

30 991 Beleidsdoorlichting Economische Zaken en Klimaat

Nr. 35 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2020

Conform de planning in de EZK-begroting 2021 (Kamerstuk 35 570 XIII) en de uitwerking¹ van de motie van het lid Harbers² informeer ik u, mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, met deze brief over de opzet en de onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting van artikel 1: goed functionerende economie en markten.

Deze beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid in het kader van artikel 1 in de jaren 2015 tot en met 2020. De vorige beleidsdoorlichting uit 2016 liep tot en met 2014. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese van de recent afgeronde evaluaties van de verschillende beleidsonderdelen. Het vat samen wat reeds bekend is over doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen en geeft inzicht in de samenhang van de verschillende beleidsinstrumenten op dit artikel. Voor wat betreft de eisen die aan een beleidsdoorlichting worden gesteld is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)³ van toepassing.

Doel artikel 1

De algemene doelstelling van artikel 1 is het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie en de markt voor overheidsopdrachten. Goed functionerende markten dragen in belangrijke mate bij aan economische groei en innovatie. In een goed functionerende markt reageren vraag en aanbod effectief op elkaar. Consumenten en bedrijven profiteren daarvan. Op goed functionerende markten ontstaat een optimale prijskwaliteitverhouding van goederen en diensten en hebben gebruikers keuzevrijheid. Het slim benutten van en zorgdragen voor hoogwaardige elektronische communicatienetwerken en digitale infrastructuren waar de Nederlandse samenleving op kan bouwen én vertrouwen draagt bij aan het economisch groeivermogen en een goed functionerende economie.

Vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden geeft mijn departement invulling aan deze algemene doelstelling door onder meer:

- het stimuleren van een goede balans tussen de belangen van bedrijven en consumenten.
- het bevorderen van innovatie en digitalisering in economische sectoren en maatschappelijke domeinen, onder meer door coördinatie van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 52

² Kamerstuk 34 000, nr. 36

³ Stcrt. 2018, nr. 16632 van 26 maart 2018

- het financieren van het CBS. Daarnaast financiering van organisaties op het gebied van metrologie, normalisatie, accreditatie en markttoezicht. Tot slot financiering van een deel van de exploitatie van het Agentschap Telecom alsmede opdrachten inzake het frequentiebeleid en veiligheid.
- het (doen) uitvoeren en het toezicht in het kader van onder meer de Mededingingswet, Wet handhaving consumentenbescherming, Aanbestedingswet, Telecommunicatiewet en de Postwet 2009. Alsmede afspraken over de etherverdeling en uitgifte van frequentieruimte. het regievoeren op goed functionerende markten en het scheppen van voorwaarden via wet- en regelgeving.

Volgens de beleidstheorie die in 2016 in het kader van de vorige doorlichting is geformuleerd, is het effect van het beleid dat:

- a) informatieasymmetrie en transactiekosten worden verminderd alsmede dat betrouwbare statistieken worden geleverd;
- b) concurrentie wordt bevorderd zodat bedrijven zo efficiënt mogelijk inspelen op de wensen van de consument alsmede dat marktmacht wordt voorkomen;
- c) door de regulering van de telecom- en postmarkten o.a. mededinging en continuïteit, kwaliteit, veiligheid en toegang voor iedere Nederlander wordt geborgd.

Onderzoek

Doel en afbakening

In deze doorlichting laat ik onderzoeken in hoeverre de maatregelen die zijn genomen ten behoeve van een goed functionerende economie en goed functionerende markten doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Tevens is het doel hieruit lering te trekken voor de vormgeving van toekomstig beleid en de evaluatie daarvan. De budgettaire grondslag voor deze beleidsdoorlichting is € 231,5 miljoen aan uitgaven (conform vastgestelde begroting 2020). Deze doorlichting is niet beperkt tot beleid waaraan uitgaven zijn gekoppeld. Er zal worden gekeken naar het hele palet aan ingezette beleidsinstrumenten uitgevoerd in het kader van artikel 1. Deze doorlichting zal dan ook rekening houden met de regelgeving en beleidsinzet uit de EU en de (evaluatie)onderzoeken daarvan. De basis voor deze doorlichting zijn de afgeronde en lopende evaluaties die zijn of worden uitgevoerd van 2015 tot en met 2020. Daar waar evaluatiemateriaal ontbreekt, zal worden gekeken naar andere onderzoeken en mogelijk worden teruggesproken op eerder evaluatiemateriaal. Daarnaast kunnen aanbevelingen worden gedaan voor het opstarten van aanvullend evaluatieonderzoek.

De insteek is om de doorlichting aan te laten sluiten bij de beleidsverslagen uit de jaarverslagen waarin de beleidsdoelstellingen en de beleidsverantwoordelijkheden staan beschreven. In de jaren waar deze doorlichting op slaat, is de structuur van verslaglegging namelijk nagenoeg ongewijzigd.

Sinds de beleidsdoorlichting in 2016 zijn de verantwoordelijkheden in artikel 1 van de begroting uitgebreid, met onder meer het bevorderen van innovatie en digitalisering in economische sectoren en maatschappelijke domeinen. Het ICT-beleid is geëvalueerd in 2017 en in 2020 meegenomen in de beleidsdoorlichting van artikelen 2 en 3 (bedrijvenbeleid) van de EZK-begroting in

het kader van de brede maatschappelijke heroverwegingen.⁴ De ICT-taken zullen daarom niet worden meegenomen in deze doorlichting van artikel 1. Daarnaast zal het voor een aantal recente beleidsinitiatieven, zoals de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (2018) en het Strategisch Actieplan AI (2019) te vroeg zijn om betrouwbare uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Wel zal waar mogelijk worden gereflecteerd op de stand van zaken en de manier waarop dit beleid kan worden gemonitord ten behoeve van toekomstige evaluaties.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is: in hoeverre is het beleid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gericht op een goed functionerende economie en goed functionerende markten in de periode van 2015 tot en met 2020 doeltreffend en doelmatig geweest?

Daarnaast worden de volgende deelvragen aan de onderzoekers gesteld:

1. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
2. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
3. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
4. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten in het licht van de beleidstheorie van de vorige doorlichting van artikel 11 uit 2016?
5. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
6. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
7. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
8. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
9. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
10. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
11. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
13. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
14. Wat zijn de implicaties van de doorlichting voor de beleidstheorie van artikel 1?
15. In het geval dat er significant minder of meer middelen beschikbaar zijn (circa 20% minder of meer van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Methode

De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid onder artikel 1 wordt hoofdzakelijk onderzocht door middel van een documentenanalyse. Daarvoor worden onder andere beschikbare beleids- en wetsevaluaties onderzocht die worden vermeld in de bijlage⁵. Ook wordt mogelijk gebruik gemaakt van internationale peer reviews of andere onderzoeken die de respectievelijke onderdelen van artikel 1 hebben onderzocht.

⁴ Kamerstuk 32 359, nr. 4 – bijlage Innovatieve Samenleving

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Indien uit de documentanalyse blijkt dat er geen of onvoldoende toereikende documenten beschikbaar zijn om tot een goede beoordeling te komen, kan er aanvullend onderzoek worden gedaan door middel van surveymethoden zoals enquêtes of open-interviews met betrokken wetenschappers, stakeholders en/of beleidsmedewerkers.

Om tot een uitspraak te komen over de doelmatig- en doeltreffendheid van beleid, zal de effectladder gebruikt worden. Deze methode wordt ook genoemd in de handreiking van de beleidsdoorlichting van het ministerie van Financiën.⁶ De effectladder is een evaluatie-ontwerp waarbinnen alle effect-evaluaties en overige databronnen kunnen worden getoetst aan de beleidstheorie en algemene doelstelling. De effectladder kent vijf niveaus die de hardheid aangeven van de gemeten effectiviteit. Het eerste niveau begint bij 'mogelijk (in)effectief' en loopt op naar het hoogst haalbare niveau van 'bewezen (in)effectief'. Om tot een conclusie over doelmatigheid te komen, wordt onder andere kosteneffectiviteit onderzocht.

Uitvoering en onafhankelijkheid

Ik heb er voor gekozen om deze doorlichting uit te besteden aan een onafhankelijk onderzoeksbureau. Bij de uitvoering van het onderzoek wordt minimaal één onafhankelijke deskundige betrokken om te waarborgen dat het onderzoek voldoet aan de vereiste kwaliteitseisen. De manier waarop de onafhankelijke deskundige(n) wordt betrokken zal in het rapport worden beschreven. Bij de oplevering van de doorlichting zal de deskundige(n) worden gevraagd om een onafhankelijke verklaring op te stellen over de kwaliteit van het onderzoek.

Tijdspad

In Q4 wordt het onderzoeksbureau geworven en kan het onderzoek worden vormgegeven en opgestart. Ik verwacht in het najaar van 2021 de doorlichting aan uw Kamer te versturen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

⁶<http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>