukken;
- het beantwoorden en doorverwijzen van (specialistische) vragen over beschikbaar onderzoek op het gebied van ordeningsvraagstukken.

Het secretariaat houdt uiteraard nauw contact met de verschillende departementen en met aanverwante kenniscentra zoals het Kenniscentrum Wetgeving van het Ministerie van Justitie en het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën. Bij ieder departement zullen contactpersonen aangewezen worden. Deze zorgen voor de aanhaking van hun departement aan het netwerk.

Het secretariaat van het Kenniscentrum is op 1 september jl. van start gegaan. In de komende maanden wordt gewerkt aan het uitbouwen van de organisatie zodat het in staat is om de bovengenoemde taken efficiënt en snel uit te voeren. Ik streef er naar om het Kenniscentrum in het voorjaar van 2003 volledig operationeel te hebben.

3. Werkwijze en werkprogramma

De inhoudelijke focus van het Kenniscentrum ligt in de komende periode voornamelijk op het gebied van de netwerksectoren, maar mijn doel is om het centrum expertise op te laten bouwen over de volle breedte van het spectrum van orderingsvraagstukken. Zoals in de brief van 1 mei jl. al is aangekondigd zal het Kenniscentrum parallel aan de netwerksectoren daarom ook de orderingskennis die eerder in onder andere MDW-projecten is opgebouwd verder uitdiepen en bundelen.¹ In het werkprogramma 2002–2003 heb ik daarom een scheiding aangebracht tussen enerzijds de netwerksectoren en anderzijds de algemene orderingsvraagstukken (zie bijlage).

Omdat het Kenniscentrum vraaggestuurd werkt, wordt de input voor het werkprogramma geleverd door de betrokken departementen.

Het Kenniscentrum zal voor de uitvoering van het werkprogramma gebruik maken van een innovatief instrumentarium waarmee experts vanuit verschillende beleidsterreinen, wetenschappelijke disciplines en ambtelijke organisaties worden geprikkeld om van elkaars ervaringen te leren.

Peer reviews

In het najaar van 2002 start het Kenniscentrum met de eerste «peer reviews». Het beoogde doel van deze reviews is kennisuitwisseling en het leren van elkaars ervaringen. Een «peer review» heeft betrekking op vraagstukken die spelen bij de beleidsvoorbereiding ten aanzien van een bepaalde sector. «Peer reviews» zijn probleemgericht, interdepartementaal en vraaggestuurd. Bij een review worden experts vanuit verschillende disciplines (beleidsmakers, toezichthouders, wetenschappers) voor kortere of langere tijd bij elkaar gebracht om oplossingen te bedenken voor een concreet beleidsvraagstuk. Het secretariaat van het Kenniscentrum faciliteert bij het organiseren van reviews.

Workshops

Workshops zijn bedoeld om debat te organiseren, kennis te verspreiden en een netwerk op te bouwen van beleidsexperts. Binnen de departementen wordt veel onderzoek gedaan naar orderingsvraagstukken dat voor andere departementen ook relevant kan zijn. Workshops dienen als instrument om deze kennis te delen en gezamenlijk lessen te trekken over de succes- en faalfactoren van marktorderingsoperaties. Afhankelijk van het thema zullen bij de workshops ook experts uit de wetenschap, het bedrijfsleven en politieke partijen worden uitgenodigd.

Benchmarking

Een benchmark is een systematische vergelijking van de prestaties van een sector in verschillende landen of van verschillende sectoren in Nederland. Doel van benchmarks is het transparant maken van prestaties en het in kaart brengen van «best practices». Het Kenniscentrum zal met de deelnemende departementen inventariseren op welke terreinen in 2003 dit soort beleidsvergelijkende onderzoeken kunnen worden opgestart.

¹ Het betreft hier onder andere de MDW-projecten Veilen en andere allocatiemechanismen, Concessies en aanbestedingen, Vouchers en persoonsgebonden budgetten en Verhandelbare rechten.

