



## Van aandeelhouder naar toezichthouder

**Auteur(s):**

Oosterwijk, J.W.  
*Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische zaken*

**Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D3, 22 juni 2000

**Rubriek:**

Dossier Liberalisering van netwerksectoren

**Trefwoord(en):**

**Het lijkt een paradox: de stimulering van concurrentie vergt een sterke overheid. Maar in het kabinetsbeleid ten aanzien van de netwerksectoren - zoals gas, elektriciteit en telecommunicatie - is duidelijk dat beide hand in hand dienen te gaan. Het marktwerkingsbeleid wordt bovendien niet gedreven door theoretische blauwdrukken, maar is pragmatisch van aard, met oog voor sectorale verschillen. In de telecom- en energiesector kunnen we inmiddels de eerste vruchten plukken van deze aanpak. Daarbij hebben we veel ervaringen opgedaan die gebruikt kunnen worden voor het beleid in andere sectoren. In de kabinetsnota 'Publieke belangen en marktordening' zijn deze ervaringen vertaald in een aantal uitgangspunten voor liberalisering en privatisering in netwerksectoren <sup>1</sup>.**

Eén belangrijke les is dat we de publieke belangen die in het geding zijn, helder dienen te expliciteren en door middel van onafhankelijk toezicht dienen te bewaken. Er is immers een verschil tussen de vraag 'wat' een overheid wil bereiken (bijvoorbeeld goed openbaar vervoer, schoon water) en 'hoe' zij dat wil bereiken. Vanwege het publieke eigendom dat voor de meeste nutsbedrijven tot voor kort gold, werd de verantwoordelijkheid van de overheid niet altijd scherp geformuleerd. Publieke aandeelhouders gingen er te makkelijk van uit dat de prestaties die van deze bedrijven verwacht werden via politieke aansturing afgedwongen kon worden. Inmiddels weten we echter dat het aandeelhouderschap geen geschikt sturingsinstrument is voor de overheid en haar bovendien met een dubbele pettenprobleem opzadelt, namelijk die van eigenaar en toezichthouder.

De rol van de mededingingstoezichthouder is cruciaal. Deze dient gezaghebbend en onafhankelijk te zijn om de transitie van een monopolioïde naar een concurrerende marktstructuur op een consistente en stabiele wijze te begeleiden. Voor zover er sprake is van een natuurlijk monopolie (omdat duplicatie van een netwerk maatschappelijk inefficiënt is) kan de toezichthouder hiervoor gedurende de transitiefase gebruik maken van aanvullende sectorspecifieke regels. Volgens het kabinetsstandpunt bij het MDW-rapport 'Zicht op toezicht' past terughoudendheid bij het creëren van (tijdelijke) sectorspecifieke mededingingsregels. Daar waar deze regels toch noodzakelijk zijn, heeft uitvoering door de NMa de voorkeur om een inconsistente toepassing en 'forumshopping' tussen verschillende mededingingsregimes te voorkomen.

De conclusie die we uit deze ervaringen kunnen trekken is dat de rol van de overheid verandert van aandeelhouder naar toezichthouder. Toezichthouder op de vrije mededinging én op publieke belangen als universele dienstverlening, leveringszekerheid en kwaliteit van netwerkdiensten. Deze nieuwe rol vereist dat overheden nieuwe kennis en expertise ontwikkelen om effectief toezicht te kunnen vormgeven, benchmarks uit te voeren, concessies te veilen of aan te besteden en tenslotte om op een zorgvuldige wijze het overheidseigendom, dat zijn nut als instrument voor borging van publiek belang verloren heeft, af te stoten.

Sinds het verschijnen van de nota 'Publieke belangen en marktordening' zijn er verschillende adviezen aan de regering verschenen die een zelfde analysekader hanteren als in deze nota is ontwikkeld: het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang', het jaarverslag van de Raad van State en het advies 'Meer markt, andere overheid' van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Wie deze adviezen leest zal het niet ontgaan dat er een brede consensus bestaat over de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, namelijk dat eerst publieke belangen dienen te worden vastgesteld en pas daarna de marktordening kan worden vormgegeven. De waardering van de Tweede Kamer voor de nota 'Publieke belangen en marktordening' heeft deze indruk naar mijn mening bevestigd.

We zijn echter nog lang niet klaar. Ook in de komende periode worden er over belangrijke marktwerkingdossiers als kabel, water, spoor en Schiphol besluiten genomen. De ervaringen tot nu toe met de beleidsvernieuwing in de netwerksectoren dragen bij aan een scherper inzicht in de kansen en valkuilen in deze veelal complexe beleidstrajecten. De nota 'Publieke belangen en marktordening' zal daarbij als referentiekader kunnen fungeren en borg staan voor een consistent kabinetsbeleid voor de netwerksectoren. Deze speciale uitgave van *ESB* in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken is alvast een welkome bijdrage aan deze discussie

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 27018, nr. 1, *Publieke belangen en marktordening, liberalisering en privatisering in netwerksectoren*.