

Vergaderjaar 2003–2004

28 675

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2004

Hierbij informeer ik u over het Jaarbericht 2002–2003 en het Werkprogramma 2004 van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. Het Jaarbericht 2002–2003 is als aparte publicatie bij deze brief gevoegd. De beschrijving van het werkprogramma voor 2004 treft u in deze brief aan.

In § 1 treft u een beschrijving aan van de achtergrond van het Kenniscentrum en de rol die het vervult in de bredere marktorderingsagenda van dit Kabinet. In § 2 wordt beschreven welke nieuwe interdepartementale projecten in 2004 zullen worden gestart. Ook wordt aangegeven wat de stand van zaken is van de twee lopende projecten. In § 3 wordt ingegaan op de andere instrumenten die het Kenniscentrum hanteert zoals peer reviews, lezingen en workshops en gerichte advisering. In § 4 tenslotte worden de belangrijkste acties op het gebied van communicatie aangekondigd.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken is in september 2002 opgericht door de ministeries van EZ, V&W, VROM, OCW en Financiën. Aanleiding voor de oprichting was de motie Voûte-Droste van 18 oktober 2001.¹

In deze motie riep de Tweede Kamer het Kabinet op tot het oprichten van een kenniscentrum omdat «de overheid lessen moet leren van de succes- en faalfactoren van de liberaliserings-, privatiserings- en MDW-operaties in de afgelopen jaren en de ervaringen van deze lessen moet toepassen».²

Evenals mijn voorgangers deel ik de mening van de opstellers van de motie Voûte-Droste volledig. Het is meer dan ooit zaak om de liberaliserings- en privatiseringsoperaties uit het recente verleden kritisch tegen het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XIII, nr. 17.

² In de eerdere brieven van 1 mei en 12 november 2002 hebben mijn voorgangers u reeds geïnformeerd over de organisatie en werkwijze van het Kenniscentrum (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XIII, nr. 54 en vergaderjaar 2002–2003, 28 675, nr. 1).

licht te houden om te kunnen leren van wat er goed en fout is gegaan. Tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer in oktober 2003 heb ik al benadrukt dat we moeten erkennen dat niet alle marktwerkingsoperaties even succesvol zijn geweest. Ik heb toen ook een pleidooi gehouden voor een nieuwe aanpak en een nieuwe agenda. Zonder een goed inzicht in de ervaringen van de laatste jaren kunnen wij deze nieuwe agenda niet opstellen. Het Kenniscentrum speelt een belangrijke rol bij het in kaart brengen van deze ervaringen en het gezamenlijk trekken van lessen daaruit. Tegelijkertijd belichaamt het Kenniscentrum in zijn manier van werken ook de nieuwe aanpak die ik voor ogen sta: interdepartementale samenwerking en het uitwisselen van «best practices» tussen sectoren. Ik zie het Kenniscentrum als katalysator voor dit samenwerkingsproces.

Hoewel het Kenniscentrum geen beleidsvormende organisatie is en dat ook niet moet worden, mag de interdepartementale samenwerking rondom het Kenniscentrum mijns inziens niet vrijblijvend zijn. Dat zou niet alleen zonde van de capaciteit en inzet zijn, maar zou ook het gevaar behelzen dat we onvoldoende leren van het verleden. Dit laatste is ook niet nodig, want de ervaringen in binnen- en buitenland met marktordening liggen voor het oprapen. In mijn rol als coördinerend minister op het gebied van marktordeningsvraagstukken zal ik mij daarom ook blijven inspannen om te zorgen dat de lessen uit het verleden in het huidige beleid worden toegepast. In de woorden van de bestuurskundige Mark van Twist in het Jaarbericht 2002–2003: «de overheid moet aan de slag met alle kennis en informatie die nu al beschikbaar is».