Beleidsonderzoek

Het Kenniscentrum zal zich gaan bezighouden met het verspreiden en digitaal toegankelijk maken van onderzoek dat door de betrokken departementen wordt verricht op het gebied van ordeningsvraagstukken. Daarnaast zal het Kenniscentrum ook onderzoek laten verrichten om nieuwe thema's onder de aandacht te brengen en bestaande kennis uit te diepen en te bundelen. Deze onderzoeken worden samen met de betreffende departementen uitgevoerd (d.m.v. cofinanciering, deelname begeleidingscommissie e.d.).

De uitkomsten van deze onderzoeken worden in een aparte reeks gepubliceerd. Voor de uitvoering van het onderzoeksprogramma zal worden samengewerkt met wetenschappelijke onderzoeksinstituten.

Minister van Economische Zaken,
J. F. Hoogervorst

De onderwerpen uit het werkprogramma 2002–2003 zijn geselecteerd op basis van een interdepartementale consultatie die afgelopen zomer heeft plaatsgevonden. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de ministeries van V&W, VROM, OCW, LNV, SZW, Financiën, VWS, BZK en EZ.

1. Netwerksectoren

De ordening van netwerksectoren vormt het speerpunt voor het Kenniscentrum in het werkprogramma 2002–2003. De onderstaande onderwerpen zullen door het Kenniscentrum in samenwerking met de betreffende departementen en toezichthouders worden uitgewerkt.

Toekomstige marktontwikkelingen

De meeste netwerksectoren worden gekenmerkt door snelle technologische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen stellen eisen aan de marktordering van deze sectoren. Andersom heeft de wijze van ordening ook invloed op de snelheid en richting van technologische ontwikkelingen. Om tot een meer gestructureerde uitwisseling van kennis over deze wisselwerking tussen technologie en ordening te komen, zal het Kenniscentrum samen met de meest betrokken departementen inventariseren welke onderzoeken hierover reeds beschikbaar zijn. Op basis hiervan wordt bepaald waar de mogelijkheden voor een gezamenlijke interdepartementaal onderzoek liggen naar toekomstige marktontwikkelingen in netwerksectoren.

Implementatiemanagement

Bij liberaliseringsoperaties doen zich vaak complexe implementatievraagstukken voor. Op dit moment is er nog betrekkelijk weinig onderzoek beschikbaar over de succes- en faalfactoren van verschillende implementatiestrategieën. Om hierin te voorzien zullen de ervaringen die bij verschillende departementen de afgelopen jaren zijn opgedaan tijdens liberaliseringstrajecten door het Kenniscentrum in kaart worden gebracht. Doel van dit project is om ervaringen uit te wisselen en lessen te trekken die bij toekomstige trajecten kunnen worden toegepast.

Toegangsregulering

Op 4 december 2002 zal de eerste workshop plaatsvinden van het Kenniscentrum. Deze is gewijd aan vraagstukken rondom toegangsregulering in de energie-, kabel- en telecomsector. Tijdens de workshop zullen experts vanuit deze sectoren ingaan op de effectiviteit van verschillende methoden van toegangsregulering en (mededingings)toezicht. Het doel is om te inventariseren welke lessen er getrokken kunnen worden uit de ervaringen die sinds enkele jaren bestaan met verschillende methoden van toegangsregulering.

Internet als netwerksector

In 2003 zal het Kenniscentrum een workshop organiseren over vraagstukken die spelen bij de regulering van en het (mededingings)toezicht op de toegang tot internet. Zaken die hierbij aan de orde kunnen komen, zijn onder andere de wijze van marktafbakening, verticale scheiding en het effect van regulering op investeringen in infrastructuur. Doel van de workshop is om de issues die spelen bij de (markt)ordering van het internet in

kaart te brengen en te toetsen welke rol het Kenniscentrum hierbij zou kunnen spelen.

