

Beleidsdoorlichtingen Directoraat Generaal Economische Politiek
2006

Beleidsartikel 1:
Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa

Inleiding beleidsdoorlichting Directoraat Generaal Economische Politiek

De regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006¹ schrijft voor dat al het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een evaluatie op het niveau van algemene en operationele doelstellingen waarin aan de hand van een aantal kernvragen de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaand beleid kan worden onderzocht.

Het Directoraat Generaal Economische Politiek (hierna: DGEP) heeft in 2006 beleidsdoorlichtingen uitgevoerd ten aanzien van drie operationele doelen uit de begroting:

- het bevorderen van structurele groei van Nederland (operationeel doel A)
- het bevorderen van optimale marktordening en mededinging (operationeel doel C)
- versterken van de positie van de consument (operationeel doel D).

De begroting van DGEP bevat vier operationele doelen. Er is voor gekozen om deze vier doelstellingen niet tegelijk door te lichten, omdat dit teveel beslag zou leggen op de capaciteit van DGEP. Het resterende operationeel doel, doel B “het bevorderen van het goed functioneren van de Interne Markt”, zal in 2007/2008 doorgelicht worden.

De doorlichtingen van DGEP zijn intern uitgevoerd door de betreffende directies. Operationeel doel A betreft de directie Algemene Economische Politiek (AEP) en C en D betreffen de directie Marktwerving (MW). De beleidsdoorlichtingen zijn vervolgens extern getoetst bij een klankbordgroep (zie bijlage 3).

De evaluaties hebben plaatsgevonden op basis van de kernvragen zoals door het Ministerie van Financiën geformuleerd.

Vragen die aan de orde moeten komen bij een beleidsdoorlichting²:

- 1 Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- 2 Wat was de oorzaak van het probleem?
- 3 Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- 4 Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- 5 Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- 6 Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- 7 Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

¹ Minister van Financiën, Regeling d.d. 18 april 2006 inzake het periodieke evaluatieonderzoek en de beleidsinformatie van de rijksoverheid.

² Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) van Ministerie van Financiën

- 8 Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

In dit rapport zullen de evaluaties per operationeel doel behandeld worden. Voorafgaand hieraan zal een overzicht worden gegeven van de budgetten.

Overzicht budgetten

Hieronder wordt een overzicht gegeven van alle budgetten. In latere secties zullen deze per operationeel doel nader worden verklaard. In de onderstaande tabellen zijn de beschikbare budgetten reeds, voor zover dat mogelijk was, per operationeel doel vermeld. De uitgaven betreffen realisatiecijfers op verplichtingenbasis. De toerekening heeft zo goed mogelijk plaatsgevonden op basis van de daadwerkelijke besteding van deze budgetten in de desbetreffende jaren. De loonkosten van leiding en stafbureau van EP zijn naar rato verdeeld over de beleidsonderdelen.

Realisatiecijfers uitgaven op verplichtingenbasis (bedragen x €1.000)

Budgetten per operationeel doel	2003	2004	2005
A			
Personeel Algemeen Economische Politiek (AEP)	2.180	1.980	1.760
Opdrachten en onderzoek AEP	635	818	672
Totaal	2.815	2.798	2.432
B			
Personeel Europese Integratie en Strategie ³ (EIS)	2.785	2.615	2.450
Opdrachten en onderzoek EIS	150	128	302
Nederlands voorzitterschap EU	-	276	77
Totaal	2.935	3.019	2.829
C			
Personeel Marktwerking (MW)	4.230	3.380	3.320
Opdrachten en onderzoek MW	1.864	1.628	1.016
Opdrachten en onderzoek Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KCOV)	227	242	52
Personeel Nederlandse Mededinging autoriteit (NMa)	18.209	18.773	18.743
Materieel NMa	9.329	9.342	12.179
Personeel Directie Toezicht energie ⁴ (DTe)	3.425	4.219	4.104
Materieel DTe ⁴	2.512	2.655	3.745

³ inclusief economische afdeling in Brussel

⁴ DTe staat op de begroting van DG Economische Politiek, maar is een instrument van DG Energie & Telecom

Bijdrage aan Nederlands Meetinstituut (NMI)	21.379	14.780	14.370
Raad van Deskundigen voor de Nationale Standaarden	130	69	55
PIANOO ⁵ (Kenniscentrum aanbesteden)	-	-	659
Bijdrage aan Nederlands Normalisatie-instituut (NEN)	1.239	1.488	710
Bijdrage aan Raad voor Accreditatie	260	223	224
Totaal	62.804	56.799	59.177
D			
Personeel MW	180	420	650
Opdrachten en onderzoek MW	45	470	484
Consumentenautoriteit (Toezichthouder consumenten)	-	-	681
Totaal	225	890	1.815

Het merendeel van de beschikbare (beleids)budgetten is gekoppeld aan één doel. Enkele budgetten (het personeelsbudget en het budget voor opdrachten en onderzoek van EP) hebben echter betrekking op meerdere operationele doelen. Deze zijn toegerekend aan de onderscheiden doelen.

⁵ Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers.

OPERATIONEEL DOEL A:

Structurele economische groei van Nederland bevorderen

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit nog actueel?

De structurele groei (de groei geschoond van conjuncturele ontwikkelingen) van de economie staat onder druk. Dit wordt duidelijk uit de volgende tabel: de structurele economische groei (als % van het BBP) is sinds 2001 fors lager dan in de jaren '90.

Tabel 1: structurele economische groei in Nederland (in % BBP per jaar)

	1990-1995	1996-2001	2002-2007	Raming 2008-2011
Structurele economische groei	2,5	2,7	1,8	2

Bron: CPB

Het verhogen van de structurele economische groei betekent dat het totale inkomen van Nederland toeneemt i.c. dat onze toekomstige welvaart groter wordt. En dit is bijvoorbeeld nodig om een hoge en duurzame levensstandaard mogelijk te maken en de collectieve voorzieningen op peil te houden voor toekomstige generaties.

De structurele groei kan ingedeeld worden in 3 onderdelen: (1) bevolkingsgroei, (2) toename arbeidsparticipatie en (3) groei van de arbeidsproductiviteit⁶.

1. Bevolkingsgroei

De bevolkingsgroei van Nederland is de afgelopen decennia steeds verder afgenomen. Dit heeft tot gevolg dat Nederland aan het vergrijzen is. De bevolkingsgroei van Nederland wordt door EZ gezien als een gegeven, iets waar vanuit het beleid niet op gestuurd wordt. De gevolgen daarvan, namelijk vergrijzing, vragen echter wel om een beleidsreactie. De vergrijzing zorgt er namelijk voor dat de vergrijzingslasten bij ongewijzigd beleid onhoudbaar worden.

2. Arbeidsparticipatie

In het recente verleden heeft Nederland mede dankzij de toestroom van jongeren en vrouwen op de arbeidsmarkt een ongekende toename van welvaart en werkgelegenheid gekend. Deze toestroom is echter afgevlakt. Mede gezien de vergrijzing zijn de mogelijkheden voor een substantiële verdere toename van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid relatief beperkt (t.o.v. de toename in het verleden), hoewel er nog wel ruimte voor verbetering bestaat. Ondanks een hoge arbeidsparticipatie in mensen is er een onderbenutting van het arbeidspotentieel. Dit komt vooral tot uitdrukking het aantal uren per werkende dat in Nederland relatief laag is (m.n. veroorzaakt door grote aantal mensen dat in deeltijd werkt, en de relatief korte voltijdswerkweek). Zie ook onderstaande tabel.

Aantal gewerkte uren per werknemer in 2004

Nederland	1357
EU-15	1552
VS	1824

Bron: OESO, 2006

3. Arbeidsproductiviteit

⁶ Zie ook 'Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011' (CPB, 2006) waarin structurele groei wordt onderverdeeld in structurele ontwikkeling werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit.

Structurele arbeidsproductiviteitsgroei is de voornaamste bron voor structurele economische groei in de toekomst. De arbeidsproductiviteit per gewerkt uur is in Nederland wel hoog, maar de groei ervan is de afgelopen jaren achtergebleven. De onderstaande tabel illustreert dit. Overigens voorspelt het CPB in haar nieuwe MLT verkenning dat de arbeidsproductiviteitsgroei in de periode 2008 tot 2011 aan zal trekken tot 1,7% per jaar.

Groei arbeidsproductiviteit (BBP per gewerkt uur)

	1970-1995	1995-2005
Nederland	2,3	1,1
EU-15	2,9	1,6
VS	1,3	2,2

Bron: GGDC en OESO

Vanuit het oogpunt van de vergrijzingproblematiek is het belangrijk dat Nederland een relatief hoge structurele economische groei kent. Een lage groei van de beroepsbevolking is op zichzelf geen probleem, uiteindelijk gaat het erom wat de hoogte en de ontwikkeling van het inkomen per capita is (i.c. welvaart). De productiviteitsgroei bepaalt uiteindelijk de welvaart. De vergrijzing kan echter een rem uitoefenen op de welvaartsontwikkeling aangezien bij ongewijzigd beleid belasting- en premietarieven zullen moeten stijgen om de kwaliteit van onze collectieve voorzieningen betaalbaar te houden. Dit is een belemmering om te participeren en te innoveren voor mensen en bedrijven, waarmee de welvaartsontwikkeling geremd wordt. Hervormingen in vergrijzing gerelateerde instituties (AOW/zorg) kunnen deze lasten direct verminderen. Een hogere arbeidsdeelname zorgt ervoor dat er meer werkenden zijn, waardoor deze stijgende lasten beter te dragen zijn. Zie voor een uitgebreide analyse van deze problematiek bijvoorbeeld het advies van de 12^e studiegroep begrotingsruimte⁷. Zowel verhoging van de arbeidsparticipatie als de productiviteitsgroei is dus van groot belang voor de NL economie.

⁷ 12^e Studiegroep Begrotingsruimte, "Vergrijzing en houdbaarheid", 22 juni 2006.

2. Wat was de oorzaak van het probleem?

Zoals hierboven aangegeven wordt, kan het door beleid beïnvloedbare deel van structurele economische groei worden onderverdeeld in (1) toename arbeidsparticipatie en (2) groei van de arbeidsproductiviteit.

1. Geringe arbeidsparticipatie

Een belangrijke oorzaak van de geringe arbeidsparticipatie in termen van aantal gewerkte uren is te vinden in de sociaal-economische instituties die in het verleden (meer en langer) werken hebben ontmoedigd. Het Kabinet heeft ingezet op veranderingen die mensen prikkelt om te kiezen voor (meer en langer) werken door de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en de sociale zekerheid meer activerend te maken. Denk daarbij aan ingrepen in de WAO, de WW en VUT-prepensioen. Het gaat hierbij zowel om het werken van

- meer uren per jaar (langere werkweken)
- meer personen (minder mensen aan de zijlijn)
- meer jaren werken (minder prikkels om eerder te stoppen met werken en doorwerken na 65^e mogelijk maken)

2. Arbeidsproductiviteit

Daarnaast is de groei van de arbeidsproductiviteit achtergebleven o.a. door (institutionele) belemmeringen voor ondernemerschap, de suboptimale werking van markten waaronder de arbeidsmarkt, en gebrekkige wisselwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven.

Veel van deze problemen zijn overigens niet puur Nederlands maar Europees. Uit onderzoek⁸ blijkt dat het verschil in productiviteitsgroei met de VS voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door excellente bedrijven en sectoren. Deze bedrijven en sectoren presteren in de VS beter en bevorderen daarmee de productiviteitsgroei sterker dan in de EU. Nederland is daarop geen uitzondering. Een ander belangrijk verschil met de VS wordt veroorzaakt door de ICT gebruikende industrie. Het gaat dan met name om dienstverlenende sectoren. De onderzoekers wijzen dan ook op het grote belang om te komen tot één goedwerkende interne markt voor dienstverlening.

Andere zaken zijn meer nationaal van aard. Zo is de productiviteitsgroei van de Nederlandse retailsector achtergebleven ten opzichte van een aantal andere landen, met name de VS. De belangrijkste oorzaak daarvoor ligt bij de zogenoemde 'weidewinkels', die met een veel grotere schaalgrootte producten kunnen afzetten en daardoor veel productiever zijn geworden. Dit komt onder meer in de strengere regelgeving voor dergelijke winkels in Nederland, hoewel het maar de vraag is of Amerikaanse schaalgroottes bereikt kunnen worden.

In de toekomst zijn de mogelijkheden voor een substantiële verdere toename van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid relatief beperkt (ten opzichte van de toename in het verleden). Dit betekent dat de structurele arbeidsproductiviteit de voornaamste bron van structurele economische groei is. Het verbeteren van de arbeidsproductiviteitsgroei is daarom belangrijk.

⁸ Zie bijvoorbeeld "Fostering Excellence: Challenges for productivity growth in Europe", studie van het ministerie van Economische Zaken op basis van onderzoek van Bart van Ark, Eric Bartelsman en McKinsey&Company t.b.v. informele Raad voor het concurrentievermogen, juli 2004.

3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Het bevorderen van duurzame economische groei, daar waar dit niet vanzelf door de werking van markten tot stand komt, is een belangrijk onderdeel van het overheidsbeleid.

Verdere welvaarts-groei vraagt nu en in de toekomst een blijvende beleidsinzet. Dit is ondermeer nodig om onze individuele welvaart en onze collectieve voorzieningen in stand te houden, zeker in het licht van de toenemende vergrijzing die zal zorgen voor een toename van lasten die gedragen moeten worden door een kleiner wordende beroepsbevolking.

In de groeibrief⁹ heeft het Kabinet Balkenende II zijn ambitie voor een hogere economische groei in Nederland uitgesproken. In de groeibrief wordt een flink aantal aandachtspunten en actiepunten genoemd om te komen tot een hogere economische groei. Daarmee heeft het Kabinet nog eens duidelijk aangegeven zich verantwoordelijk te voelen voor het structurele groeivermogen van de Nederlandse economie. Dit alles betekent uiteraard niet dat de overheid de werking van markten en de uitkomsten van marktprocessen dient te sturen. Nederland is immers een markteconomie. De overheid heeft met name een verantwoordelijkheid voor gunstige (macro-) economische randvoorwaarden die een verdere productiviteitsgroei bevorderen en die (meer) werken (meer) lonend maken en wil dan ook juist de werking van markten versterken en, waar nodig, aanvullen. Zie ook de beleidsdoorlichting concurrentie, waar dit punt nog nader wordt toegelicht.