1.2 Jaarbericht 2002–2003

Het Jaarbericht 2002–2003, «Orde op zaken», is als bijlage¹ bij deze brief ter informatie toegevoegd. In het Jaarbericht wordt teruggeblikt op de activiteiten die het Kenniscentrum in de periode sinds oprichting heeft verricht. Het Jaarbericht toont aan dat de oprichting van het Kenniscentrum zonder meer heeft bijgedragen aan het verbeteren van het lerend vermogen van de overheid op het gebied van marktordeningsvraagstukken.

Het Kenniscentrum is door zijn interdepartementale opzet en aansturing in staat gebleken om verbindingen te leggen tussen de departementen. Eén van de belangrijkste lessen die na het eerste jaar getrokken kan worden is dat in verschillende sectoren vergelijkbare thema's en vraagstukken spelen en dat het daarom zinvol is om «over de schutting de kijken» en ervaringen uit te wisselen. Met name op het terrein van de netwerksectoren heeft dit al vruchten afgeworpen omdat daar de vergelijkbaarheid groot is.

Het eerste jaar van het Kenniscentrum heeft niettemin ook laten zien dat er nog een wereld is te winnen door betere uitwisseling van kennis tussen departementen, bedrijfsleven en wetenschap. De belangrijkste lessen som ik hieronder op:

- Begripsverwarring is een obstakel voor kennisuitwisseling en leidt tot onnodige ideologische discussies. Als we het over «liberalisering», «privatisering» of «marktwerking» hebben, dan bedoelen we niet altijd hetzelfde. Een eenduidig en gedeeld begrippenkader ontbreekt nog;
- Interdepartementale samenwerking gaat niet vanzelf. Net als op andere beleidsterreinen, speelt ook bij het marktordeningsbeleid de «verkokering» ons soms parten;
- De complexiteit van ordeningsvraagstukken is enorm groot. Dit vereist een gedegen wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Een regelmatig voorkomend probleem daarbij is dat er een tekort is aan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

«harde» empirische kennis en dat het beleid daardoor meer gebaseerd is op kwalitatieve studies;

- Beschikbare kennis wordt onvoldoende uitgewisseld en benut. Het komt geregeld voor dat consultants nagenoeg hetzelfde onderzoek voor meerdere departementen kunnen uitvoeren omdat de departementen de onderzoeksresultaten niet actief delen.

Als we er in slagen om deze obstakels uit de weg te ruimen, dan zal dat leiden tot een nog effectiever marktorderingsbeleid. Een voorwaarde hiervoor is echter wel dat alle departementen bereid zijn hieraan mee te werken. Zij dragen immers de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de ordening van de verschillende markten. Dat neemt niet weg dat onze ambitie zou moeten zijn om er voor te zorgen dat de Nederlands overheid als geheel over «state of the art» kennis kan beschikken over de regulering van markten en in staat is om deze kennis met succes toe te passen. Met het Kenniscentrum beschikken we over de infrastructuur om dit mogelijk te maken.

1.3 Verbreding Kenniscentrum in 2004

In het eerste jaar heeft het Kenniscentrum zich vooral gericht op de netwerksectoren zoals post, electriciteit, water en radiodistributie. Dat had te maken met het feit dat de initiatiefnemers van het Kenniscentrum zich voornamelijk bezighouden met netwerksectoren. In het komende jaar zal daarnaast echter ook meer aandacht worden besteed aan de semi-publieke sectoren zoals zorg, onderwijs en sociale zekerheid. De reden hiervoor is dat bij deze sectoren veel ruimte is om van elders opgedane ervaringen gebruik te maken. Bij het vormgeven van aanbestedingen in de reïntegratiemarkt kan bijvoorbeeld geleerd worden van de ervaringen bij het busvervoer. En bij het waarborgen van de beschikbaarheid van acute zorg kan worden geleerd van de wijze waarop de universele dienstverlening in de post en telefoniemarkt geregeld is. Het Kenniscentrum is bij uitstek gepositioneerd om te faciliteren bij het maken van dit soort sectoroverstijgende vergelijkingen.

