



Orde op zaken

Jaarbericht
2002 - 2003

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Orde op zaken

Jaarbericht
2002 - 2003

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken



pagina
2

inhoud

pagina

3

Inhoudsopgave

voorwoord	Mr. L.J. Brinkhorst, Minister van Economische Zaken	5
	Inleiding	6
interview	Hella Voûte-Droste: 'geweldig dat het écht bestaat!'	8
organisatie	De organisatie van het Kenniscentrum	10
interview	Arie Bleijenberg: 'stroom aan kennis en ervaring komt op gang'	12
interview	Delroy Blokland en Pieter Boot: 'we staan op de kaart'	14
werkwijze	De werkwijze van het Kenniscentrum	18
peer reviews	Peer reviews, de succesformule	20
interview	Hugo von Meijenfeldt en Juliaan Prast: 'let ook op de verschillen'	22
peer reviews	Peer reviews: Post, Ether en Kabel	24
interview	Herman Grol: 'leren van elkaar betekent vooruitgang'	26
workshops en conferenties	Druk bezochte bijeenkomsten	28
interview	Mark van Twist: 'denken, maar ook doen'	30
workshops en conferenties	Vraagsturing, een oplossing?	32

interview	Walter Etty: 'de bijeenkomsten over vraagsturing waren goed'	34
workshops en conferenties	Workshop Internet als netwerksector Conferentie 'Public governance en Maatschappelijke ondernemingen'	36
interview	Aad Kleijweg: 'discussies zijn belangrijk voor onze kennisvorming'	38
projecten	Project Implementatiemanagement	40
interview	Derk Reneman: 'bezit de publieke sector gezond ondernemerschap?'	42
samenwerking	Samenwerking: schakelen tussen beleid en wetenschap	44
interview	Eric van Damme: 'samen op zoek naar een marktontwerp'	46
interview	Jules Theeuwes: 'Samen werken aan een beter beleid'	48
interview	Delroy Blokland en Pieter Boot: 'op zoek naar de vragen van morgen'	50
	Communicatie en informatie	52
	Tot slot – namen en adressen	54
	Colofon	56

voorwoord

pagina
5

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken stelt orde op zaken

De laatste jaren heeft het beleid rond marktwerking en marktordening van EZ behoorlijk onder vuur gelegen. In een aantal gevallen was de kritiek terecht. We staarden ons te veel blind op 'marktwerking als doel op zich'. Daardoor sloot EZ nogal eens de ogen voor alles wat er fout ging.

Gelukkig hebben we wél geleerd van het verleden. En met name het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken heeft wijze lessen getrokken uit wat er mis ging.

Het Kenniscentrum heeft dan ook zonder meer bijgedragen aan het lerend vermogen van de overheid. Niet alleen omdat het al in haar eerste jaar in staat bleek verbindingen te leggen tussen de departementen. Maar ook omdat het erin slaagt kennis, ervaringen en contacten uit te wisselen met, én tussen al die mensen die zich binnen de overheid bezighouden met marktordening.

Voor u ligt het eerste jaarbericht van het Kenniscentrum met een overzicht van de vele activiteiten. Bovendien vertellen verschillende beleidsmedewerkers over hun ervaringen en komen vooraanstaande wetenschappers en consultants aan het woord.

Met dit jaarbericht wordt echter niet het boek gesloten. Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken blijft nieuwsgierig naar uw mening en gaat daarover graag een gesprek met u aan. Kom eens langs en profiteer van al die kennis en ervaring die is opgedaan, ook op andere terreinen dan uw eigen beleidsterrein.

Ik wens u veel leesplezier met dit jaarbericht.



Mr. L. J. Brinkhorst
Minister van Economische Zaken



inleiding

pagina
6



Inleiding

Tegen de achtergrond van sterk veranderende markten groeit bij de overheid de vraag naar specifieke kennis over marktordening. Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken vergaart die kennis. Maar het bezit ook andere functies. Het stimuleert, coördineert en bouwt aan een netwerk van deskundigen.

Op verzoek van de Tweede Kamer wordt in september 2002 het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken opgericht. Dit Kenniscentrum moet het lerend vermogen van de overheid vergroten op het gebied van marktordening. Tijdens de allereerste workshop eind 2002, verricht secretaris-generaal Jan Willem Oosterwijk van het Ministerie van Economische Zaken de officiële openingshandeling. In een pakkende speech benadrukt Oosterwijk dat het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken écht interdepartementaal is en zeker geen 'speeltje' van EZ. De ministeries van Economische Zaken (EZ), Volkshuisvesting

Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Verkeer & Waterstaat (V&W), Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Financiën zijn vanaf dat moment 'aandeelhouders' van het Kenniscentrum.

Naast ministeries werkt het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken eveneens samen met de mededingingstoezichthouders. Het stimuleert de kennisuitwisseling tussen ministeries, toezichthouders, wetenschap, consumentenorganisaties en bedrijfsleven. Met een belangrijk doel. Het Kenniscentrum streeft ernaar een informeel netwerk te creëren van experts op het gebied van marktordening uit de publieke én private sector. De meerwaarde van dit netwerk is dat ervaringen tussen verschillende beleidsterreinen snel kunnen worden uitgewisseld. Het Kenniscentrum ontleent haar bestaansrecht dan ook aan de ruime inbreng van iedereen die zich bezighoudt met marktordening.



Doelstelling: het lerend vermogen vergroten

De politieke opdracht vertaald naar de praktijk

De oprichting van een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken vloeit voort uit de motie van het kamerlid Voûte-Droste, ingediend op 18 oktober 2001. In deze motie roept mevrouw Voûte-Droste, breed gesteund door de Tweede Kamer, onder meer op tot het oprichten van een kenniscentrum omdat 'de overheid lessen moet leren van de succes- en faalfactoren van de liberaliserings-, privatiserings- en MDW- (Marktwerking-, Deregulering- en Wetgevingskwaliteit-)operaties in de afgelopen jaren en de ervaringen van deze lessen moet toepassen'. De oprichting van een Kenniscentrum moet ertoe leiden dat 'deze processen adequaat zullen verlopen om zo de consument meer keuzevrijheid te bieden en tegelijkertijd het publieke belang te waarborgen.' De initiatiefnemers van het Kenniscentrum vertaalden de politieke opdracht naar de hiernaast omschreven doelstelling.

Doelstelling Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

'Het doel van het Kenniscentrum is het lerend vermogen van de overheid op het terrein van ordeningsvraagstukken te vergroten. [...] Een meer gestructureerde informatie-uitwisseling tussen verschillende beleidsterreinen, gecombineerd met een gezamenlijke kennisopbouw, kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een verdere verbetering van de kwaliteit van de ordening van zowel private als (semi-)publieke sectoren.'

interview

pagina



De bedenker van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Hella Voûte-Droste: 'geweldig dat het écht bestaat!'

Lange tijd was het een doorn in het oog van de Kamer. De schijnbare willekeur waarop departementen omgingen met het ordenen van markten. Bundel al die ervaringen en leer daarvan, bedacht Tweede Kamerlid Hella Voûte-Droste. Eind 2001 diende ze de motie in. Met succes. 'Gelukkig was toen de tijd rijp voor een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.'

'Het bestaat écht?' Een jaar na de oprichting van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken is ze verbaasd en verheugd. 'Dat is mooi, want dit Kenniscentrum sluit ook goed aan bij de kenniseconomie.' De oprichting van het Kenniscentrum vloeit voort uit de motie Voûte van 18 oktober 2001. Het was Hella Voûte-Droste, destijds lid van de Tweede Kamer voor de VVD, die langdurig pleitte voor een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

De aanleiding lag voor de hand. Diverse departementen werkten ieder afzonderlijk aan liberaliserings- en privatiseringstrajecten. Daarnaast hanteerden ze ieder eigen criteria. Er ontstond daardoor een bonte verzameling aan ogenschijnlijk willekeurige liberaliseringstrajecten. De ene keer succesvol, de andere keer falend. Schoolvoorbeeld van een faalmoment vindt Voûte-Droste de taxibranche. 'Er moest daar gezonde concurrentie ontstaan. De realiteit verliep anders. Consumenten werden gedwongen de eerste taxi uit de rij te nemen en taxichauffeurs die de concurrentiestrijd aangingen, werden gesaboteerd. Met als eindresultaat: geen keuzevrijheid en geen marktwerking. De bewuste criteria werden niet getoetst. Anders zou de overheid een kader of de juiste voorwaarden hebben gecreëerd, waardoor marktwerking wél op gang had kunnen komen.'



Ontwikkel een kenniscentrumtoets

Liberalisering bevordert economische groei

Het huidige negatieve sentiment dat rust op liberalisering en privatisering, is dan ook deels te wijten aan de overheid. Voûte: 'Maar al te gemakkelijk dacht men in het verleden dat de markt het zelf kon redden. De overheid bood weliswaar ruimte, maar realiseerde zich vooraf niet dat er allerlei mechanismen gaan spelen waardoor concurrentie totaal geen kans krijgt.' Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken kan in de toekomst op veel gebieden een belangrijke rol spelen. 'We staan op een punt dat er veel gaat veranderen in de markt. Ervaringen en kennis kunnen die veranderingen in goede banen leiden. Maar het allerbelangrijkste is de ontwikkeling van een kenniscentrumtoets op basis van criteria uit de liberaliserings- en privatiseringsnota van EZ (de Nota 'Publieke Belangen en Marktordering' uit 2000).' Wanneer een ministerie een markt begeleidt tijdens een liberaliseringstraject

moet eerst de kenniscentrumtoets worden doorlopen, stelt Hella Voûte. 'Pas op het moment dat aan alle vereiste criteria is voldaan, start het proces.' Op deze manier wordt bestaande kennis optimaal gebruikt. Tegelijk kan de overheid zo prima het publieke belang borgen. Liberalisering, zeker als het goed verloopt, geeft consumenten keuzevrijheid en de beste kwaliteit voor een goede prijs. Het stimuleert bedrijven doelmatig en innovatief te handelen en bevordert de economische groei. 'En dat hebben we nu heel hard nodig.'

Hella Voûte

zet zich in voor de economie en het bedrijfsleven via haar bestuursfuncties en commissariaten.

organisatie

pagina
10

De organisatie van het Kenniscentrum

Plaats van het Kenniscentrum

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken fungeert als kennisnetwerk en werkt interdepartementaal. Er is voor gekozen het Kenniscentrum bij het Ministerie van Economische Zaken onder te brengen in plaats van een nieuw onafhankelijk instituut op te richten. Dit zou de afstand tot het beleidsproces te groot maken. Nu blijft het Kenniscentrum nauw betrokken bij het begin van de beleidsvorming.

Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM)

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken wordt sinds september 2003 aangestuurd door de Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM), bestaande uit directeuren van alle ministeries die zich met marktordening bezighouden. Deze commissie versterkt de samenwerking tussen de ministeries op het terrein van marktordening, economische regulering en administratieve lastenverlichting. Behalve de aansturing van het Kenniscentrum, vervult de ICM ook nog andere taken zoals het voorbereiden van besluitvorming over marktordeningsdossiers en het aansturen van diverse projecten gericht op het verbeteren van de werking van markten.