Zoals uit bijvoorbeeld de actiepunten van de groeibrief blijkt, is structurele economische groei een verantwoordelijkheid van veel spelers en partijen. Ook binnen de Rijksoverheid zijn veel spelers verantwoordelijk voor een deel van de acties die moeten leiden tot een hogere structurele groei. De directie AEP heeft hierin vooral een initiërende, agenderende en adviserende rol en is niet verantwoordelijk voor een specifiek beleidsveld.

⁹ Ministeries van EZ en SZW, “Kiezen voor groei, welvaart voor nu en later”, Den Haag, juli 2004.

4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

De aard van de problematiek maakt dat, vanuit het subsidiariteitsbeginsel geredeneerd, de meeste aangrijpingspunten om de duurzame en structurele economische groei te bevorderen zich op nationaal en internationaal niveau bevinden. Anders gesteld gaat het om problemen waarbij de externe effecten de decentrale overheden overstijgen, maar niet de nationale, en waar niet of nauwelijks EU-schaalvoordelen aan zijn verbonden. Zo vinden de onder 2 genoemde belemmeringen voor arbeidsproductiviteitsgroei hun oorzaak voor een belangrijk deel in instituties op landelijk niveau of zelfs internationaal niveau. Het zijn dan ook deze instituties die het aandachtspunt vormen van het economische beleid.

Daarmee is niet gezegd dat niet ook andere actoren een belangrijke bijdrage aan de uitdaging leveren. Zo draagt de EU op communautair niveau bij aan verwezenlijking van de doelstelling door bijvoorbeeld een goed werkende Interne Markt (zie Operationeel doel B). En decentrale overheden dragen op hun beurt bijvoorbeeld bij door middel van hun activiteiten in het kader het activerende arbeidsmarktbeleid (denk aan de Wet Werk en Bijstand) en door het aantrekkelijk maken/houden van het vestigingsklimaat op regionaal en lokaal niveau.

Zoals al eerder gememoreerd is de directie AEP slechts één van vele spelers die bepalend zijn voor de structurele economische groei in Nederland. Ieder van deze spelers heeft zijn eigen taakgebied en verantwoordelijkheden. De directie Algemene Economische Politiek bewaakt het algemeen economisch klimaat in Nederland, initieert en coördineert strategische vernieuwing binnen EZ en informeert en adviseert de bewindslieden en ambtelijke top van EZ zodat deze optimaal kunnen bijdragen aan duurzame economische groei in Nederland.

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Het doel van het ministerie van Economische zaken is duurzame en structurele economische groei. Daar is een streefwaarde aan gekoppeld van 2½% structurele economische groei, waarvan 2% productiviteitsgroei en ½% bevolkingsgroei. De overheid richt zich niet op de bevolkingsgroei maar op twee algemene variabelen (zie ook vraag 2 en 3):

- Verbeteren arbeidsparticipatie
- Verhogen van de groei van de arbeidsproductiviteit

Deze algemene variabelen leiden voor AEP tot de volgende strategische doelstellingen:

- Het bewaken van de macro-economische en budgettaire stabiliteit, vergroting van de arbeidsparticipatie en terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid;
- Het begeleiden en waar nodig initiëren van activiteiten in het kader van het beleid gericht op structurele hervorming van de Nederlandse economie;
- Het bevorderen van efficiëntie en innovativiteit in de Nederlandse en Europese economie, met name in de (semi)publieke sectoren. Vaak wordt deze taak in nauwe samenwerking met andere departementsonderdelen vervuld;
- Het aanjagen en coördineren van de strategische beleidsvorming van EZ. Deze taak impliceert ook het onderhouden van netwerken met andere departementen en onderzoeksinstellingen;
- Het coördineren van het fiscale beleid in het departement.

Deze strategische doelstellingen zijn niet kwantitatief. Dat is niet mogelijk vanwege de aard van de problematiek en de werkzaamheden van de directie AEP. Zo zijn er meerdere overheidsinstellingen verantwoordelijk voor een aantal van deze doelstellingen, ieder vanuit respectievelijke beleidsvelden, waardoor causale verbanden niet te leggen zijn. Het is de taak van de directie AEP om binnen haar eigen verantwoordelijkheid bij te dragen aan de gedachtevorming en de formulering van beleid op alle genoemde economische terreinen. De directie AEP doet dat door kennis van de economische wetenschap toe te passen op actuele beleidsvraagstukken. Deze inbreng is van wezenlijk belang.

6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

De directie AEP kent in wezen twee instrumenten: de inzet van personeel (apparaat) en het onderzoeksbudget. Deze instrumenten worden op verschillende wijze ingezet ter bevordering van de structurele economische groei.

Specifieke AEP dossiers, die ook als instrumenten aan te merken zijn:

- Coördinatie van interdepartementale visievorming en beleidsontwikkeling in de Centrale Economische Commissie (CEC). EZ voert het secretariaat van de CEC.
- Bewaken van de voortgang van het Nationale Hervormingsprogramma 2005-2008 (NHP) en het opstellen van een implementatierapport over het NHP. In het NHP is aangegeven welke beleidsmaatregelen Nederland hiervoor inzet. Het kabinet heeft het Nederlandse NHP in oktober 2005 besproken met de Tweede Kamer en daarna gezonden aan de Europese Commissie. Het eerste implementatierapport is afgelopen najaar naar de Tweede Kamer en de Europese Commissie verzonden¹⁰.
- Monitoren van de uitvoering van de beleidsmaatregelen die in de nota “Kiezen voor groei” (“Groeibrief”) zijn aangekondigd. In de Groeibrief zijn 19 concrete actiepunten geformuleerd. Met het uitvoeren van de acties uit de Groeibrief wordt beoogd ook de doelstellingen te verwezenlijken die zijn gesteld in het kader van de Lissabonagenda.
- AEP levert de co-secretaris van de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), een onderraad van de Ministerraad, en voert het secretariaat van de Commissie voor Economische Aangelegenheden, het voorbereidend ambtelijk voorportaal van de REA.
- AEP is de ‘chief economist’ van het Ministerie van Economische Zaken. In die hoedanigheid adviseert het de politieke en ambtelijke top in allerhande economische vraagstukken, zowel op regelmatige basis, bijvoorbeeld met conjunctuurberichten, als op incidentele basis, bijvoorbeeld bij een zeer sterke stijging van de olieprijs.

Verder gebruikt AEP vooral het instrument interventie en richt het zich daarbij op beleidsdossiers die van belang zijn voor het (structurele) groeivermogen, maar waarvan de directe beleidsverantwoordelijkheid bij andere ministeries ligt. Concrete voorbeelden van dergelijke dossiers die de aandacht van EZ hebben gekregen in 2005/2006, zijn:

- Ter bevordering participatie: WW duur verkorting, introductie WIA, verruiming mogelijkheden kinderopvang, afschaffen fiscale bevordering van vervroegd uitreden, migratie en prepensioen. Op deze dossiers wordt nauw samengewerkt met onder meer het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ter bevordering productiviteit: hoger onderwijs, ordening woningmarkt, investeringen in fysieke infrastructuur, inzet op kennis en innovatie, vergroten mogelijkheden voor kenniswerkers. Op veel van deze dossiers wordt een bijdrage geleverd aan departementsbrede projectgroepen. Voorbeelden daarvan zijn de projectgroepen op het gebied van zorg, hoger onderwijs, woningmarkt, mobiliteit, kennismigranten en de markt voor persoonlijke diensverlening. Op al deze dossiers wordt nauw samengewerkt met de andere betrokken departementen. Ook op het gebied van de fiscaliteit is AEP betrokken en wordt nauw samengewerkt met het ministerie van Financiën. De directie neemt deel aan de studiegroepen als de studiegroep begrotingsruimte. Voor de herijking van het EZ-instrumentarium verzorgde de directie AEP de economische analyses.

¹⁰ Kamerstukken II, 2006-2007, 21501-20 nr.323

Andere instrumenten van de directie AEP zijn de coördinerende taken op het gebied van bevordering van de structurele economische groei. Zo heeft de directie het secretariaat gevoerd van de Taskforce Sociale Innovatie en verzorgt de directie de begeleiding vanuit Nederland van het OESO landenexamen.

Om al deze taken optimaal te kunnen uitvoeren en te kunnen komen met actuele en terzake doende adviezen, besteedt de directie AEP ook veel tijd aan verdieping en onderzoek en zet het regelmatig extern onderzoek uit. Ook kan onderzoek worden gebruikt om bepaalde zaken op de agenda te zetten.

7. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

Het effect van de instrumenten op de hoofddoelstelling is moeilijk te meten. Er is geen direct causaal verband tussen de activiteiten van AEP en de structurele economische groei van Nederland. Ook bij de onderstaande doelstellingen is de exacte toegevoegde waarde doorgaans niet of nauwelijks hard te maken. Toch zijn er zeker resultaten te melden. Per subdoelstelling melden we een aantal tastbare resultaten.

- *Het bewaken van de macro-economische en budgettaire stabiliteit, vergroting van de arbeidsparticipatie en terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid;*
Meer en langer werken. Dit waren belangrijke elementen uit de beleidsagenda van het kabinet; en omvat dan ook forse hervormingen in de sociale zekerheid. Mede op basis van EZ-interventies zijn belangrijke hervormingen in de steigers gezet, in lijn met de vanuit DGEP geëntameerde Groeibrief: ontwerp van de nieuwe pensioenwet, VUT/Prepensioen/levensloop (VPL), WW, WAO, ontslagrecht en kinderopvang. Zo heeft op 1 juli de Tweede Kamer ingestemd met de WIA, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, is in juni de nieuwe pensioenwet naar de Raad van State gestuurd en heeft het kabinet besloten het unanieme advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de toekomst van de Werkloosheidswet (WW) te volgen en ermee ingestemd de voorstellen van de SER uit te werken in wetgeving. De 12^e studiegroep begrotingsruimte, waarin AEP vertegenwoordigd was, is met adviezen gekomen voor houdbare overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing.
- *Het begeleiden en waar nodig initiëren van activiteiten in het kader van het beleid gericht op structurele hervorming van de Nederlandse economie;*
Op een flink aantal van de hierboven genoemde onderwerpen heeft AEP activiteiten begeleid en geïnitieerd. Zo heeft de directie een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de ‘Groeibrief’. Deze brief vormde een additioneel pakket aan structurele hervormingen bovenop de initiële hervormingsagenda van dit kabinet. AEP voert het secretariaat van de CEC, een belangrijk ambtelijk voorportaal dat onder meer voor iedere Kabinetsformatie met een gezaghebbend advies komt. Veel economisch beleid vindt zijn weg via de REA en het voorportaal CEA. AEP coördineert als co-secretaris de REA en voert het secretariaat van de CEA.
- *Het bevorderen van efficiëntie en innovativiteit in de Nederlandse en Europese economie, met name in de (semi)publieke sectoren. Vaak wordt deze taak in nauwe samenwerking met andere departementsonderdelen vervuld;*
AEP heeft, evenals bijvoorbeeld de directie Marktwerving, meegewerkt aan de totstandkoming van de nieuwe Zorgverzekeringswet en is nauw betrokken geweest bij de voorbereidingen van de Wet Marktordening Gezondheidszorg op grond waarvan de Zorgautoriteit opgericht gaat worden. Ook heeft AEP het secretariaat gevoerd van de Taskforce Sociale Innovatie, dat op 4 juli 2005 met zijn eindrapport is gekomen¹¹. AEP heeft in nauwe samenwerking met de directie EIS gewerkt aan het Nationaal Hervormings Programma (NHP), dat in september 2005 aan de Kamer is gestuurd. Iedere lidstaat heeft een NHP opgesteld in het kader van de ‘Lissabonstrategie’.

¹¹ Taskforce Sociale Innovatie, “Sociale Innovatie, de andere dimensie”, Den Haag, 4 juli 2005.

- Het aanjagen en coördineren van de strategische beleidsvorming van EZ. Deze taak impliceert ook het onderhouden van netwerken met andere departementen en onderzoeksinstellingen;*

AEP draagt regelmatig bij aan inhoudelijke discussies over economisch actuele en ter zaken doende onderwerpen. Zo heeft de directie in samenwerking met andere partijen gewerkt aan een boekwerk over productiviteitsgroei¹², waarin een dieper inzicht wordt verkregen over de factoren achter productiviteitsgroei alsmede waarin beleidsaanbevelingen worden gedaan. Ook heeft de directie enkele ESB dossiers begeleid, zoals de dossiers over duurzaamheid¹³ en sterke markt, sterke overheid¹⁴. Deze dossiers geven de laatste stand van denken weer op de genoemde aandachtsgebieden. AEP heeft een onderzoek laten doen naar Nationale Kampioenenbeleid¹⁵, waaruit is gebleken dat het voeren van Nationale Kampioenenbeleid niet zinvol is. AEP heeft samen met de directie SO&I de studie ‘fostering excellence’¹⁶ uitgebracht, waarin aandacht wordt gevestigd op het belang van het hebben en ruimte geven aan excellente ondernemingen. De directie heeft, samen met het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken en het ministerie van Financiën, wetenschappers een boek laten schrijven over de borging van publieke belangen¹⁷. Deze studie laat, vanuit de economische theorie beredeneert, zien wanneer iets een publiek belang is. Vanuit deze studie kan beredeneert worden wanneer ingrijpen van de overheid in de economie zinvol en gewenst is. Ook heeft AEP het landenexamen van de OECD van Nederland begeleid. In het landenexamen heeft de OESO, zoals gebruikelijk, aanbevelingen gedaan voor economisch beleid. Een goed voorbeeld van het schrijven van een agenderend artikel over een actueel onderwerp is het in juni gepubliceerde artikel¹⁸ van AEP-medewerkers over de vergrijzingsproblematiek, waarin een bijdrage geleverd wordt aan de inhoudelijke discussie over hoe de vergrijzing betaalbaar te maken.
- Het coördineren van het fiscale beleid in het departement.*

AEP heeft, samen met andere EZ directies, een belangrijke rol gespeeld in bij het op de agenda zetten van de VPB verlaging en was een belangrijk aanspreekpunt bij de totstandkoming van de nota ‘Werken aan Winst’. Daarbij had AEP zowel een coördinerende als een initiërende rol. Ook op andere terreinen levert AEP fiscale adviezen aan andere directies binnen EZ.

¹² Gelauff e.a., “Fostering Productivity, patterns, determinants and policy implications”, contributions to economic analysis nr. 263, Elsevier, 2004.