Modellen van mededingingstoezicht

In 2003 zal het Kenniscentrum een workshop organiseren over de ontwikkelingen in het mededingingstoezicht op netwerksectoren. Belangrijk thema daarbij zal zijn de vormgeving van het specifieke mededingingstoezicht (DTe, OPTA, Vervoerskamer) en de samenhang daarvan met het generieke mededingingstoezicht (het zogenaamde Kamermodel). Doel van de workshop is om te inventariseren welke lessen er getrokken kunnen worden uit de ervaringen met de huidige inrichting van het specifieke mededingingstoezicht.

Ordering metro en tram

In 2003 zal het Kenniscentrum een workshop organiseren over vraagstukken die spelen bij de ordering van het (infrastructuurgebonden) openbaar vervoer via de metro en tram.

Tenslotte zullen er vanaf november 2002 «peer reviews» worden georganiseerd voor diverse netwerksectoren zoals drink- en afvalwater, telecom, kabel en energie. Hierbij zal het Kenniscentrum een faciliterende rol spelen.

2. Algemene orderingsvraagstukken

Parallel aan de netwerksectoren zal het Kenniscentrum zich vanaf 2003 ook gaan richten op het verder ontwikkelen en beschikbaar maken van de kennis die al bestaat over verschillende algemene orderingsvraagstukken. Het Kenniscentrum zal daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij reeds bestaande initiatieven en waar mogelijk een faciliterende rol spelen.

Vraagsturingsmechanismen

Vraagsturingsinstrumenten doen hun intrede in steeds meer (semi-)publieke sectoren. Het Kenniscentrum zal daarom in 2003 een workshop organiseren over de uitkomsten van een project van het ministerie van Economische Zaken over de ervaringen met vraagsturingsmechanismen. Doel van deze bijeenkomst is om de haalbaarheid van een afwegingskader voor de toepassing van het instrument vraagsturing te toetsen. Mede aan de hand van de uitkomsten hiervan zal in samenwerking met de meest betrokken departementen een praktische handleiding worden opgesteld die van nut kan zijn bij nieuwe toepassingen van het instrument vraagsturing.

Zelfreguleringsinstrumenten

In tal van sectoren wordt gebruik gemaakt van privaatrechtelijke vormen van zelfregulering zoals certificering. In sommige gevallen wordt dit door de overheid actief gestimuleerd of zelfs verplicht opgelegd. Het Kenniscentrum zal in het komend jaar inventariseren welke kennis binnen de Rijksoverheid beschikbaar is over de effectiviteit van verschillende zelfreguleringsinstrumenten. Indien er behoefte bestaat aan aanvullend onderzoek op dit gebied dan zal het Kenniscentrum met de meest betrokken departementen een onderzoek starten naar de voor- en nadelen van verschillende zelfreguleringsinstrumenten.

Maatschappelijke onderneming

Een «maatschappelijke onderneming» is een non-profit organisatie die een publiek doel nastreeft. Als organisatie-model kan de maatschappelijke onderneming voordelen hebben ten opzichte van zowel commerciële als overheidsorganisaties. Om het inzicht in deze voor- en nadelen beter in beeld te krijgen zal het Kenniscentrum in 2003 een studie laten verrichten. De uitkomsten hiervan zullen worden besproken tijdens een workshop. Over dit thema zal door het Kabinet ook een adviesaanvraag aan de SER worden gedaan.

Ketengarantiestelsels

Ketengarantiestelsels kunnen worden gezien als een interessant instrument van zelfregulering. Eerder is in MDW-verband een kader voor de toepassing van dit instrument ontwikkeld. Daarbij is ook aandacht besteed aan randvoorwaarden zoals de structuur van de sector, toezicht en de Europese context. Er bestaat behoefte aan het maken van een praktische handleiding van dit instrument. Samenwerking met het Kenniscentrum Wetgeving ligt voor de hand.

Verhandelbare rechten

Het MDW-project Verhandelbare rechten heeft geleid tot het schetsen van een kader voor het inzetten van stelsels van verhandelbare rechten als beleidsinstrument. Dit project heeft mede geleid tot een symposium en een handleiding. Er bestaat behoefte aan actualisatie van de handleiding voor toepassing van verhandelbare rechten. Ook hier ligt samenwerking met het Kenniscentrum Wetgeving voor de hand.