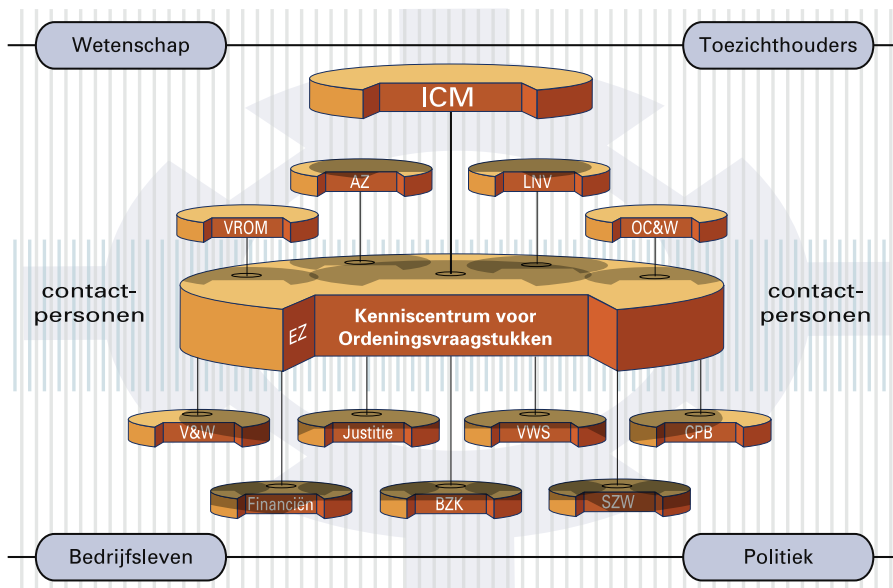
In de periode tot september 2003 werd het Kenniscentrum aangestuurd door een interdepartementale stuurgroep van de ministeries van EZ, VROM, Verkeer & Waterstaat, OCW en Financiën. Met de oprichting van de ICM is het draagvlak van het Kenniscentrum dus aanzienlijk verbreed.



Het Kenniscentrum: van en voor beleidsmedewerkers

Het Kenniscentrum is er in de eerste plaats voor de beleidsmedewerkers van de betrokken departementen. Het netwerk van het Kenniscentrum is het afgelopen jaar gegroeid en bestaat nu uit ruim vijfhonderd beleidsmedewerkers.

Naast beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries werkt het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken veel samen met toezichthouders, wetenschappers en consultants. Het Kenniscentrum stimuleert de kennisuitwisseling tussen ministeries, toezichthouders, wetenschappers en het bedrijfsleven.



interview

pagina
12

Kenniscentrum levert goed werk

Arie Bleijenberg: 'stroom aan kennis en ervaring komt op gang'

Zo'n eerste jaar is belangrijk, maar ook moeilijk. Experts moeten elkaar vinden, elkaar leren kennen. En zie ze vervolgens maar zover te krijgen dat ze werkelijk kennis en ervaring gaan uitwisselen. Het gebeurde. Elektriciteitsexperts leerden van beleidsmedewerkers betrokken bij de ordening van het spoor en vice versa. 'Een knappe prestatie', vindt Arie Bleijenberg van Verkeer & Waterstaat.

'Kennisnetwerk, die naam past eigenlijk beter bij het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. Want een netwerk hebben we nodig, willen we veel van elkaar leren.' Arie Bleijenberg was het afgelopen jaar lid van de stuurgroep. Terugkijkend staat hij versteld van de ongelofelijke hoeveelheid werk die het Kenniscentrum heeft verzet. 'Te meer omdat ze een stroom op gang moesten brengen dwars door de departementen heen. Dat is knap!'

Door beleidsmedewerkers van verschillende ministeries met elkaar in contact te brengen, ontstaat er een waardevolle uitwisseling van kennis en ervaring. Tijdens bijeenkomsten spraken beleidsmedewerkers die zich bezighouden met de ordening van het spoor en de taxibranche met hun collega's van gas en elektriciteit. 'Dat is precies waarvoor dit Kenniscentrum is opgericht', vindt Bleijenberg. 'Beleidsmedewerkers die zich min of meer met dezelfde materie bezighouden met elkaar in contact brengen, zodat ze van elkaar kunnen leren. Per slot van rekening kunnen wij hierdoor de overheid als lerende organisatie verder vormgeven en uiteindelijk de kwaliteit verbeteren van de marktordering in Nederland.'



Grote uitdaging

Aansluiting met medewerkers moet goed zijn
wil het netwerk groeien

Voor het Kenniscentrum wachtte een jaar geleden de taak mensen met kennis en ervaring van verschillende netwerksectoren op te sporen. Ze met elkaar in contact te brengen en vooral veel kennis te laten uitwisselen. Bleijenberg: 'Volgens mij is dat gelukt. De grote uitdaging voor het komende jaar wordt dat beleidsmedewerkers blijven deelnemen aan een workshop of peer review.' Vlak voor de zomer organiseerde Bleijenberg samen met het Kenniscentrum een minisymposium over marktordening binnen Verkeer & Waterstaat. 'Toen zaten er maar liefst tachtig V&W'ers in de zaal!'

Verkeer & Waterstaat houdt zich van oudsher bezig met infrastructuren en de laatste jaren steeds sterker met het ordenen daarvan. Dat voor een ministerie als Verkeer & Waterstaat het Kenniscentrum

voor Ordeningsvraagstukken waardevol is, mag duidelijk zijn, stelt Arie Bleijenberg. 'Getuige ook de prominente plaats die ordeningsvraagstukken innemen op de beleidsagenda uit de begroting voor volgend jaar.' Bleijenberg vindt dat het Kenniscentrum ervoor moet waken dat de aansluiting goed blijft met iedereen die zich bezighoudt met het ordenen van netwerksectoren. 'Alleen dan komt er werkelijk een kennisnetwerk van de grond.'

Arie Bleijenberg
is hoofd Strategie en Kennis, directie Besturing en Strategie bij het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en was lid van de stuurgroep.

interview

pagina
1,4



Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken bestaat 1 jaar

Delroy Blokland en Pieter Boot: 'we staan op de kaart'

Zo'n tien jaar geleden startte de overheid voortvarend met het liberaliseren van markten in Nederland. Niemand had toen kunnen vermoeden hoe complex en ingewikkeld het proces zou zijn. De roep om een kenniscentrum was groot. Pieter Boot was voorzitter van de stuurgroep en Delroy Blokland is coördinator van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken. Samen kijken ze terug op het eerste jaar na de oprichting.

Gestaag groeit het netwerk van experts op het gebied van marktordening. Zowel binnen de overheid als daarbuiten. Onderzoekers, wetenschappers, maar ook het bedrijfsleven tonen interesse in de werkzaamheden van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken. Beleidsmedewerkers die zich bezighouden met marktordeningvraagstukken weten steeds beter het Kenniscentrum te vinden. Voor de hand liggen diegenen die aan de ordening van netwerksectoren werken, maar ook die van andere sectoren tonen interesse: onderwijs en zorg. De workshops, lezingen en peer reviews van het afgelopen jaar bleken waardevolle bijeenkomsten. Terugkijkend constateren Delroy Blokland en Pieter Boot dat het Kenniscentrum op de kaart staat.



Een van de eerste signalen voor de oprichting van een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken kwam uit de Tweede Kamer. Pieter Boot: 'Al langer ergerde een aantal Kamerleden zich aan de manier waarop de overheid met oplossingen kwam voor de ordening van netwerksectoren. Waarom werden de Nederlandse Spoorwegen opgesplitst en KPN Telecom niet? De twee netwerksectoren lijken zo op het eerste oog veel op elkaar, toch werd voor twee totaal verschillende oplossingen gekozen.' Op basis van ervaringen uit het verleden en voortschrijdend inzicht bestaat nu meer inzicht in vraagstukken over marktordering. 'Eindelijk drong door dat het ordenen van een markt minder eenvoudig leek dan de betrokken departementen veronderstelden', vervolgt

Delroy Blokland. 'Dit inzicht vereiste wel een andere aanpak voor volgende liberaliseringstrajecten.'

Ondertussen groeide de behoefte aan structuur. Tot die tijd moesten beleidsmakers vaak ad hoc beslissen welke vervolgstap moest worden gezet. Men moest zelf het wiel uitvinden. Zowel het beleid als de aanpak van de verschillende liberalisering konden duidelijk professioneler. 'Bovendien bestond er totaal geen voeling met allerlei opvattingen over marktwerking. Denk aan de OESO, NMa of de Europese Unie.'



interview

pagina
16



Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken bestaat 1 jaar (vervolg)

Een manier van werken

[Beleidsmedewerkers kunnen zoveel van elkaar leren](#)

Tijdens de oprichting van het Kenniscentrum stond voorop dat het centrum een werkwijze ging hanteren waar iedereen verder mee zou komen. Dus vraaggestuurd en met activiteiten die voor meerdere departementen en toezichthouders relevant zouden zijn. Gedurende het jaar waren er lunchlezingen door wetenschappers en experts uit het bedrijfsleven, workshops over actuele onderwerpen zoals toegangsregulering in netwerksectoren en modellen van mededingingstoezicht. Er zijn expertmeetings geweest over onderwerpen als vraagsturing en 'last but not least' waren er peer reviews. Delroy Blokland: 'Vooral de peer reviews bleken een schot in de roos als het gaat om de uitwisseling van kennis. Het initiatief breidde zich uit. Enthousiaste beleidsmedewerkers klopten bij het Kenniscentrum aan of organiseerden zelf een peer review.'

Naarmate het jaar vorderde zien Pieter Boot en Delroy Blokland dat de uitwisseling van kennis en de bereidheid daartoe mondjesmaat op gang komt. Sommige departementen zijn nog te zeer in hun eigen beleid verwickeld. 'Het vergt veel om eens een kijkje bij de ander te nemen', meent Pieter Boot. 'Laat staan ervaringen uit te wisselen. Nog altijd werken beleidsmedewerkers van verschillende departementen aan min of meer dezelfde onderwerpen, zonder dat ze dit van elkaar weten. Zonder dat kennis en ervaringen worden gedeeld.

Hier geldt nog steeds dat de beleidsmedewerkers keer op keer het wiel moeten uitvinden en dat terwijl ze zoveel van elkáár kunnen leren.' De peer reviews hebben in zekere zin voor een omslag gezorgd. Plotseling bleek dat door de uitwisseling van kennis iedereen verder kwam en wijzer werd.



pagina
17

‘De samenwerking tussen de verschillende departementen kan echter nog veel beter, wil je optimaal resultaat behalen’, vindt Delroy Blokland. ‘Het blijkt jammer genoeg soms moeilijk mensen te mobiliseren, want samen kunnen we op zoek gaan naar oplossingen voor orderingsvraagstukken.’ Sinds de oprichting van het Kenniscentrum volgen ongeveer veertig tot vijftig mensen in het netwerk nauwgezet de activiteiten. ‘De bereidheid om mee te werken aan diverse projecten groeit gelukkig wel.’

Pieter Boot

is directeur Energie-strategie en Verbruik bij het Ministerie van Economische Zaken en was voorzitter van de stuurgroep van het Kenniscentrum.

Delroy Blokland

is coördinator van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken en in dienst bij het Ministerie van Economische Zaken.

werkwijze

pagina
18

Werkwijze van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Het Kenniscentrum bezit een aantal instrumenten om de ontwikkelingen en uitwisseling van kennis te stimuleren. Op het programma staan peer reviews, workshops, onderzoeken, advieswerk en lezingen van bijvoorbeeld vooraanstaande wetenschappers. Experts afkomstig uit verschillende beleidsterreinen, wetenschappelijke disciplines en ambtelijke organisaties worden hierdoor geprikkeld om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren.

Bij de peer reviews worden experts vanuit verschillende sectoren uitgenodigd om, met een frisse blik, te kijken naar het marktorderingsbeleid in één specifieke sector. De workshops zijn bedoeld om een debat te organiseren, kennis te verspreiden en een netwerk op te bouwen van experts. Het Kenniscentrum verricht daarnaast onderzoek om nieuwe thema's onder de aandacht te brengen en bestaande kennis toegankelijk te maken voor een breder publiek. Ook geeft het Kenniscentrum informatie over orderingsvraagstukken en wordt advies uitgebracht. Bijvoorbeeld in de vorm van een 'second opinion'. Tot slot organiseert het Kenniscentrum regelmatig lunchlezingen over actuele onderwerpen. Een aantal bijeenkomsten komt uitgebreid aan de orde in dit jaarbericht. Een overzicht van alle activiteiten in 2002 – 2003 vindt u helemaal aan het eind van dit jaarbericht.

Werkprogramma 2003

Het Kenniscentrum richtte zich in het werkprogramma 2003 inhoudelijk op marktordening in netwerksectoren en semi-publieke sectoren. Dit zijn de sectoren waar essentiële publieke belangen in het geding zijn. Ze kenmerken zich veelal door complexe (Europese) regelgeving en imperfect werkende markten.

In het werkprogramma 2003 stonden de volgende thema's centraal:

Netwerksectoren:

- Toekomstige marktontwikkelingen
- Toegangsregulering in netwerksectoren
- Internet als netwerksector
- Modellen van mededingingstoezicht
- Ordening metro en tram

Algemene ordeningsvraagstukken:

- Vraagsturingsmechanismen
- Zelfreguleringsinstrumenten
- Implementatiemanagement
- Maatschappelijke Ondernemingen
- Ketengarantiestelsels
- Verhandelbare rechten

peer reviews

pagina
20

Peer reviews, de succesformule

Het Kenniscentrum organiseerde het afgelopen jaar een aantal peer reviews. Dit bleek bij uitstek een manier voor beleidsmedewerkers om doelgericht kennis en ervaringen uit te wisselen. Mede hierom staat ook volgend jaar de peer review weer op het programma.

Wat betekent dit nu eigenlijk in de praktijk? Oorspronkelijk komt het idee van de OESO, die het een landenexamen noemt. De werkwijze is nagenoeg hetzelfde. Een peer review is kortweg een bijeenkomst waar experts uit verschillende sectoren – beleidsmakers, toezichhouders, wetenschappers – samen proberen een oplossing te bedenken voor een concreet beleidsvraagstuk, of oplossingen die in de ene sector zijn bedacht toetsen aan ervaringen uit een andere sector. Met als doel kennis en ervaringen van verschillende sectoren uit te wisselen en zo van elkaar te leren. In veel sectoren spelen namelijk vergelijkbare thema's en waarom zou je steeds opnieuw het wiel uitvinden?

Het afgelopen jaar zijn er peer reviews gehouden over water (drinkwater, afvalwater), warmtenetten, post, ether en de kabel. Bij deze peer reviews zijn de sectoren doorgelicht aan de hand van een afwegingskader dat het Onderzoekscentrum Financieel-Economisch Beleid (OCfEB) van de Erasmus Universiteit hiervoor ontwikkelde. In dit jaarbericht is uitgebreid aandacht voor de peer reviews over water, post en ether. De overige peer reviews komen globaal aan de orde.

Tot slot volgt een kort verslag van de sessies over weginfrastructuur, de exploitatie van de Betuwelijn en de energiemarkt. Deze peer reviews zijn gebaseerd op het denkkader 'De calculus van het publieke belang' van de economen Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen.

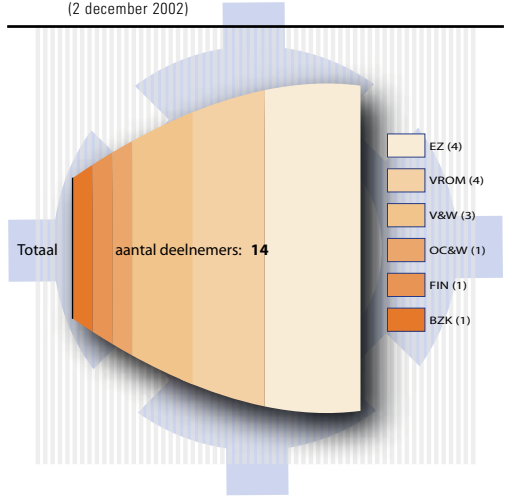


Peer review Water

Aanleiding voor de peer review Water vormde de ontwikkeling van een Rijksvisie op de Waterketen door een projectgroep van VROM, Verkeer & Waterstaat, Financiën, BZK en Economische Zaken. In deze visie worden publieke belangen gedefinieerd en wordt beleid ontwikkeld ter verbetering van de borging hiervan.

Peer review Water

(2 december 2002)



Tijdens dit project is het afwegingskader van OCfEB doorlopen. Het doel was om mogelijke kennislacunes te identificeren. In totaal waren zeventien experts aanwezig van VROM, V&W, Financiën, BZK, EZ, OCW en het Kenniscentrum voor Orde-ningsvraagstukken.

Peer review Warmtenetten

De startvraag voor de peer review Warmtenetten was: er liggen ongeveer dertig lokale warmtenetten in Nederland. Dit zijn fysieke monopolies. Hoe kan je deze het beste reguleren? Daarbij werd de bestaande situatie conceptueel losgelaten. Tijdens de peer review bespraken de experts verschillende indelingen van het systeem van productie, transport en levering van warmte. Dit leverde vragen op zoals: is concurrentie tussen producenten van warmte mogelijk? Vervolgens passeerden verschillende reguleringssystemen de revue, bijvoorbeeld de aanbesteding van het integrale systeem van warmteproductie, transport en levering of het benchmarken van warmtenetten. Conclusie was dat in elk geval publieke ordening door de overheid nodig is. Dit is nu niet het geval.



Kenniscentrum moet kader plaatsen

Hugo von Meijenfeldt en Juliaan Prast: let ook op de verschillen'

Uiteenlopende netwerksectoren vertonen overeenkomsten, maar ook verschillen. Van het onderscheid valt veel te leren, menen waterexperts Hugo von Meijenfeldt en Juliaan Prast van VROM. 'Een gemeenschappelijk kader is mooi. Maar verschil zal er blijven, want iedere keer speelt een ander element de hoofdrol.'

'Moet nu alles anders?' Bij de ontwikkeling van de Rijksvisie Waterketen zagen Hugo von Meijenfeldt en Juliaan Prast zich geconfronteerd met bijzonder complexe vraagstukken. Onder andere over marktordening. 'Natuurlijk bestaan er overeenkomsten met andere netwerksectoren', zegt Hugo von Meijenfeldt. 'En de mogelijkheid om te liberaliseren. Essentieel verschil is echter dat de drinkwatervoorziening het karakter heeft van een natuurlijk monopolie, waarbij uit oogpunt van de volksgezondheid kwaliteit van primair belang is. Integraal kwaliteitsbeheer is daarbij essentieel. Opsplitsing van onderdelen van de drinkwaterketen is

daarom ongewenst. Vooral daarom werd hier gekozen voor het waarborgen van het publieke eigendom. Gelet op de uitstekende prestaties van de sector is er ook geen aanleiding hier verandering in aan te brengen. Voor de afvalwaterzuivering zien wij een opening om te liberaliseren.' Het waarborgen van publieke belangen vormt een belangrijk uitgangspunt voor het rijksbeleid. Uiteindelijk blijken doelmatigheid en klantgerichtheid met name in de afvalwaterketen aspecten die aandacht verlangen. 'Hoewel Nederland geen voorstander is van liberalisering van de totale watersector, blijft vooral de Europese Commissie aandringen dit te onderzoeken. Wellicht dat hierbij ook het Kenniscentrum een rol van betekenis kan spelen.'

Peer review Water was een goede bijeenkomst

Juliaan Prast was voor VROM nauw betrokken bij de peer review Water. 'Uit het Afwegingskader voor Regulering van



Netwerksectoren van OCfEB kwamen vragen naar voren zoals: wat zijn de voor- en nadelen van integratie van drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering tot één waterketenbedrijf? Wat is de optimale schaalgrootte van bijvoorbeeld de riolering? Conclusies van de peer review waren onder andere dat de optimale schaalgrootte van zowel drinkwaterbedrijven, riolering als afvalwaterzuivering onbekend is, en dat er onvoldoende kennis bestaat over de welvaartseffecten van verticale integratie en de scheiding van de waterketen. Tot slot werd het als onlogisch beschouwd om de waterketen te 'sluiten'. Met andere woorden dat het afvalwater in zijn geheel gerecycled wordt tot drinkwater. Oppervlaktewater is namelijk meestal van een betere kwaliteit dan het gezuiverde afvalwater. VROM organiseerde na de peer review Water zelfstandig een vergelijkbare bijeenkomst met vertegenwoordigers uit de watersector. 'Deze exercitie leverde de betrokken experts nuttige en bruikbare informatie.'

Nieuwe en aanverwante thema's

Naast ordeningsvraagstukken over bekende onderwerpen, zoekt het Kenniscentrum suggesties voor nieuwe en aanverwante thema's. De betrokken departementen denken mee. Juliaan Prast: 'Ik zou graag zien dat ook eens naar de minder cijfermatige aspecten van marktordening wordt gekeken. Ga je bijvoorbeeld een onderdeel van de waterketen liberaliseren, wat betekent dat dan voor de cultuur van een bedrijf?' Andere interessante vraagstukken zijn een onderzoek naar essentiële verschillen tussen netwerksectoren en de daarbij behorende soort ordening en toezichthouder. Hugo von Meijenfeldt ziet dat inzicht in de resultaten van marktwerking een belangrijke plaats inneemt bij de overheid. De oprichting van de Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM) bewijst dit. 'Hiermee krijgt het complexe werk van het Kenniscentrum ook de brede ondersteuning die het verdient.'

Hugo von Meijenfeldt

is directeur Bodem, Water, Landelijk Gebied, DG Milieu, Ministerie van VROM en was lid van de stuurgroep.

Juliaan Prast

is senior beleidsmedewerker afdeling Water, directie Bodem, Water, Landelijk Gebied, DG Milieu, Ministerie van VROM.

peer reviews

pagina
24

Peer reviews

Post

Aanleiding voor de peer review Post vormde de wens van EZ om een visie te ontwikkelen voor de liberalisering van de postmarkt. Hierin komen onderwerpen aan de orde zoals liberalisering, toegangsregulering en tariefbeheersing. In totaal waren twintig experts aanwezig afkomstig van Financiën, EZ, OCW, OPTA, NMa en het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

Ether

Tijdens de peer review Ether bekeken experts de distributie van radiosignalen via de ether. Het genoemde Afwegingskader Regulering Netwerksectoren (ARN) van OCfEB werd toegepast op het netwerk van masten, zenders en antennes zoals dat er nu ligt. Eén van de uitkomsten van de peer review was dat er concurrentie mogelijk is in het aanbieden van zenders en antennes op de zendmasten. Dit betekent wel dat het bestaande stelsel 'unbundled' moet worden. In de praktijk zijn er concurrerende aanbieders. Concurrentie tussen mas-

tennetwerken lijkt vooralsnog onmogelijk, omdat het lastig is nieuwe masten bij te plaatsen. De tarieven voor gebruik van die masten moeten worden gereguleerd. Dit kan met een systeem van price cap regulering, op voorwaarde dat de kwaliteit van de plaats op de mast vooraf goed wordt vastgelegd. Op basis van de peer review is een advies opgesteld.

Kabel

Tijdens de peer review Kabel werd de regulering van de markt voor distributie van televisieprogramma's getoetst door experts van EZ, Financiën, OCW, NMa en OPTA. Hieruit kwam onder meer naar voren dat er sprake is van een economische machtspositie van de kabelbedrijven op de markt voor de distributie van televisieprogramma's. Er bestaan weliswaar alternatieve infrastructures waarover programma's worden aangeboden zoals satelliet, ether en in de toekomst wellicht xDSL. Deze hebben echter nog een te klein marktaandeel. Regulering van de tarieven van de kabelbedrijven is daarom wenselijk.



Peer reviews in het kader van ‘De calculus van het publieke belang’

De economen Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen schreven in opdracht van EZ en Financiën een rapport over het borgen van publieke belangen. Dit onderwerp staat flink in de belangstelling. Publieke belangen zijn geen volledige wetenschappelijke black box. Om die black box te openen hebben Teulings, Bovenberg en Van Dalen een zoektocht ondernomen naar de ratio achter publieke belangen en de borging daarvan. Het resultaat hebben zij vastgelegd in een denkkader: de calculus van het publieke belang.

Toepassing van het kader

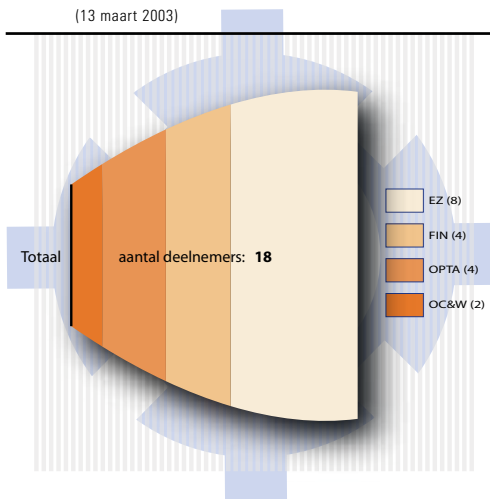
De afgelopen maanden is dit kader in een drietal sessies toegepast. Op de weginfrastructuur, de exploitatie van de Betuwelijn en de energiemarkt. De toepassing in de verschillende sectoren bleek vooral nuttig om publieke belangen eens op een andere manier te bekijken. Hoe ziet een sector eruit als de overheid niets doet? Rijkswaterstaat gebruikt de uitkomsten bij het opstellen van een ondernemingsplan. Voor de Betuwelijn is gekeken welke publieke

belangen moeten worden geborgd bij de exploitatie van deze spoorlijn. De sessie over de energiesector gaf input voor de energie strategie vorming.

Het Kenniscentrum werkt aan de ontwikkeling van een handleiding voor dit denkkader zodat beleidsmedewerkers het in de praktijk kunnen gebruiken.

Peer review Kabel

(13 maart 2003)



interview

pagina
26

Het belang van een open mind

Herman Grol: 'leren van elkaar betekent vooruitgang'

Gezien de lange ervaring in het liberaliseren van netwerksectoren, vormt het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post van EZ een onmisbare schakel voor het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken. Herman Grol, directeur Marktontwikkeling en Stimulering, was lid van de stuurgroep. Wijnand Smit en Bert Aerts waren nauw betrokken bij de peer reviews Ether, Water en Post. 'Experts kunnen heel wat van elkaar leren.'

Beleidsambtenaren die zich bezighouden met marktordening, kijken meestal alleen naar hun eigen sector en wat daarvoor relevant is. Mocht er interesse zijn voor andere ontwikkelingen, dan worden die veelal getoetst aan de eigen ervaring. Bovendien worden ze te snel afgewimpeld onder het mom van dat werkt niet, kan niet en lukt toch niet. Iedereen ziet zijn eigen sector als uniek, terwijl er altijd overeenkomsten zijn. Maar daarvoor moeten de betrokkenen in staat zijn met een open

mind te kijken naar andere orderingsvraagstukken. Wijnand Smit: 'Als expert ben je inderdaad snel geneigd alleen vanuit je eigen deskundigheid en vakgebied naar een andere markt te kijken. Ook ik doe dat. Experts hebben hun standpunten allang ingenomen, terwijl een kijkje bij een andere sector een meerwaarde biedt. Het gaat er per slot van rekening om dat beleidsambtenaren van de verschillende departementen met elkaar in contact komen en met elkaar kennis uitwisselen over orderingsvraagstukken.'

Peer reviews Post, Water en Ether

Wijnand Smit en Bert Aerts zien die meerwaarde ook terug bij de peer reviews die het Kenniscentrum organiseerde. Door met elkaar vanuit verschillende achtergronden het Afwegingskader voor Regulering van Netwerksectoren (ARN) van OCfEB te doorlopen, zijn voldoende over-

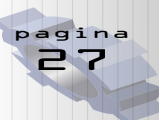


eenkomsten te vinden. Belangrijke kanttekening is dat zowel Smit als Aerts tijdens de bijeenkomsten een scherpe discussie-leider misten. Bert Aerts was aanwezig bij de peer review Post. 'Soms strandde de discussie. Gedeeltelijk kwam dit door de relatieve starheid van het ARN. Daardoor werden naar mijn gevoel sommige vragen zonder meer beantwoord omwille van de voortgang. Niet omdat dit nu per definitie het juist antwoord was. Een ervaren discussieleider had wellicht het gesprek gaande gehouden door nieuwe inzichten te bieden.' Inmiddels heeft de peer review Post een aantal vragen opgeleverd die nader zijn onderzocht. Daarnaast heeft het Kenniscentrum een second opinion gegeven. De resultaten zijn gebruikt bij het opstellen van de kabinetsvisie op de postmarkt.

Wijnand Smit zat bij de peer reviews Water en Ether. Beide reviews waren de moeite waard. 'Ik zou alleen in het vervolg graag bij dit soort bijeenkomsten meer experts willen betrekken die uit een hele andere hoek komen. Bij Water zaten feitelijk te veel experts uit min of meer hetzelfde vakgebied. Daardoor beperk je de mogelijkheid om het netwerk uit te breiden.'

Vragen over marktordening? Bel het Kenniscentrum

De oprichting van het Kenniscentrum heeft een lange aanloop gehad. Na een jaar merkt Herman Grol dat ook andere departementen de kracht en waarde ervan inzien. Mede door de oprichting van de Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM) kan de rol van het Kenniscentrum verder worden versterkt. 'Ik vind wel dat het belangrijk is dat het Kenniscentrum onafhankelijk blijft. Het mag geen beleidsclub worden.' Grol denkt bovendien dat kwaliteit en bekendheid veel aandacht verdienen. Feitelijk moet iedereen binnen de overheid die met een vraag over marktordening zit, direct aan het Kenniscentrum denken. 'Pak de telefoon en bel het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. Zo'n status moet uiteraard ook groeien. Door onderwerpen aan te pakken en expertise te verwerven.'



Herman Grol

is directeur Marktontwikkeling en Stimulering van DGTP, Ministerie van Economische Zaken en was lid van de stuurgroep.

Bert Aerts en Wijnand Smit

zijn beide senior beleidsmedewerkers bij de Directie Marktontwikkeling en Stimulering van DGTP, Ministerie van Economische Zaken.



Workshops en conferenties: druk bezochte bijeenkomsten

De workshops die het Kenniscentrum organiseerde over onderwerpen zoals toegangsregulering in netwerksectoren, vraagsturing, internettoegang en public governance, werden druk bezocht. In een aantal gevallen bleek ook interesse te bestaan vanuit het bedrijfsleven. De aanwezige beleidsambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers van toezichthouders kregen volop de ruimte te discussiëren over complexe vraagstukken. De consultants Walter Ety en Mark van Twist geven hun visie op het Kenniscentrum. Aad Kleijweg van de NMa doet verslag van een workshop waar hij een bijdrage aan leverde.

Workshop Toegangsregulering in netwerksectoren

De eerste interdepartementale bijeenkomst van het Kenniscentrum was een workshop gewijd aan vraagstukken over toegangsregulering in de energie-, kabel- en telecomsector. Medewerkers van verschillende ministeries, de NMa en OPTA waren aanwezig. Doel van deze workshop was om te inventariseren welke lessen de experts kunnen trekken uit ervaringen met verschillende methoden van toegangsregulering.

Effectiviteit

Drie experts vanuit genoemde sectoren spraken over de effectiviteit van verschillende methoden van toegangsregulering en toezicht. Annelies Huygen van Twynstra Gudde ging in op toegangsregulering in de elektriciteitssector, Paul Rutten van TNO-STB gaf een presentatie over toegangsarrangementen in de telecommunicatie-, omroep- en internetsector en

conferenties

pagina
29

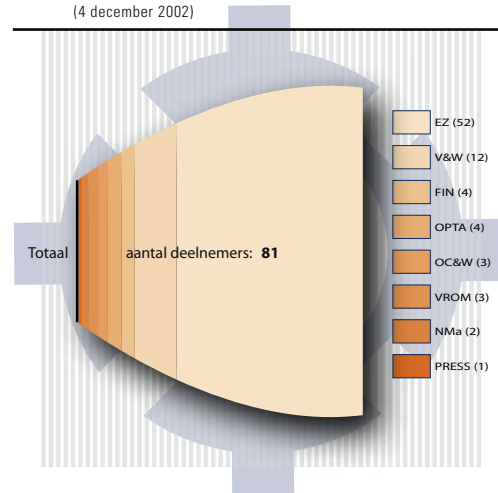
Mark van Twist van Berenschot Procesmanagement maakte een vergelijking tussen transportinfrastructuren en de wijze waarop deze zijn geliberaliseerd.

Barrières

Een paneldiscussie rondde de workshop af. Tijdens het debat kwam onder andere naar voren dat een visie op de bevoegdheden van wetgevers en toezichthouder belangrijk is. Verder lopen nieuwkomers tegen verschillende barrières op die door bestaande partijen worden opgeworpen. Eerst blijkt het toetreden tot bijvoorbeeld de kabel technisch onmogelijk. Lukt dit uiteindelijk wel, dan zijn er bestuurlijke drempels. Zijn ook deze overwonnen, dan volgen er weer financiële obstakels. Mark van Twist noemt dit het 'barrièremodel'.

Workshop Toegangsregulering

(4 december 2002)



interview

pagina
30



Kenniscentrum moet praktijkervaring opdoen

Mark van Twist: 'denken, maar ook doen'

'Voor de opdracht tot het vervaardigen van weer nieuwe onderzoeksrapporten en studies zullen onderzoeksinstellingen en adviesbureaus ongetwijfeld hartelijk dank zeggen. De vraag is alleen of de consument er beter van wordt. Die ziet de ontstane chaos alleen maar groter worden.' Mark van Twist sprak in december 2002 tijdens de openingsworkshop van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

'Het zou mooi zijn als dit Kenniscentrum nu eens niet alleen papieren kennis verzamelt, maar ook kennis opdoet over hoe het werkt in de praktijk bij het doorvoeren van veranderingen in de marktordering.' Mark van Twist, hoogleraar PPS in Nijmegen en directeur van Berenschot Procesmanagement, denkt dat de overheid dit soort informatie makkelijk kan verzamelen, want marktwerking kan ook in de eigen omgeving worden georganiseerd. 'Waarom zou je de beleidsvorming of de kennisontwikkeling ten aanzien van marktwerking op de departementen bijvoorbeeld niet libe-

raliseren en vrijgeven voor concurrentie? Op deze manier kun je zelf prima ervaren hoe een dergelijk proces verloopt.' Het is te eenzijdig om alleen vanuit de theorie te werken. Bovendien vergroot dit de kans op falen, vindt Van Twist. 'Liberaliseren is een complex project dat in de praktijk altijd anders uitpakt dan vooraf verwacht.' Daarom raadt hij aan ook eens een licht op te steken bij gemeenten en provincies. 'Buitengewoon leerzaam zijn bijvoorbeeld de ontwikkelingen die zich nu voltrekken rondom de markt voor afvalverwerking.' Die bieden het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken een unieke kans om te ervaren wat er allemaal bij het vrijmaken van de markt komt kijken. Tegelijk kan het Kenniscentrum hier een belangrijke rol vervullen. Van Twist: 'Een prachtige kans om de centrale overheid een stapje dichterbij de provincies en gemeenten te brengen om zo tot een betere uitwisseling van kennis en ervaring ten aanzien van de introductie van marktwerking te komen.'



Werken aan marktwerking

De afgelopen jaren schoten de kenniscentra en aanverwante instituten bij de overheid als paddestoelen uit de grond. Sommige vindt Van Twist veel op elkaar lijken en misschien doen ze nog wel hetzelfde ook. 'Of die indruk wekken ze, bijvoorbeeld doordat ze dezelfde onderwerpen aansnijden.' De vraag is welke positie het Kenniscentrum in dit hele spectrum wil innemen. 'Zo bestaat er een categorie kenniscentra die de facto als datafabrieken fungeren. Ze verzamelen feiten. En er worden hele mooie grafieken gemaakt. Dat moet het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken niet willen. Daarvoor is het ook simpelweg te klein.' Dan is er de categorie evenementenbureaus, die er vooral op uit zijn leuke bijeenkomsten te organiseren. Dat moet het Kenniscentrum maar overlaten aan commerciële congresorganisatoren. Ten slotte bestaat er het type kenniscentrum dat nieuwe ideeën genereert en aan praktijkgerichte concept-ontwikkeling doet. Welke rol het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken precies wil vervullen, weet Mark van Twist nog niet. 'Als ze om te beginnen een verbindende rol kunnen spelen tussen al die verschillende centra waar kennis wordt

vergaard over orderingsvraagstukken, vervullen ze al een nobele taak.' Daarnaast moeten de centra duidelijk maken dat ze met uiteenlopende vragen bezig zijn, in plaats van met dezelfde. 'Dan ben je niet goed bezig.'

Meer begrip voor de consument

'Als je kijkt naar het verleden, dan zie je duidelijk dat te lang aan het ontwerp op de tekentafel is gewerkt.' Kijkend naar de retoriek van vandaag – geen woorden maar daden – vindt Mark van Twist dat de overheid meer mensen met inzicht in bestuurlijke verhoudingen en politiek-strategisch gedrag moet inschakelen. 'Mensen met gevoel voor hoe mensen werken.' Bovendien ziet hij dat er een verschuiving plaatsvindt. Er komt meer begrip voor de belevingswereld van de consument, met bijvoorbeeld projecten als vraagsturing. Dit levert tegelijk weer allerlei nieuwe kansen op voor falen. 'Niet alle betrokkenen zijn even oprecht als marktwerking in het spel komt. Ook de burger niet. Maar dat valt misschien alleen te ervaren als je midden in het proces hebt gezeten.'



Mark van Twist
is directeur van Berenschot Procesmanagement BV en hoogleraar Publiek-private samenwerking aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.



Vraagsturing, een oplossing?

De publieke dienstverlening loopt op diverse terreinen spaak. Veel genoemde oorzaken zijn: de toenemende mondigheid van de burger die óók als klant van een publieke dienstverlening centraal wil staan, en het vastlopen van aanbodsturing in situaties waarin maatwerk wordt gevraagd. Er is een roep ontstaan naar meer keuzevrijheid voor de burger en een doelmatige uitvoering van publieke diensten. Vraagsturing wordt hier gezien als mogelijke oplossing.

Rapport

In 2003 publiceerde het Ministerie van Economische Zaken het rapport 'Vragenderwijs: vraagsturing in de praktijk'. Hierin wordt een groot aantal binnen- en buitenlandse projecten voor vraagsturing bij publieke diensten bekeken en zijn de effecten in kaart gebracht. Ook werden slaagfactoren onderzocht. Eindconclusie is dat vraagsturing in het algemeen bij publieke diensten goed uitwerkt voor de burger. Wel bestaat er een aantal voorwaarden en aandachtspunten. De gevonden slaagfactoren staan in een checklist. Deze check-

list kan worden gebruikt bij de besluitvorming over het al dan niet invoeren van vraagsturing bij publieke diensten.

Expertmeeting Vraagsturing

Voor de toetsing van het tussenrapport organiseerde het Kenniscentrum in januari 2003 een expertmeeting met experts op het gebied van vraagsturing. Staatssecretaris Joop Wijn gaf daarbij de aftrap. De meeting richtte zich op het verbreden van de mogelijkheden van het instrument vraagsturing en het ontdekken van nieuwe toepassingsmogelijkheden.

Conferentie Vraagsturing

Tot slot was er in juni 2003 een conferentie over vraagsturing. De conferentie was gebaseerd op het eerder genoemde EZ-rapport. Doel was – op basis van ervaringen uit de praktijk – de mogelijkheden van vraagsturing op meerdere beleidsterreinen te verkennen en lessen te trekken voor bredere toepassingsmogelijkheden van vraagsturing.

Workshop Modellen van Mededingingstoezicht

In juni 2003 organiseerde het Kenniscentrum een workshop over Modellen van Mededingingstoezicht. De workshop moest beleidsmedewerkers die zich bezighouden met de ordening van netwerksectoren, inzicht geven in de ervaringen tot nu toe met algemene en sectorspecifieke regelgeving.

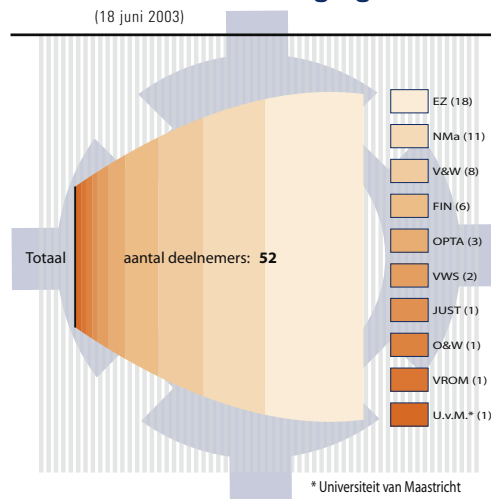
Met de Mededingingswet kan misbruik van economische machtsposities in netwerksectoren worden aangepakt. Om snelle toegang tot een netwerk af te dwingen of een monopolie efficiënter te laten werken, kan aanvullende sectorspecifieke regelgeving noodzakelijk zijn. Bij het opstellen van sectorspecifieke regelgeving zijn de belangrijkste uitgangspunten:

- Bepaal de doelstelling van de regelgeving
- Maak een onderscheid tussen beleid en uitvoering
- Zorg dat de regelgeving consistent is met de Mededingingswet en met andere sectorspecifieke regels
- Geef de toezichthouder voldoende instrumenten om de regels uit te voeren

- Zorg dat toepassing van de regelgeving ruimte laat voor innovaties
- Evalueer de regels en pas ze zo nodig aan.

Workshop Modellen van Mededingingstoezicht

(18 juni 2003)





Een Kenniscentrum moet opvallen

Walter Etty: 'de bijeenkomsten over vraagsturing waren goed'

De oprichting van een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken vindt hij een goed initiatief. Walter Etty, voorzitter van de Consumentenbond en adviseur bij AEF, werkt regelmatig voor de overheid. 'Maar dit Kenniscentrum moet op alle mogelijke manieren van zich laten horen!'

'Nog altijd is de overheid te zeer naar binnen gericht en naar mijn idee te weinig gebrand op resultaat. Stel voor mijn part een termijn, dat er ook werkelijk resultaten worden behaald in plaats van nog een rapport.' Door zijn werk als adviseur voor AEF (Andersson Elffers Felix) en het voorzitterschap van de Consumentenbond, kent Walter Etty de overheid door en door. Hierdoor kan hij bijvoorbeeld gemakkelijk ontwikkelingen signaleren en processen kritisch aan de tand voelen. De oprichting van een Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken vindt hij een goede zaak. 'Belangrijk is wel dat beleidsambtenaren, experts en betrokken onderzoekers dit

Kenniscentrum weten te vinden. Binnen de Rijksoverheid bestaan vele kenniscentra. Maar welk kenniscentrum doet wat? Voor het Kenniscentrum wacht er het komend jaar een belangrijke taak om bekendheid te verwerven. Laat weten wat je doet en waarvoor de experts bij je terecht kunnen.' Het Kenniscentrum moet het vooral hebben van de uitbreiding van het informele netwerk van experts en beleidsmedewerkers die zich bezighouden met marktwerking. 'Zo kan het immers ook de eigen effectiviteit vergroten', aldus Etty.

Processen in gang zetten

Doet de overheid niets méér, blijft het droogzwemmen

Markten ordenen in Nederland kost gedegen begeleiding en tempo. Voor nieuwe sectoren geldt dat helemaal. Ook de zorgsector staat aan de vooravond van liberaliseren. Vooral in deze sector is het van groot belang dat de betrokken branches flink wat ondersteuning krijgen. Etty: 'An-



ders blijven traditionele processen gewoon gehandhaafd. Doet de overheid niets meer dan vergaderen en rapporten produceren, blijft het vooralsnog droogzwemmen.' Onlangs was Walter Etty betrokken bij de ontwikkeling van een nieuw concept, een participatiefonds voor de elektriciteitssector en de zorgsector. 'Dat blijft naar mijn idee te lang liggen, alvorens er iets mee gebeurt. Ik hoop dat het Kenniscentrum dit soort processen kan versnellen.'

Werk aan de winkel

Neem een kijkje over de grens

Naar aanleiding van de brede discussie over vraagsturing denkt Walter Etty dat er een en ander van de grond komt. De bijeenkomsten die het Kenniscentrum organiseerde over dit onderwerp waren goed. 'Consumenten met een persoonsgebonden budget bijvoorbeeld. Het zijn er nog weinig, maar ze krijgen wel meer keus.' Naast kennis vergaren zullen de

medewerkers van het Kenniscentrum de komende tijd heel wat werk moeten verzetten. 'Kennis en ervaringen uit het verleden boven tafel toveren, lijkt me zeker een waardevolle klus. Maar neem ook eens een kijkje over de grens met een club mensen en leer van anderen.' Het principe van marktwerking is op basis van vele ervaringen te voorspellen. Het Kenniscentrum kan ervoor zorgen dat deze gegevens inzichtelijk worden gemaakt en bij die mensen terechtkomen die er daadwerkelijk mee aan de gang kunnen. Etty: 'Op deze manier kan het Kenniscentrum een inspirerende rol spelen.'

Walter Etty
is voorzitter van de
Consumentenbond
en venoot van het
adviesbureau
Andersson Elffers Felix.

workshops en

pagina
36



Workshop

Internet als netwerksector

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken organiseerde in juli 2003 in de Koninklijke Schouwburg in Den Haag een workshop over het onderwerp Internettoegang. Tijdens de workshop stond de vraag centraal of en hoe internet service providers (ISPs) zoals Zonnet, XS4all en Wana-doo toegang krijgen tot de breedbandnetwerken van KPN en de kabelbedrijven.

Aanleiding voor het Kenniscentrum om deze workshop te organiseren was dat de regulering van internettoegang voor ingrijpende veranderingen staat. Tijdens de workshop kwam, naast de sprekers Eric van Damme (TILEC, Universiteit van Tilburg), Nico van Eijk (IVIR, Universiteit van Amsterdam), Dan de Vries (DGTP, Economische Zaken) en Daan Vrijmoet (OPTA), ook de sector zelf aan het woord.

Project

'Public governance en maatschappelijk ondernemerschap' gaat van start

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken startte rond september 2003 in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en voormalig voorzitter van MKB-Nederland Hans de Boer het project 'Public governance'. Aanleiding voor dit project is de roep van de burger om een effectieve en efficiënte dienstverlening van organisaties met een publieke of maatschappelijke taak. Dit kan worden bereikt door organisaties in semi-publieke sectoren meer autonomie te geven en ondernemerschap te stimuleren. Het project richt zich in de eerste plaats op het interne toezicht van de maatschappelijke onderneming en doet aanbevelingen om dit toezicht te verbeteren.

Conferentie

Op 17 december 2003 is de conferentie 'Public governance en maatschappelijk ondernemerschap' gehouden. Meer dan 110 deelnemers konden deze middag reageren

conferenties

pagina

37

op de discussienota van de projectgroep. Aanwezig waren vertegenwoordigers van diverse brancheorganisaties, instellingen, wetenschappers en toezichthouders. Drie sprekers: minister Brinkhorst, de heer Tabaksblat en Hans de Boer, voerden het woord. Tot slot ontstond er een levendige paneldiscussie. Minister Brinkhorst stelde dat een sterke markt om een sterke overheid vraagt. De overheid speelt weliswaar een stimulerende rol, maar instellingen moeten het uiteindelijk toch zelf gaan doen. De heer Tabaksblat meent dat zijn code niet zonder meer vertaald kan worden naar de semi-publieke sector. Daarnaast is het onmogelijk een algemene code te formuleren voor de totale semi-publieke sector. Hans de Boer vindt dat de overheid het bestuur en de Raad van Toezicht meer ruimte voor ondernemerschap moet geven binnen de maatschappelijke doelstelling.

Door een goede governance structuur kan vertrouwen worden gewonnen, waardoor meer ruimte voor ondernemerschap mogelijk wordt.

Begin 2004 verschijnt het eindrapport dat bestaat uit een aantal aanbevelingen.

interview

pagina
38



Kenniscentrum brengt inzicht

Aad Kleijweg: 'discussies zijn belangrijk voor onze kennisvorming'

Orderingsvraagstukken staan bekend als complexe materie. Aad Kleijweg ziet een belangrijke taak rusten op de schouders van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken. 'Plaats al die verschillende ervaringen binnen één gemeenschappelijk kader.'

Tijdens de peer review Ether zag Aad Kleijweg, clustermanager bij de NMa, de missie van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken duidelijk voor zich. 'Veel beleidsmedewerkers worstelen met de voor hen vaak ingewikkelde materie en uitgangspunten van marktwerking. Iemand die dáárin orde kan helpen scheppen, is van harte welkom.' De oprichting van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken kwam dan ook op een uitgelezen moment. Nieuwe liberaliseringstrajecten brengen nieuwe grenzen met zich mee.

'Maar waar wordt de streep getrokken?', vraagt Kleijweg zich af. 'Na het afbakenen van de markt, kan immers pas worden gereguleerd. Ik denk bijvoorbeeld aan de veronderstelling dat KPN Telecom een monopolie heeft op het gebied van breedbandinternet. Op die markt zijn echter ook kabelbedrijven actief. Je kunt je dan afvragen of er sprake is van een monopolie. Duidelijkheid in dit soort zaken vergemakkelijkt regulering.' Een andere taak van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken die Kleijweg verwelkomt, is het feit dat er een centrale plaats werd gecreëerd voor de uitwisseling van informatie. Belangrijk hierbij is dat de juiste experts aan het woord komen. 'Zij kunnen een voorzet geven en een discussie op gang brengen. Op deze manier ontstaat er een bredere basis op het gebied van marktordering. En de NMa zal daar waar mogelijk een bijdrage leveren om die basis te leggen.'



Alle begin is moeilijk

Het Kenniscentrum kan zorgen voor verdieping

Waren de deelnemers aan de bijeenkomsten onwennig? Of was het een gebrek aan de benodigde achtergrondkennis? Enkele factoren leidden ertoe dat discussies, bijvoorbeeld over internettoegang, volgens Kleijweg oppervlakkig bleven. Wat dat betreft hoopt hij in de toekomst op meer verdieping. Tijdens het symposium over Modellen van Mededingingstoezicht ontstond een levendiger discussie. 'Bovendien zie je dat er dan direct allerlei conclusies kunnen worden getrokken en relevante ervaringen uitgewisseld. Ik noem er een paar. Nieuwe regelgeving voor de zorg leek de aanwezigen hard nodig. Concurrentie op, of om het spoor moet van de grond komen, dat gebeurt nu nog niet. Aansluitend moet je bij dit soort trajecten kiezen voor regulering die minimaal nodig is om de gestelde doelen te bereiken. In de daarop volgende jaren speelt de vraag of door toegenomen concurrentie de markt met minder regelgeving toekan. Daar waar dat kan, moet die regelgeving dan ook daadwerkelijk verminderen.'

Samenhang

Het voordeel van een gemeenschappelijk kader

Kijkend naar het jaarprogramma van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken zoekt Kleijweg naar enige coherentie. Tot op heden kan hij de samenhang tussen de gekozen onderwerpen (nog) niet ontdekken. 'Het zou mooi zijn als het Kenniscentrum in al die ordeningsvraagstukken naar één gemeenschappelijk kader streeft en dit uitdraagt. Hiermee kunnen beleidsmedewerkers die markten liberaliseren hun voordeel halen. Want wat werkt in de elektriciteitssector, werkt met enkele aanpassingen ook in andere vergelijkbare sectoren.' Aad Kleijweg hoopt bovendien dat het Kenniscentrum in de toekomst meer aandacht gaat schenken aan de theorie versus de praktijk. 'Theoretisch kan iets goed in elkaar steken. In de praktijk daarentegen kan het moeilijk toe te passen zijn, als het gaat om uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid.' Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken kan bijdragen dit inzichtelijk te maken, meent Kleijweg. 'Deze kennis kunnen we gebruiken voor nieuwe projecten en daar komen we allemaal verder mee.'



Project Implementatiemanagement

Twee projecten van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken worden gesponsord door Financiën en OCW. Het gaat om de projecten 'Implementatiemanagement' en 'Maatschappelijke ondernemen'. Over deze twee onderwerpen bestaat binnen de overheid nog te weinig kennis. Nader onderzoek verheldert de beleidsvorming over marktordening op dit gebied. Tegen het einde van 2003 gingen beide projecten van start. Bertholt Leeftink van Financiën leidt het project 'Implementatiemanagement'. Derk Reneman van OCW verzorgt het project 'Maatschappelijk Ondernemen'. Leeftink en Reneman vertellen meer over hun eerste bevindingen.

Project Implementatiemanagement

Bertholt Leeftink: 'mobiliseer iedereen met kennis over marktordening'

Natuurlijk waren de workshops en peer reviews zinvol. Maar belangrijker nog vindt Bertholt Leeftink dat de verkregen resultaten status krijgen. 'Ze moeten een vaste plaats innemen bij de experts die werken aan het ordenen van markten in Nederland.'

'De komende tijd moet vooral bij iedereen de bereidheid groeien om mee te werken aan het verwerven van kennis over marktordening', aldus Bertholt Leeftink, lid van de ICM. 'Projecten worden veelal met enthousiasme opgepakt. Uiteindelijk is echter cruciaal dat draagvlak ontstaat bij de meest betrokken departementen.' Leeftink begeleidt het project 'Implementatiemanagement' voor het Kenniscentrum. Met dit project wenst hij een aantal zaken te bereiken. Allereerst ligt het in de bedoeling een grondige analyse te maken van kenmerkende aspecten voor overgangperiodes tijdens liberaliseringstrajecten. 'Gebleken is dat over dit onderwerp tot op heden nog te weinig bruikbare informatie bestaat.' Aansluitend moet het project een aantal aanbevelingen opleveren, waardoor de overheid in staat wordt gesteld een implementatiefase beter te managen en uiteindelijk meer grip te krijgen op het ordenen van de markt.

Door te leren van het verleden, kunnen we straks verrassingen tot een minimum beperken, meent Bertholt Leeftink. Betrokken



partijen, van overheid tot marktspelers, stuiten vooral tijdens een overgangsfase tegen onvoorziene omstandigheden. 'Denk bijvoorbeeld aan Europese regelgeving.' Zowel op juridische als op technische aspecten kunnen zich situaties voordoen, waardoor het ordeningsproces wordt gefrustreerd. 'Feit blijft dat er een verrassend krachtenspel plaatsvindt. De overheid kan daardoor onmogelijk alles voorspellen. Maar er valt wel met van alles rekening te houden.'

Leeftink realiseert zich dat vandaag de dag nogal eens wordt geconcludeerd dat als men vooraf alles had geweten, het anders zou zijn gedaan. Het project 'Implementatiemanagement' onderzoekt dit. Tegelijk met in het achterhoofd dat er een kloof bestaat tussen beleid en uitvoering. 'Is dat wat van de tekentafel komt, altijd bruikbaar in de praktijk of verdient het aanpassingen? Kijk eens naar het spoor waar alleen het vervoersbedrijf Lovers in het begin de strijd aanging. Het uiteindelijke doel, concurrentie, is nog onvoldoende van de grond gekomen. Had de overheid het daar anders gedaan als dit vooraf bekend zou zijn geweest?'

Sinds de oprichting van het Kenniscentrum is Bertholt Leeftink actief als lid van de Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM). Na een jaar komt hij tot de conclusie dat het Kenniscentrum alleen kan voortbestaan op basis van de inzet en input van andere departementen. 'Want de missie van het Kenniscentrum staat of valt met de medewerking van iedereen die zich binnen de overheid bezighoudt met marktordening. Alleen dan kan het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken ook kennis en expertise vergaren over de hele breedte. En hierin gaat tegelijk de meerwaarde schuil.'

Volgens Leeftink komt het er nu op aan dat het Kenniscentrum de juiste mensen motiveert en bereid vindt producten te ontwikkelen waarbij toekomstige liberalisering baat hebben. Een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode is dat het Kenniscentrum in staat blijkt het gedachtegoed te verspreiden. 'Kennis die voortvloeit uit een workshop of een peer review moet ook bij de betrokkenen beklijven. Daarnaast moet het kabinet de bereidheid tonen die kennis te koesteren. Zorg ervoor dat producten van het Kenniscentrum naar buiten komen, bijvoorbeeld door ze naar de Kamer te sturen.'



Bertholt Leeftink
is plaatsvervangend
directeur AFEP
(Algemene Financiële
en Economische Politiek)
van het Ministerie van
Financiën en lid van de
ICM.



Project Maatschappelijke Ondernemingen

Derk Reneman: 'bezit de publieke sector gezond ondernemerschap?'

Kan een maatschappelijke onderneming door minder regels zowel dienstverlening als kwaliteit verbeteren, zonder dat de sociale missie gevaar loopt? Derk Reneman, lid van de ICM, startte eind 2003 met het project 'Maatschappelijke Ondernemingen'.

'De vraag is waarom de publieke en private sector op gespannen voet met elkaar leven?' Derk Reneman, werkzaam als hoofd directie ASEA (Algemeen Strategische en Economische Advisering) bij OCW, maakte vier jaar geleden de overstap van het bedrijfsleven naar de overheid. Nog altijd verbaast hij zich over de twee schijnbaar onverenigbare werelden. 'De publieke sector is ontdaan van iedere vorm van uiterlijk vertoon. Deze missionaire houding staat lijnrecht tegenover de prestatiedrang van het bedrijfsleven. Op zich goed, maar het kan ook nieuwe ontwikkelingen in de weg staan.' Met het project 'Maatschappelijke Ondernemingen' van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, zoekt Reneman

naar mogelijkheden om de toegevoegde waarde van het maatschappelijk middenveld beter te benutten.

Zelfdefinitie

Een school geeft onderwijs en geen naschoolse opvang

Kennelijk bestaan er allerlei blokkades voor gezond ondernemerschap daar waar het de publieke sector betreft. Men hoeft geen winst te maken. Dit betekent dat instanties werkelijk niets in die richting ondernemen. Een vreemde redenering vindt Reneman. Regelmatig bezoekt hij scholen waar de naschoolse opvang volledig wordt uitbested. 'Naar mijn idee kan een school dat prima zelf oppakken. Scholen denken er echter geen moment aan. Het staat niet in hun zelfdefinitie. Met andere woorden, een school geeft onderwijs en geen naschoolse opvang.' Aan de andere kant kampen scholen, mocht een idee voor opvang wél bij ze opkomen, met complexe regelgeving die het veelal onmogelijk



maakt dit soort ondernemingen op te zetten. 'Ook dit gaan we tijdens het project onderzoeken. Want misschien valt er heel wat te bereiken met aanpassingen van de regelgeving.' Ondertussen ziet Reneman dat private ondernemingen op het gebied van kinderopvang een geheel eigen koers varen. 'Werkende ouders worden voor extreem hoge kosten gesteld als ze opvang voor hun kinderen moeten regelen. De combinatie werk en zorg wordt ze in sommige gevallen zelfs onmogelijk gemaakt. Hier is de sociale missie volledig uit het oog verloren.'

Vraagsturing

De burger krijgt directe invloed op het aanbod

Kan door minder regels van bovenaf en meer invloed van de consument, de dienstverlening beter worden afgestemd op de individuele behoefte van de burger? De overheid streeft ernaar de kwaliteit van de publieke sector te verbeteren door meer ruimte te bieden aan private partijen, waaronder maatschappelijke ondernemingen, vertelt Derk Reneman. Het project

'Maatschappelijke Ondernemingen' probeert te achterhalen of het mogelijk is bij scholen, woningcorporaties of zorginstaties, een vorm van ondernemerschap te introduceren. 'Denk aan een instrument als vraagsturing. Hierdoor krijgt de burger directe invloed op het aanbod van publieke diensten.' Aansluitend wordt per geval bekeken hoe de overheid haar publieke belangen efficiënt en effectief kan waarborgen. Het project 'Maatschappelijke Ondernemingen' is een zoekproces. Reneman: 'Natuurlijk hoop ook ik dat er tastbare zaken uitkomen, waarmee we daadwerkelijk aan de slag kunnen.'

Derk Reneman
is directeur directie ASEA
(Algemeen Strategische
en Economische
Advisering) bij het
Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap-
pen en lid van de ICM.

samenwerking

pagina
44

Samenwerking: schakelen tussen beleid en wetenschap

Het afgelopen jaar organiseerde het Kenniscentrum in samenwerking met ENCORE (Economics Network for Competition and Regulation), het CPB (Centraal Planbureau), TILEC (Tilburg Law and Economics Center) en de OESO workshops en conferenties. Van een aantal conferenties volgt hier een samenvatting.

Workshop Resultaten van marktwerking

In samenwerking met directie Markwerking, TILEC en CPB vond in maart 2003 de workshop 'Resultaten van Marktwerking' plaats. De workshop 'Resultaten van Marktwerking' is een spin-off van het gelijknamige project van EZ. Binnen dit project werd een inventarisatie over marktwerking gemaakt aan de hand van circa dertig dossiers. Daarnaast werden vijf externe onderzoeken gedaan in de sectoren notariaat, energie, openbaar vervoer, reïntegratie en kabel. De workshop concentreerde zich op twee van de vijf sec-

toren: openbaar vervoer en reïntegratie. Tijdens de workshop kwamen de eerste resultaten van de aanbestedingen van het busvervoer en de reïntegratietrajecten aan de orde. Uit onderzoeken blijkt dat de ervaringen met aanbestedingen niet onverdeeld positief waren en dat er nog veel lessen te trekken vallen.

Na de lezingen en discussies sloot Eric van Damme van TILEC de workshop af met een kritische reactie op de resultaten van het project en op de rol van EZ. Hij gaf aan dat de conclusies niet nieuw zijn en pleitte voor ambitieuzere onderzoeksopdrachten. Over de rol van EZ zei hij onder meer dat er wat betreft marktordening een duidelijke regierol moet bestaan.

OESO Conferentie Structural Separation and Access Pricing

Samen met de OESO en het onderzoeknetwerk ENCORE van de Universiteit van Amsterdam, organiseerde het Kenniscentrum een grote internationale



conferentie over 'Structural Separation and Acces Pricing'. Circa 150 wetenschappers, beleidsmakers, toezichthouders en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit diverse landen discussieerden op 21 november 2003 in Amsterdam over toegangsregulering in de telecommunicatie, energie-, spoor- en postsector.

Opknippen

De sessie over het spoor leverde één van de leukere discussies op. Bijna alle sprekers en aanwezigen gaven aan dat je het spoor niet kunt opknippen in bijvoorbeeld een organisatie gericht op de rails en een organisatie gericht op treinen. De twee zijn te afhankelijk van elkaar. Alles bij elkaar een interessante discussie, want de spoorwegen in Nederland en Engeland zijn wél op deze manier georganiseerd.

Vershil van mening

Een ander onderwerp van de workshop ging over het netwerk van telecombedrijven. Tijdens de conferentie spraken twee medewerkers van twee telecombedrijven. Ze hadden verschillende opvattingen over wat de Europese Commissie moet doen met het telecommunicatienetwerk. De een was van mening dat bijvoorbeeld KPN het

netwerk moet delen met nieuwkomers, de ander vond juist van niet. Beginnelingen op de markt moeten volgens de laatste zelf maar voor een netwerk zorgen.

Samenwerking OESO en het Kenniscentrum

Sean Ennis werkt sinds begin 2003 bij de Competition Division van de OESO. Daarvoor werkte Ennis bij de Europese Commissie en het Amerikaanse Department of Justice als expert op mededingingsgebied. Hij vormt de schakel tussen het Kenniscentrum en het internationale netwerk van de OESO. Zijn eerste ervaringen met het Kenniscentrum zijn zeer positief. 'The Knowledge Center for Economic Regulation is unique. While policy makers around the world have long discussed the goal of policy coherence, few concrete steps have been taken to encourage this goal. The Netherlands government deserves credit for its pioneering innovation.' Op zijn verzoek heeft het Kenniscentrum in mei 2003 een presentatie gegeven aan een internationaal gezelschap van mededingings- en marktwerkings-experts. Sean Ennis: 'Based on the reactions of delegates from OECD countries it is clear that foreign governments are interested in the progress of the Knowledge Center for Economic Regulation.'

interview

pagina
46



Interactie beleid en wetenschap

Eric van Damme: 'samen op zoek naar een marktontwerp'

Het afgelopen jaar hield Eric van Damme, hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg en directeur van het onderzoekscentrum TILEC, enkele lezingen voor het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. 'De belangstelling en feedback waren constructief, maar nu nog het vervolg.'

'In Nederland bestaat helemaal geen traditie op het gebied van interactie tussen beleid en wetenschap. Er mag best meer verwevenheid komen.' Na zijn lezingen over het Nederlandse marktwerkingsbeleid voor het Kenniscentrum, kon hij zich verheugen op veel belangstelling. Nu het vervolg, stelt Eric van Damme. Hiermee doelt hij op interactie tussen beleid en wetenschap. 'In andere landen, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, bestaat die traditie van samenwerken wel. Beleid kan profiteren van de wetenschap en andersom. Dit betekent dat we elkaar moeten stimuleren en prikkelen om wetenschappelijk onderzoek te verrichten.' Verdieping van kennis

leidt tot duurzaamheid van de netwerken. In dat opzicht ziet Van Damme de meerwaarde van het Kenniscentrum. Het biedt een open forum waar iedereen de mogelijkheid krijgt ideeën te ventileren. 'Zonder verborgen agenda.'

Wetenschappelijk onderzoek

Hoe vang je een complex geheel in een simpel model?

Voor Eric van Damme is een open dialoog van wezenlijk belang voor het onderzoekswerk. 'De wetenschap levert geen hupklare antwoorden op korte termijn. Maar gedegen wetenschappelijk onderzoek kan uitwijzen of marktwerking in een bepaalde sector leidt tot een gewenst resultaat. Ook kan het helpen het complexe geheel te vangen in een simpel model.' Van Damme denkt dat uitwisseling van mensen een manier is om samen te werken. 'Wetenschappers kunnen bijvoorbeeld nieuwe ideeën opdoen bij verschillende departementen of toezichthouders.'



Aan de andere kant zouden beleidsambtenaren kunnen participeren in wetenschappelijk onderzoek.’

Vooruitgang

Samenwerking beleid en wetenschap is essentieel

Vooraf op het gebied van privatisering zou Van Damme graag samenwerken met experts. ‘Op deze manier maak je optimaal gebruik van bestaande kennis en de uitwisseling daarvan.’ Het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken kan goed verschillende experts met elkaar in contact brengen. Helemaal omdat het een breed gebied bestrijkt van de marktordering in Nederland. Verdieping van verzamelde kennis zal waarschijnlijk de komende tijd een belangrijke taak worden van het Kenniscentrum, meent Eric van Damme. ‘Samenwerking tussen beleid en wetenschap kan daarbij essentieel zijn. Het is noodzakelijk voor de vooruitgang.’ Dat interactie tussen beleid en wetenschap van belang

is, bewijst het feit dat voor de taxibranche een theoretisch model op de plank lag. ‘Desondanks stond toen de overheid nog ver van de wetenschap. Hopelijk gaat daar de komende jaren iets in veranderen.’

Eric van Damme
is hoogleraar economie
aan de Universiteit van
Tilburg en directeur van
TILEC (Tilburg Law and
Economics Center).

interview

pagina
48



ENCORE verbindt beleid en wetenschap

Jules Theeuwes: 'samen werken aan een beter beleid'

Theorie en praktijk kunnen elkaar helpen bij het zoeken naar passende antwoorden over marktordening. Jules Theeuwes van ENCORE, het Economics Network for Competition and Regulation, smeedt een verbond tussen wetenschap en beleid. 'Hiermee houden we elkaar scherp.'

Vanuit de overheid, het Ministerie van Economische Zaken, maar ook vanuit de toezichhouders NMa en OPTA ontstond het initiatief een wetenschappelijk onderzoeksnetwerk op te richten. Onder de naam ENCORE leiden hoogleraar Jules Theeuwes en Jeroen Hinloopen vanuit de Universiteit van Amsterdam het onderzoek en de kennisuitwisseling over marktordeningvraagstukken. Dit alles in samenwerking met de overheid, waaronder ook het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. Jules Theeuwes werkte het afgelopen jaar mee aan enkele workshops. 'Aangezien de accenten anders liggen – het Kenniscentrum kijkt vooral naar

de beleidskant, ENCORE naar de theorie – kunnen wij elkaar aanvullen. Maar wij kunnen elkaar vooral helpen antwoorden te vinden op de vele ordeningsvraagstukken. Weliswaar vanuit twee verschillende invalshoeken, maar dit levert bij elkaar een meerwaarde.'

Beleid versus wetenschap

[Weerbaarheid van de markt](#)

De wetenschap ziet graag dat een markt wordt gereguleerd volgens een mooi theoretisch model, beleid daarentegen kent de weerbaarheid van de markt. Er spelen zoveel, soms onverwachte, aspecten. Mede daardoor moet het beleid bedacht zijn om antwoord te kunnen geven op allerlei nieuwe vraagstukken. Tijdens de workshop 'Internet als netwerksector' kwam een interessante casus ter sprake, vertelt Jules Theeuwes. Gezocht werd naar het antwoord op de vraag in hoeverre de overheid en toezichthouder OPTA de



sector internet zouden moeten reguleren. Of moeten ze het in dit geval helemaal aan de markt overlaten? 'Een pasklaar antwoord op dit soort vragen bestaat niet. Beleid en wetenschap kunnen elkaar wel helpen de juiste oplossingen te vinden.'

Zoeken naar een compromis

Aandacht schenken aan verdieping

Tijdens de conferentie 'Structural Separation and Access Pricing' kwamen ook interessante vraagstukken aan de orde. Theeuwes: 'Een deel van de tarieven die de netbeheerder vraagt voor de toegang tot het netwerk, moet worden geïnvesteerd in het onderhoud van het netwerk. Een ander deel moet de eigenaar van een netwerk investeren in innovatie. Grote vraag is uiteraard: hoe bereken je dergelijke toegangsprijzen? Op basis van de huidige waarde van een netwerk of op basis van de vervangingswaarde? Wederom een vraag waar geen pasklaar antwoord op te

geven valt.' Kennisuitwisseling tussen beleid en wetenschap krijgt echter mede door ENCORE de ruimte om een verdere invulling te geven aan het ordenen van markten in Nederland. En het vinden van werkbare antwoorden, meent Theeuwes. Academici zitten veelal in een ivoren toren zonder oog te houden voor de praktijk. Beleidsmedewerkers worden vaak gedwongen snel te beslissen, waardoor de tijd ontbreekt aandacht te schenken aan verdieping. 'Samen moeten we op zoek naar een compromis voor een beter beleid. Uiteindelijk een beter marktorderingsbeleid vinden, wordt onze belangrijkste taak.'

Jules Theeuwes

is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam, directeur van ENCORE en lid van de WRR.

interview

pagina
50



Het Kenniscentrum kijkt naar de toekomst

Delroy Blokland en Pieter Boot: 'op zoek naar de vragen van morgen'

Voor het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken valt er ook op de lange termijn heel wat te bereiken. 'Prachtig als iedereen ziet wat er aan kennis bestaat op het gebied van marktordening.' Aan het woord zijn Pieter Boot, lid van de ICM, en Delroy Blokland, coördinator van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

Het komend jaar moet de onlangs opgerichte Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM) een extra impuls geven aan het denken over ordeningsvraagstukken binnen de overheid. Het moet de kwaliteit van het beleid verhogen, de gemeenschappelijke noemer vergroten. Na een jaar van actief aan de weg timmeren kunnen Delroy Blokland en Pieter Boot constateren dat het Kenniscentrum er staat. 'Uit gesprekken blijkt dat men vaak positief verrast is', vertelt Delroy Blokland. 'Deelnemers aan activiteiten zijn enthousiast over de hoeveelheid activiteiten, maar ook over de opvallende eigen identiteit en eigen huisstijl.' De interdepartemen-

tale positionering van het Kenniscentrum zorgt ervoor dat de bereidheid groeit om mee te werken aan projecten van het Kenniscentrum.

Kennis van buitenaf

In toenemende mate bestaat er vraag naar experts op het gebied van ordeningsvraagstukken. Toezichhouders als DTe, OPTA en NMa moeten zowel juristen als economen bijspijkeren als het gaat om kennis over specifieke ordeningsvraagstukken. Pieter Boot: 'Eigenlijk kun je alleen expert op dit gebied worden als je kennis bezit van allerlei marktprocessen, maar tegelijk ook in staat bent de juridische context toe te passen.' Het afgelopen jaar kreeg de samenwerking met onderzoeksinstituten en universiteiten steeds meer gestalte. TILEC, het onderzoekscentrum van de Universiteit Tilburg, ENCORE, het Economics Network for Competition and Regulation, OCfEB, het onderzoekscentrum van de Erasmus Universiteit, en diverse promi-



nente economen uit binnen- en buitenland werkten mee aan lezingen en workshops. 'De uitwisseling blijkt een mes dat snijdt aan twee kanten. Zowel beleid als theorie komen tot nieuwe inzichten door de samenwerking, omdat optimaal gebruik wordt gemaakt van kennis.'

Wat brengt de toekomst?

Het komende jaar wil het Kenniscentrum zich meer richten op semi-publieke sectoren, zoals de zorgsector en het onderwijs. Delroy Blokland: 'Voor het werkprogramma 2004 gaan we bij de departementen langs om meer vat te krijgen op hun specifieke vragen. Maar het Kenniscentrum is en blijft een kleine club. We kunnen niet alles doen.' Het afgelopen jaar werd het Kenniscentrum steeds vaker gevraagd te adviseren of een second opinion te geven. In de toekomst zal het advieswerk toenemen als gevolg van de groeiende kennis en expertise.

Kijkend naar de verre toekomst zijn Pieter Boot en Delroy Blokland meer dan tevreden als voor de buitenwereld zichtbaar wordt wat er allemaal op het gebied van marktordening gaande is. Pieter Boot: 'Dat wij als overheid wel degelijk hebben gekeken naar alle aspecten van het proces. Aan de andere kant hoop ik dat binnen de overheid meer helderheid ontstaat over complexe orderingsvraagstukken. Het zou mooi zijn als het Kenniscentrum duidelijkheid kan scheppen in steeds terugkerende discussies en kan helpen bij het zoeken naar een antwoord op al die complexe vragen, de vragen van morgen.'

communicatie

pagina
52

Communicatie en informatie

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken ontwikkelde het afgelopen jaar diverse manieren om met de doelgroep te communiceren en geïnteresseerden te informeren. Naast een eigen website www.marktordening.nl geeft het Kenniscentrum een digitale nieuwsbrief uit. In deze nieuwsbrief staan beknopte samenvattingen van bijeenkomsten, nieuws en een agenda. Ook werd een algemene folder uitgebracht. Zowel website, nieuwsbrief als de folder zijn vormgegeven in de speciaal voor het Kenniscentrum ontwikkelde huisstijl. Door deze huisstijl consequent toe te passen gingen gedurende het jaar beleidsmedewerkers de eigen identiteit van het Kenniscentrum herkennen.

Databank

Beleidsmedewerkers hebben op www.marktordening.nl de beschikking over een onderzoeksdatabase en kunnen via deze website zoeken op onderwerp. Ook vinden zij in een beveiligde namenlijst (alleen toegankelijk voor bevoegden) collega's die zich bezighouden met marktordening. Het afgelopen jaar werd de site flink bezocht en werden regelmatig via de e-mail vragen gesteld of informatie aangevraagd. In 2004 zal de website verder worden uitgebouwd.

Bedankt!

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken bedankt iedereen die zich het afgelopen jaar heeft ingezet voor de activiteiten van het Kenniscentrum. Met in het bijzonder de mensen die hebben meegewerkt aan dit Jaarbericht 2002 – 2003.



Overzicht bijeenkomsten in 2002 – 2003

van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Activiteit	Datum
Peer review Water	2 december 2002
Workshop Toegangsregulering	4 december 2002
Peer review Warmtenetten	19 december 2002
Expertmeeting Vraagsturing	13 januari 2003
Peer review Post	23 januari 2003
Lezing Energie en Telecomrecht	6 februari 2003
Peer review Radiodistributie	13 februari 2003
Lezing Privatisering in Nederland	26 februari 2003
Peer review Kabel	13 maart 2003
Lezing Strategisch gedrag van bedrijven ten opzichte van toezichhouders	24 maart 2003
Workshop Resultaten van marktwerking	27 maart 2003
Workshop Calculus van het Publieke belang	23 april 2003
Conferentie Vraagsturing	3 juni 2003
Minicongres Marktordening in V&W sectoren	10 juni 2003
Workshop Modellen van Mededingingstoezicht	18 juni 2003
Workshop Internet als netwerksector	2 juli 2003
Peer review Weginfrastructuur	11 september 2003
Instrumentendag 2003	25 september 2003
Peer review Betuwelijn	10 oktober 2003
Conferentie Structural Separation and Access Pricing	21 november 2003
Conferentie Public Governance	17 december 2003

tot slot

pagina
54

Tot slot – namen en adressen

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

drs. D.A. Blokland

mw. ir. M. Stefanski

mr. ing. V.E. van der Gun

mw. drs. R. C. Krommenhoek

mw. mr. J.C. de Bouter

mw. M.M. Pieper- Kattenburg

mw. N. van Rijn

Ministerie van Economische Zaken, coördinator

Ministerie van Economische Zaken, senior beleidsmedewerker

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, strategisch adviseur

Ministerie van Economische Zaken, beleidsmedewerker

Ministerie van Economische Zaken, rijksstratinee

Ministerie van Economische Zaken, office manager

Ministerie van Economische Zaken, office manager

D.A.Blokland@minez.nl

M.Stefanski@minez.nl

Vincent.vdGun@cend.minvenw.nl

R.krommenhoek@minez.nl

J.C.debouter@minez.nl

M.M.Pieper-Kattenburg@minez.nl

N.vanRijn@minez.nl

Interdepartementale Commissie Marktordering (ICM)

prof. dr. J.A. Vijlbrief

dr. P.A. Boot

mw. drs. A. Berg

dr. B. Leeftink

mr. dr. J.T.K. Bos

drs. A.R. van Altena

dr. D.D. Reneman

drs. E.A. Bolhuis

mr. A.F. Gaastra

dr. T.R.P.J. Kroes

ir. E.F.F. Hecker

mw. mr. C.M. Zwartepoorte

dr. M.F.M. Canoy

Ministerie van Economische Zaken, voorzitter

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Algemene Zaken

Ministerie van Financiën

Ministerie van Justitie

Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Centraal Planbureau

Departementale contactpersonen

drs. E.J. Knibbe	Ministerie van Economische Zaken	e.j.knibbe@minez.nl
drs. A. Berg	Ministerie van Algemene Zaken	a.berg@minaz.nl
drs. F. Kleijer	Ministerie van Algemene Zaken	f.kleijer@minaz.nl
mr.dr.s. F. van Kuik	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	frank.kuik@minbzk.nl
drs. D.P. van den Bosch	Ministerie van Justitie	d.p.van.den.bosch@minjus.nl
drs. P. de Jonge	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	pdjonge@minszw.nl
drs. A.P.G. de Moor	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	a.p.g.demoor@minocw.nl
drs. A. Verburg	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	a.verburg@minlnv.nl
drs. G.C. Verhoeks	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	gc.verhoeks@minvws.nl
ir. W.J. Bruring	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	willem.bruring@minvrom.nl
mr. J.C. Jonker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	jancarel.jonker@cend.minvenw.nl
drs. J.J.D. Passenier	Ministerie van Financiën	j.j.d.passenier@minfin.nl
dr. M.F.M. Canoy	Centraal Planbureau	m.f.m.canoy@cpb.nl

Geïnterviewde personen

dr. P.A. Boot	Min. van Economische Zaken, directeur Energiestrategie en Verbruik
drs. D.A. Blokland	Min. van Economische Zaken, coördinator Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken
drs. H.A.M. Grol	Min. van Economische Zaken, directeur Marktontwikkeling en Stimulering
mr. W.H. Smit	Min. van Economische Zaken, senior beleidsmedewerker directie Marktontwikkeling en Stimulering
mr. G. Aerts	Min. van Economische Zaken, senior beleidsmedewerker directie Marktontwikkeling en Stimulering
dr. B. Leeftink	Min. van Financiën, plv. directeur Algemeen Financiële en Economische Politiek
ir. A.N. Bleijenberg	Min. van Verkeer en Waterstaat, hoofd Strategie en Kennis
dr. D.D. Reneman	Min. van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directeur Algemeen Strategische en Economische Advisering
drs. H.G. von Meijenfeldt	Min. van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, directeur directie Bodem, Water en Landelijk Gebied
drs. J.E. Prast	Min. van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, senior beleidsmedewerker directie Bodem, Water en Landelijk gebied
drs. A.J.M. Kleijweg	Min. van Economische Zaken, Clusterleider bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit
prof. dr. E.E.C. van Damme	Directeur TILEC, hoogleraar economie aan de Universiteit Tilburg
dhr. W. Etty	Vennoot adviesbureau Andersson Elffers Felix en voorzitter van de Consumentenbond
prof.dr. M.J.W. van Twist	Directeur Berenschot, hoogleraar Bestuurskunde Katholieke Universiteit Nijmegen
prof.dr. J.J.M. Theeuwes	Directeur Encore, lid WRR, hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam
mw. drs. W.C.G. Voûte-Droste	Diverse bestuursfuncties en commissariaten

colofon

pagina
56

Colofon

Dit Jaarbericht 'Orde op zaken' is een uitgave van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken in samenwerking met de directie Communicatie van het Ministerie van Economische Zaken. Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken is ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken.

Redactie

Renate Krommenhoek
Brenda Kalmeijer
Geraldina Metselaar

Tekstredactie en interviews

Geraldina Metselaar
(Metselaar: Tekst en Advies)

Fotografie

Kelle Schouten

Ontwerp, vormgeving en realisatie

Han Kors
Jurrie Veldmeijer
(Post- en Grafische Faciliteiten,
Ministerie van Economische Zaken)

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5-7
2595 AK Den Haag

Postadres

Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Telefoon- en faxnummers

070 - 379 6744 (telefoon)
070 - 379 6810 (telefoon)
070 - 379 6092 (fax)

Internet en e-mail

www.marktordening.nl
info@marktordening.nl

Den Haag, maart 2004

Aan deze uitgave kunnen geen rechten
worden ontleend.



Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Postadres

Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5-7
2595 AK Den Haag

Telefoon

070 - 379 67 44

Internet

www.marktordening.nl