¹³ Zie ESB dossier 4461, 2 juni 2005

¹⁴ Zie ESB dossier 4464, 30 juni 2005

¹⁵ Baarsma et al, “Diamonds are forever? The welfare effects of national championspolicy”, SEO en Pricewaterhousecoopers, september 2005

¹⁶ “Fostering Excellence: Challenges for productivity growth in Europe”, studie van het ministerie van Economische Zaken op basis van onderzoek van Bart van Ark, Eric Bartelsman en McKinsey&Company t.b.v. informele Raad voor het concurrentievermogen, juli 2004

¹⁷ Teulings, Bovenberg en Van Dalen, “De Calculus van het Publieke Belang”, augustus 2003.

¹⁸ Verheule en Van der Waarden, “Maak meedoen van ouderen makkelijker en aantrekkelijker”, volkskrant 08-06-2006.

8. Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

De budgetten van AEP vallen onder de apparaatsbudgetten¹⁹. In het overzicht staan de budgetten voor personeel en onderzoek die naar rato toegerekend zijn aan AEP. De personeelskosten zijn de afgelopen jaren afgenomen bij AEP. Overigens ligt de directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid bij de afzonderlijke vakdepartementen. Voor zover het beleid op het terrein van EZ ligt, komt het aan de orde bij de andere operationele doelen van beleidsartikel 1 of bij de andere beleidsartikelen.

Budgetten operationeel doel A	2003	2004	2005
Personeel Algemeen Economische Politiek (AEP)	2.180	1.980	1.760
Opdrachten en onderzoek AEP	635	818	672
Totaal	2.815	2.798	2.432

¹⁹ In het werkplan van DGEP worden de fte's aan de onderwerpen toebedeeld.

**OPERATIONEEL DOEL C:
Optimale marktordening en mededinging bevorderen**

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?

Het belangrijkste probleem dat de aanleiding vormt voor het marktordenings- en mededingingsbeleid is gebrek aan concurrentie op de producten- en dienstenmarkten in Nederland. Op gebrekkig werkende markten wordt niet de optimale uitkomst behaald. Producenten worden niet of niet voldoende geprikkeld om een zo gunstig mogelijke verhouding tussen hoeveelheid, prijs en kwaliteit te bereiken, door bijvoorbeeld efficiëntieverbetering of innovatie. Wanneer de uitkomsten niet optimaal zijn betekent dit dat financiële middelen en grondstoffen verloren raken die niet of beter voor andere doeleinden gebruikt hadden kunnen worden. Dit heeft negatieve invloed op de productiviteitsgroei. De maatschappij is niet gebaat bij overproductie en kunstmatig hoog gehouden prijzen.

In 1997 is een ex ante raming gemaakt²⁰ van het marktpotentieel in bepaalde sectoren, zie tabel 1. Hieruit bleek dat flinke welvaartswinst te boeken was wanneer de concurrentie bevorderd zou worden, met name in de telecom sector.

Tabel 1 Ex ante effectramingen voor vijf sleutelgebieden in Nederland (1997)

Sector	Prijseffect (%)	Volume-effect inclusief innovatie (%)	Allocatieverlies (% toegevoegde waarde)
Telecom	18	39	45
Elektriciteit	11	11	25
Luchtvaart	3	4	8
Distributie en detailhandel	4	5	7
Wegtransport	5	1	5

Ook de OESO constateert in 2004 dat het versterken van concurrentie waarschijnlijk de meest doeltreffende manier is om de Nederlandse productiviteitsgroei te verbeteren.²¹

²⁰ Haffner & Van Bergeijk, 1997b, In: Van Bergeijk, P.A.G., S. Bremer, Modern markttoezicht in Nederland, Economisch Statistische Berichten, 30 juni 2005.

²¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Economic Survey of the Netherlands, mei 2004.

2. Wat was de oorzaak van het probleem?

Gebrek aan concurrentie kan veroorzaakt worden door de structuur van de markt, bijvoorbeeld omdat er te hoge toetredingsbarrières zijn of omdat er teveel beperkende regelgeving is (ordening). Tevens kan een gebrek aan concurrentie veroorzaakt worden door gedrag van marktpartijen, zoals misbruik van marktmacht of mededingingsbeperkende afspraken (mededinging).

In Nederland zijn er 3 belangrijke oorzaken te onderscheiden voor het gebrek aan concurrentie de afgelopen jaren:

- Een aanzienlijk aantal sectoren was collectief georganiseerd, waardoor er weinig mogelijkheden waren voor toetreding van andere bedrijven of andere marktprikkels (bijvoorbeeld in de sectoren post en telecom).
- In de sectoren die niet collectief georganiseerd waren werden mededingingsbeperkende afspraken gemaakt, ‘Nederland kartelland’ (bijvoorbeeld in de Bouwsector).
- Nederland werd jarenlang gekenmerkt door grote mate van overheidsingrijpen met als gevolg dat er veel beperkende regelgeving is ontstaan, ‘corporatistisch Nederland’ (bijvoorbeeld in de woningbouw)²².

In de afgelopen 20 à 25 jaar is een groot aantal hervormingen in gang gezet en doorgevoerd. Staatsbedrijven (o.a. DSM) zijn geprivatiseerd en taken van de Rijksoverheid zijn op afstand gezet (o.a. SDU). Het interdepartementale project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft in de jaren '90 een groot aantal sectoren kritisch doorgelicht op onnodige regels die de welvaart belemmerden. Mede door MDW en Europese ontwikkelingen zijn er steeds meer maatregelen getroffen om de concurrentie in sectoren te vergroten, bijvoorbeeld liberalisering van de telecommunicatie ('98) en de invoer van de nieuwe Mededingingswet ('98). Er is dus al veel veranderd in de afgelopen jaren, maar er zijn nog steeds sectoren in Nederland waar de markt niet optimaal werkt, hetzij door concurrentie belemmeringen in de structuur van de markt, hetzij door concurrentie beperkend gedrag.

²² Brinkhorst, L.J., Sterke markt, sterke overheid, In: Economisch Statistische Berichten, 30 juni 2005

3. Waaron rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Concurrentie komt niet altijd vanzelf tot stand. Allereerst kunnen markten falen, bijvoorbeeld door mededinging beperkende afspraken en misbruik van economische marktmacht. De overheid treedt op om dit te voorkomen. Daarnaast is er soms geen concurrentie mogelijk door beperkende regelgeving of de wijze waarop een sector is georganiseerd. Een sterk gereguleerde markt kan enerzijds de structuur van de markt beïnvloeden omdat er toetredingsbelemmeringen kunnen ontstaan en anderzijds het gedrag van de spelers op de markt (worden de partijen wel voldoende geprikkeld om vraag uit te oefenen?). EZ tracht deze markt belemmerende effecten van beleid aan te pakken.

Daarnaast is bij de introductie van marktwerking in van oudsher publieke sectoren de rol van de overheid van belang omdat de gevestigde partijen zich vaak zullen verzetten tegen het opgeven van hun bevoorrechte positie²³, en publieke belangen goed moeten worden gedefinieerd en geborgd. Hierbij is vaak wel een verschil tussen de rol van de overheid op korte termijn en de rol van de overheid op lange termijn. Op korte termijn heeft de overheid een meer sturende rol om marktprikkels te introduceren en te stimuleren dat er genoeg spelers toetreden op de markt, op lange termijn krijgt de overheid vaak een meer toezichhoudende rol.

²³ Oosterwijk, J.W., Naar een open economie, In: Economisch Statistische Berichten, januari 2006.

4. Waaron lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het tegengaan van concurrentie beperkend gedrag (bijvoorbeeld kartelvorming) is geregeld in het mededingingsbeleid. Het mededingingsbeleid is zowel op Europees niveau (wanneer sprake van interstatelijk effect) als op nationaal niveau geregeld. Artikel 81 van het Europees Verdrag verbiedt ondernemingen kartelafspraken te maken met interstatelijk effect. Artikel 82 Europees Verdrag verbiedt ondernemingen misbruik te maken van een economische machtspositie met interstatelijk effect. De toepassing van het Verdrag is in een Verordening (Verordening 1/2003) uitgewerkt. Voor verschillende onderwerpen zijn de verdragsteksten verduidelijkt (vaak codificatie van rechtspraak van het Europees Hof van Justitie). Om te zorgen dat ondernemingen niet door middel van een fusie de mededinging kunnen beperken toetst de Europese Commissie fusies waarvan wordt aangenomen dat zij een interstatelijk effect kunnen hebben (Verordening 139/2004).

Daarnaast zijn op nationaal niveau regels opgesteld voor misbruik van een economische machtspositie zonder interstatelijk effect en het verbod op kartelafspraken zonder interstatelijk effect. Het Nederlands mededingingsbeleid is sterk geënt op het Europese beleid. Fusies waarbij geen sprake is van interstatelijk effect worden getoetst op nationaal niveau, door de Nederlandse mededingingsautoriteit. Sinds 1 mei 2004 kunnen nationale mededingingsautoriteiten, zoals in Nederland de NMa, naast de nationale mededingingsregels, ook het Europese mededingingsrecht handhaven als de nationale mededingingsautoriteit daarvoor het meest geschikt blijkt te zijn. Zo kan een kartel dat effect heeft op de Nederlandse, Deense en Duitse markt soms beter worden aangepakt door de mededingingsautoriteiten van die landen. Om consistentie in die decentrale toepassing van EG regels te bereiken is een netwerk van Europese mededingingsautoriteiten opgericht.

In sommige markten kan bij het streven naar een gezonde concurrentie niet worden volstaan met het generieke mededingingsbeleid. Bijvoorbeeld in markten met grote netwerkeffecten of markten die in transitie zijn. In dergelijke markten kunnen extra regelgeving en toezicht nodig zijn om tot effectieve marktwerking te komen. Dit wordt in sommige gevallen op Europees niveau geregeld, bijvoorbeeld in de energiesector en de telecomsector. Tevens zijn er sector specifieke regels op nationaal niveau, bijvoorbeeld in de zorgsector.

Het verbeteren van de structuur van de markten gebeurt door middel van het ordeningsbeleid. Voor de sectoren die op nationaal niveau georganiseerd zijn en waarbij geen interstatelijk verkeer is ligt de verantwoordelijkheid voor het ordeningsbeleid op Rijksniveau. Decentraal niveau leent zich hier meestal niet voor, omdat het over het algemeen wenselijk wordt geacht dat spelregels, voor bijvoorbeeld scholen of zorginstellingen, in heel Nederland gelijk zijn.

Ordening van sectoren gebeurt in sommige gevallen ook op Europees niveau (wanneer het om internationaal concurrerende markten gaat), met name bij netwerksectoren.

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De directie Marktwerking heeft zich tot doel gesteld om de concurrentie op de Nederlandse markten te versterken. De indicator die hierbij gehanteerd wordt is 'de concurrentie en de mate waarin overheidsbeleid dit versterkt of beperkt'.

Dit is een samengestelde indicator, met variabelen uit voornamelijk de volgende twee bronnen: het 'World Competitiveness Yearbook' (WCY) van het IMD en het 'Global Competitiveness Report' (GCR) van het World Economic Forum. Deze boeken komen elk jaar uit, geven rankings van landen en zijn gebaseerd op breed uitgezette enquêtes (en bieden daardoor recente informatie). De ranking-methode die voor de indicator gebruikt wordt is dezelfde als die in de bronnen.

De indicator zegt iets over de volgende zaken:

- Het bruto-effect (outcome) van het mededingingsbeleid (of de mate van concurrentie tussen bedrijven)
- aanwezigheid van versturende regelgeving
- verstoring van marktwerking door fraude (bij de overheid)
- aanbestedingsbeleid van de overheid

Deze aspecten komen terug in de gebruikte variabelen (enquêtevragen). Bij de eerste bullet gaat het dan bijvoorbeeld om vragen als: hoe effectief is het mededingingsbeleid in uw land (op een schaal van 1 tot 10), en: hoe sterk is de intensiteit van de concurrentie in uw land? Bij de tweede bullet is de vraagstelling: 'in hoeverre verstoort product en diensten regulering bedrijfsactiviteiten' relevant. In totaal worden 12 variabelen gebruikt. Alleen bij de laatste bullet (aanbestedingsbeleid) zijn geen enquêtegegevens, maar data gebruikt (de waarde van aanbestede opdrachten als % van het BBP).

De reden dat deze indicator uit deze relatief 'zachte' variabelen is opgebouwd, is het feit dat harde data, die ook nog internationaal vergelijkbaar zijn, slecht beschikbaar zijn. Een optimale indicator is het dus zeker niet. Een alternatief voor deze indicator zou zijn om naar variabelen als 'de marktaandeelen van de 4 grootste bedrijven' of de toe- en uittredingsdynamiek te kijken. Het lastige daarvan is dat generieke gegevens over het algemeen niet zoveel zeggen omdat concurrentie zich in markten afspeelt. En juist door ook subjectieve indicatoren als vragen over de kwaliteit van het beleid mee te nemen kan een redelijk actueel en realistisch beeld geschetst worden. Dat neemt echter niet weg dat de indicator subjectief is, en dat de score altijd relatief blijft: incidentele ontwikkelingen in landen kunnen grote effecten op de relatieve uitkomsten hebben. En het doel in Nederland kan bereikt worden omdat andere landen het relatief slechter gaan doen.

De streefwaarde van de indicator voor 2005 is dat Nederland een Top 5 positie behaalt in een selectie van 12 landen. Over het jaar 2004 had Nederland een 7^e positie achter Finland, Denemarken, Nieuw Zeeland, Verenigde Staten, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

6.1 Instrumenten

De instrumenten die zijn ingezet door Directie Marktwerking om concurrentie te bevorderen zijn onder te verdelen in vier groepen.

1. Wet- en regelgeving

Deze wetgeving creëert de juiste randvoorwaarden voor het goed functioneren van markten en voorkomt oneerlijke concurrentie en kartelvorming.

De *Mededingingswet* stelt regels ten aanzien van kartels, misbruik van een economische machtspositie en concentraties van ondernemingen, om gedragingen die de concurrentie beperken tegen te gaan. Met de Markt & Overheid-regels (M&O-regels), die opgenomen zullen worden in de Mededingingswet, wordt het bedrijfsleven beschermd tegen oneerlijke concurrentie door overheidsdiensten. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan klachten uit het bedrijfsleven dat overheidsbedrijven, zoals gemeentelijke plantsoen- en reinigingsdiensten en vervoersmaatschappijen, een concurrentievoordeel hebben op particuliere ondernemingen.

De *Aanbestedingswet* regelt dat de markten voor overheidsopdrachten worden opengesteld voor alle bedrijven gevestigd in de Europese Unie (EU) ongeacht hun nationaliteit. Een nationale overheid (aanbestedende dienst) of speciale sector bedrijf mag dus ondernemingen uit het eigen land niet bevoordelen bij opdrachten en alle aanbieders moeten een eerlijke kans hebben om de opdracht gegund te krijgen.

In de *Prijzenwet* zijn voorschriften vastgelegd voor de prijzen van goederen en diensten. Deze wet regelt onder andere de voorschriften op het gebied van de vaststelling en verhoging van prijzen.

Op grond van de *Waarborgwet* dienen alle gouden, zilveren en platina voorwerpen boven een bepaalde gewichtsdrempel en alvorens zij op de Nederlandse markt worden gebracht, gekeurd te worden en vervolgens voorzien te worden van één of meerdere stempelmerken. Uit de stempelmerken kan de consument het gehalte aan puur edelmetaal (hoeveelheid karaat) in een bepaalde voorwerp opmaken.

De *Winkeltijdenwet* reguleert de winkeltijden in Nederland. Een deel van de bevoegdheden op dit vlak, met name ten aanzien van de zondag, wordt door de wet gedelegeerd aan gemeenten.

De *IJkwet* (die in de toekomst vervangen zal worden door de *Metrologiewet*) geeft voorschriften voor meeteenheden, standaarden en meetinstrumenten. Hiermee is de eerlijkheid in de handel gediend en kunnen zowel consumenten als handelspartijen vertrouwen hebben in het meetresultaat.

2. Interventies

Meedenken met en beïnvloeding van de beleidsontwikkeling van andere departementen om binnen deze beleidsterreinen tot betere marktwerking te komen. Dit gebeurt in verschillende

sectoren, bijvoorbeeld in de zorg, het hoger onderwijs, financiële markten en bij vrije beroepen.

3. Interdepartementale samenwerking en afstemming

- Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM)
- Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en certificatie (ICN)

De ICM (sinds augustus 2006 opgegaan in CEA) versterkt interdepartementale afstemming en samenwerking op het vlak van marktordening en economische regulering. Het is een ambtelijk voorportaal voor de REA (onderraad van de Ministerraad) en bereidt politieke besluitvorming voor.

De ICN coördineert het beleid inzake het gebruik van de zelfreguleringsinstrumenten normalisatie, certificatie en accreditatie door de overheid.

4. Kennis delen en onderzoek

- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KCOV)
- Economics Network for Competition and Regulation (ENCORE)

Het KCOV is op verzoek van de Tweede Kamer opgericht om het lerend vermogen van de overheid t.a.v. marktordening te vergroten. Het KCOV stimuleert gezamenlijke ontwikkeling en uitwisseling van kennis tussen ministeries, toezichthouders en wetenschap. Het KCOV is opgezet als een interdepartementale organisatie en wordt aangestuurd door de ICM. Het secretariaat van het Kenniscentrum is ondergebracht bij EZ.

ENCORE is een platform voor het bevorderen van de interactie tussen wetenschap en beleid op het gebied van de economie van regulering en concurrentie. ENCORE wordt door EZ, NMa en OPTA gesubsidieerd.

6.2 Samenhang en overlap instrumenten

Er zijn zowel instrumenten gericht op het gedrag van spelers op de markt (mededinging), de mededingingswet en de aanbestedingswet, als instrumenten gericht op de structuur van de markt (ordening), onder andere interventies. Mededingingsinstrumenten en ordeningsinstrumenten complementeren elkaar en kunnen (alleen) gezamenlijk zorgen voor optimale concurrentie.

Daarbij is er samenhang tussen de verschillende instrumentgroepen. De wetgeving creëert de juiste randvoorwaarden voor het goed functioneren van markten en voorkomt oneerlijke concurrentie en kartels. Via interventies wordt geprobeerd concurrentie te bevorderen in het beleid van andere departementen. De ICM en ICN zijn erop gericht om interdepartementale samenwerking en afstemming op het gebied van marktordening te bereiken. Ook het KCOV stimuleert samenwerking op dit terrein, maar dan via gezamenlijke kennisontwikkeling. Goed ordeningsbeleid en mededingingsbeleid vergt gedegen kennis. ENCORE zorgt ervoor dat ook de recente wetenschappelijke inzichten hierin meegenomen kunnen worden.

6.3 Uitvoering beleid

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Mededingingswet; zij handhaaft het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie en toetst fusies en overnames. Per 1 juli 2005 is de NMa definitief omgevormd tot Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). De NMa is hierdoor meer op afstand komen te staan van EZ, met name in individuele zaken. De Minister blijft wel politiek verantwoordelijk voor het mededingingsbeleid en het functioneren van de NMa in zijn algemeenheid. In *Global Competition Review*²⁴ heeft de NMa vier sterren gekregen in de 'Rating Enforcement' voor 2004. De NMa eindigt op een gedeelde derde plaats. Alleen de VS en Engeland worden hoger gewaardeerd.

*Enkele voorbeelden van NMA-optreden*²⁵

Bouw

In 2005 heeft de NMa alle lopende onderzoeken naar de bouwsector afgerond. Om de bouwfraude, de grootste kartelzaak ooit, te kunnen afronden heeft NMa een innovatief clementiebeleid met een versnelde sanctieprocedure ontwikkeld. De versnelde sanctieprocedures in de deelsectoren grond-, weg-, en waterbouw en Installatie zijn in 2005 voltooid. De overige versnelde en reguliere sanctieprocedures worden in de loop van 2006 afgerond.

Vrije beroepen

De NMa heeft belangrijke stappen gezet naar een uiteindelijke mededingingsrechtelijke beoordeling van de gedragsregels binnen de vrije beroepen. Er is een inventarisatie gemaakt van gedragsregels, naar aanleiding waarvan een dialoog is gevoerd met de beroepsgroepen. Daarnaast zijn de eerste bevindingen met betrekking tot het notariaat en de advocatuur ingebracht in door de Minister van Justitie ingestelde Commissies die de marktwerking voor deze beroepsgroepen moeten evalueren.

Financiële sector

De NMa houdt intensief toezicht op de financiële sector. Zowel door het monitoren van en rapporteren over concurrentie ontwikkelingen binnen de sector als door advisering, het geven van guidance via informele zienswijzen en het fusietoezicht. Het door Interpay verlagen van de tarieven voor pin-transacties is een resultaat dat mede een gevolg is van dit geïntensiveerd toezicht.

Het Nederlands Meetinstituut (NMI) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de IJkwet, oftewel het zorgdragen voor een metrologische infrastructuur. Dit betreft de volgende taken: beheer, onderhoud en ontwikkeling van Nederlandse meetstandaarden; testen en certificeren van meetmiddelen; toezicht houden op kwaliteit en gebruik van meetmiddelen. Via inbreng in internationale metrologische gremia streeft het NMI Europese en internationale harmonisatie van eisen aan meetinstrumenten na. Daarnaast houdt het NMI toezicht in het kader van de Waarborgwet, m.a.w. of de juweliers zich wel aan de verplichting in de wet houden.

De taken uit de IJkwet worden door verschillende dochters van het NMI uitgevoerd:

- NMI Certin: verantwoordelijk voor de keuringen van meetinstrumenten en certificatie van fabrikanten (op basis van profijtbeginsel door bedrijfsleven gefinancierd).
- Verispect: houdt toezicht op naleving van de IJkwet en de Waarborgwet.
- NMI VSL: verantwoordelijk voor het standaardenbeheer en verzorgt de herleidbaarheid naar internationale standaarden.

Daarnaast verzorgt het NMI technische inbreng in internationaal overleg in organisaties waar de Staat lid van is en verleent assistentie bij het opstellen van metrologische regelgeving.

Voor de uitvoer van de waarborgwet zijn er naast de toezichthouder (Verispect) twee onafhankelijke waarborginstellingen in Nederland, te weten:

²⁴ Global Competition Review, juni 2005.

²⁵ Jaarverslag NMa 2005

1. WaarborgHolland in Gouda, en
2. Edelmetaal Waarborg Nederland in Joure

Winkeliers (bijv. juweliers) mogen op grond van de Waarborgwet 1986 alleen edelmetalen voorwerpen (sieraden) verkopen als deze zijn gekeurd en gestempeld door een onafhankelijke waarborginstelling. De waarborginstelling beoordeelt het gehalte aan puur edelmetaal (14 of 18 karaat, enz).

Het Nederland Normalisatie-instituut (NEN) begeleidt het maken van nationale normen en bevordert toepassing daarvan, fungeert als kenniscentrum van internationale normen en draagt zorg voor een actieve Nederlandse inbreng bij (het totstandkomen van) internationale normen. Er is een overeenkomst met het NEN waarin EZ haar notificatietaak voor normen aan het NEN heeft opgedragen.

De Raad voor Accreditatie beoordeelt keurings- en certificatie-instellingen, laboratoria en inspectie-instellingen op betrouwbaarheid en competentie. De overheid heeft een overeenkomst met de RvA waarin is vastgelegd dat de RvA optreedt als Nederlandse nationale accreditatie-organisatie. Aan een aanwijzing van een instantie voor een wettelijk taak, ligt in principe een beoordeling van de Raad voor Accreditatie ten grondslag. Aan het gebruik van normalisatie, certificatie en accreditatie bij overheidsbeleid ligt geharmoniseerd Europees beleid en regelgeving ten grondslag.

Kenniscentrum Professioneel & Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers (PIANOo) draagt zorg voor een verdergaande professionalisering van aanbestedende diensten, zodat de aanbestedingsregels goed kunnen worden nageleefd. PIANOo wordt inhoudelijk aangestuurd door een stuurgroep die wordt voorgezeten door de Secretaris-generaal van EZ.

6.4 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

NMa

Voor de realisatie van haar doelstellingen stuurt de NMa zowel op output als op outcome. Het mogelijke effect van haar handelen is dan ook expliciet onderdeel van de prioriteitsafwegingen die binnen de NMa moeten worden gemaakt. Deze afwegingen worden geëvalueerd middels effectmeting (zie bijvoorbeeld de jaarverslagen). Deze aanpak draagt bij aan de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Er is bij de NMa geen kwantitatieve norm voorhanden met behulp waarvan kan worden vastgesteld of de verhouding tussen input en output optimaal is; vooral omdat bij een organisatie als NMa de kwaliteit van de output zo belangrijk is²⁶.

Wel zijn er de gangbare overzichten zoals het Werkplan, de Halfjaarrapportage, de Jaarrapportage en het Jaarverslag, waarover met EZ wordt gesproken en waaruit veel is af te leiden omtrent de doelmatigheid van de NMa. Voor het beheersen van de bedrijfsprocessen en het afleggen van verantwoording meet de NMa intern de 'polsslag' van de organisatie. Gekozen is voor de Balanced Scorecard om de score op kritieke succesfactoren (KSF) inzichtelijk te maken. De volgende succesfactoren worden daarbij onderkend:

- Realisatie werkplan. Het werkplan over 2005 is grotendeels gerealiseerd. Enkele cijfers omtrent belangrijke producten van de NMa:

- Concentratiemeldingen (vraagafhankelijk): 70 voorzien, 80 gerealiseerd (114%)

²⁶ Berenschot, Evaluatie mededingingswet, doelmatigheid handhaving M-wet, Utrecht, 2001

- Concentratievergunningen (vraagafhankelijk): 4 voorzien, 7 gerealiseerd (175%)
- Klachten (vraagafhankelijk): 225 voorzien, 174 gerealiseerd (77%)
- Bezwaren (na primaire fase): 60 voorzien, 53 gerealiseerd (88%)
- Sancties (na primaire fase): 8 + bouw voorzien, 8 + bouw (ruim 500) gerealiseerd (100%)

- Middelenbeheersing. Het gaat dan om de vergelijking van budget en realisatie. De rapportage van de NMa over 2005 laat zien dat de middelenbeheersing in orde is (een onderschrijding van Euro 408.117).

- Doorlooptijden. De NMa streeft ernaar om de doorlooptijden verder te bekorten. De doorlooptijden die zijn gebaseerd op wettelijke (fatale) termijn zijn in 2005 voor 100% gerealiseerd. De interne doorlooptijden die de NMa zelf stelt worden gemonitord en daar waar mogelijk bekort. De doorlooptijden van meerdere producten, zoals bezwaar en beroepzaken zijn echter (grotendeels) afhankelijk van de opstelling van betrokken partijen en de rechterlijke macht.

- Pro-actief handelen. De NMa streeft ernaar om meer pro-actief te handelen. Zij doet dit door gebruik te maken van de instrumentenmix die haar ter beschikking staat. Dit uit zich onder andere in een toename van richtsnoeren, complianceregelingen en voorlichting. Ook daarmee wordt outcome gegenereerd.

- Outcome. Ter illustratie kan een onderzoek naar de netto-baten van de regulering van het elektriciteitsnetwerk worden vermeld. Dit becijfert de verwachte baten hiervan voor de samenleving op bijna Euro 1,1 miljard gedurende de periode 2001-2006.

- Bekendheid NMa. De NMa streeft naar groeiende bekendheid en slaagt daarin. Het aantal vragen van journalisten is tussen 2002 en 2005 met 50% toegenomen. Er is ook sprake van een stijgende lijn in het aantal contacten met het publiek. In 2005 heeft de Informatielijn van de NMa 8% meer contacten gehad dan in 2004. De maatschappij weet de NMa dus steeds beter te vinden.

NMi

Met betrekking tot de doelmatigheid van de keuringen van meetmiddelen kan worden aangenomen dat de werkzaamheden doelmatig worden uitgevoerd. NMi Certin is in staat om op de Europese markt een goede positie te behouden. Van de wereldwijd afgegeven OIML-certificaten wordt ongeveer 60% door NMi Certin verstrekt. Ten aanzien van toezicht op de naleving van de wet (Verispect) zijn op dit moment prestatie-indicatoren afgesproken op basis waarvan na een eerste periode van vier jaar een duidelijker beeld gegeven kan worden over de doelmatigheid van het toezicht. Het beheer van de standaarden (NMi VSL) gebeurt in vergelijking met andere zusterorganisaties, zoals de Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) in Duitsland en de National Physical Laboratory (NPL) in Engeland, op doelmatige wijze: met minder mensen beheert NMI VSL niet alleen meer, maar ook een grotere variëteit aan standaarden dan de PTB en NPL.