Deze verbreding van de inhoudelijke *scope* gaat gepaard met een verbreding van de ambtelijke aansturing. De taken van de interdepartementale stuurgroep van EZ, Financiën, V&W, OCW en VROM die was ingesteld om het Kenniscentrum aan te sturen zijn inmiddels overgedragen aan de nieuwe Interdepartementale Commissie Marktordering (ICM). De ICM is in september 2003 ingesteld om een betere interdepartementale afstemming en samenwerking op het vlak van de marktordering mogelijk te maken. In de ICM wordt de besluitvorming in de ministerraad omtrent marktorderingsdossiers ambtelijk voorbereid. In de ICM zijn alle departementen vertegenwoordigd, met uitzondering van Defensie en Buitenlandse Zaken. Ook het Centraal Planbureau (CPB) is vanwege zijn specifieke expertise in de ICM vertegenwoordigd.

2. Interdepartementale projecten

2.1 Selectie en aanpak nieuwe projecten

Het Kenniscentrum begint in 2004 met vier nieuwe interdepartementale projecten:

- Aanbesteding van publieke diensten
- Prestatiefinanciering
- Kwaliteit van netwerken
- Universele dienstverlening

De projecten zijn in november 2003 door de ICM geselecteerd. De nieuwe projecten richten zich op vraagstukken die op meerdere sectoren van toepassing zijn en waarbij sectoroverstijgende lessen kunnen worden getrokken, *best practices* kunnen worden geïdentificeerd en eventueel afwegingskaders kunnen worden opgesteld.

De projecten leveren bouwstenen aan voor de nieuwe marktordeningsagenda die mij voor ogen staat. In die agenda stap ik af van de idee van de «terugtrekkende overheid» en wil ik toe naar een overheid die duidelijke randvoorwaarden stelt, condities schept, spelregels voorschrijft en zorgt voor handhaving. Deze overheid weet precies wat er van haar verwacht wordt: publieke belangen zijn expliciet gedefinieerd en vastgelegd.

Deze overheid staat ook borg voor de naleving van de publieke belangen: uitvoering en handhaving door sterk toezicht. Door de WRR is het eerste aangeduid met de «wat»-vraag en het tweede met de «hoe»-vraag.¹ Beide aspecten, het definiëren van publieke belangen en het ontwerpen van instrumenten om deze publieke belangen te borgen, komen in de vier nieuwe projecten van het Kenniscentrum aan bod. Daarbij zal onder meer aandacht worden besteed aan publieke belangen zoals de kwaliteit van het busvervoer, de veiligheid op straat, de betrouwbaarheid van netwerken en de beschikbaarheid van postdiensten en zullen de relatieve voor- en nadelen van instrumenten zoals concessies, prestatiecontracten en wettelijke normen aan bod komen. In paragraaf 2.2 wordt in meer detail op de projecten ingegaan.

Bij de meeste projecten zal een aanpak in twee fasen worden gevolgd: eerst het inventariseren van ervaringen in verschillende sectoren (een soort meta-evaluatie waarbij we zoveel mogelijk gebruik willen maken van bestaand onderzoek) en vervolgens het trekken van lessen en formuleren van «richtlijnen» (in de vorm van een checklist of toetsingskader). Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om onderzoeken of evaluaties over te doen. De toegevoegde waarde van het Kenniscentrum ligt immers juist in de sectoroverstijgende en vergelijkende benadering en in het beschikbaar stellen van kennis.

Bij de interdepartementale projecten van het Kenniscentrum fungeert de ICM als opdrachtgever. Hiermee wordt de interdepartementale samenwerking, één van de redenen voor de oprichting van het Kenniscentrum, gewaarborgd. De ICM stelt het projectplan vast, bespreekt indien gewenst tussenrapportages en stelt het eindresultaat van het project vast. Voor tussentijdse voortgangsbesprekingen kan door een aantal departementen ook een aparte stuurgroep gevormd worden waarin ook externen deel kunnen nemen (wetenschappers, lokale bestuurders etc).

2.2 Omschrijving nieuwe projecten

Aanbesteding van publieke diensten

In de afgelopen jaren is in veel sectoren waarin van oudsher langdurige monopolies bestonden verplichte aanbesteding geïntroduceerd als instrument om concurrentie in de publieke dienstverlening te creëren. Het openbaar busvervoer, de reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten zijn hier voorbeelden van. In andere sectoren wordt nog nagedacht over de wenselijkheid van aanbesteding: inburgeringstrajecten, ambulancevervoer en de inkoop van zorgdiensten door verzekeraars.

In 2003 heeft het Kenniscentrum in samenwerking met het CPB een workshop georganiseerd waarin aanbestedingen centraal stonden.

¹ WRR (2000), Het borgen van publiek belang, Sdu: Den Haag.

In deze workshop kwamen de eerste resultaten van de aanbestedingen van het busvervoer en de reïntegratietrajecten aan de orde. Uit deze onderzoeken bleek dat de ervaringen met aanbestedingen bemoedigend, maar niet onverdeeld positief waren en dat er nog veel te leren valt.

Tot op heden evalueert ieder departement zijn eigen sector, een meta-evaluatie ontbreekt. Er zijn al verschillende studies op dit gebied gedaan; er is dus reeds veel informatie voorhanden. Een interdepartementaal project kan inzicht geven in de ervaringen en in de gebruikte methodieken van aanbestedingen. Het doel van dit project is daarom het in kaart brengen van de ervaringen in verschillende sectoren met aanbestedingen van publieke diensten en het daaruit trekken van overkoepelende lessen.

Prestatiefinanciering

In steeds meer sectoren is de overheid overgestapt van het financieren op basis van input naar financiering op basis van resultaat. Zo krijgt een universiteit een vergoeding op basis van het aantal afgestudeerden. Financiering op basis van resultaten kan instellingen ertoe aanzetten om doelmatiger te werken. Het is echter ook mogelijk dat een instelling zich op verkeerde doelen gaat richten omdat de output criteria niet goed zijn vastgelegd of dat overheidsbestedingen volledig uit de hand lopen omdat het resultaat niet goed kan worden ingeschat.

Het CPB heeft in januari 2004 het rapport «Centrale doelen, decentrale uitvoering» uitgebracht. In dat rapport wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om semi-publieke instellingen te prikkelen tot prestaties. Het rapport van het CPB verschaft inzicht over de effecten van verschillende vormen van prestatiefinanciering. Het Kenniscentrum zal in dit project de inzichten van het CPB toepassen op een aantal sectoren om tot een handzaam afwegingskader te komen dat door beleidsmedewerkers gebruikt kan worden.

Kwaliteit van netwerken

In veel netwerksectoren is de afgelopen jaren een vorm van concurrentie ingevoerd. Dit heeft geleid tot een discussie over de gevolgen van de introductie van marktwerking voor de kwaliteit van de netwerken. Met kwaliteit wordt met name bedoeld de betrouwbaarheid. In verschillende sectoren wordt aangegeven dat kwaliteit en betrouwbaarheid van netwerken een zorgpunt is. Een overzicht van beleidsinitiatieven die in verschillende sectoren worden genomen om de kwaliteit van netwerken te verbeteren is daarom gewenst. Deze initiatieven kunnen als voorbeeld dienen voor sectoren waarin men nog minder ver is met kwaliteitsbeleid.

De hoofdvraag in dit project is: Hoe kan de overheid beheerders van netwerken stimuleren om voldoende te investeren in de betrouwbaarheid van het netwerk? Een belangrijke deelvraag daarbij is wat de invloed van reguleringsmethoden is op de betrouwbaarheid van het netwerk.

Het Kenniscentrum zal bij het beantwoorden van deze vragen gebruik maken van een onderzoek van het CPB naar betrouwbaarheid dat medio 2004 zal worden afgerond.

Universele dienstverlening

Een belangrijk vraagstuk bij het introduceren van marktwerking in sectoren waar publieke belangen in het geding zijn is hoe de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienstverlening voor iedereen gewaarborgd kunnen worden zonder dat de werking van de markt verstoord wordt. In het Europees beleid ten aanzien van netwerksectoren wordt dit het vraagstuk van de universele dienstverlening genoemd. Universele dienstverlening (UDV) kan worden gedefinieerd als diensten van een

bepaalde (minimum)kwaliteit die tegen een redelijke prijs worden aangeboden aan een bepaalde groep gebruikers en die niet in dezelfde mate zouden worden aangeboden door een puur commerciële onderneming.

De Europese Commissie heeft in 2002 een Groenboek over «diensten van algemeen belang» uitgebracht. Aanleiding is de behoefte aan meer transparantie rondom de afbakening van de bevoegdheden van de Gemeenschap en de Lidstaten ten aanzien van reikwijdte, uitvoering en financiering (staatssteun) van diensten van algemeen belang. In de ontwerptekst voor een constitutie van de Europese Conventie is opgenomen dat er een «wet» zou moeten komen voor diensten van algemeen belang.

Gezien het toenemend belang van het instrument universele dienstverlening en de Europese discussie over diensten van algemeen belang is het wenselijk om een interdepartementaal project op te starten over de wijze waarop de borging van publieke belangen in concurrerende markten vormgegeven zou moeten worden. Doel van dit project is om in kaart te brengen op welke wijze het instrument UDV in verschillende sectoren in Nederland wordt toegepast en om een aantal richtlijnen te formuleren voor de toepassing van het instrument van UDV.

2.3 Stand van zaken lopende projecten

In 2004 worden twee interdepartementale projecten afgerond die in 2003 zijn gestart:

- Implementatiemanagement
- Maatschappelijke Ondernemingen

Implementatiemanagement

Het project Implementatiemanagement heeft betrekking op het management van de transitie naar een concurrerende markt. De overheid lijkt niet altijd voldoende oog te hebben gehad voor de problemen die zich in de transitiefase voor kunnen doen.

De overheid leek soms de regie over het proces kwijt te zijn en reageerde niet altijd adequaat op incidenten. Dit heeft een negatieve weerslag op de resultaten van liberalisering. Dit project heeft als doel om meer inzicht te verkrijgen in de aard van de problemen die zich kunnen voordoen in de transitiefase en in de mogelijkheden die de overheid heeft om hierop te anticiperen of reageren. Het project zal in het voorjaar van 2004 worden afgerond.

Maatschappelijke Ondernemingen

Het project Maatschappelijke Ondernemingen heeft als doel om een discussie op gang te brengen en ervaringen uit te wisselen over de borging van publieke belangen door maatschappelijke ondernemingen in verschillende sectoren. Een maatschappelijke onderneming is een zelfstandige non-profit organisatie met een maatschappelijke doelstelling. Voorbeelden zijn ziekenhuizen, scholen, kinderdagverblijven, thuiszorginstellingen, woningcorporaties en omroepen. In dit project komen diverse, onderling samenhangende, thema's aan de orde zoals intern toezicht («public governance»), extern toezicht, missie en strategievorming en financiering.

Over het interne toezicht bij maatschappelijke ondernemingen is onder leiding van oud MKB-Nederland voorzitter Hans de Boer een project gestart over «Public Governance»: goed bestuur en toezicht bij maatschappelijke ondernemingen. Het project moet een lijst van aanbevelingen opleveren waarmee maatschappelijke organisaties de «governance» in hun organisatie kunnen verbeteren. Op 17 december 2003 heeft

een conferentie over dit onderwerp plaatsgevonden. In het voorjaar van 2004 zal een eindrapport worden uitgebracht. De resultaten hiervan zullen worden gebruikt in het interdepartementale project van het Kenniscentrum.

Het Kabinet heeft daarnaast onlangs bij de SER een adviesaanvraag ingediend over maatschappelijk ondernemerschap. Aan de SER is gevraagd hoe de publieke dienstverlening door deze organisaties kan worden verbeterd door de mogelijkheden voor maatschappelijk ondernemerschap te verruimen en wat de rol van de overheid daarbij zou moeten zijn. De uitkomsten van het project van het Kenniscentrum kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een Kabinetsreactie op dit SER-advies.

3. Inzet andere instrumenten

Het Kenniscentrum hanteert, naast de hierboven beschreven projecten, nog diverse andere instrumenten om de uitwisseling, ontwikkeling en (consistente) toepassing van kennis over marktordening te stimuleren zoals conferenties, workshops, lezingen, nieuwsbrieven, een internetsite (www.marktordening.nl), (interdepartementale) «peer reviews» en gerichte advisering. In het bijgevoegd Jaarbericht 2002–2003 treft u een overzicht aan van de wijze waarop deze instrumenten tot nu toe zijn ingezet.

In deze en de volgende paragraaf wordt aangegeven hoe deze instrumenten in 2004 zullen worden ingezet.

3.1 Peer reviews

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het Kenniscentrum is om beleidsmedewerkers van elkaar te laten leren. Het afgelopen jaren hebben beleidsmedewerkers hun ervaringen met de ordening van een markt gedeeld in zogenaamde «peer reviews». In deze reviews wordt de ordening van een specifieke markt door een groep experts uit verschillende sectoren doorgelicht aan de hand van een afwegingskader. Hiervoor zijn diverse kaders gebruikt waaronder het *Afwegingskader voor de Regulering van Netwerksectoren* (ARN) van het Onderzoekscentrum voor Financieel en Economisch Beleid (Erasmus Universiteit) en de *Calculus van het publieke belang* van de economen Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen. Vanwege de grote belangstelling gaat het Kenniscentrum in 2004 door met het organiseren van «peer reviews».

3.2 Lezingen, workshops en conferenties

Evenals in 2003 zullen er ook in 2004 weer diverse lezingen, gastcolleges, workshops en conferenties georganiseerd worden. Het doel van deze bijeenkomsten is om enerzijds experts uit wetenschap, bedrijfsleven en overheid aan het woord te laten en anderzijds om beleidsmedewerkers van verschillende departementen met elkaar in contact te brengen om tot een netwerk van marktordeningsexperts te komen. Hierbij zal waar mogelijk worden samengewerkt met bestaande (internationale) kennisinstellingen zoals het CPB, de WRR en de OESO. De bijeenkomsten zullen worden aangekondigd op de website van het Kenniscentrum.

3.3 Advisering en vraagbaakfunctie

Binnen de Rijksoverheid vervult het Kenniscentrum een advies en vraagbaakfunctie waar het gaat om marktorderingsvraagstukken. Het secretariaat van het Kenniscentrum wordt regelmatig benaderd door beleidsmedewerkers van andere departementen om te adviseren over specifieke marktorderingsvraagstukken. Dit houdt in dat het Kennis-

centrum op verzoek meeleeft, doorverwijst naar experts, deelneemt in begeleidingscommissies, vragen beantwoordt of korte schriftelijke adviezen geeft. Gezien de grote behoefte die hieraan bestaat zal hiermee in 2004 worden doorgedaan.

4. Communicatie

In 2002–2003 zijn diverse communicatieacties verricht om de bekendheid van het Kenniscentrum binnen de Rijksoverheid te vergroten. Op dit moment maken circa 500 beleidsmedewerkers die zich binnen de overheid bezig houden met marktordeningsvraagstukken deel uit van het «netwerk» van het Kenniscentrum. Zij ontvangen de digitale nieuwsbrief, hebben toegang tot het besloten gedeelte van de website en worden uitgenodigd voor alle bijeenkomsten. Daarnaast is er een steeds grotere groep wetenschappers en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven die ook wordt betrokken bij de verschillende activiteiten.

Om het netwerk nog beter te kunnen bedienen wordt er in 2004 gewerkt aan de verdere verbetering van de communicatie. De internetsite zal worden uitgebreid met een aantal nieuwe applicaties waardoor het vinden van informatie nog eenvoudiger wordt. Daarnaast zal de elektronische nieuwsbrief voor beleidsmedewerkers met een hogere frequentie verschijnen. Tenslotte zullen er bij de departementen zelf presentaties worden gegeven over het werkprogramma en de werkwijze van het Kenniscentrum.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst