



Amsterdam Center for Law & Economics

Faculty of Economics and Business
Faculty of Law

Amsterdam Business School
Plantage Muidergracht 12

1018 TV Amsterdam
The Netherlands
T +31 20 525 4162
www.acle.nl

Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Date

4 maart 2016

Your reference

-

Our reference

ACLE-2016-03

Contact person

Telephone

Email

Subject

Doorlichting Artikel 11: Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten.

Hoogedelgestrenghe heer of dame,

Wij schrijven u met onze bevindingen, als onafhankelijke deskundigen in de begeleidingscommissie voor de beleidsdoorlichting van artikel 11 die het Ministerie van Economische zaken heeft uitgevoerd, over de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting. Wij kunnen rapporteren dat de doorlichting, binnen de daarvoor geldende kaders, professioneel en zorgvuldig is gedaan. Er zijn drie bijeenkomsten van de begeleidingscommissie met ons geweest, elk in een uitgebreide bezetting. Daarbij waren ook onderzoekers van Andersson Elffers Felix en Radicand Economics (hierna AEF) aanwezig, die de samenhang tussen de beleidsterreinen die onder artikel 11 vallen analyseerden. De uitkomsten van de open discussies in deze bijeenkomsten hebben hun weerslag gekregen in de eindrapporten van AEF en het Ministerie.

In deze toelichting willen wij allereerst verhelderen in welke opvatting van het maximaal haalbare binnen het kader van een beleidsdoorlichting wij van mening zijn dat de evaluatie geslaagd is. Daarna plaatsen wij een viertal kritische opmerkingen, die naar onze mening belangrijk zijn voor de juiste lezing van de rapporten, alsmede voor toekomstig onderzoek en beleid gericht op goed functionerende markten.

De algemene doelstelling van artikel 11 is: "Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie" (EZ-begroting 2014). In grote lijnen betreft het hier het generieke mededingings-, aanbestedings-, en consumentenbeleid, alsmede het (sector)specifieke telecom- en postbeleid. Daarnaast vallen de middelen voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder artikel 11, edoch niet de personele lasten van het Autoriteit Consument en Markt (ACM). De doorlichting heeft als formele doelstelling: "[T]e bezien in hoeverre de op basis van artikel 11 genomen maatregelen

bijdragen aan het doelgericht en efficiënt bereiken van een goed functionerende economie en goed functionerende markten.”

Wij merken op dat, gezien de relatief beperkte reikwijdte van artikel 11 en de gelimiteerde onderzoeksmogelijkheden voor een gedegen analyse die de beleidsdoorlichting biedt, het formele doel van de doorlichting in onze ogen te ambitieus is. De voorliggende doorlichting bestaat voornamelijk uit een samenvatting van eerder gedane deelstudies en een overzicht van de activiteiten die op de verschillende beleidsterreinen door de verschillende instellingen zijn ingezet om hun functioneren te verbeteren. Wij raden daarom aan om terughoudendheid te betrachten bij het baseren van beleid op de gerapporteerde bevindingen, zonder eerst nader onderzoek te doen.

In onze ogen zou een haalbare doelstelling voor de beleidsdoorlichting kunnen zijn om op basis van bestaande evaluaties en inzichten na te gaan of er grote, in het oog, springende tekortkomingen, en/of enkele potentiële efficiëntiewinsten te identificeren zijn. Deze formulering van het doel sluit ook aan bij de feitelijk doorlichting, waarbij in essentie geprobeerd is om op een pragmatische manier tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen. In het licht van deze minder ambitieuze doelstelling onderschrijven wij de gekozen opzet en werkwijze. Daarbij heeft de focus vooral gelegen op de ACM en het CBS. Deze focus is in onze ogen terecht, want deze instellingen vormen qua omvang ook het grootste deel van het beleidsartikel. Daarnaast is de keuze om de onderlinge samenhang tussen de beleidsterreinen te laten evalueren door een extern onderzoeksbureau begrijpelijk en een goede geweest.

De evaluatie is naar onze mening geslaagd in het behalen van deze alternatieve doelstelling, met als belangrijkste aandachtspunten voor beleid:

- De mogelijke winst door betere coördinatie van tussen de ACM en PIANOo;
- De zorgvuldigheid waarmee de ACM haar keuze voor een specifieke verdeling van mensen en middelen tussen het consumententoezicht en handhaving van de mededingingswet maakt. Waar specifiek consumententoezicht naar zijn aard zeer zichtbaar is, met name ook voor de leek, is handhaving van de mededingingswet dat minder, terwijl laatste voor de maatschappelijke welvaart minstens zo belangrijk is;
- Aandacht voor de rol die publieke belangen moeten spelen in de weging van mededingingsrechtelijk ingrijpen. Bij dit laatste punt zouden wij graag meer aandacht hebben gezien voor de discussie rond de wenselijkheid van een weging van publieke belangen door de ACM, aangezien dit raakt aan het doelgericht en efficiënt nastreven van goed functionerende markten.

Hierbij plaatsen wij, als gezegd, enkele kritische kanttekeningen:

1. Artikel 11 is in onze ogen te beperkt om op zichzelf te kunnen instaan voor een analyse van “goed functionerende markten”, laat staan “een goed functionerende economie”. Artikel 11 is een “rest-artikel”, waarin in essentie het CBS, de ACM, en nog enkele ijkinstututen zijn ondergebracht. Daarbij gelden voor het CBS bepaalde minimum kwaliteitseisen die in Europese regelgeving zijn verankerd, waardoor de mogelijkheden voor verandering hier zeer beperkt zijn. Als gezegd valt ook de ACM grotendeels budgettair buiten artikel 11. Het

artikel is daarmee te beperkt om tot een goede analyse te komen van de vraag of er veranderingen nodig zijn in de samenhang tussen beleidsterreinen om tot een beter functioneren van markten in Nederland te komen. Er liggen immers relevante aspecten van de onderlinge samenhang tussen het functioneren van de ACM en andere wet- en regelgeving, alsmede de daarop toezichthoudende instanties, buiten artikel 11. Voor de hand liggen de energiesector, vervoer, en financiële markten. Deze zijn in andere artikelen ondergebracht en apart doorgelicht of door te lichten.

Wij onderschrijven dan ook de aanbeveling AEF om tot een herinrichting van de artikelen te komen, alvorens een volgende doorlichting te doen, of, indien daar behoefte aan is, tot een integrale doorlichting te komen van het beleid met betrekking tot goed functionerende markten, die over relevante artikelen heen gaat. Een dergelijke studie zou ons inziens moeten beginnen met een advies over de juiste, bredere onderzoeksvraag en de wijze van aanpak. Wij adviseren u stellig een dergelijk advies in te winnen, teneinde te kunnen komen tot een werkelijk integrale visie op de vraag of wet- en regelgeving in Nederland de voorwaarden schept voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten.

2. Een complicerende factor bij de doorlichting van artikel 11 was bovendien dat parallel een evaluatie van de ACM liep, uitgevoerd door KWINK in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, die wij niet kenden tot na afronding van de doorlichting, terwijl discussies over het adequaat functioneren van de ACM werden verwezen naar die evaluatie, waarop de beleidsdoorlichting niet vooruit zou willen lopen. De verhouding tussen deze twee parallele trajecten was niet altijd helder.
3. Meer in het algemeen was voor ons niet duidelijk in hoeverre er heldere afspraken bestaan over de inbreng van de instituties die onder een door te lichten artikel vallen kunnen hebben in de eindresultaten van de doorlichting en in de rapportage van eventueel betrokken externe onderzoeksbureaus. Ons is gebleken dat instituties in verschillende mate inzicht hebben gehad in, en gelegenheid is geboden tot het geven van commentaar. Het van belang dat alle betrokkenen gelijke toegang tot deze mogelijkheid hebben en dat dit van tevoren helder wordt gecommuniceerd.
4. We plaatsen ook kanttekeningen bij de vereiste van een analyse van een 20% aanpassing in het budget, in het bijzonder het min-20% scenario. Wij begrijpen dat deze exercities in de eerste plaats bedoeld zijn om het creatief denken over beleidsalternatieven te stimuleren. Edoch, voor de betrokken instanties betreft een 20% budgetvermindering een zeer ingrijpende wijzigingen in de financiering. Ze verdienen daarom een zorgvuldige analyse van de effecten en de voor- en nadelen. Binnen het beperkte kader van een doorlichting is hiervoor te weinig ruimte. Bovendien wordt een risico gepercipieerd dat aan uitspraken weleens veel waarde zou kunnen worden gehecht. Hoewel de scenario's hypothetisch zijn, bestaat de vrees dat met suggesties uit het 20% kortingsscenario realiteit worden. De 20% normen leggen daarmee een druk op het doorlichtingsproces die aanleiding kan geven tot strategisch gedrag. In het bijzonder kan het de openheid van discussie a priori sterk beperken, wat een averechts effect is, omdat het de opbrengsten uit de doorlichtingen in de



vorm van nieuwe en nuttige inzichten voor nadere analyse, sterk kan beperken. Wij adviseren dan ook om dergelijk scenario niet standaard mee te nemen in een beleidsdoorlichtingen.

Voor nadere toelichting verblijven wij,

Met de meeste hoogachting en een vriendelijke groet,

Dr. Michiel Bijlsma
Centraal Plan Bureau

Prof. dr. Maarten Pieter Schinkel
Universiteit van Amsterdam