NEN en RvA

NEN en RvA zijn private partijen die slechts in zeer kleine mate (3% van de totale omzet bij beide) voorzieningen vanuit de directie Marktwerking krijgen als vergoeding voor het uitvoeren van een publieke taak. In generieke zin is de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bij NEN en RvA geen verantwoordelijkheid van de overheid. Daar waar de overheid wel verantwoordelijkheid heeft, of zich verantwoordelijkheid toerekent, is voorzien in eisenstellende overeenkomsten dan wel in voorwaarden bij subsidieverlening. De overeenkomst Staat-RvA wijst de RvA aan als enige partij die accreditatie uitvoert, op basis waarvan de overheid keuringsinstellingen met een wettelijke taak aanwijst. Kwaliteit en

doelmatigheid van de RvA moeten daarom geborgd zijn. In de overeenkomst Staat-RvA zijn daarvoor prestatie-indicatoren opgenomen die ook dienen voor de evaluatie van de overeenkomst.

Over de doelmatigheid van de organisatie NEN kan geen oordeel gegeven worden. Wel is NEN ISO-9000 gecertificeerd voor het primaire proces

PIANOo

PIANOo is op 10 oktober 2005 in werking getreden en is nog in de opstartfase. Het is daarom moeilijk al iets over doelmatigheid te zeggen. PIANOo stelt uiterlijk 1 maart 2008 een evaluatierapport op waarin aandacht wordt besteed aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar taakvervulling. Dit rapport dient goed gekeurd te worden door de Stuurgroep van PIANOo.

7. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?

7.1 Effecten

De streefwaarde die voor 2005 gesteld is dat Nederland een Top 5 positie behaalt in een selectie van 12 landen. Dat betekent dat Nederland minimaal twee plaatsen onhoog moest gaan ten opzichte van de 7^e positie in 2004. Uiteindelijk behaalde Nederland over 2005 een 6^e positie achter Nieuw Zeeland, Finland, Denemarken, de VS en het VK. Nederland scoort ongeveer gelijk aan het VK. De streefwaarde is hiermee niet gehaald, maar de positie is wel verbeterd ten opzichte van 2004. De verbetering die in 2005 is opgetreden, heeft met name betrekking op het oordeel over de effectiviteit van mededingingswetgeving en de kwaliteit van regelgeving. Dit zijn ook de variabelen waarop Nederland in het algemeen relatief goed scoort ten opzichte van andere landen.

Het netto-effect van concurrentie op de maatschappij is echter moeilijk meetbaar. Er zijn weliswaar veel studies gedaan die effecten van meer marktwerking en concurrentie voorspelden, maar achteraf bleek dit veelal moeilijk te meten. Wel zijn enkele pogingen ondernomen. De OESO schat de effecten van structurele hervormingen in de richting van meer marktwerking (o.a. wegnemen van barrières voor concurrentie) in de EU op 2-3½ % extra BBP-groei per hoofd van de bevolking²⁷. De Europese Centrale Bank laat zien dat dergelijke structurele hervormingen in netwerksectoren positieve effecten hebben op de prijsontwikkeling²⁸; zowel permanent lagere prijzen als meer convergentie tussen prijzen in verschillende EU-lidstaten.

Hieronder zal nog apart worden ingegaan op de effecten van het mededingingsinstrumentarium en het ordeningsinstrumentarium op de doelstelling om de concurrentie te versterken.

Mededinging

De NMa heeft in haar Jaarverslag 2004, als eerste Europese mededingingsautoriteit, voorzichtige ramingen van de effecten van algemeen mededingingstoezicht gekwantificeerd. Hierbij werd de betrokken omzet geconfronteerd met een geraamde prijsstijging ten gevolge van een overtreding van de Mededingingswet. De schatting die hieruit volgde was dat in de periode 2002-2004 door algemeen mededingingstoezicht €900 miljoen aan concurrentievervalsingen is voorkomen en/of gestopt in Nederland²⁹.

Onderzoekers Van Bergeijk en Bremer hebben deze cijfers van 2004 tevens door getrokken naar sectorspecifieke toezichthouders en komen op een effect van bijna €2 miljard euro aan voorkomen consumentenverlies in de periode van 2002-2004³⁰.

Het is echter zeer complex om alle effecten van mededingingstoezicht te weeg te kwantificeren. Sommige effecten zijn bijvoorbeeld pas op de middellange termijn zichtbaar.

²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, The benefits of liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: the case of the United States and the European Union, mei 2005.

²⁸ Europese centrale bank, Price effects of regulatory reform in selected network industries, maart 2001.

²⁹ In het Jaarverslag van 2005 zijn correcties doorgevoerd op grond van voortschrijdend inzicht in de bezwaarfase of na rechtelijke toetsing, in totaal circa €30 miljoen.

³⁰ Van Bergeijk, P.A.G. en S. Bremer (2005), Modern markttoezicht in Nederland, in: ESB 30 juni 2005, p.3 t/m 6.

Zo is op de middellange termijn waarschijnlijk het positieve effect van de marktdynamiek op de arbeidsproductiviteit een belangrijk gevolg van gezonde concurrentie-verhoudingen³¹.

Naast deze directe effecten is het anticipatie-effect van de mededingingswet waarschijnlijk groot. Het feit dat kartels streng worden aangepakt zal ervoor gezorgd hebben dat het aantal kartels is afgenomen, of dat er minder nieuwe kartels zijn opgezet.

Uit recent onderzoek van Twijnstra Gudde³² komt naar voren dat er ten aanzien van voorgenomen concentraties een belangrijk anticiperend effect is. Minimaal 12% van de oorspronkelijke initiatieven om te concentreren gaat vanwege anticipatie-effect door in gewijzigde vorm en minimaal 6 % wordt vanwege het anticipatie-effect afgeblazen.

Ordening

De afgelopen jaren heeft de Directie Marktwerking (MW) mee gewerkt aan de verbetering van de ordening van diverse sectoren om hiermee de concurrentie in Nederland te versterken. Een niet-uitputtend overzicht: MW heeft stevig bijgedragen aan de herziening van het zorgstelsel dat 1 januari 2006 in werking is getreden. Daarnaast is MW nauw betrokken geweest bij de voorbereidingen van de Wet Marktordering Gezondheidszorg op grond waarvan de Zorgautoriteit is opgericht. Tevens heeft EZ geparticipeerd in het IBO AWBZ. Op het gebied van onderwijs heeft MW meegewerkt aan de uitwerking van experimenten met een Open Bestel, welke in 2007 zullen starten. Ten aanzien van vrije beroepen heeft EZ geparticipeerd in de commissie-Hammerstein, die in september 2005 een rapport heeft gepubliceerd met conclusies over de ingevoerde marktwerking in het notariaat. De commissie concludeerde dat er geen noodzaak is om tot herintroductie van tariefregulering over te gaan.

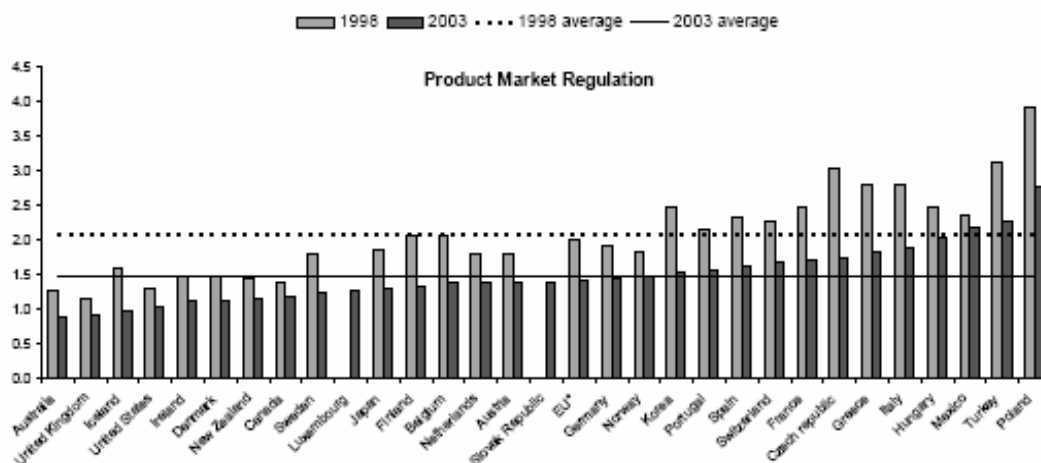
Het ordeningsinstrumentarium draagt dus in vele sectoren bij aan ordeningsverbeteringen. Het is echter moeilijk te kwantificeren in hoeverre deze ordeningsverbeteringen (en het effect van deze verbeteringen op de concurrentiekracht in een sector), een direct resultaat zijn van interventies en kennisontwikkeling van EZ.

Globaal kan t.a.v. effecten van ordeningsbeleid gezegd worden dat de ordening in Nederland tussen 1998 en 2003 flink verbeterd is. De OESO hanteert een aantal indicatoren om te meten in welke mate het beleid in een land concurrentie promoot of verhindert, de zogeheten “indicators of Product Market Regulation (PMR)”. In de figuur hieronder zie je overzicht van de algemene indicator³³.

³¹ Jaarverslag NMa 2005

³² Twynstra Gudde, *Nederlandse Mededingingsautoriteit, Onderzoek naar anticipatie op concentratiecontrole*, Amersfoort, 27 oktober 2005

³³ OECD, Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003, Economics department working papers no. 419, 2005.



Hieruit volgt dat in Nederland tussen 1998 en 2003 de mate van concurrentie belemmerende regelgeving is afgenomen. Vergeleken met andere landen is er echter nog wel wat verbetering mogelijk.

7.2 Andere beleidsterreinen

Directie Marktwerving bij EZ houdt zich bezig met het generieke mededingings- en orderingsbeleid en beheert de Mededingingswet. Daarnaast is er in vele sectorale wetten aandacht voor mededinging- en orderingsaspecten. Voorbeelden van dergelijke wetten die tot het EZ-terrein behoren zijn de Energiewet, de Gaswet en de Telecomwet. Ook diverse wetten die tot de primaire verantwoordelijkheid van andere departementen behoren borgen orderings- en mededingingsaspecten. Voorbeelden zijn de Zorgwet, de Wet personenvervoer en de Wet kinderopvang.

Voor wat betreft de uitvoering van het beleid geldt dat de NMa de generieke toezichthouder op de mededinging is en tevens is belast met het specifieke toezicht op de energie- en vervoermarkten. De NMa werkt samen met specifieke toezichthouders op het gebied van telecommunicatie en post (OPTA) en zorg (Zorgautoriteit). Deze samenwerking is vastgelegd in samenwerkingsprotocollen en regelt de onderlinge samenwerking en taakverdeling. Via samenwerking worden onderzoeken afgestemd zodat bedrijven niet dubbel belast worden en wordt geprofiteerd van de kwaliteit en kennis van de andere toezichthouder. Op 6 juni 2005 heeft de NMa een samenwerkingsprotocol afgesloten met het College Tarieven Gezondheidszorg / de Zorgautoriteit in oprichting. Verder heeft de NMa op het gebied van concentraties afspraken gemaakt met DNB in verband met concentraties in de financiële sector bij noodsituaties. De NMa heeft bij de presentatie van haar jaarverslag 2005 aangekondigd het initiatief te nemen om samen met andere toezichthouders te komen tot een Code Markttoezicht waarin afspraken worden gemaakt om, waar mogelijk, informatie onderling uit te wisselen. Hiermee kunnen de toezichthouders de wensen en belangen van ondernemers, consumenten, de politiek en de wetenschap nog beter op elkaar afstemmen en tegelijkertijd de administratieve lasten verminderen.

8. Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

8.1 Uitgaven directie Marktwerving m.b.t. operationeel doel C

Budgetten worden bij het ontstaan van een nieuw instrument ingeschat en voor die hoogte vrijgemaakt. Dit betreft veelal meerjarige schattingen, die een bepaalde gelijke hoogte hebben. Het basisbedrag is dus vaak meerjarig gelijk. Afhankelijk van het soort instrument komt daar jaarlijks een aantal aanpassingen op; standaard zijn loon- en prijsbijstellingen (LPB), een meerjarig ophoging van het budget voor loon- en prijsgevoelige instrumenten (bijv. Nmi). Overigens wordt in tijd van bezuinigingen deze LPB niet altijd uitgekeerd en al zeker niet tot de hoogte van de werkelijk loon- en prijsstijgingen. Daarnaast kunnen taken aan een instrument worden toegevoegd of juist afgenomen. Als NMI bijvoorbeeld extra toezichtstaken gaat doen, wordt het bedrag aan Nmi opgehoogd. Ook worden te behalen efficiëntiewinsten van de begrotingbedragen afgeboekt.

Indicatieve realisatiecijfers uitgaven op verplichtingenbasis (bedragen x €1000)

	2003	2004	2005
Personeel MW	4.230	3.380	3.320
Opdrachten en onderzoek MW	1.864	1.628	1.016
Opdrachten en onderzoek KCOV	227	242	52
Personeel NMa	18.209	18.773	18.743
Materieel NMa	9.329	9.342	12.179
Personeel DTe ³⁴	3.425	4.219	4.104
Materieel DTe	2.512	2.655	3.745
Bijdrage aan NMI	21.379	14.780	14.370
Raad van Deskundigen voor de Nationale Standaarden	130	69	55
PIANOo (Kenniscentrum aanbesteden)	-	-	659
Bijdrage aan Nederlands Normalisatie-instituut (NEN)	1.239	1.488	710
Bijdrage aan Raad voor Accreditatie	260	223	224
Totaal	62.804	56.799	59.177

Toelichting uitgaven

³⁴ DTe staat op de begroting van DG Economische Politiek, maar is een instrument van DG Energie & Telecom

Personeel

Tot 2005 maakte de directie Marktwerking nog deel uit van het DG Markt en Energie. In 2005 is het nieuwe DG Economische Politiek geformeerd.

In 2004 was er t.o.v. 2003 sprake van een forse afname van de personeelskosten. Dat kwam voor een deel door de verhoogde inzet t.b.v. het consumentenbeleid bij directie Marktwerking (zie de beleidsdoorlichting van operationeel doel D). Tevens was er in 2004 sprake van een relatief lage bezetting bij de directie. Als 2005 wordt gezien t.o.v. 2003 ligt de ontwikkeling van de personeelskosten van de directie totaal (beide operationele doelen) in lijn met die van de andere directies binnen het DG Economische Politiek.

Opdrachten en Onderzoek

Er worden jaarlijks zo'n 15 tot 20 onderzoeken uitgezet bij externe onderzoeksbureaus. Voor een deel gaat het om meer strategisch, kennisopbouwend onderzoek, zoals een onderzoek dat via experimentele economie kijkt naar gevolgen van keuze in de zorg voor gedrag van consumenten. Vaak wordt bij strategisch onderzoek ook het CPB gevraagd om onderzoek te doen. Een groot deel van het onderzoek is beleidsonderbouwend. Daarbij gaat het om vragen als wat is de omvang van de 'markt & overheid' problematiek, of internationale benchmark studies. Ook worden er regelmatig evaluaties uitgevoerd. Zo is de Mededingingswet in 2002 geëvalueerd en is in 2005 de evaluatie van de Winkeltijdenwet gestart.

De daling van het onderzoeksbudget van 2003 op 2004 heeft te maken met overheveling van taken van EZ naar Financiën. De projectdirectie administratieve lasten is daar toen naartoe verhuisd, terwijl er vooraf bij marktwerking veel onderzoek werd uitgevoerd op het gebied van administratieve lasten. In 2004 is veel budget besteed aan de onderzoeken die het traject naar een nieuwe aanbestedingswetgeving ondersteunden. Zo is een monitormethodiek ontwikkeld en een nulmeting naar de naleving van aanbestedingsregels.

Personeel NMa en DTe

Het budget voor personeel wordt bepaald op basis van de formatie van NMa/DTe. Het aantal benodigde formatieplaatsen en het niveau daarvan wordt beschreven in organisatie- en formatierapporten. Deze worden beoordeeld en vastgesteld door de departementsleiding van EZ. De inzet van het budget wordt jaarlijks toegelicht in een werkplan, dat eveneens wordt vastgesteld door de departementsleiding van EZ.

De afgelopen jaren zijn de formatie en het budget van de NMa tijdelijk verhoogd in verband met de extra werkzaamheden rond de bouwfraude. Dit heeft geleid tot een hogere realisatie van het personeel-budget. Tegelijkertijd is door wijzigingen in het EZ-rekeningschema in 2005 een aantal grootboekingen verschoven van personeel naar materieel. Hierdoor hebben ook in de realisaties verschuivingen plaatsgevonden van personeel (NMa en DTe) naar materieel (NMa en DTe). Dit heeft de bovenstaande stijging van de realisatie op personeel gecompenseerd waardoor in 2005 t.o.v. 2004 een iets lagere realisatie van het personeelsbudget heeft plaatsgevonden en een hogere realisatie van het materieel budget.

Materieel NMa en DTe

Dit betreft budget voor huisvesting, inventaris, pc's, etc. voor de NMa/DTe organisatie, plus budget voor het uitvoeren van onderzoeken (inhuur). De inzet van het budget wordt jaarlijks toegelicht in een werkplan, dat wordt vastgesteld door de departementsleiding van EZ. De budgetten voor materieel zijn tussen 2004 en 2005 sterk toegenomen vanwege een wijziging in het rekeningschema; een aantal grootboekingen (bijvoorbeeld inhuur Landsadvocaat) is verschoven van personeel naar materieel.

Het feit dat de NMa een ZBO is maakt voor de begroting niet uit. Alle ZBO's staan op de begroting, tenzij ze zelf middelen genereren en geen bijdrage van de overheid krijgen.

NMi

De bijdrage aan het NMi is als volgt opgebouwd (de bedragen kunnen per jaar iets verschillen):

-toezicht op de naleving van de IJkwet:	3,3 mln
-toezicht op de naleving van de Waarborgwet	0,3 mln
-beheer van standaarden	9,7 mln
-wettelijke assistentie en vertegenwoordiging	0,8 mln
-internationale overeenstemming*	0,3 mln

*Uit het begrotingsartikel worden ook een aantal financiële verplichtingen voldaan die voortvloeien uit internationale verdragen waar de Staat lid van is.

De bijdrage aan NMi is stabiel. Alleen in 2003 was deze aanzienlijk hoger vanwege een éénmalige subsidie voor een verbouwing.

Raad van deskundigen Nationale Standaarden

Dit is een Adviescollege conform de kaderwet Adviescolleges dat de Minister van Economische Zaken en het Parlement adviseert over aangelegenheden m.b.t. standaarden. Daarnaast houdt de Raad van deskundigen toezicht op het beheer van standaarden.

PIANOO

PIANOO is op 10 oktober 2005 in werking getreden. PIANOO zal in 2006 niet meer bekostigd worden uit het budget van DG EP, maar valt dan onder algemene kosten bedrijfsvoering.

NEN

NEN ontvangt van de Staat een vergoeding voor uitvoering van Europese notificatieverplichtingen. Daaraan ligt een overeenkomst tussen de Staat en NEN ten grondslag. De vergoeding bedraagt €0,4 mln per jaar. NEN ontvangt daarnaast een subsidie voor activiteiten in het kader van nieuwe normalisatie-onderwerpen: verkenningen, voorlichting en het opstarten van nieuwe normcommissies. De subsidie bedraagt €0,7 mln per jaar en wordt toegekend op basis van een projectplan. Naast deze vaste bedragen is in 2001 €1,8 mln aan het NEN toegezegd voor het project kenbaarheid. Dit bedrag is over een aantal jaren verdeeld, vandaar dat er enige fluctuaties in de bijdrage voor het NEN zijn. De reden voor de verlaging in 2005 naar €0,7 mln is dat de vergoeding voor 2005 (€350.000) reeds in 2004 was toegezegd.

Raad van Accreditatie

De Raad van Accreditatie ontvangt van de Staat een bijdrage van 50% van de gemaakte kosten voor het deelnemen aan internationale en Europese accreditatieorganisaties en een bijdrage met betrekking tot de informatieverplichting op grond van artikel 10 Technical Barriers to Trade verdrag. Op grond van dit verdrag moet er in iedere lidstaat een informatiepunt zijn - in Nederland is dat de RvA- over conformity assessment procedures. De totale bijdrage van de Staat is gemaximeerd op een bedrag van €223.000,- per jaar.

**Operationeel doel D:
VERSTERKEN VAN DE POSITIE VAN DE CONSUMENT**

Inleiding

In juni 2004 heeft Staatssecretaris van Gennip van EZ een strategisch actieprogramma op het gebied van consumentenbeleid aan de Tweede Kamer aangeboden dat voorzag in een herijking van het consumentenbeleid. Hiervoor bestonden drie aanleidingen:

- een sterke markt verdient een sterke overheid;
- er waren witte vlekken op het gebied van consumentenbescherming;
- aanpassing van het handhavingstelsel aan Europese ontwikkelingen.

Het vellen van een oordeel over de doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid wordt in deze beleidsdoorlichting bemoeilijkt doordat deze herijking relatief recent heeft plaatsgevonden. Enkele van de belangrijkste instrumenten van het herijkte consumentenbeleid, de Consumenten Autoriteit en het Informatieloket (ConsuWijzer), bevinden zich nog in de opstartfase. Toch is ervoor gekozen de operationele doelstelling ‘Versterken van de positie van de consument’ mee te nemen in deze beleidsdoorlichting, daar het goed is om juist in deze beginfase al meer licht te werpen op de probleemstelling, doelstelling, rol van de overheid en in het in te zetten instrumentarium. Bovendien wordt op deze wijze ook recht gedaan aan de samenhang tussen het mededingings- en ordeningsbeleid en het consumentenbeleid, gezamenlijk het beleidsterrein van de directie Marktwerving van het Ministerie van Economische Zaken.

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?

Een belangrijke voorwaarde voor een optimale werking van markten is dat consumenten goed in staat zijn om aanbieders te prikkelen: kritische én sterke consumenten zijn noodzakelijk voor een goede marktwerking. Vertrouwen van consumenten en geïnformeerde en efficiënte keuzes van consumenten leiden tot het beter functioneren van markten en daarmee tot economische groei. Dergelijke positieve effecten gelden niet alleen nationaal maar ook binnen de Europese Unie.

In de praktijk worden deze positieve effecten niet altijd gerealiseerd. Dit leidt tot schade voor de individuele consument, maar ook tot het niet optimaal functioneren van markten. Daardoor ontstaan onder meer kansen voor inferieure of malafide aanbieders.

Problemen kunnen ontstaan op het gebied van

1. *Kennis*: wanneer consumenten niet beschikken over voldoende en juiste informatie kunnen zij geen optimale keuzes maken.
2. *Individuele klachtenafhandeling en geschillen*: wanneer consumenten een klacht hebben over een product of dienst en zij niet terug kunnen gaan naar de aanbieder, of wanneer zij met een onopgeloste klacht (geschil) niet naar een geschillencommissie of rechter gaan, kan het functioneren van de markt worden belemmerd.
3. *Collectieve klachten*: wanneer goede handhaving ontbreekt, ontstaan kansen voor malafide aanbieders.

Uit onderzoek van directie Marktwerking in het kader van het Strategisch Actieprogramma voor de Consument (SAPC)³⁵ kwamen aanwijzingen voor het bestaan van dergelijke problemen naar voren:

1. *Kennis*: in de aanloop naar SAPC bleek dat de basiskennis van zowel consumenten als aanbieders ten aanzien van hun rechten en plichten en de mogelijkheden van geschiloplossing onvoldoende was. Ook was het voor consumenten niet altijd makkelijk de juiste instantie voor het oplossen van hun probleem te vinden.
2. *Individuele klachtenafhandeling en geschillen*: 43% van de consumenten was ontevreden over klachtafhandeling door leveranciers en slechts 4,5% van de ontevreden consumenten ging met een geschil naar een geschillencommissie of de rechter.
3. *Collectieve klachten*: in de periode 2001-2003 kwamen bij de Consumentenbond en Stichting de Ombudsman 9916 klachten binnen over misleidende reclame, 498 over agressieve verkoop en 1351 over oplichting en bedrog.

Ook internationaal onderzoek wees op problemen op het gebied van de positie van de consument. In een benchmark van het Britse Department of Trade and Industry uit 2003 van het beleid gericht op generieke bescherming van de consument van verschillende OESO-lidstaten³⁶, werd het Nederlandse beleid geplaatst in de categorie ‘zwakke consumentenbescherming’. Daarbij is gekeken naar een ‘consumentenbeschermingsmatrix’. Deze omvat het wettelijk kader, de handhaving daarvan en consumenten ‘empowerment’: welke rol is weggelegd in een land voor de kennis en het gedrag van consumenten zelf. Nederland kende weinig specifiek consumentenrecht, geen werkelijk small claims court en geen publieke toezichthouder. De consument was volgens dit onderzoek voornamelijk afhankelijk van de goede wil van aanbieders en zelfregulering van branches.

Het Strategisch Actieprogramma voor de Consument voorziet in een herijking van het consumentenbeleid en bevat acties op ieder van de genoemde punten. Het is in juni 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden en wordt op dit moment uitgevoerd. Het omvatte onder andere de oprichting van een publieke toezichthouder (Consumentenautoriteit).

³⁵ SAPC 2004: Strategisch actieprogramma: een versterkte consumentaliteit (Kamerstukken II, 2003–2004, 27 879, nr. 9)

³⁶ DTI (2003), Comparative report on consumer policy regimes.

2. Wat was de oorzaak van het probleem?

Een individuele consument kan een asymmetrische positie t.o.v. een aanbieder hebben. Dit geldt zowel ten aanzien van zijn kennis (asymmetrische informatie) als ten aanzien van de omvang van zijn belang (marktmacht).

1. *Asymmetrische informatie*: wanneer de markt onvoldoende *transparant* is hebben partijen geen gelijke informatie over prijzen, kwaliteit of contractuele voorwaarden van de verhandelde producten. Hierdoor komen transacties tot stand die niet gebaseerd zijn op juiste kennis over het product en die om die reden minder efficiënt zijn.
2. *Marktmacht van aanbieders*: consumenten hebben gezamenlijk een groot belang, maar individueel is hun belang gering. Daarnaast kan door het bestaan van bijvoorbeeld *overstapkosten* zelfs een relatief kleine marktpartij op een concurrerende markt toch macht hebben over zijn afnemers.

Naast deze vormen van marktfalen ontbreekt het in Nederland tot nu toe, in tegenstelling tot de meeste Europese landen, aan publiekrechtelijke handhaving voor een aantal EU wetten dat de collectieve economische belangen van consumenten beschermt. De oprichting van de Consumentenautoriteit zal daar verandering inbrengen. Deze publiekrechtelijke toezichthouder kan optreden tegen malafide aanbieders die collectieve consumentenbelangen schaden.

Tot slot maakt de ontwikkeling van de technologie de noodzaak van een versterking van de positie van de consument groter. Nieuwe verkoopkanalen zoals internet maken het voor aanbieders mogelijk tegen relatief lage kosten grote groepen consumenten te benaderen en daarbij zelf vrijwel onzichtbaar te blijven. Anderzijds kan de toepassing van internet leiden tot meer transparantie voor consumenten.

3. Waarmee rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Van oudsher is er veel aandacht geweest voor de aanbodzijde van de economie. De laatste jaren zijn diverse markten in transitie gebracht, geliberaliseerd en opnieuw geordend en zijn prikkels geïntroduceerd om aanbieders meer met elkaar te laten concurreren. Recentelijk is er echter ook meer aandacht voor de rol die de vraagzijde van de markt speelt. Uitgangspunt daarbij is dat de vraagzijde een disciplinerende werking op de markt moet hebben. Dit gebeurt niet altijd vanzelf. Zoals vermeld bij vraag 2 kunnen twee vormen van marktfalen dit verhinderen:

- *Asymmetrische informatie;*
- *Marktmacht van aanbieders.*

Deze marktfalens kunnen leiden tot markttuitkomsten die vanuit maatschappelijk oogpunt niet optimaal zijn, en vormen de rechtvaardiging voor overheidsingrijpen gericht op versterking van de positie van de consument.

4. Waaron lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Het generieke consumentenbeleid raakt aan alle sectoren van de economie en alle regio's van Nederland. Er zijn geen regionale instituties die een rol spelen en geen noemenswaardige regionale verschillen. Daarom is de verantwoordelijkheid voor het generieke consumentenbeleid op rijksniveau belegd. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de Staatssecretaris van Economische Zaken. Een groot deel van de verantwoordelijkheid op rijksniveau betreft implementatie van Europese regelgeving. Zo wordt op dit moment het nationale handhavingstelsel aangepast naar aanleiding van Europese ontwikkelingen. Eind 2004 is de *Verordening inzake samenwerking handhaving consumentenbescherming (verordening 2006/2004)* aangenomen. De verordening schrijft voor dat er een netwerk van publieke handhavinginstanties in de EU moet worden opgericht en vereist daarom oprichting van een consumententoezichthouder in Nederland.

De Europese Commissie ziet de verordening als één van de punten ter realisatie van de interne markt-strategie (Lissabon-strategie). Betere handhaving van consumentenbescherming kan namelijk grensoverschrijdende aankopen stimuleren zodat consumenten en aanbieders ten volle de voordelen van de interne markt kunnen benutten.

De wet handhaving consumentenbescherming³⁷ strekt er toe te komen tot oprichting van een consumententoezichthouder. In het Strategisch Actieprogramma is reeds de keuze gemaakt om deze toezichthouder behalve intracommunautaire inbreuken, ook niet-grensoverschrijdende inbreuken op het consumentenrecht vallend onder verordening 2006/2004 te laten handhaven. Deze keuze is gemaakt omdat anders buitenlandse consumenten een betere bescherming van overheidswege zouden kunnen genieten dan Nederlandse consumenten. Immers, bij inbreuken op het consumentenrecht gemaakt door Nederlandse bedrijven jegens enkel Nederlandse consumenten ontbreekt het grensoverschrijdende element, zodat dergelijke inbreuken niet onder het bereik van verordening 2006/2004 vallen.

³⁷ Wet van 20 november 2006, houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming).

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Consumentenbeleid heeft tot doel het vergroten van de welvaart van de consument en richt zich erop consumenten in staat te stellen goed gefundeerde keuzes te maken en voor hun eigen belangen op te komen. Dit doel is bereikt wanneer consumenten over voldoende en juiste informatie beschikken, regelgeving inhoudelijk effectief is en regels op de markt gehandhaafd worden.

Het Strategisch Actieprogramma voor de Consument richt zich specifiek op:

1. **Kennis:** Vergroten van kennis van consumenten en aanbieders omtrent rechten en plichten en de mogelijkheden om recht te halen, oprichten van Informatieloket.
2. **Individuele klachtafhandeling en geschillen:** Verbeteren van de afhandeling van consumentenklachten en vereenvoudigen van de mogelijkheden voor consumenten om recht te halen.
3. **Collectieve klachten:** Vermindering van het aantal inbreuken op het consumentenrecht door middel van het uitbreiden van de handhaving van voorschriften inzake nationale en grensoverschrijdende Europese wetgeving ter bescherming van de economische belangen van de consument, oprichten van de Consumentenautoriteit.

Daarnaast zijn vergroting van transparantie en verlaging van overstapkosten³⁸ manieren binnen het consumentenbeleid om de consumentenwelvaart te vergroten.

Eén van de manieren om te meten of de doelstellingen worden behaald is de indicator transparantie en klanttevredenheid (zie 7.1).

³⁸ Het geheel aan financiële en niet financiële belemmeringen die een afnemer van een product of dienst ervaart, wanneer hij wil overstappen naar een alternatieve aanbieder, product of dienst.

6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

6.1 Instrumenten

Het consumentenbeleid kent drie instrumentgroepen.

1. Wet- en regelgeving

- Wet Handhaving Consumentenbescherming.
- Wetsvoorstel Oneerlijke Handelspraktijken.
- Colportagewet;

De *Wet handhaving consumentenbescherming* voorziet in het oprichten van een toezichthouder op delen van het consumentenrecht. Tevens wordt met de wet invulling gegeven aan de verplichting voor Nederland die voortvloeien uit Verordening 2006/2004 (Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming).

Het *Wetsvoorstel oneerlijke handelspraktijken* betreft een gedeeltelijke implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken (resterend deel van de richtlijn wordt in het Burgerlijk Wetboek geïmplementeerd door de Minister van Justitie). De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken bevat regels ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van consumenten schaden. De Richtlijn beoogt het recht van de lidstaten van de Europese Unie inzake oneerlijke handelspraktijken te harmoniseren. De voorziene inwerkingtreding van de Wet Oneerlijke Handelspraktijken is in de loop van 2007.

Het doel van de *Colportagewet* is bescherming van de consument tegen misbruik bij colportage. Colportage is een verkoopmethode waarbij degene die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf (colporteur) door persoonlijk bezoek - aan huis of het werkadres van de consument - of door middel van de aanprijzing van een product of dienst voor een groep personen (demonstratie-/partyverkoop) tracht een consument te bewegen tot het sluiten van een overeenkomst tot aankoop van een product of tot levering van een dienst. Van belang voor de toepassing van de Colportagewet is dat het initiatief tot het huisbezoek in overwegende mate moet zijn uitgegaan van de colporteur. Met uitzondering van colportage met geldkrediet, is colportage toegestaan mits de colporteur voldoet aan de voorwaarden (o.a. informatieverplichtingen) die de Colportagewet stelt. De Colportagewet bevat een verbod op colportage van geldkrediet.

2. Verschaffen van kennis aan consumenten en aanbieders

- Informatieloket voor (rechten en plichten van) consumenten (onderdeel van Consumentenautoriteit, operationeel najaar 2006);
- Tot die tijd: www.staiksterk.nl voor informatie over rechten en plichten van consumenten.

3. Interventies

Meedenken met en beïnvloeding van de beleidsontwikkeling binnen EZ, bij andere departementen en in Brussel om zo tot versterking van de positie van de consument te komen. Interventies vinden onder meer plaats op het gebied van:

- Kennis van consumenten en aanbieders;
- Individuele klachtenafhandeling en geschillen;
- Collectieve klachten;
- Overstapkosten;
- Transparantie.

6.2 Samenhang en overlap instrumenten

Wet- en regelgeving creëert de juiste randvoorwaarden t.a.v. de positie van de consument. Interventies zorgen ervoor dat de positie van de consument in het beleid van anderen voldoende gewaarborgd wordt. Door het verschaffen van kennis aan consument en aanbieder zullen zij beter in staat zijn hun rol op de markt te vervullen, hetgeen de werking van de markt ten goede komt. In veel sectorspecifieke regelgeving is ook aandacht voor de consument, bijvoorbeeld de Gas- en Energiewet, de Telecomwet, in de gezondheidszorg, onderwijs en wonen.

6.3 Uitvoering beleid

1. Consumentenautoriteit

Op 15 november 2005 is de Consumentenautoriteit opgericht als ambtelijke dienst van het Ministerie van Economische Zaken. Deze toezichthouder zal als publiekrechtelijke instantie kunnen optreden tegen collectieve inbreuken op het consumentenrecht. De hiertoe strekkende bevoegdheden worden geregeld in een daarvoor ingevoerde Wet handhaving consumentenbescherming.

2. Informatieloket

Samen met de NMa (DTe) en Opta zijn in 2005 de voorbereidingen gestart voor de bouw van een Informatieloket (consuwijzer) voor consumenten. Dit loket is geplaatst in de organisatie van de Consumentenautoriteit en sinds medio 2006 operationeel. Consumenten kunnen hier terecht met al hun vragen omtrent rechten en plichten en zullen ofwel direct door het loket van informatie worden voorzien, ofwel naar het juiste adres worden doorverwezen. Met betrekking tot dit laatste worden samenwerkingsafspraken gemaakt met onder meer de AFM, de VWA, het Juridisch Loket en de Stichting Reclame Code.

De website www.staiksterk.nl is in augustus 2005 uitgebreid met informatie voor het bedrijfsleven. Op de genoemde website kunnen ondernemers onder meer informatie vinden over het voeren van een goed klachtenmanagement. Daarnaast geeft de site informatie over rechten en plichten van consumenten, maar dan vanuit het perspectief van de ondernemer. Het bezoek aan de website heeft de afgelopen drie jaar een flinke groei doorgemaakt. Van 100.000 bezoekers in 2003, naar 330.000 in 2004 en meer dan 530.000 bezoekers in 2005.

6.4 Doelmatigheid van bedrijfsvoering

Het is moeilijk de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te meten omdat de doelstellingen nauwelijks kwantificeerbaar zijn. Bovendien is de Consumentenautoriteit nog niet operationeel. Er kunnen wel enkele globale opmerkingen worden gemaakt ten aanzien van input/output.

Ten eerste: met ongeveer zeven fte zijn in 2005 de voorbereidingen getroffen voor het oprichten van de Consumentenautoriteit en het Informatieloket. Dit is aanzienlijk minder mankracht dan betrokken was bij de oprichting van de NMa. Bij de oprichting van de Consumentenautoriteit is dan ook gebruik gemaakt van de expertise die destijds is opgedaan. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met degenen die hierbij direct betrokkenen zijn geweest bij de oprichting van de NMa. Ook is gebruik gemaakt van de ervaringen opgedaan bij de oprichting van DTe en de Vervoerkamer. Op deze manier is getracht een zo groot mogelijk leereffect te sorteren, bijvoorbeeld op het gebied van strategie, procedures, processen e.d.

Ten tweede het is de bedoeling de CA te gaan runnen met minder dan 25 fte. Dit aantal is in belangrijke mate gedreven door verplichte taken in EU verband. Er is kwantitatief gemodelleerd op basis van deze verplichte taken. In de opbouw van de organisatie is gekozen voor een 'minimale variant' teneinde een kleine en slagvaardige organisatie op te richten. Om de overhead beperkt te houden, is voor de stafdiensten zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij stafdirecties van de NMa. Er is voorzien in een evaluatie van het functioneren van de Consumentenautoriteit vier jaar na inwerkingtreding van de wet, daarin zal ook de doelmatigheid van de bedrijfsvoering worden bekeken.

7. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?

7.1 Effecten

Het is lastig om in dit beginstadium reeds een oordeel te geven over de effecten van het beleid.

De uitvoering van de acties uit SAPC zullen naar verwachting disciplinerend werken op de markt, waardoor er minder geschillen ontstaan en een mentaliteitswijziging optreedt bij zowel de aanbieder als consument (versterkte 'consumententaliteit').

De Rijksvoorlichtingsdienst heeft onlangs een onderzoek naar rechten en plichten afgerond dat een beeld geeft van de kennis van rechten en plichten van consumenten en dat als nulmeting is te beschouwen voor de activiteiten van Consuwijzer, het gezamenlijk informatieloket van Nma, Opta en Consumentenautoriteit.

Wanneer een aantal belangrijke acties, zoals de introductie van publiekrechtelijke handhaving t.a.v. inbreuken op het consumentenrecht (de Consumentenautoriteit) volledig tot resultaat zijn gebracht kunnen de eerste concrete effecten van SAPC worden gemeten. Naar alle waarschijnlijkheid zal hiertoe in 2007/2008 een resultaatmeting worden gedaan. In september 2006 is er een voortgangsrapportage (Consumentenmonitor) aan de Tweede Kamer gezonden waarin de stand van zaken t.a.v. de negen acties uit SAPC wordt geschetst. De meeste acties zijn succesvol afgerond en op alle vlakken is goede vooruitgang geboekt. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de tussentijdse resultaten van SAPC.

Indicator

In het jaarverslag 2005 is aan de hand van de indicator transparantie en klanttevredenheid gerapporteerd over de effecten van het consumentenbeleid. Deze indicator is samengesteld uit 20 variabelen en geeft het bruto-effect weer. De indicator zegt onder meer iets over de algemene aspecten van transparantie en klanttevredenheid, tevredenheid over diensten van algemeen belang en de afhandeling van klachten bij diensten van algemeen belang. De effecten van SAPC zijn zoals eerder aangegeven nog niet meetbaar

Uit de berekening over 2005 blijkt dat Nederland is uitgekomen op een 4^e positie, na Finland, België en het VK. Dit is vier plaatsen hoger dan in 2004. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de meest recente gegevens van de Eurobarometer, over de algemene klanttevredenheid over diensten van algemeen belang. Op deze variabelen is de score van Nederland sterk verbeterd.

Prestatiegegevens				
<i>Prestatie indicator</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>B2005</i>
Transparantie en klanttevredenheid	Positie 4	Positie 8	Positie 4	Top-5 positie

Voor het jaar 2006 zijn overigens 2 nieuwe indicatoren ontwikkeld, namelijk ‘aantal contactmomenten Informatieloket’ en ‘aantal geschillencommissies’. De indicator ‘aantal contactmomenten’ geeft aan hoeveel contactmomenten het gezamenlijk Informatieloket van CA, NMa-Dte en Opta met consumenten zal hebben. Deze contacten zijn er in de eerste plaats op gericht de kennis bij consumenten (en bedrijven) te vergroten ten aanzien van de rechten en plichten voortvloeiend uit het consumentenrecht. De indicator ‘Aantal geschillencommissies’ meet hoeveel nieuwe geschillencommissies, werkend onder de vlag van de Stichting Geschillencommissies, in 2006 en 2007 operationeel zijn en worden. Het Ministerie van Economische Zaken faciliteert daarbij zowel brancheorganisaties, door bestaande algemene voorwaarden via een quick scan te onderzoeken op onredelijk bezwarende bepalingen, als de Consumentenbond. Op die manier wordt de weg geëffend voor ondernemers en consumentenorganisaties om tot oprichting van nieuwe commissies te komen.

Indicatoren			
Indicator	Waarde 2005	Waarde 2006	Streefwaarde 2007
Aantal contactmomenten Informatieloket	nvt	40.000	110.000
Bron: Consumenten-autoriteit/ Infoloket			
Aantal geschillencommissies	nvt	33	43
Bron: www.geschillencommissie.nl			

7.2 Andere beleidsterreinen

Directie Marktwerving bij EZ is verantwoordelijk voor het generieke consumentenbeleid. Daarnaast is aandacht voor de consument een onderdeel van vele vormen van beleid, bijvoorbeeld milieubeleid, voedselveiligheids-, onderwijs-, gezondheidszorgbeleid. Ook is er beleid gericht op:

- De consument als afnemer van overheidsdiensten. Het consumeren van overheidsdiensten komt onder andere aan bod in het actieprogramma “Andere Overheid” van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De overheid verbetert haar dienstverlening aan de burger onder andere door middel van kwaliteitscontracten, elektronische dienstverlening en invoeren van vraagsturing;
- Consumenten en maatschappelijk verantwoorde ondernemen (MVO).

Het materieel recht uit het Burgerlijk Wetboek is ook van invloed op het generieke consumentenbeleid (o.m. algemene voorwaarden en garanties).

Op sommige punten bestaat overlap in uitvoering tussen de Consumentenautoriteit en reeds bestaande toezichthouders. Hierover zijn de volgende afspraken gemaakt: een aantal bestaande toezichthouders wordt – in de hoedanigheid van bevoegde instantie of andere overheidsorganisatie – belast met bepaalde taken ter uitvoering van Verordening 2006/2004, voor zover deze taken op hun sectorspecifiek terreinen liggen. Ook gaan instanties die een rechtmatig belang hebben bij de beëindiging van of het verbieden van intracommunautaire inbreuken, bepaalde taken uit de Verordening vervullen. Er geldt een voorrangregeling t.a.v. sectorale toezichthouders: zij zijn de primair aangewezen toezichthouder als ze op basis van sectorspecifieke wetgeving op kunnen treden tegen een inbreuk op het generieke

consumentenrecht. Dit geldt ook voor de samenloop tussen de regels waarop de NMa toezicht houdt en de regels waarop de Consumentenautoriteit toezicht zal gaan houden uit de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet. In deze wetten (en onderliggende regelgeving) staat een aantal bepalingen op het gebied van het generieke consumentenrecht. Dit zijn met name bepalingen op het gebied van algemene voorwaarden. Deze bepalingen zijn verweven met de algemene consumentenbepalingen in het BW. Aangezien de bescherming in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet verder gaat dan de bescherming in het BW, zal de NMa bij overlap het voortouw nemen en optreden als bestuursrechtelijke handhaver.

8. Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Indicatieve realisatiecijfers uitgaven op verplichtingenbasis (bedragen x €1.000)

	2003	2004	2005
Personeel MW	180	420	650
Opdrachten en onderzoek MW	45	470	484
Consumentenautoriteit (Toezichthouder consumenten)	-	-	681
Totaal	225	890	1.815

De personeelskosten voor het operationeel doel ‘versterken van de positie van de consument’ bedroegen in 2005 €0,7 mln. In 2004 bedroegen de personeelskosten nog €0,4 mln. De stijging wordt veroorzaakt door de werkzaamheden t.b.v. de oprichting van de Consumentenautoriteit en het Informatieloket. De personeelskosten vertoonden in 2004 een stijging t.o.v. 2003 door de werkzaamheden t.b.v. het Strategisch Actieprogramma voor de Consument (SAPC) in 2004. In 2003 bedroegen de personeelskosten voor het consumentenbeleid €0,2 mln.

Naast personeelskosten waren er ook kosten t.b.v. opdrachten en onderzoek voor het consumentenbeleid. In 2003 bedroegen deze kosten €45.000, in 2004 en 2005 door de inspanningen t.b.v respectievelijk SAPC en de oprichting van de Consumentenautoriteit en het Informatieloket €0,5 mln.

De voorbereidingen voor het opzetten van de Consumentenautoriteit en het Informatieloket zijn in 2005 als prioriteit van de directie gedefinieerd en zijn gefinancierd uit de lopende begroting. Totale kosten bedroegen in dat jaar €0,7 mln. Dit betrof vooral inhuur van advieswerkzaamheden.

Voor wat betreft de nabije toekomst: de begroting voor de Consumentenautoriteit inclusief het Informatieloket bedraagt voor 2006 €4,9 mln, voor 2007 €4,8 mln en stabiliseert vanaf 2008 op €5,0 mln. In 2006 zijn daarin eenmalige investeringskosten voor het Informatieloket ten bedrage van €1,7 mln begrepen.

BIJLAGEN

- 1. Consumentenmonitor**
- 2. Literatuurlijst**
- 3. Samenstelling klankbordgroep**

1. BIJLAGE – Consumentenmonitor 2006

Stand van zaken per doelstelling:

I. Vergroten van kennis van consumenten en aanbieders omtrent rechten en plichten en de mogelijkheden om recht te halen

Actie	Stand van zaken
<p>1. Oprichting van een centraal informatieloket ConsuWijzer dat individuele consumenten informeert over hun rechten en plichten op de taakgebieden van de deelnemende toezichthouders (CA, NMa, OPTA) en de manieren om hun recht te halen.</p> <p>Gerealiseerd in 2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Officiële opening van ConsuWijzer (CA, NMa, OPTA) is op 4 oktober 2006 gerealiseerd. • In oktober 2006 is ConsuWijzer met een publiciteitscampagne breed onder de aandacht gebracht. • ConsuWijzer is bereikbaar zijn via web, email en telefoon. • Het consumentendeel van de bestaande site www.StalkSterk.nl gaat op in de website van ConsuWijzer.
<p>2. www.StalkSterk.nl beter bekend maken</p> <p>Gerealiseerd in 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • www.StalkSterk.nl is met diverse middelen beter bekend gemaakt (posters en kaarten, radiomagazine, jongerencampagne Radio 538, huis-aan-huisbladen en online promotie).
<p>3. Inhoudelijk actualiseren en uitbreiden www.StalkSterk.nl met een bedrijvengedeelte.</p> <p>Gerealiseerd in 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt continue gewerkt aan de inhoudelijke actualisatie en verbetering van www.StalkSterk.nl. In januari 2005 stond de website in Elsevier's selectie van 514 beste websites. • Op 29 augustus 2005 is www.StalkSterk.nl met een bedrijvengedeelte uitgebreid. Doel is om ondernemers beter bewust te maken van de rechten en plichten van hun klanten zodat ze daar beter rekening mee houden (onder de noemer: voorkomen is beter dan genezen). • Op basis van het in december 2005 gehouden gebruikersonderzoek wordt bedrijvendeel verder verbeterd en geactualiseerd. Een aangepast bedrijvendeel gaat per 1 januari 2007 op in de corporate website van de Consumentenautoriteit.

II. Verbeteren van de afhandeling van consumentenklachten en vereenvoudigen van de mogelijkheden voor consumenten om recht te halen.

Actie	Stand van zaken
<p>4. Samen met VNO-NCW, MKB en de SER zal gestimuleerd worden dat bedrijven voorzien in een adequate klachtafhandeling.</p> <p>Gerealiseerd in 2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Op 29 augustus 2005 organiseerde EZ samen met VNO-NCW en MKB-Nederland het symposium 'Maak uw kracht van elke klacht!'. Doel was branche-organisaties te attenderen op het nut van een goede klachtbehandeling en geschiloplossing. Symposium vormde de afsluiting van het project 'Buitengerechtelijk Traject' van SAP-C. De brancheorganisaties verspreiden het gedachtegoed onder hun leden. • De SER-CCA heeft tijdens seminar de brochure "Klachten = Kennis. Doe er meer mee!" gepresenteerd. • Het bedrijvendeel van www.StalkSterk.nl is hierbij een belangrijk informatie-instrument. Ondernemers kunnen bijvoorbeeld op de site een test doen of hun klachtenafhandeling op orde is.
<p>5. Stimuleren van SGC (de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken) om de werking van de commissies te verbeteren: de doorlooptijd verlagen, toegankelijk maken van de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemidd. behandelingsduur van geschillencommissies is verlaagd van 6,1 maanden in 2004 naar 5 maanden in 2005. Streven is minder dan 4,5 maanden in 2006 en 100 dagen in 2007/2008. • SGC heeft digitaliseringsproject E-SGC gestart om te komen te verdere

uitspraken van de SGC en de dekkingsgraad verhogen. Gerealiseerd in 2006	verbetering en versnelling werking geschillencommissies. Is reeds ingevoerd voor de geschillencommissies Bankzaken, Hypothecaire Financieringen, Telecommunicatie, Energie en Water. <ul style="list-style-type: none"> • SGC bereidt project voor ten behoeve van vergroting van zijn eigen bekendheid. • EZ stimuleert samen met JUS de oprichting van meer dan 10 nieuwe geschillencommissies onder SGC-vlag. Realisatie voorzien voor april 2007.
6. Introductie van de verplichting van een adequate en passende geschillenregeling bij markten in transitie. Gerealiseerd in 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Het is voor de positie van consumenten op markten in transitie van bijzonder groot belang om op goede wijze hun recht te kunnen halen. Het kabinet ziet er op toe dat markten in transitie een adequate geschillenregeling hebben, eventueel opgelegd via een wettelijke verplichting.
7. Stimuleren dat bedrijven bekend maken dat zij aangesloten zijn bij een geschillencommissie (positieve onderscheiding). Gerealiseerd in 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Op 29 augustus 2005 organiseerde EZ samen met VNO-NCW en MKB-Nederland het symposium 'Maak uw kracht van elke klacht!'. Doel was brancheorganisaties te attenderen op het nut van een goede klachtbehandeling en geschiloplossing en bedrijven te stimuleren ook bekend te maken dat zij aangesloten zijn bij een geschillencommissie. De brancheorganisaties verspreiden het gedachtegoed onder hun leden. • Bovendien bereidt SGC een project voor ten behoeve van vergroting van zijn eigen bekendheid. Als SGC bekender is, zullen bedrijven waarschijnlijk eerder aangeven dat ze aangesloten zijn bij SGC.
8. Verder bevorderen effectieve toegang tot de rechter voor de consument Gerealiseerd in 2006	<ul style="list-style-type: none"> • De minister van Justitie heeft de TK hierover geïnformeerd op 6 juli 2004 (TK 2003-2004, 29 279, nr. 10) en 21 april 2006 (TK 2005-2006, 29 279, nr. 35) <i>'Naar een slagvaardiger rechtspleging'</i>. • In deze brief van 21 april 2006 wordt aangegeven welke maatregelen zijn en/of worden genomen om te komen tot een slagvaardiger rechtspraak (stroomlijnen van rechterlijke processen, het stimuleren van het gebruik van moderne technologie, het voor burgers eenvoudiger maken van procederen en het stimuleren van buitengerechtelijke geschiloplossing).

III. Vermindering van het aantal inbreuken op het consumentenrecht door middel van het uitbreiden van de handhaving van voorschriften inzake nationale en grensoverschrijdende Europese wetgeving ter bescherming van de economische belangen van de consument.

Actie	Stand van zaken
9. Introduceren van publiekrechtelijke handhaving inzake inbreuken op het consumentenrecht. Geplande realisatie in 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Voor een efficiënte en effectieve handhaving van consumentenwetgeving wordt de Consumentenautoriteit opgericht. De Consumentenautoriteit zal optreden tegen nationale en internationale inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter. • De Wet handhaving consumentenbescherming (WHC) is 7 juli 2006 door de Tweede Kamer aangenomen en op 7 november door de Eerste Kamer. Na inwerkingtreding van de WHC op 29 december 2006 kunnen de toezichtactiviteiten starten. • De officiële presentatie van de agenda 2007 van de Consumentenautoriteit is voorzien in januari 2007
10. Stimuleren vaststelling gedragscode	<ul style="list-style-type: none"> • Een consument moet als hij een reis boekt duidelijk kunnen zien wat hij

reisaanbiedingen.
Gerealiseerd in 2006

moet betalen (all-in-prijs). Vooruitlopend op Europese regelgeving hebben de BARIN, de ANVR en de Consumentenbond een gedragscode prijsaanduiding reisbranche opgesteld die 18 september 2006 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken is aangeboden en in het voorjaar 2007 van kracht wordt.

2. BIJLAGE- Literatuurlijst

- Baarsma et al., Diamonds are forever? The welfare effects of national championspolicy, SEO en Pricewaterhousecoopers, september 2005.
- Berenschot, Evaluatie mededingingswet, doelmatigheid handhaving M-wet, Utrecht, 2001.
- Brinkhorst, L.J., Sterke markt, sterke overheid, In: Economisch Statistische Berichten, 30 juni 2005.
- Centraal Planbureau, Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011, 2006.
- Directie Marktwerking, Werkplan MW 2006.
- Directoraat Generaal Economische Politiek, Jaarrapportage DGEP 2005.
- Directoraat Generaal Economische Politiek, Werkplan DGEP 2006.
- ESB dossier 4461, 2 juni 2005.
- ESB dossier 4464, 30 juni 2005.
- Europese centrale bank, Price effects of regulatory reform in selected network industries, maart 2001.
- Gelauff e.a., Fostering Productivity patterns, determinants and policy implications, contributions to economic analysis nr. 263, Elsevier, 2004.
- Global Competition Review, juni 2005.
- Haffner & Van Bergeijk, 1997b, In: Van Bergeijk, P.A.G., S. Bremer, Modern markttoezicht in Nederland, Economisch Statistische Berichten, 30 juni 2005.
- Kamerstukken II, 2004–2005, 27 879, nr. 11, Brief oprichting consumentenautoriteit.
- Kamerstukken II, 2005–2006, 30 411, nr. 3, Memorie van toelichting wetsvoorstel handhaving consumentenbescherming.
- Kamerstukken II, 2003–2004, 27 879, nr. 9, SAPC 2004: Strategisch actieprogramma: een versterkte consumententaliteit.
- Kamerstukken II, 2006-2007, 21501-20, nr. 323, Europese Raad; Brief ministers ter aanbieding van het Voortgangsrapport 2006 van het Nationaal Hervormingsprogramma Nederland 2005-2008.
- Ministerie van Economische Zaken, Fostering Excellence: Challenges for productivity growth in Europe, studie op basis van onderzoek van Bart van Ark, Eric Bartelmans en McKinsey&Company t.b.v. informele Raad van het Concurrentievermogen, Den Haag, juli 2004.
- Ministerie van Economische Zaken, Begroting Economische Zaken 2006.
- Ministerie van Economische Zaken, Begroting Economische Zaken 2006.
- Ministerie van Economische Zaken, Jaarverslag Economische Zaken 2005.
- Ministerie van Economische Zaken, Marktordeningsagenda, 2004.
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kiezen voor groei, welvaart voor nu en later, Den Haag, juli 2004.
- Minister van Financiën, Regeling d.d. 18 april 2006 inzake het periodieke evaluatieonderzoek en de beleidsinformatie van de Rijksoverheid.
- Ministerie van Financiën, Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006).
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Jaarverslag 2005.
- Oosterwijk, J.W., Naar een open economie, In: Economisch Statistische Berichten, januari 2006.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Economic Survey of the Netherlands, mei 2004.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003, Economics department working papers no. 419, 2005.

Organisation for Economic Co-operation and Development, The benefits of liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: the case of the United States and the European Union, mei 2005.

-Taskforce Sociale Innovatie, Sociale Innovatie, de andere dimensie, Den Haag, 4 juli 2005.

-Teulings, Bovenberg en Van Dalen, De Calculus van het Publieke Belang, augustus 2003.

-Twynstra Gudde, Nederlandse Mededingingsautoriteit, Onderzoek naar anticipatie op concentratiecontrole, Amersfoort, 27 oktober 2005

-Van Bergeijk, P.A.G. en S. Bremer (2005), Modern markttoezicht in Nederland, in: ESB 30 juni 2005, p.3 t/m 6.

-Verheule en Van der Waarden, Maak meedoen van ouderen makkelijker en aantrekkelijker, Volkskrant 08-06-2006.

-12^e Studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en houdbaarheid, 22 juni 2006.

3. BIJLAGE- Samenstelling Klankbordgroep

De klankbordgroep bestaat uit:

- Dr. M.P.Schinkel (voorzitter), Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Bedrijfskunde - Afdeling Business studies.
- Dr. G.M.M. Gelauff, Centraal planbureau, Hoofd Sector Internationale Economie.
- Drs. Ing. H.J. Heeres, Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek.