



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Goed functionerende economie en markten

**Beleidsdoorlichting beleidsartikel 1 van begroting van
het ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

John Boog; Eelco Tammens; Paul van der Zeijden

Zoetermeer, 29 oktober 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Doel van een beleidsdoorlichting	5
1.2	Scope van de Beleidsdoorlichting beleidsartikel 1 begroting van het ministerie van EZK	5
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Methode van onderzoek	6
1.5	Leeswijzer	8
2	Beleidstheorie	9
2.1	Doelstellingen en doelenboom	9
2.2	Optimale mededinging bevorderen	11
2.3	Het behouden en versterken van de positie van de consument	13
2.4	Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post	14
2.5	Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten	18
2.6	Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken	20
3	Uitgaven beleidsartikel 1 EZK	23
4	Optimale mededinging bevorderen	25
4.1	Mededingingswet en het toezicht daarop door de ACM	25
4.2	Aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten	29
5	Het behouden en versterken van de positie van de consument	41
6	Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post	45
6.1	Telecommunicatie	45
6.2	Digitale veiligheid	52
6.3	Postwet, Universele Postdienst en toezicht door ACM	58
7	Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten	61
7.1	Metrologiewet	61
7.2	Waarborgwet	68
7.3	NEN	70
7.4	Raad voor Accreditatie	74
8	Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken	77
9	Reflectie digitale ontwikkelingen	83
9.1	Europese ontwikkelingen	83
9.2	Nederlandse Digitaliseringsstrategie	87
9.3	De platformsamenleving en gevolgen voor toekomstig beleid	92

10	Beleidsopties 20% minder of meer	95
10.1	Beleidsopties 20% minder middelen	95
10.2	Implicaties beleidsopties 20% minder middelen	96
10.3	Beleidsopties 20% meer middelen	100
11	Conclusies en aanbevelingen	105
11.1	Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid	105
11.2	Aanbevelingen	113
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	117

1 Inleiding

1.1 Doel van een beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op het niveau van een begrotingsartikel. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese waarin de recent afgeronde evaluaties van de verschillende beleidsonderdelen van het artikel worden samengebracht. 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. Tevens is het doel lering hieruit te trekken voor de vormgeving van toekomstig beleid en de evaluatie daarvan. Voor wat betreft de eisen die aan een beleidsdoorlichting worden gesteld is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹ van toepassing.

1.2 Scope van de Beleidsdoorlichting beleidsartikel 1 begroting van het ministerie van EZK

In deze rapportage worden de resultaten weergegeven van de doorlichting van beleidsartikel 1 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Panteia heeft dit onderzoek in 2021 uitgevoerd.

Middels beleidsartikel 1 legt het ministerie van EZK verantwoording af over het beleid dat het ministerie uitvoert voor het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie.

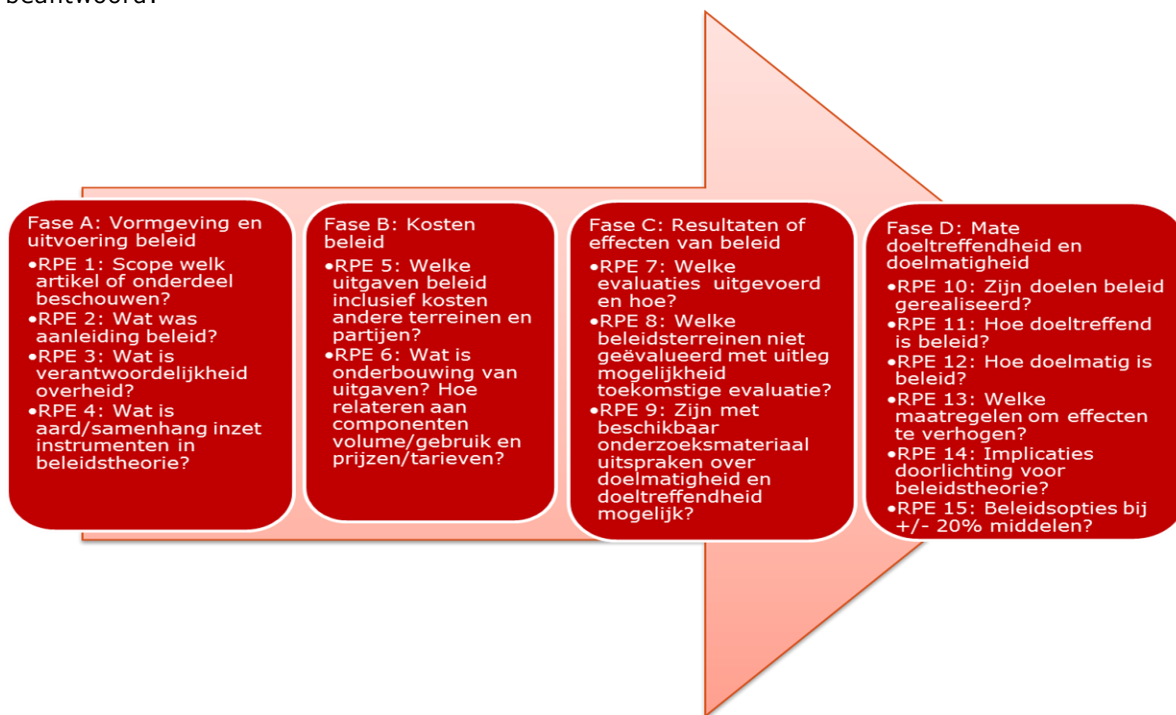
Een beleidsdoorlichting vindt om de vijf tot zeven jaar plaats en de laatste beleidsdoorlichting naar een goed functionerende economie en markten heeft in 2016 plaatsgevonden. De vorige beleidsdoorlichting liep tot en met eind 2014. Panteia heeft zich voor de beleidsdoorlichting gericht op de jaren 2015 tot en met 2020. De basis voor deze doorlichting zijn afgeronde evaluaties die zijn uitgevoerd over 2015 tot en met 2020. Daar waar evaluatiemateriaal ontbrak is gekeken naar andere onderzoeken of eerdere evaluaties.

In 2016 zijn de verantwoordelijkheden in beleidsartikel 1 van de begroting uitgebreid, met onder meer het bevorderen van innovatie en digitalisering in economische sectoren en maatschappelijke domeinen. Het ICT-beleid is al geëvalueerd in het kader van de beleidsdoorlichting artikel 2 en 3 van de EZK-begroting (bedrijvenbeleid). Dit onderdeel maakt daarom geen deel uit van de beleidsdoorlichting artikel 1. Wel reflecteren wij op de stand van zaken en hoe daarbij het beste kan worden gemonitord bij toekomstige evaluaties op dit gebied.

¹ Staatscourant 2018 nr.16632 van 26 maart 2018.

1.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staat centraal in hoeverre het beleid van het ministerie van EZK gericht op een goed functionerende economie en goed functionerende markten in de periode van 2015 tot en met 2020 doeltreffend en doelmatig is geweest. Daarbij zijn de volgende vijftien vragen conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek beantwoord:



Aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder artikel 1 te verhogen zijn daarbij gewenst. Verder zijn aanbevelingen vereist om de monitoring van ingevoerde instrumenten te versterken ter ondersteuning van toekomstige beleidsdoorlichtingen en/of periodieke rapportages. Uiteindelijk dient deze doorlichting ook een reflectie te geven op de huidige beleidstheorie, de ingezette instrumenten en vraag of de beleidstheorie nog steeds actueel is en of beleidsalternatieven met significant meer of minder middelen (circa 20%) mogelijk zijn. Dit vanuit een beleidsreconstructie vanaf 2015 tot en met 2020. Bij gevoerd beleid houden wij rekening met de samenhang met EU-beleid en EU-regelgeving.

1.4 Methode van onderzoek

Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid onder artikel 1 te onderzoeken, is om te beginnen ingezet op een documentenanalyse. Daarbij is gebruik gemaakt van een groot aantal schriftelijke bronnen. Daarvoor zijn beschikbare beleids- en wetsevaluaties, rijksbegrotingen, actieplannen, jaarverslagen en externe onderzoeken onderzocht en de wijze waarop er op doeltreffendheid en doelmatigheid gestuurd wordt. Diverse onderdelen van artikel 1 zijn in de afgelopen jaren vanuit verschillende invalshoeken reeds geanalyseerd en geëvalueerd.

Ook zijn er in aanvang diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van de directies Algemeen Economische Politiek, Digitale Economie, Mededinging en Consumenten, Financieel-Economische Zaken en Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van EZK. Dit om de achtergronden voor de beleidstheorie en

beleidsreconstructie beter te doorgronden. Daarbij kwamen vragen aan de orde over de aanleiding, totstandkoming en inhoud van de doelstelling van het beleidsartikel en de kosten van beleid. Verder ook de beleidskeuzes, de inrichting van instrumenten, het doelbereik en effecten in de periode 2015-2020 en de nabije toekomst.

De beschikbare evaluaties die gebruikt zijn voor de beleidsdoorlichting zijn beoordeeld op de mate waarin de evaluatiemethode causale relaties tussen beleid en de effecten van beleid kan vaststellen. De beoordeling van de kwaliteit van het onderliggend evaluatiemateriaal vindt plaats aan de hand van de effectladder (zie tabel 1). De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De effectladder kent vijf niveaus die de hardheid van de gemeten resultaten aangeven. De hoogste kwalificatie of trede betreft causaal onderzoek uitgevoerd met (pseudo-)experimentele methoden zoals aanbevolen door de commissie-Theeuwes in het rapport *Durf te meten*.² De laagste trede wordt gehaald met alleen beschrijvend onderzoek naar het doel en het bereik van de te evalueren regeling.

tabel 1 Effectladder-niveau evaluatie ³

Effectladder-niveau	Evaluatie-instrument
1, Mogelijk (in)effectief	Beschrijving doel, doelgroep en interventie
2, Potentieel (in)effectief	Kwalitatieve uitspraken over de effectiviteit in het kader van een beleidstheorie. Expert judgement, beleidstheorie opstellen, theoretische modellen en analyses. Uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews
3, Waarschijnlijk (in)effectief	Beschrijvende statistiek, eendimensionale kwantitatieve analyses (cross-sectie en tijdreeksanalyse) en meta-analyses aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering
4, Zeer waarschijnlijk (in)effectief	Triangulatie waarbij er sprake is van een combinatie van beleidstheorie, empirische onderzoeken en behandeling van alternatieve verklaringen
5, Bewezen (in)effectief	Causale analyse met quasi-experimentele en experimentele analysetechnieken (Theeuwes-rapport)

Op een aantal terreinen zijn geen externe onderzoeken en evaluaties gehouden die de onderzoeksperiode 2015-2020 beslaan of maar enkele jaren in deze periode betreffen. Om de lacunes op te vullen zijn interviews gedaan met vijftig beleidsmedewerkers en stakeholders, die betrokken zijn bij het beleid onder beleidsartikel 1 op de EZK-begroting⁴. De open-interviews hadden tot doel om aanvullende informatie te vergaren om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Dit leverde additionele informatie op over de precieze werking van een instrument, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de ontwikkelingen in 2015 tot en met 2020. Daarnaast ook over indicatoren op basis waarvan prestaties gemeten kunnen worden, wat met aanbevelingen is gedaan uit eerdere evaluaties, welke toekomstige ontwikkelingen een rol spelen en welke acties voor meer of minder middelen er zouden kunnen zijn.

Een beleidsdoorlichting bevat ook een zogenaamde 20%-besparingsvariant. Dit betreft een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget

² Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-195283>.

³ Zie ook SEO, Beleidsdoorlichtingen belicht, december 2018.

⁴ Het betreft hier diverse accounthouders en dossierhouders van het ministerie van EZK op de beleidsterreinen vallend onder beleidsartikel 1, alsmede vertegenwoordigers van PIANOo, TenderNed, NEN, de Raad voor Accreditatie, Agentschap Telecom en de Autoriteit Consument en Markt.

beschikbaar is. Het ministerie van EZK heeft een voorstel voor een scenario voor de besparingsvariant gedaan vergezeld van een toelichting op de gevolgen van de gemaakte keuzes en een schets van de juridische consequenties. Panteia heeft deze beoordeeld op basis van inzichten en interviews. Daarnaast heeft Panteia een variant uitgewerkt waar juist 20% meer budget aan zou kunnen worden besteed als er meer geld beschikbaar zou komen.

Na analyse en synthese van de resultaten en tussenrapportages uit de voorgaande stappen van het onderzoek is de eindrapportage opgemaakt.

Voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting is een projectgroep en een begeleidingscommissie ingesteld. De projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken directies van het ministerie van EZK fungeerde als vraagbaak voor informatie, uitleg, cijfers, documenten, te interviewen personen, etc. De begeleidingscommissie bewaakte of de beleidsdoorlichting geschiedde conform de eisen van de RPE. De begeleidingscommissie bestond uit deelnemers namens de betrokken directies van het ministerie van EZK. Daarnaast maakten ook een vertegenwoordiger van de Inspectie Rijksfinanciën, het ministerie van LNV en twee onafhankelijke experts deel uit van de begeleidingscommissie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in Bijlage 1.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de beleidstheorie en beleidsreconstructie van beleidsartikel 1 goed functionerende economie en markten (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de uitgaven aan beleidsartikel 1 van het ministerie van EZK weergegeven, zodat duidelijk is welke kostenposten een rol spelen in de beleidsdoorlichting (hoofdstuk 3). Daarna wordt achtereenvolgend ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van vijf beleidsonderwerpen/ subdoelstellingen die onder beleidsartikel 1 vallen:

- Optimale mededinging bevorderen (hoofdstuk 4).
- Het behouden en versterken van de positie van de consument (hoofdstuk 5).
- Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post (hoofdstuk 6).
- Minimale informatie asymmetrie en transactiekosten (hoofdstuk 7).
- Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken (hoofdstuk 8).

Verder zijn er een aantal recente beleidsinitiatieven in het kader van digitalisering, waarbij het te vroeg is om betrouwbare uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In hoofdstuk 9 reflecteren we op de stand van zaken en de manier waarop dit beleid kan worden gemonitord ten behoeve van toekomstige evaluaties. In hoofdstuk 10 komen de beleidsopties 20% minder en meer middelen aan bod. De rapportage sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 11.

2 Beleidstheorie

2.1 Doelstellingen en doelenboom

Algemene doelstelling

Uit verschillende stukken en uit gesprekken is gebleken dat het beleidsartikel bestaat uit een aantal verschillende beleidsonderwerpen die onder het beleidsartikel zijn samengebracht. Elk van de beleidsonderwerpen heeft zijn eigen subdoelstelling en eigen karakteristieken (zoals generiek versus specifiek). Boven deze beleidsonderwerpen staat de volgende algemene doelstelling van het beleidsartikel:

- Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie

De doelstelling is erg breed. Dat geldt vooral voor het aspect 'goed functionerende economie'. In principe geldt dit deel van de algemene doelstelling voor het grootste deel van het ministerie van EZK en voor een groot deel van de overheid.

In de begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van 2015 tot en met 2019 is de algemene doelstelling als volgt toegelicht:

'Goed functionerende markten dragen in belangrijke mate bij aan de 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 prijs – kwaliteitverhouding van goederen en diensten en hebben gebruikers keuzevrijheid. Het slim benutten van en zorgdragen voor hoogwaardige elektronische communicatie netwerken en digitale infrastructuur waar de Nederlandse samenleving op kan bouwen én vertrouwen draagt bij aan het economisch groeivermogen en een goed functionerende economie.'

In de begroting van 2020 is voor het eerst sprake van een aangepaste toelichting, waarbij ingespeeld wordt op digitale ontwikkelingen. Dit heeft ermee te maken dat sinds 2020 het beleidsartikel is uitgebreid met 'het bevorderen van innovatie en digitalisering in economische sectoren en maatschappelijke domeinen.' In de begroting van 2020 is de algemene doelstelling als volgt toegelicht: 'Goed functionerende markten dragen in belangrijke mate bij aan de economische groei en innovatie. Digitale ontwikkelingen leiden tot ingrijpende veranderingen in sectoren en domeinen. Er is sprake van een digitale transitie die onze manier van werken en leven ingrijpend verandert, met alle kansen en bedreigingen van dien. Om het economisch verdienvermogen te versterken en maatschappelijke uitdagingen aan te pakken zet het kabinet er op in dat Nederland digitaal koploper is en blijft in Europa, onder meer door het slim benutten van en zorgdragen voor hoogwaardige, betrouwbare en veilige digitale infrastructuur en door het stimuleren van onderzoek en innovatie op digitaal terrein.'

De algemene doelstelling is de gehele periode van deze beleidsdoorlichting gelijk gebleven. Alleen in de begroting van 2020 is de toelichting aangepast aan de uitbreiding van het beleidsartikel met innovatie en digitalisering. Actuele aspecten en concepten als brede welvaart en duurzaamheid hebben hun weg nog niet gevonden in de algemene doelstelling en de daarbij gehanteerde toelichting.

In eerste instantie valt op dat de doelstelling zowel generieke aspecten (goed functionerende economie en goed functionerende markten) als specifieke aspecten

(waaronder de markt voor elektronische communicatie) bevat. Als we verder kijken wat onder het beleidsartikel valt blijkt dat het overgrote deel gericht is op generiek beleid. Specifiek beleid is er voor de markt voor elektronische communicatie en voor de postmarkt. Verder dient te worden vermeld dat beleid gericht op de werking van diverse andere specifieke markten niet onder beleidsartikel 1 EZK valt en in een aantal gevallen ook niet onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zo valt de energiemarkt bijvoorbeeld onder beleidsartikel 4 EZK (een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering). Verder valt het specifieke beleid voor de zorgmarkt onder het ministerie van VWS en het specifieke beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt onder het ministerie van SZW.

In de algemene doelstelling, maar ook in de toelichting bij de algemene doelstelling en bij de hierna genoemde subdoelstellingen, komen begrippen voor als 'goed functionerend', 'optimaal', 'effectief', etc. Nergens wordt echter uitgewerkt wanneer iets 'goed functionerend', 'optimaal', 'effectief', etc. is.

Subdoelstellingen

Zoals aangegeven bestaat het beleidsartikel uit verschillende beleidsonderwerpen die elk bijdragen aan de algemene doelstelling. Op basis van de verschillende stukken en gesprekken zijn wij gekomen tot de volgende vijf beleidsonderwerpen/subdoelstellingen:

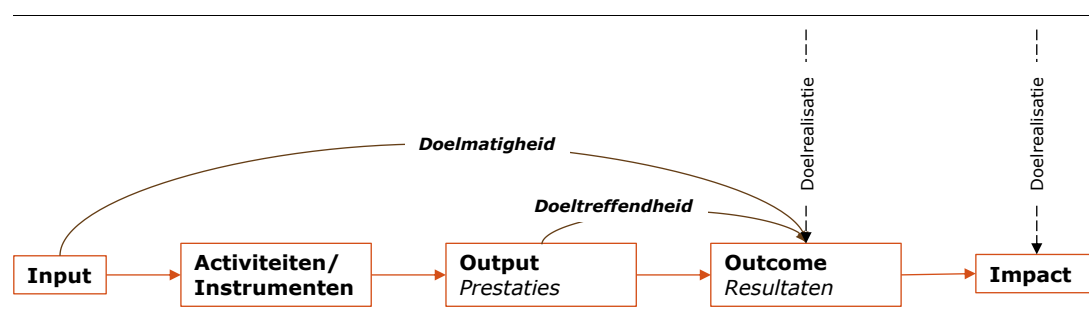
- Optimale mededinging bevorderen
- Het behouden en versterken van de positie van de consument
- Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post
- Minimale informatie asymmetrie en transactiekosten
- Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken

De beleidsonderwerpen/subdoelstellingen worden in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

Kader/doelenboom

Gebruikelijk bij een beleidsdoorlichting is het gebruik van een doelenboom die er als volgt uitziet.

figuur 1 Kader/doelenboom

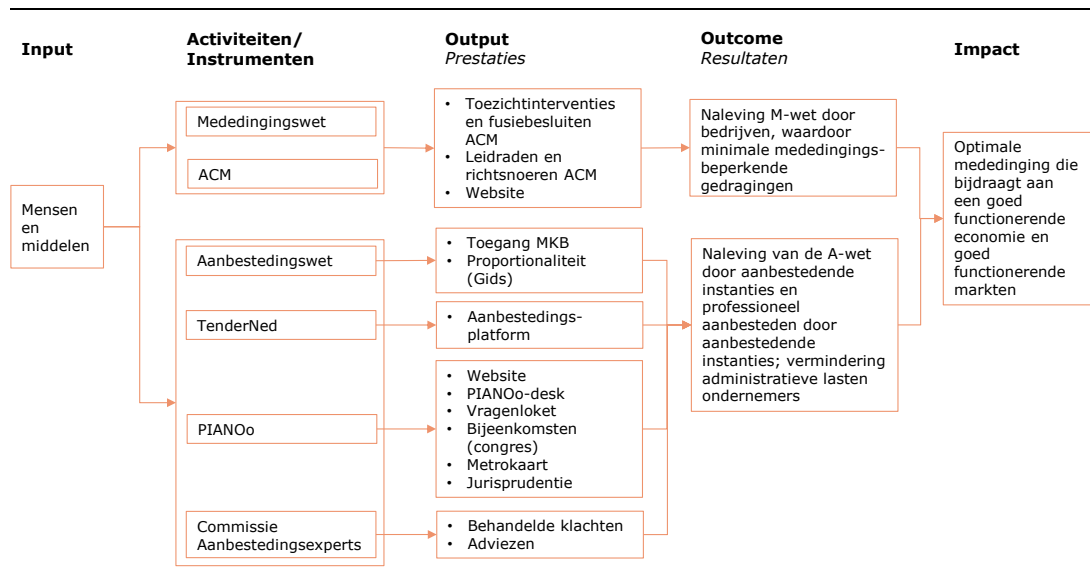


Ook in deze beleidsdoorlichting hanteren we dit kader. In dit hoofdstuk gebruiken we dit voor de uitwerking van de beleidstheorie en de beleidsreconstructie. In de volgende vijf paragrafen vullen we het kader in voor de vijf subdoelstellingen ten behoeve van de beleidstheorie en de beleidsreconstructie. Daarbij komt de algemene doelstelling steeds samen met de betreffende subdoelstellingen terug in de 'impact'.

2.2 Optimale mededinging bevorderen

In figuur 2 is de doelenboom voor de subdoelstelling 'Optimale mededinging bevorderen' opgenomen. Optimale mededinging draagt bij aan goed functionerende markten en (daarmee) aan een goed functionerende economie. Immers, wanneer sprake is van optimale mededinging kunnen bedrijven eerlijk met elkaar concurreren, worden bedrijven geprikkeld om een goede prijskwaliteitverhouding te leveren en worden bedrijven geprikkeld om innovatief te zijn.

figuur 2 Doelenboom Optimale mededinging bevorderen



Bron: Panteia, 2021.

Ten aanzien van de instrumenten kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen het algemene mededingingsbeleid (Mededingingswet en het toezicht daarop door de ACM) en het aanbestedingskader voor de markt voor overheidsinkopen.

Mededingingswet en het toezicht daarop door de ACM

De Mededingingswet bestaat reeds sinds 1996. In de Memorie van Toelichting is destijds uitgebreid stilgestaan bij de aanleiding voor de wet. Er werd geconstateerd dat de globalisering van economische relaties, de snelle technologische ontwikkelingen en de voortgaande Europese en mondiale afbouw van nog resterende handelsbelemmeringen tot gevolg hebben dat de internationale concurrentie steeds dieper doordringt tot de nationale economie. Tevens werd geconstateerd dat de ambities op het gebied van welvaart, werkgelegenheid, duurzaamheid en welzijn onder andere vereiste dat goederen- en dienstenmarkten goed functioneren (goede marktwerking) en dat kartels en concentraties van economische macht schadelijk zijn voor het prestatievermogen van een land. Werking van de goederen- en dienstenmarkten liet destijds te wensen over mede door een te lankmoedig mededingingsbeleid. Er werd geconstateerd dat een cultuuromslag nodig was. Beperking van concurrentie door mededingingsbeperkende afspraken of door misbruik van een economische machtspositie moest worden voorkomen. Daarbij is wel als kanttekening geplaatst dat concurrentiebeperkingen bij nuttige vormen van samenwerking aanvaardbaar kunnen zijn.

Een en ander heeft geleid tot de Mededingingswet, waarin de volgende drie pijlers centraal staan:

- Kartelverbod
- Verbod op misbruik van een economische machtspositie
- Concentratietoezicht

Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij Europese regelgeving.

In 1996 is ook de NMa in het leven geroepen, in 2013 opgegaan in de ACM. Bij het toezicht door de ACM staan de drie genoemde pijlers centraal. De ACM houdt toezicht (toezichtinterventies en fusiebesluiten) en verschaft informatie in de vorm van de website, leidraden en richtsnoeren. Daarnaast draagt het bestaan van de ACM als onafhankelijk toezichthouder bij aan beperking van mededingingsbeperkend gedrag van bedrijven.

De basis van de Mededingingswet en het toezicht door de ACM is nog steeds van toepassing, ook voor de beschouwde periode van de onderhavige beleidsdoorlichting. De drie pijlers zorgen ervoor dat concurrentiebeperkend gedrag voor bedrijven zoveel mogelijk wordt voorkomen, hetgeen bijdraagt aan optimale mededinging. Het gaat hier om generiek beleid dat in principe van toepassing is op alle product- en dienstenmarkten. Onder beleidsartikel 1 EZK, onder andere beleidsartikelen van EZK en bij andere ministeries is nog sprake van aanvullend beleid om markten met specifieke kenmerken goed te laten werken, zoals telecom, post, energie, zorg en arbeidsmarkt.

Bij het ministerie en bij de ACM is (ook in de beschouwde periode) aandacht voor actuele ontwikkelingen. Zo wordt aandacht besteed aan de vraag hoe met duurzaamheid en klimaat moet worden omgegaan binnen het mededingingsbeleid. Een ander actueel aspect voor het mededingingsbeleid is de platformeconomie. De vraag hierbij is of aanpassingen nodig zijn in het mededingingsbeleid. In 2019 heeft het ministerie een visie gepresenteerd op het toekomstig mededingingsinstrumentarium in relatie tot online platforms.

Aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten

De aanbestedingswet 2012 komt voor een belangrijk deel voort uit Europese regelgeving. Daarnaast waren de resultaten van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid aanleiding voor het toenmalige kabinet om te komen met 'een strakker en eenvormiger juridisch aanbestedingskader voor overheidsopdrachten, dat tegelijkertijd ruimte zou bieden aan de verschillende soorten aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om via maatwerk de beste prijs-kwaliteitverhouding te realiseren'. De in 2013 in werking getreden Aanbestedingswet 2012 beoogt een eenduidig en helder regelgevend kader te schetsen van de voorwaarden waaronder aanbestedende diensten hun opdrachten voor concurrentie moeten openstellen. In de Memorie van Toelichting zijn de volgende ambities genoemd: verbeteren toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten, uniformering van de aanbestedingspraktijk, verlaging administratieve lasten, ruimte bieden aan innovatie en duurzaamheid, laagdrempelige klachtenafhandeling, verbetering naleving aanbestedingsregels en ondersteuning en stimulering verdere professionalisering.

In de periode 2015-2020 hebben nog wijzigingen plaatsgevonden. Per 1 juli 2016 is de Aanbestedingswet 2012 gewijzigd om drie aanbestedingsrichtlijnen (2014/23, 2014/24 en 2014/25) uit te voeren. Er zijn maatregelen opgenomen om de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten te verbeteren, de lasten te verminderen en

meer ruimte te bieden voor het realiseren van strategische doelstellingen bij opdrachten (zoals innovatie en duurzaamheid). Vanaf 1 juli 2017 is elektronisch aanbesteden verplicht geworden bij Europese aanbestedingen. Dit moet aanbesteden eenvoudiger maken en het bespaart tijd, geld en papier.

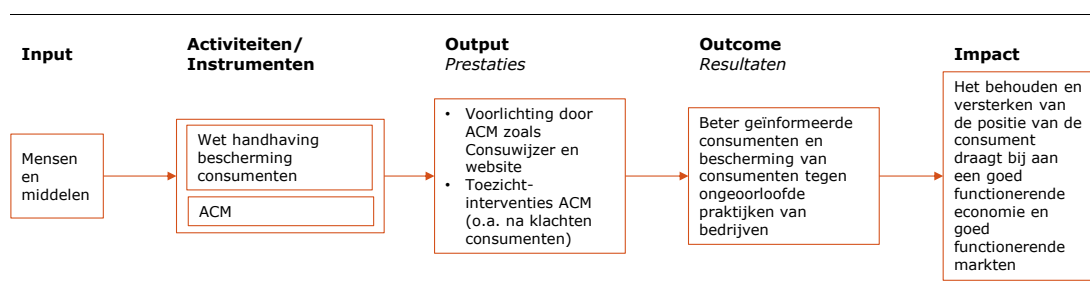
De overheid is een belangrijke opdrachtgever voor het bedrijfsleven. Transparante, eerlijke en professionele inkoop door overheden leidt tot goede en eerlijke kansen voor ondernemers. Dit leidt vervolgens tot de beste prijs-kwaliteitverhouding. Het aanbestedingskader draagt daarmee bij aan optimale mededinging op de markt voor overheidsopdrachten. Daarnaast is er een ontwikkeling dat het aanbesteden wordt gebruikt voor andere doeleinden, zoals duurzaamheidsdoelen en sociale doelen.

Naast de Aanbestedingswet 2012 zijn TenderNed, PIANOo en de Commissie van Aanbestedingsexperts belangrijke instrumenten binnen het aanbestedingskader. Voor de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel in de Aanbestedingswet biedt de Gids Proportionaliteit handvatten. TenderNed is ingesteld voor het verbeteren van de toegang tot overheidsopdrachten, professionalisering van de overheidsinkoop, verbetering van de naleving van de aanbestedingsregels en vermindering van administratieve lasten voor ondernemers. Met TenderNed zijn alle openbare (overheids)opdrachten op één centrale plaats te vinden. PIANOo is ingesteld om de professionaliteit van het aanbesteden te verbeteren. De Commissie van Aanbestedingsexperts is ingesteld om adviezen te geven bij geschillen.

2.3 Het behouden en versterken van de positie van de consument

In figuur 3 is de doelenboom voor de subdoelstelling 'behouden en versterken van de positie van de consument' geschetst. Behouden en versterken van de positie van de consument dragen bij aan goed functionerende markten en (daarmee) aan een goed functionerende economie. Immers, wanneer consumenten beter geïnformeerd zijn en beter beschermd zijn tegen ongeoorloofde praktijken van bedrijven zullen zij ook een sterkere en evenwichtiger marktpartij zijn. Dit leidt tot evenwichtiger marktordening.

figuur 3 Doelenboom Het behouden en versterken van de positie van de consument



Bron: Panteia, 2021.

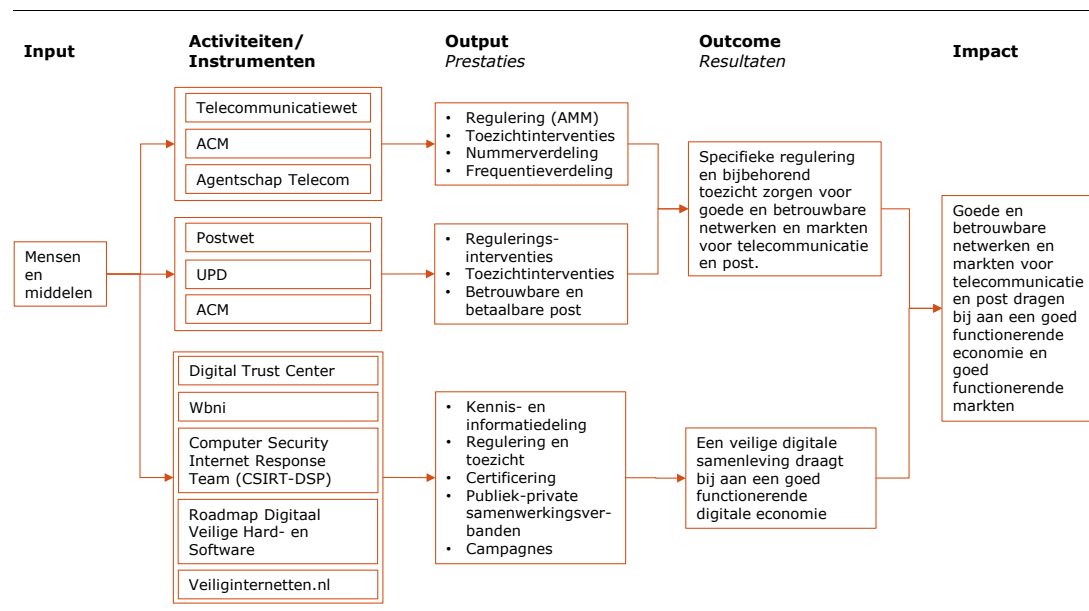
Met de Wet handhaving bescherming consumenten zijn Europese richtlijnen in de nationale wetgeving geïmplementeerd. Daarnaast is met de wet de Consumentenautoriteit als toezichthouder ingesteld per 1-1-2007. De Consumentenautoriteit is in 2013 opgegaan in de ACM. Naast een handhavende rol heeft de ACM ook een informatierol. Enerzijds treedt de ACM op bij klachten (handhaving) en anderzijds biedt de ACM voorlichting en informatie om consumenten beter geïnformeerde vragers op markten te maken. Een centrale rol hierbij speelt ConsuWijzer. Bij ConsuWijzer is een grote hoeveelheid informatie voor consumenten

beschikbaar op het gebied van consumentenrechten, hetgeen consumenten helpt in hun recht te staan tegenover bedrijven. Veel informatie is gericht op specifieke markten met specifieke kenmerken.

2.4 Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post

In figuur 4 is de doelenboom voor het subdoel 'Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecom en post' weergegeven. De telecommarkt en de postmarkt hebben specifieke kenmerken (schaalvoordelen en netwerkeffecten) waardoor het risico bestaat op concentratie. Het generieke mededingings-, aanbestedings- en consumentenbeleid is niet afdoende om de markt goed te laten functioneren. Specifieke regulering en bijbehorend toezicht zorgen voor goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post. Onder dit subdoel vallen ook de randvoorwaarden voor een goed functionerende digitale economie.

figuur 4 Doelenboom Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post



Bron: Panteia, 2021.

Een ander doel op het gebied van telecommunicatie en post is dat iedere Nederlander gebruik kan maken van post- en telecomdiensten. De overheid waarborgt mede vanuit dat oogpunt de continuïteit, de kwaliteit, de veiligheid en de toegang tot deze netwerken. Betrouwbare en voor iedere Nederlander toegankelijke post- en telecomdiensten dragen bij aan het goed functioneren van de economie.

Telecommunicatiewet en toezicht door ACM en AT

De specifieke kenmerken van de telecommunicatiemarkt zorgen ervoor dat aanvullend marktreguleringsbeleid noodzakelijk is naast het algemene mededingingsrecht. De regulering van de telecomsector moet ervoor zorgen dat er voldoende concurrentie en innovatie is, dat toetreding van nieuwe aanbieders mogelijk is en dat netwerken toegankelijk zijn voor aanbieders van diensten. Tevens moeten consumenten (eindgebruikers) voldoende keuze hebben uit goede en betaalbare aanbieders en moet overstappen eenvoudig zijn. Tot slot is het van belang dat de netwerken voor telecommunicatie veilig en betrouwbaar zijn.

De regulering van de telecommunicatiesector is geregeld in de Telecommunicatiewet, waarvan de inhoud in belangrijke mate bepaald wordt door de Europese regelgeving. In 2018 is een nieuw Europees telecomkader⁵ aangenomen, dat vier afzonderlijke richtlijnen zal vervangen.⁶ Het belangrijkste doel van het nieuwe kader is het verbeteren van de randvoorwaarden voor het realiseren van snelle digitale communicatieverbindingen (connectiviteit) in de Europese Unie. Verder heeft deze herziening van het telecommunicatiekader als doel om investeringen in snelle breedbandnetwerken te stimuleren, een consistent radiospectrumbeleid en -beheer, een doeltreffende bescherming van consumenten, het creëren van een gelijk speelveld voor alle marktpartijen en een doeltreffender institutioneel regelgevingskader. Naar verwachting wordt het nieuwe Europese telecomkader in 2021 in de Nederlandse Telecommunicatiewet geïmplementeerd.

De huidige Telecommunicatiewet bevat verschillende onderdelen:

- Marktreguleringsbeleid
- Frequentiebeleid
- Nummerbeleid
- Consumentenbeleid (eindgebruikersbelangen)
- Veiligheid en betrouwbaarheid van netwerken
- Universele Dienstverlening

Het marktreguleringsbeleid biedt de toezichthouder (ACM) de mogelijkheid om verplichtingen te kunnen opleggen aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht. Anders dan in het reguliere mededingingsbeleid kan er op de telecommarkt *ex ante* worden ingegrepen door de toezichthouder. Het marktreguleringsbeleid is erop gericht consumenten een ruime keuze te bieden van innovatieve diensten met een gunstige prijs-kwaliteitverhouding.

De wijze van verdeling van schaarse (ether)frequenties is van belang om doelmatig frequentiegebruik in Nederland te realiseren. Daarnaast levert internationale harmonisatie van frequentiebeleid een bijdrage aan het efficiënt functioneren van het (mobiele) communicatienetwerk. In de Telecommunicatiewet zijn regels opgenomen voor de verdeling en het gebruik van etherfrequenties. De Nota Frequentiebeleid (2016) geeft het langjarige (circa 10 jaar), brede beleidskader aan en de Nota Mobiele Communicatie (2019) geeft het beleidskader aan voor de frequentie-uitgiftes voor mobiele communicatie voor de komende jaren. De uitvoering, onder andere het toekennen van frequentieruimte en het verlenen van vergunningen, en toezicht op de naleving van de voorwaarden verbonden aan het gebruik van frequentieruimte vindt plaats door het Agentschap Telecom.

Voor een goed functionerende (digitale) economie is digitale infrastructuur van hoog niveau nodig, die bovendien voor alle Nederlanders beschikbaar is. Met het Actieplan Digitale Connectiviteit wordt gewerkt aan het realiseren van digitale infrastructuur van hoge kwaliteit, zowel vast als mobiel.

Evenals frequenties zijn (telefoon)nummers een schaars goed en is de verdeling van nummers van belang ervoor te zorgen dat de markt goed kan functioneren. In de Telecommunicatiewet zijn daarom regels opgenomen voor nummerplannen en de wijze waarop nummers worden uitgegeven. Nummerportabiliteit zorgt ervoor dat consumenten met lage transactiekosten kunnen overstappen naar een andere

⁵ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

⁶ De Toegangsrichtlijn (2002/19/EG), Machtigingsrichtlijn (2002/20/EG) Kaderrichtlijn (2002/21/EG) en Universeledienstrichtlijn (2002/22/EG)

aanbieder. De verantwoordelijkheid voor het nummerbeleid ligt bij EZK. De ACM is verantwoordelijk voor de nummeruitgifte en het toezicht op correct gebruik op basis van de door EZK vastgestelde nummerplannen.

Het telecommunicatiebeleid heeft tot doel eindgebruikers (consumenten) ruime keuze te bieden uit een innovatief aanbod tegen goede prijs-kwaliteitverhoudingen. Een eerste voorwaarde daarvoor is dat eindgebruikers een geïnformeerde keuze kunnen maken en eenvoudig kunnen overstappen van aanbieder. De Telecommunicatiewet draagt er zorg voor dat de belangen van eindgebruikers beschermd zijn. De ACM treedt op als toezichthoudende en handhavende instantie.

Betrouwbare, goed functionerende en veilige telecommunicatienetwerken zijn cruciaal voor het functioneren van de economie. Het is in het algemeen belang om de veiligheid en continuïteit van deze netwerken te waarborgen. Daarom zijn in de Telecommunicatiewet bepalingen opgenomen over de aanleg en het gebruik van infrastructuur, de continuïteit van netwerken en om de veiligheid van het netwerk te waarborgen.

De bepalingen in de Telecommunicatiewet met betrekking tot universele dienstverlening waarborgen dat bepaalde telecommunicatiediensten en –voorzieningen voor iedere eindgebruiker beschikbaar zijn tegen een betaalbare prijs en met een bepaalde kwaliteit, onafhankelijk van de geografische locatie van de eindgebruiker. Het gaat hierbij onder andere om een vaste aansluiting op een elektronisch communicatienetwerk en levering van een telefoondienst over die aansluiting ('vaste telefonie'), beschikbaarheid van telefoongidsen en diensten of voorzieningen die ervoor zorgen dat eindgebruikers met een fysieke beperking gelijkwaardige toegang hebben tot genoemde diensten.

Postwet, Universele Postdienst en toezicht door ACM

Met invoering van de Postwet 2009 werden alle segmenten van de postmarkt opengesteld voor concurrentie. Doel van de volledige liberalisering van de postmarkt was het ontstaan van meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en betere kwaliteit van postdiensten voor de gebruiker.

Ook in een geliberaliseerde postmarkt blijft er echter een rol voor de overheid. In de Europese Postrichtlijn is vastgelegd dat postdiensten een maatschappelijk belang dienen als essentieel instrument voor communicatie en handelsverkeer. De Universele Postdienst (UPD) biedt de garantie dat de postdienst beschikbaar en toegankelijk blijft voor alle consumenten, tegen uniforme en betaalbare tarieven. In de Postwet 2009 is PostNL aangewezen als uitvoerder van de UPD.

Sinds de invoering van de Postwet 2009 is de positie van post als communicatiemiddel ingrijpend veranderd. Door veranderende communicatiebehoeften en technologische ontwikkelingen is de vraag naar postdiensten sterk afgenomen. In 2018 was het aantal verstuurde poststukken met meer dan de helft afgenomen ten opzichte van 2009. Dat zet de betaalbaarheid van de Universele Postdienst onder druk. Deze veranderende omstandigheden hebben gezorgd voor een herziening van het postbeleid, uiteengezet in een kamerbrief over de toekomstige ontwikkeling van de postmarkt.⁷

⁷ Kamerstukken 2017-2018, 29 502, nr. 158

De postmarkt heeft enkele specifieke kenmerken waardoor deze doelen niet vanzelf behaald worden. Ten eerste kenmerkt de postmarkt zich door schaalvoordelen in het netwerk: bij een groter aantal verwerkte poststukken neemt de prijs per poststuk af. Daarnaast is een groot deel van de postmarkt nog altijd in handen van één partij, voortkomend vanuit de voormalige positie als staatsmonopolist. Daarom zijn in de Postwet in 2009 bepalingen opgenomen om een betrouwbare en goed functionerende postmarkt te waarborgen, zoals het voorkomen van toetredingsdrempels en de mogelijkheid om een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht een specifieke verplichting op te leggen. De aanname was dat zonder deze mogelijkheid tot ingrijpen de concurrentie op de markt niet op gang zou komen.

De sterke krimp van de postmarkt sinds 2009 heeft gezorgd voor een verschuiving van het denken. In een groeiende markt is het voor toetreders nog wel mogelijk om een positie op te bouwen, ondanks het bestaan van schaalvoordelen in het netwerk. In een krimpende markt wordt dat veel moeilijker. Een krimpende markt leidt er bovendien toe dat de bescherming van kwetsbare consumenten via de UPD onder druk kan komen te staan: als de volumes voor de UPD-verlener afnemen (zowel in de zakelijke post als de UPD-post), zal de prijs per poststuk toenemen. Daaruit volgt een nieuwe aanname, namelijk dat het bevorderen van de concurrentie op de postmarkt niet altijd bijdraagt aan het bereiken van de maatschappelijke doelen, in het bijzonder het doel van betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland. Bij het reguleren van de markt geldt dus als belangrijke randvoorwaarde dat concurrentie niet mag leiden tot ondermijning van de publieke belangen, waaronder levensvatbaarheid van de UPD.

Digitale economie

Er is sprake van een digitale transitie die ingrijpende invloed heeft op de manier van werken en leven van alle Nederlanders en die ook grote invloed zal hebben op het functioneren van de economie. Door te zorgen dat de juiste voorwaarden aanwezig zijn om de mogelijkheden van digitalisering in de economie te kunnen benutten, wordt het economisch verdienvermogen versterkt en worden de kansen van digitalisering benut voor een goed functionerende economie. Veel beleid ten aanzien van digitale economie is nog zeer recent en in ontwikkeling. Derhalve is niet alles wat op dit gebied gaande is reeds opgenomen in de doelenboom. Dit betreft bijvoorbeeld: de Digital Services Act (DSA), Digital Markets Act (DMA), wetgeving ongewenste zeggenschap telecommunicatie (betreft een nieuw hoofdstuk in de Telecomwet en is sinds 1 oktober 2020 van kracht), Besluit Veiligheid en Integriteit Telecommunicatie (uit december 2019), Nederlandse digitaliseringsstrategie (NDS), Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie (SAPAI), Cyber Security Act (CSA) en E-privacyverordening. Deze beleidsterreinen zullen in de komende jaren een plaats moeten krijgen in de doelenboom. Dat geldt ook voor het ICT-beleid dat met ingang van 2020 onder artikel 1 valt. Voorheen viel dit beleid onder artikel 2, evaluatie van het ICT-beleid is dan ook meegenomen in de meest recente evaluatie van dat beleidsartikel. In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op digitale ontwikkelingen.

Beleid dat wel in de doelenboom is opgenomen wordt hierna kort toegelicht.

Het Digital Trust Center (DTC) is in 2018 van start gegaan om ondernemers te voorzien van actuele informatie en concrete adviezen bij cyberdreigingen om bedrijven beter in staat te stellen hun eigen cyberweerbaarheid te organiseren. Dat gebeurt onder meer door de ontwikkeling van een website en een online platform, kennisopbouw over cyber risico's en kennisdeling.

De Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni) is per 9 november 2018 in werking getreden. Deze wet regelt een meldplicht van incidenten en een zorgplicht (treffen van beveiligingsmaatregelen) voor digitale dienstverleners, zoals clouddiensten en on-line-marktplaatsen. Vanaf 1 januari 2019 kunnen digitale dienstverleners incidenten melden bij het CSIRT-DSP (Computer Security Incident Response Team-Digital Service Providers).⁸ Het Agentschap Telecom houdt toezicht op de naleving van deze wet.

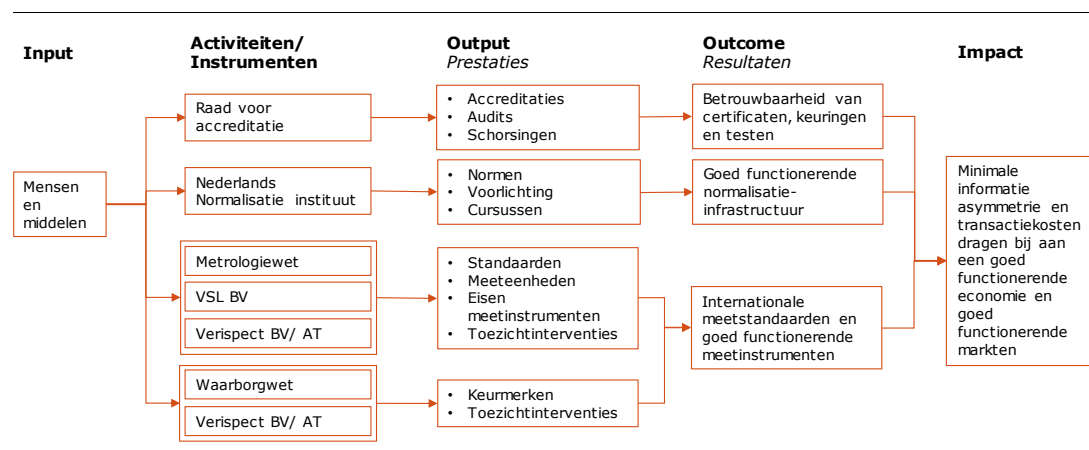
De Roadmap Digitaal Veilige Hard- en Software van april 2018 biedt een samenhangend pakket aan maatregelen om onveiligheden in hard- en software te voorkomen, kwetsbaarheden te detecteren, en om de gevolgen daarvan te mitigeren. De Roadmap heeft een dynamisch karakter om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De Roadmap geeft mede invulling aan de Nederlandse Cybersecurityagenda. De ministeries van EZK en Justitie en Veiligheid zijn verantwoordelijk voor de Roadmap.

Veiliginternetten.nl is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van EZK en Justitie en Veiligheid en ECP | Platform voor de Informatiesamenleving en het bedrijfsleven. De twee ministeries zetten zich in het kader van de Nationale Cyber Security Strategie in om samen met publieke en private partners te werken aan een veilig digitaal Nederland. Burgers en bedrijven moeten met vertrouwen gebruik kunnen maken van de digitale snelweg. ECP zorgt voor de koppeling met het bedrijfsleven.

2.5 Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten

In figuur 5 is de doelenboom voor het subdoel 'Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten' gevisualiseerd. Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten leiden tot eerlijke verhoudingen tussen aanbieders en vragers op markten, hetgeen bijdraagt aan goed functionerende markten. Immers, indien kopers kunnen vertrouwen op de eerlijkheid van transacties en de kosten van transacties laag zijn, zullen transacties sneller tot stand komen en functioneert de markt beter.

figuur 5 Doelenboom Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten



Bron: Panteia, 2021.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende instrumenten binnen dit subdoel. De Metrologiewet zorgt ervoor dat meetresultaten van bedrijven, laboratoria

⁸ Omdat de Wbni en CSIRT-DSP al enkele jaren actief zijn, is ervoor gekozen deze instrumenten wel op te nemen in de doelenboom. Het is echter nog te vroeg om deze instrumenten al te evalueren.

en instellingen direct herleidbaar zijn naar internationale standaarden. VSL beheert en ontwikkelt in opdracht van de Nederlandse overheid de nationale meetstandaarden. De Waarborgwet garandeert de betrouwbaarheid van het gehalte edelmetalen in voorwerpen. Toezicht op uitvoering van de Metrologiewet en Waarborgwet vindt plaats door het Agentschap Telecom (AT). De Raad voor Accreditatie accrediteert keuringsinstanties, certificeringsinstanties, inspectie-instanties en laboratoria, met als doel de betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen te borgen. NEN verzorgt de normalisatie infrastructuur, waarbinnen belanghebbenden op vrijwillige basis en op basis van consensus onderling afspraken maken over waar een product, dienst, systeem of proces aan zou kunnen voldoen.

Metrologiewet en uitvoering daarvan door VSL BV en toezicht door Agentschap Telecom

De Metrologiewet is (hoofdzakelijk) de implementatie van de Europese richtlijn meetinstrumenten.⁹ De Metrologiewet stelt prestatie-eisen aan meetinstrumenten, om ervoor te zorgen dat consumenten en marktpartijen vertrouwen kunnen hebben in een meetresultaat. Door op deze manier de juistheid van metingen te waarborgen, bevordert de overheid de eerlijkheid van handel en het vertrouwen in metingen. Naast eisen aan meetinstrumenten zijn ook grootheden, meeteenheden en bijbehorende standaarden in de Metrologiewet opgenomen. Uniform gebruik van eenheden en standaarden vereenvoudigt de handel.

Het Agentschap Telecom is belast met het toezicht op de Metrologiewet. Ten behoeve van de naleving van de metrologische wetgeving moet de toezichthouder nagaan of het meetinstrument:

1. terecht tot de markt is toegelaten,
2. binnen de gegeven specificaties naar behoren meet en
3. beschikt over de wettelijk verplichte eigenschappen en kenmerken.

Waarborgwet en toezicht daarop door Agentschap Telecom

Nederland kent een lange traditie van het waarborgen van edelmetalen voorwerpen. Het waarborgstelsel is in de huidige vorm ingevoerd met de Waarborgwet 1986, die recent is vervangen door de Waarborgwet 2019. Bij die vervanging zijn enkele inhoudelijke en technische aanpassingen gedaan, maar het doel en de opzet van het waarborgstelsel zijn onveranderd gebleven. Het doel van het waarborgstelsel is het waarborgen van de eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog. Voor de meeste consumenten is het gehalte aan goud, zilver of platina in een bepaald voorwerp, zoals een sieraad, lastig te beoordelen. Om ervoor te zorgen dat een consument er op kan vertrouwen dat een voorwerp echt gemaakt is van een bepaald edelmetaal en dat dat edelmetaal een bepaald gehalte heeft, moeten deze producten in Nederland voorzien zijn van een keurmerk afgegeven door een aangewezen keuringsinstantie. Sinds 2016 houdt het Agentschap Telecom toezicht op de naleving van de Waarborgwet.

Raad voor Accreditatie

Accreditatie is een onafhankelijke bevestiging van de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een keuringsinstantie, certificeringsinstantie, inspectie-instantie of laboratorium, op basis van (meestal) Europees geharmoniseerde internationale normen. Accreditatie draagt bij aan de betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen. Betrouwbare certificaten, keuringen en testen dragen bij aan het verminderen van informatie-asymmetrie en zorgen ervoor dat

⁹ Richtlijn 2004/22/EG van het Europees Parlement en Raad van 31 maart 2004 betreffende meetinstrumenten (PbEU L135).

transactiekosten worden verminderd, doordat handelspartners kunnen vertrouwen op de conformiteitsbeoordeling en dus zelf minder onderzoek hoeven te verrichten. Zodoende draagt accreditatie bij aan het beter functioneren van markten en (internationale) handel.

In de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie is de Raad voor Accreditatie aangewezen als nationale accreditatie-instantie.

NEN

Door middel van normalisatie maken belanghebbenden op vrijwillige basis onderling afspraken over de normen waar een product, dienst of systeem aan moet voldoen. Het vastleggen van dergelijke normen zorgt ervoor dat consumenten weten aan welke (minimum)standaarden een product moet voldoen, waarmee de informatie-asymmetrie wordt beperkt. Tevens zorgen normen ervoor dat producten van verschillende aanbieders aan dezelfde eisen voldoen, waardoor overstappen naar een andere aanbieder eenvoudiger wordt en de transactiekosten van een overstap verlaagd worden.

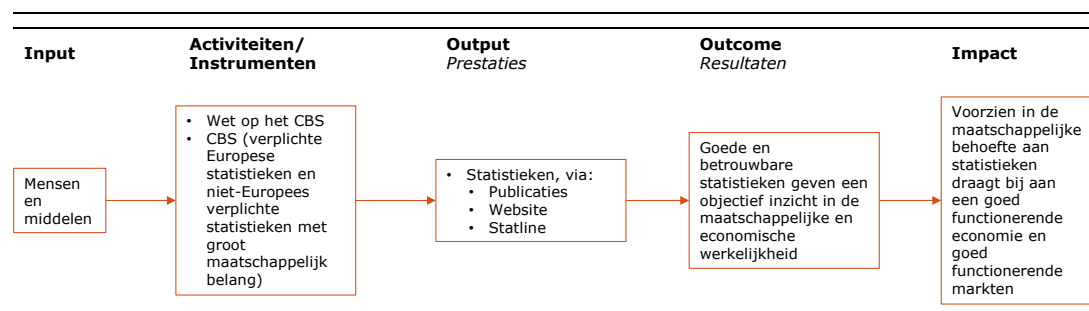
NEN faciliteert het proces van normalisatie en brengt belanghebbenden in normcommissies bij elkaar om normen te ontwikkelen, begeleidt dit proces en beheert en publiceert de in Nederland geldende normen. Daarnaast geeft NEN informatie, cursussen en advies over normalisatie en (gebruik van) normen.

2.6 Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken

In figuur 6 is de doelenboom voor het subdoel 'Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan betrouwbare statistieken' weergegeven. Goede en betrouwbare statistieken leveren marktpartijen gelijke en betrouwbare informatie, wat bijdraagt aan goed functionerende markten. Daarnaast geven goede en betrouwbare statistieken een objectief inzicht in de maatschappelijke en economische werkelijkheid. Goede en betrouwbare statistieken dragen daarmee bij aan het voeren van een maatschappelijk debat op basis van feiten en bieden objectieve data om het economisch beleid op te baseren.

Het algemene doel van het beleidsartikel is: 'Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten'. De impact van het CBS is eigenlijk breder dan de goed functionerende economie en goed functionerende markten, en betreft ook andere maatschappelijke issues.

figuur 6 Doelenboom Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken



Bron: Panteia, 2021.

In de Wet op het CBS is vastgelegd dat het CBS de taak heeft om van overheidswege statistisch onderzoek te verrichten ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en

het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.

Het CBS voert de volgende activiteiten uit:

- Het produceren van verplichte Europese statistieken, die geleverd moeten worden aan Eurostat.
- Het produceren van statistieken met een groot maatschappelijk belang en een breed gebruik, die niet Europees verplicht zijn.
- Het uitvoeren van statistische werkzaamheden op aanvraag.

De eerste twee activiteiten vallen onder artikel 1 van de begroting EZK.

Op grond van Europese verordeningen en richtlijnen is Nederland verplicht een groot aantal statistieken te leveren aan Eurostat, het Europese statistiekbureau. Met behulp van deze statistieken kan de werking van de Europese Unie worden ondersteund met betrouwbare en vergelijkbare informatie uit alle lidstaten. Dit draagt bij aan het functioneren van de (Europese) democratie en economie.

Met het produceren en publiceren van officiële statistieken zorgt het CBS er ook nationaal voor dat alle actoren kunnen beschikken over dezelfde cijfers en dat het maatschappelijk debat gevoerd kan worden op basis van feiten.

3 Uitgaven beleidsartikel 1 EZK

De samenstelling van de gerealiseerde uitgaven aan beleidsartikel 1 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken over de jaren 2015-2020 laat zien aan welke onderdelen dat besteed is (zie tabel 2). Conform RPE worden de uitgaven in beschouwing betrokken en wel de werkelijke realisatie terugkijkend over de onderzoeksperiode.

tabel 2 Realisatie budgettaire uitgaven van beleidsartikel 1 (bedragen x € 1.000) 2015-2020

Realisatie budgettaire uitgaven van beleidsartikel 1 (bedragen x € 1.000) 2015-2020						
	REALISATIE *)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Uitgaven **)	200.072	194.204	208.677	201.785	205.922	228.205
Subsidies	900	600	488	236	517	2769
Digitalisering regionale radio	900	600	488	0	0	0
Cyber security / weerbaarheid	0	0	0	236	517	926
Subsidiemaatregel telecom Caribisch Nederland (Corona)	0	0	0	0	0	1843
Opdrachten	8.575	6.825	6.400	6.156	8.940	17.292
Onderzoek en Opdrachten	2.961	2.244	1.366	2.197	1.710	1.842
PIANOo/TenderNed	1.040	477	69	0	0	0
Beleidsvoorbereiding en evaluaties Frequenties en Veiligheid	4.574	4.104	4.965	3.795	6.204	7.528
Digital trust centre	0	0	0	164	125	196
Cyber security	0	0	0	0	901	1387
ICT-beleid	0	0	0	0	0	6.296
Nationaal Groeifonds	0	0	0	0	0	43
Bijdragen aan agentschappen	20.074	23.260	29.523	39.124	34.814	39.503
Agentschap Telecom	12.021	14.571	17.747	27.195	23.576	28.698
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)	996	1.145	11.746	11.929	11.238	10.805
DICTU	7.057	7.544	30	0	0	0
Bijdragen aan ZBO's / RWT's	166.532	159.720	168.613	152.738	157.720	164.884
Metrologie	14.268	10.182	9.615	9.335	9.480	10.706
Raad voor Accreditatie	190	231	210	209	235	263
ACM	645	637	641	737	614	632
CBS	151.429	148.670	158.147	142.457	147.391	153.283
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	3.991	3.799	3.653	3.531	3.931	3.757
Nederlands Normalisatie Instituut (NEN)	1.234	1.144	1.172	1.124	1.157	1.186
Internationale organisaties	2.757	2.655	2.481	2.407	2.774	2.571
*) exclusief terugbetaling boetes ACM						
**) In 2018, 2019 en 2020 zijn een aantal aparte terreinen onderscheiden waar daarvoor niet expliciet geld naartoe ging (vandaar nullen in jaren daarvoor). De uitgaven aan ICT-beleid zijn in 2020 voor het eerst onder beleidsartikel 1 geplaatst en stonden voordien onder een ander beleidsartikel. Daarnaast zijn er een aantal terreinen waar de uitgaven in eerdere jaren specifiek aan werden toegekend, maar nu samengenomen zijn met andere terreinen (bijvoorbeeld PIANOo/TenderNed naar RVO en digitalisering radio naar Frequenties en Veiligheid). Vanwege het sterk incidentele karakter zijn ontvangen boetes niet opgenomen in het overzicht.						
Bron: Realisaties 2015-2020 conform Jaarverslag EZK 2020						

Door de jaren heen gaat het overgrote deel van de uitgaven die vallen onder beleidsartikel 1 naar het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze uitgaven lagen in 2015 op meer dan 75% en in 2020 op ruim 67% van de gerealiseerde uitgaven. Na het CBS gaan de meeste uitgaven in 2020 naar Agentschap Telecom (12,5%), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in verband met aanbestedingen (PIANOo en TenderNed) en VSL in het kader van Metrologie (beide ongeveer 5%). De resterende circa 10% van de gerealiseerde uitgaven is verdeeld over een groot aantal kleinere uitgavenposten.

RVO valt vrijwel uitsluitend onder beleidsartikel 1 voor wat betreft de uitgaven aan PIANOo en TenderNed (en een kleine post CE-markering). Met ingang van 2012 maken de gerealiseerde uitgaven van het totale EZK-apparaat (personeel en materiële uitgaven waaronder ook de beleidsmatig onder artikel 1 vallende toezichthouder ACM) geen deel meer uit van de verschillende beleidsartikelen. Vanaf dat moment zijn deze onder een apart apparaatsartikel (artikel 40) van de EZK-begroting ondergebracht. De personele en materiële uitgaven van het CBS maken wél deel uit van beleidsartikel 1.

4 Optimale mededinging bevorderen

In dit hoofdstuk komt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de instrumenten voor het bevorderen van optimale mededinging aan de orde. De volgende paragraaf gaat over de Mededingingswet en het toezicht daarop door de ACM. In de daaropvolgende paragraaf wordt ingegaan op het aanbestedingskader met als instrumenten de Aanbestedingswet, PIANOo, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts.

4.1 Mededingingswet en het toezicht daarop door de ACM

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde in hoeverre het mededingingsbeleid (Mededingingswet en het toezicht van de ACM) doeltreffend en doelmatig waren in de periode 2015-2020. Alvorens deze vraag te beantwoorden is van belang wat de prestaties en resultaten zijn geweest in de betreffende periode. Daarnaast komen ontwikkelingen aan de orde die voor de periode na 2020 relevant zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betreft veelal ontwikkelingen die ook reeds gaande waren in de periode 2015-2020.

Doelen

Het doel van het mededingingsbeleid is te zorgen voor optimale mededinging op markten en het minimaliseren van mededingingsbeperkende gedragingen. In de Mededingingswet zijn hiervoor regels opgenomen ten aanzien van een verbod op kartels, verbod op misbruik van een economische machtspositie en concentratietoezicht. De ACM is de aangewezen toezichthouder en is gericht op de naleving van de Mededingingswet.

Prestaties en resultaten

Wanneer de Mededingingswet wordt nageleefd is er concurrentie op markten. Zonder Mededingingswet zouden kartelafspraken kunnen worden gemaakt, zouden grote bedrijven misbruik kunnen maken van hun marktmacht en kunnen grote bedrijven samengaan waardoor de concurrentie wordt beperkt. Om de naleving te waarborgen is de ACM aangewezen als toezichthouder. De ACM doet onderzoek naar mogelijke kartels en naar mogelijk misbruik van marktmacht en toetst voorgenomen concentraties. In 2020 is de ACM geëvalueerd¹⁰. Deze evaluatie ging over de periode van 1 april 2015 tot en met 31 maart 2020 en betreft dus bijna de volledige periode van de onderhavige beleidsdoorlichting.

We gaan hier eerst in op wat de ACM heeft gedaan in de periode 2015-2020 en wat het heeft opgeleverd. De ACM neemt elk jaar verschillende gegevens/indicatoren op in het jaarverslag over wat zij in dat jaar heeft gedaan. Enkele van deze gegevens ten aanzien van het mededingingstoezicht zijn opgenomen in tabel 3.

¹⁰ Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, Andersson Elffers Felix, 27 november 2020.

tabel 3 Aantal indicatoren ten aanzien van het mededingingstoezicht van de ACM 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal meldingen bedrijvenloket	856	906	749	668	504	513
Aantal afgeronde onderzoeken	6	17	21	22	17	5
Aantal concentratiemeldingen	89	105	102	108	109	78
Aantal besluiten op concentratiemeldingen	88	100	103	97	106	76
Opgelegde boetes mededingingstoezicht ACM (mln. €)	12,5	0	61,4	0	1,8	82,5

Bron: Jaarverslagen ACM 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020.

De werkzaamheden van ACM op mededingingstoezicht kunnen worden onderverdeeld in ex post toezicht (kartels en misbruik van een economische machtspositie) en ex ante toezicht (fusiecontrole). Bij het ex post toezicht kan de ACM zelf keuzes en prioriteiten stellen welke zaken zij oppakken. Dat gebeurt onder andere op basis van meldingen die bij de ACM binnenkomen. In tabel 3 is te zien dat ten aanzien van het aantal meldingen via het bedrijvenloket van de ACM in de periode 2015-2020 sprake was van een daling. De ACM doet onderzoek naar vermeende kartels of vermeend misbruik van een economische machtspositie. Het aantal afgeronde onderzoeken varieert sterk per jaar. Dat komt onder andere doordat onderzoeken soms lang duren en over jaargrenzen heen gaan. Op basis van de resultaten van een onderzoek kan de ACM boetes opleggen. Ook dat varieert sterk per jaar en heeft te maken met de aard van de overtredingen. Vooral in 2020 is een fors bedrag aan boetes uitgedeeld. In de evaluatie van de ACM in 2015¹¹ is aanbevolen om meer aandacht te hebben voor de ontwikkeling van de afschrikwekkende werking van de ACM. Hoge boetes passen hier goed bij.

Bij ex ante controle (fusiecontrole) heeft de ACM geen mogelijkheid om zelf keuzes te maken. Concentraties worden aangemeld en de ACM zal binnen bepaalde vastgestelde termijnen een beslissing moeten nemen. In de periode 2015-2020 lag het aantal concentratiemeldingen rond de honderd per jaar. In het coronajaar 2020 was het aantal wat lager.

Andere prestaties van de ACM op het gebied van mededinging betreffen vooral voorlichting en informatievoorziening. De website biedt informatie voor bedrijven. Verder stelt de ACM regelmatig leidraden en richtsnoeren op om informatie te verschaffen hoe met mededingingsregelgeving moet worden omgegaan en hoe ACM daarmee omgaat. Een recente leidraad van de ACM is de 'leidraad duurzaamheidsafspraken', waarin wordt aangegeven welke mogelijkheden marktpartijen hebben om afspraken te maken om publieke duurzaamheidsdoelen te realiseren en waar in het mededingingsrecht de grenzen liggen. In de evaluatie van de ACM van 2020 wordt aangegeven dat deze leidraad een veelgeprezen voorbeeld is van het vinden van de balans tussen toepassing van wettelijke kaders en het wegen van publieke belangen.

De ACM maakt jaarlijks een berekening van de impact van het optreden van de ACM. De ACM berekent hoeveel euro consumenten naar schatting hebben bespaard door het ingrijpen van de ACM in de markt. Deze opbrengst bestaat uit de berekende verwachte effecten van het optreden van de ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn.

¹¹ Evaluatieonderzoek ACM, Kwinkgroep, 7 december 2015.

In de eerste jaren dat de berekeningen zijn gemaakt zijn deze getoetst door het CPB¹². Het CPB geeft aan dat de outcome-berekeningen door de ACM zorgvuldig zijn uitgevoerd en voor zover mogelijk zijn onderbouwd vanuit de economische literatuur. Het CPB geeft ook aan dat er grote onzekerheden zitten in de berekeningen en zet daarom vraagtekens bij het eindresultaat. In tabel 4 zijn de outcome-berekeningen voor het mededingingstoezicht van de ACM weergegeven voor de periode 2015-2020. De berekende outcome verschilt sterk per jaar, en is uiteraard afhankelijk van de aard van de behandelde cases.

tabel 4 Outcome mededingingstoezicht ACM 2015-2020 (in mln. €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impact mededingingstoezicht ACM	50	235	249	228	50	145

Bron: Jaarverslagen ACM 2015, 2016 en 2017 en outcomeberekeningen ACM 2018, 2019 en 2020.

Ten slotte kijken we hier naar de naleving van de Mededingingswet. Immers, wanneer alle marktpartijen de Mededingingswet naleven zal er sprake zijn van concurrentie op markten. In 2019 heeft de ACM door Panteia onderzoek laten doen naar de naleving van de Mededingingswet¹³. In het onderzoek is met behulp van telefonisch onderzoek onder bedrijven op basis van stellingen in kaart gebracht wat de nalevingsbereidheid is ten aanzien van de Mededingingswet bij bedrijven in Nederland en welke factoren samenhangen met de neiging van bedrijven om de regels na te leven of te overtreden. De nalevingsbereidheid is berekend door hoge scores op nalevingsintentie en nalevingsgedrag te combineren. Hieruit kwam dat bij 83% van de bedrijven de nalevingsbereidheid hoog was. Bij bedrijven met 20 werkzame personen of meer was dat 88%. De nalevingsbereidheid bleek samen te hangen met:

- kennis (van de Mededingingswet, boetes en sancties en toezichthouder ACM): naarmate sprake is van meer kennis, is ook sprake van een betere nalevingsbereidheid;
- de sectorale cohesie: naarmate er sprake is van minder sterke sectorale cohesie, is sprake van een betere nalevingsbereidheid;
- de persoonlijke en sociale norm: hoe negatiever respondenten staan ten opzichte van het maken van concurrentiebeperkende afspraken (persoonlijke norm), hoe beter hun nalevingsbereidheid is. En naarmate respondenten er minder van overtuigd zijn dat soortgelijke bedrijven concurrentiebeperkende afspraken maken (sociale norm), is hun nalevingsbereidheid ook beter;
- de mogelijkheden en noodzaak: naarmate respondenten minder mogelijkheden zien voor het maken van concurrentiebeperkende afspraken, is sprake van een betere nalevingsbereidheid. Hetzelfde geldt naarmate de noodzaak voor bedrijven voor het maken van concurrentiebeperkende afspraken kleiner is.

Aangezien er slechts één meting is gedaan kunnen geen ontwikkelingen in kaart worden gebracht. Daarnaast geeft het onderzoek geen antwoord op de vraag in hoeverre de ACM bijdraagt aan de naleving.

Doeltreffendheid

Hiervoor zijn prestaties van de ACM en resultaten (al dan niet door de ACM) in grote lijnen weergegeven. De vraag is vervolgens in hoeverre dit doeltreffend is en in hoeverre dit bijdraagt aan de doelen.

De Mededingingswet, mits nageleefd, is doeltreffend. Zonder deze wet zouden marktpartijen kartelafspraken kunnen maken, zouden grote bedrijven hun marktmacht

¹² Zie bijvoorbeeld: Plausibiliteitstoets Outcome-berekening ACM over 2014, CPB Notitie, 12 maart 2015.

¹³ P. van der Zeijden, J. de Kok en M. van Marwijk, Naleving van de Mededingingswet, Panteia, 20 maart 2019.

kunnen misbruiken en zouden door fusies machtsconcentraties ontstaan. Dit zou op veel markten een beperking van de mededinging tot gevolg hebben.

Voor de naleving van de Mededingingswet is het optreden van de ACM als toezichthouder van belang. Dat betreft enerzijds optreden tegen overtredingen en anderzijds een afschrikwekkende werking (bedrijven ontmoedigen een kartel aan te gaan of marktmacht te misbruiken). In 2020 is de ACM geëvalueerd over de periode 2015-2020. In de evaluatie is een doelenboom opgesteld, is documentatie en bedrijfsvoeringinformatie bestudeerd, zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd en is gesproken met vertegenwoordigers van departementen, bedrijven, branche- en koepelorganisaties, collega-toezichthouders en experts uit de wetenschap en de advocatuur. Door combinatie van de verschillende bronnen zijn conclusies getrokken over de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de ACM. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 4, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zeer waarschijnlijk bewezen zijn¹⁴. In de evaluatie van de ACM in 2020 wordt geconcludeerd dat de ACM doeltreffend heeft gefunctioneerd in de periode 2015-2020. De evaluatie geeft aan dat de ACM een significante bijdrage heeft geleverd aan goed functionerende markten. De evaluatie noemt onder andere:

- De ACM opereert in een complex en dynamisch speelveld (verscheidenheid aan onderwerpen, doelgroepen en belangen);
- De ACM heeft geïnnoveerd in haar detectiefunctie;
- De ACM vindt steeds beter de balans tussen de toepassing van wettelijke kaders en het wegen van publieke belangen (bijvoorbeeld met de 'leidraad duurzaamheidsafspraken');
- De ACM zet haar instrumentarium overwegend doeltreffend in, waarbij ze pas recent is gaan sturen op de afschrikwekkende werking;
- De ACM is kwetsbaar als het gaat om de beelden over haar resultaten bij de rechter.

Ten aanzien van de afschrikwekkende werking kan worden opgemerkt dat de ACM had aangekondigd meer boetes uit te gaan delen. In 2020 is voor het mededingingstoezicht een recordbedrag aan boetes uitgedeeld. Dit was nog niet bekend ten tijde van de evaluatie.

In de evaluatie van de ACM van 2020 zijn ook enkele aanbevelingen opgenomen om de doeltreffendheid te verbeteren. Met betrekking tot het mededingingstoezicht zijn de volgende aanbevelingen relevant:

- Blijf binnen het wettelijk kader oog houden voor publieke belangen. In de evaluatie wordt aangegeven dat hier in de evaluatieperiode veel aan gedaan is en dat de aanbeveling vooral een aanmoediging voor de ACM is om op de ingeslagen weg door te gaan.
- Communiceer duidelijk over gemaakte keuzes en verschillende rollen. Uit gesprekken is gebleken dat dit opgepakt gaat worden door bijvoorbeeld in persberichten een en ander (zoals keuzes) beter uit te leggen.

Doelmatigheid

In de evaluatie van de ACM van 2020 wordt geconcludeerd dat de ACM haar taken over het algemeen doelmatig heeft uitgevoerd in de periode 2015-2020. De evaluatie noemt onder andere:

- De ACM functioneert in het algemeen als een professionele organisatie, die stuurt op resultaten;
- De basis van kennisontwikkeling, kwaliteitsborging en professionaliteit is goed op orde bij de ACM;

¹⁴ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

- De ACM heeft diverse acties ondernomen om integrale samenwerking binnen de organisatie te versterken;
- Het is aannemelijk dat de ACM kostenbewuste afwegingen maakt;
- De ACM is de afgelopen jaren bewuster gaan sturen op administratieve lasten, niet-wettelijke doorlooptijden en op de kansrijkheid van onderzoeken.

Recente ontwikkelingen

Zoals hiervoor reeds is aangegeven opereert de ACM in een complex en dynamisch speelveld (verscheidenheid aan onderwerpen, doelgroepen en belangen). Dat was zo en dat zal zo blijven. De ACM zal continu met nieuwe ontwikkelingen worden geconfronteerd die de wijze van opereren beïnvloeden. In de evaluatie van de ACM van 2020 wordt in het kader van toekomstbestendigheid geconcludeerd dat de ACM hier goed mee omgaat en dat de ACM er goed voorstaat om ook in de toekomst proactief en steeds beter om te gaan met maatschappelijke ontwikkelingen.

Verskillende ontwikkelingen kunnen worden genoemd, die ook in de afgelopen periode hebben gespeeld, maar ook de komende jaren aandacht zullen vergen, zoals:

- Aandacht voor en meewegen van publieke belangen, zoals duurzaamheid, energietransitie en privacy. De Mededingingswet geeft hier beperkt ruimte voor. De ACM is hier reeds voortvarend mee bezig, hetgeen onder andere blijkt uit de recent uitgebrachte 'leidraad duurzaamheidsafspraken'.
- Digitale ontwikkelingen zoals online platforms die snel veel marktmacht ontwikkelen.
- Covid-crisis. Hierdoor kan het mededingingskader onder druk komen. Moeten bepaalde mededingingsbeperkende afspraken toestaan geworden om herstel uit de crisis mogelijk te maken?
- Discussie over oneerlijke concurrentie uit derden landen.
- Meer gebruik van data bij de detectie van onregelmatigheden. Hier wordt reeds door de ACM geïnvesteerd.

4.2 Aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten

Met het aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten wordt een goed werkende markt voor overheidsaanbestedingen beoogd. Dit aanbestedingskader bestaat uit de volgende instrumenten:

- Aanbestedingswet 2012
- PIANOo
- TenderNed
- Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE)

De vraag die hier aan de orde komt is in hoeverre deze doeltreffend en doelmatig waren in de periode 2015-2020. Alvorens deze vraag te beantwoorden is van belang wat de prestaties en resultaten zijn geweest in de betreffende periode. Daarnaast komen ontwikkelingen aan de orde die voor de periode na 2020 relevant zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betreft veelal ontwikkelingen die ook reeds gaande waren in de periode 2015-2020. De aspecten behandelen we hier per elk van voornoemde vier instrumenten. Daarna wordt kort een samenvattende beschouwing over alle instrumenten gegeven.

4.2.1 Aanbestedingswet 2012

Doelen

De in 2013 in werking getreden Aanbestedingswet 2012 beoogt een eenduidig en helder regelgevend kader te schetsen van de voorwaarden waaronder aanbestedende diensten hun opdrachten voor concurrentie moeten openstellen. In de periode 2015-

2020 hebben nog wijzigingen plaatsgevonden. Per 1 juli 2016 is de Aanbestedingswet 2012 gewijzigd om drie aanbestedingsrichtlijnen (2014/23, 2014/24 en 2014/25) uit te voeren. Er zijn maatregelen opgenomen om de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten te verbeteren, de lasten te verminderen en meer ruimte te bieden voor het realiseren van strategische doelstellingen bij opdrachten (zoals innovatie en duurzaamheid). Vanaf 1 juli 2017 is elektronisch aanbesteden verplicht geworden bij Europese aanbestedingen. Dit moet aanbesteden eenvoudiger maken en het bespaart tijd, geld en papier.

Prestaties en resultaten

De laatste evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 dateert van 2015 (het begin van de beschouwde periode van de huidige beleidsdoorlichting) en betrof een relatief korte periode namelijk vanaf de inwerkingtreding van de wet op 1 april 2013. De evaluatie bestond uit verschillende deelonderzoeken¹⁵, waaronder onderzoek naar de deelname van het MKB, onderzoek naar de lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012 en een nalevingsmeting in 2012 en 2014. In de verschillende deelonderzoeken is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, data-analyse, enquêtes onder ondernemers en aanbestedende diensten, interviews en focusgroepen. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 3, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk bewezen zijn.¹⁶ In de voorgaande beleidsdoorlichting is reeds ingegaan op deze evaluaties. Uit die evaluaties kwam het beeld naar voren dat de instrumenten bijdragen aan een vermindering van transactiekosten en het verbeteren van de mededinging. Een licht toenemend aandeel van het MKB in gegunde opdracht werd gezien als een indicatie van toenemende concurrentie. De wet heeft bijgedragen aan proportioneel aanbesteden. De Gids proportionaliteit (in de aanbestedingswetgeving aangewezen als richtsnoer) biedt hiervoor nadere aanknopingspunten.

In de periode 2015-2020 heeft het ministerie verschillende activiteiten ondernomen om de aanbestedingspraktijk verder te verbeteren. In het kader van het traject Beter Aanbesteden is een actieagenda¹⁷ opgesteld met aanbevelingen en 23 concrete acties. Deze is opgesteld op basis van input van regionale teams van aanbestedende diensten, ondernemers en andere deskundigen. In 2019 waren alle acties uitgevoerd¹⁸.

Indicatoren voor omvang, concurrentie en toegang van de markt voor overheidsopdrachten

De vraag is vervolgens wat de effecten zijn van de Aanbestedingswet en het aanbestedingsbeleid op de markt voor overheidsopdrachten. Daarvoor kan gekeken worden naar verschillende indicatoren. Het ministerie stuurt eens in de drie jaar een Public Procurement Monitoring Report naar de Europese Commissie met gegevens over de markt voor overheidsopdrachten in Nederland. Op basis van het report van 2021 wordt in tabel 5 een overzicht van enkele indicatoren gegeven over 2017, 2018 en 2019. Hieruit blijkt dat de markt voor overheidsopdrachten een groeiende markt is, zowel onder als boven de EU-drempels. Daarnaast geven de cijfers aan dat in het

¹⁵ Evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 bevat de volgende deelonderzoeken: Effecten van de Aanbestedingswet 2012 Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en het Feitenonderzoek, Kwinkgroep 15 april 2015; Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012; Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies, april 2015; Nalevingsmeting 2012 en 2014, Significant, 11 maart 2015; Aanbestedingsrechtspraak in Nederland 2012 en 2014, Ministerie van Economische Zaken, mei 2015.

¹⁶ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

¹⁷ Actieagenda Beter Aanbesteden, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Januari 2018 | 110079.

¹⁸ Kamerbrief Ministerie van Economische Zaken en Klimaat over afronding actieagenda Beter Aanbesteden en vervolg, 4-9-2019.

overgrote deel van de aanbestedingen (rond 85%) sprake is van meerdere aanbiedingen, hetgeen een indicatie is dat er sprake is van concurrentie.

tabel 5 Indicatoren markt voor overheidsopdrachten 2017-2019

<i>Indicator</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Aantal aanbestedingen onder de EU-drempels (schatting)	130.900	150.400	163.500
Aantal aanbestedingen boven de EU-drempels (schatting)	5.031	5.790	6.397
Totale geschatte waarde van de aanbestedingen	€ 79,3 mld.	€ 86,2 mld.	€ 86,6 mld.
Geschatte waarde aanbestedingen onder de EU-drempels	€ 52,0 mld.	€ 56,5 mld.	€ 56,7 mld.
Geschatte waarde aanbestedingen boven de EU-drempels	€ 27,3 mld.	€ 29,7 mld.	€ 29,8 mld.
Aandeel aanbestedingen resulterende in één aanbidding	14%	16%	16%
Aandeel aanbestedingen resulterende in meer dan één aanbidding	86%	84%	84%

Bron: Public Procurement Monitoring Report of the Netherlands, Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, April 2021.

In tabel 6 is de participatie van het MKB weergegeven voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Ter vergelijking is ook het jaar 2014 toegevoegd met cijfers uit onderzoek naar de MKB-deelname van de Kwinkgroep. De participatie van het MKB wordt gezien als een indicator voor toegang tot aanbestedingen en daarmee ook concurrentie. Qua aantal gunningen is de participatie van het MKB in de periode 2017-2019 zowel onder als boven de EU-drempels redelijk stabiel en vergelijkbaar met 2014. Qua waarde van de gunningen zien we zowel onder als boven de EU-drempels een toename van het aandeel van het MKB. De cijfers geven aan dat het MKB in gelijke mate blijft mee doen en dat ze daarbij ook participeren in steeds grotere aanbestedingen. De toegang tot aanbestedingen lijkt hierdoor beter te zijn geworden.

tabel 6 Geschatte MKB-participatie op de markt voor overheidsopdrachten

	<i>2014</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Aanbestedingen onder de EU-drempels:				
- aantal gunningen	67%	63%	57%	68%
- waarde	54%	59%	60%	62%
Aanbestedingen boven de EU-drempels:				
- aantal gunningen	63%	62%	61%	62%
- waarde	39%	48%	46%	54%

Bron: Public Procurement Monitoring Report of the Netherlands, Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, April 2021 en Effecten van de Aanbestedingswet 2012, Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en het Feitenonderzoek, Kwinkgroep, 15 april 2015

Lastenvermindering voor ondernemers

Bij de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 in 2015 hebben Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies onderzoek gedaan naar lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012. Daaruit kwam naar voren dat de Aanbestedingswet 2012 toen al een vermindering van de lasten voor ondernemers had opgeleverd van ongeveer € 182 miljoen. In de periode 2015-2020 is sprake van verschillende gebeurtenissen die effect zouden moeten hebben op deze lasten, namelijk wijziging van de Aanbestedingswet 2012 per 1 juli 2016 en het verplichte elektronisch aanbesteden

van Europese aanbestedingen vanaf 1 juli 2017. Aangezien dit mede beoogd administratieve lasten te verminderen is het aannemelijk dat dit heeft geleid tot een verdere vermindering van de lasten voor ondernemers. Echter, de effecten daarvan zijn niet gemeten.

Rechtmatig aanbesteden

Van belang voor de werking van de Aanbestedingswet 2012 is dat aanbestedende instanties zich houden aan de wet. Er zijn geen recente nalevingsonderzoeken. Echter, de naleving van de Aanbestedingswet 2012 wordt in belangrijke mate gewaarborgd door accountantscontroles. Elke aanbestedende instantie wordt in principe door de eigen accountant gecontroleerd of er rechtmatig wordt aanbesteed. Voor gemeenten en provincies maakt dit onderdeel uit van de algemene controle op rechtmatigheid van overheidsuitgaven.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin het betreffende instrument heeft bijgedragen aan de doelen. Doelen kunnen immers ook bereikt worden door andere invloeden. De vraag is of de Aanbestedingswet 2012 heeft bijgedragen aan een goed werkende markt voor overheidsopdrachten. Een volledig eenduidig antwoord is hier niet op te geven. Ten eerste is niet nader geoperationaliseerd wat onder een goed werkende markt voor overheidsopdrachten wordt verstaan. Wat is 'goed'? Daarnaast zijn er geen evaluaties over de beschouwde periode 2015-2020. Echter, er zijn wel indicaties dat de Aanbestedingswet 2012 doeltreffend is. In de evaluatie van 2015 is geconcludeerd dat de wet doeltreffend is. Uit interviews zijn geen duidelijke signalen dat dit daarna niet meer het geval is. Er zijn ook geen duidelijke indicaties en signalen dat de markt voor overheidsopdrachten niet goed werkt. Zonder Aanbestedingswet zou er geen sprake zijn van een goed werkende markt voor overheidsopdrachten met toegang voor zowel Nederlandse als Europese bedrijven en zowel grote als MKB-bedrijven. Dan zouden er veel meer een-op-een gunningen plaatsvinden. Immers, aanbestedende instanties zouden dan niet meer verplicht zijn hun opdrachten open te stellen voor concurrentie. De markt zou minder toegankelijk zijn en er zou minder concurrentie zijn. Het gevolg zou zijn minder goede prijs-kwaliteitverhoudingen en minder goede besteding van overheidsgeld. Redenerend lijkt de Aanbestedingswet 2012 doeltreffend. Echter, daar ligt geen duidelijke evaluatie over de beschouwde periode aan ten grondslag.

Doelmatigheid

Een uitspraak over doelmatigheid van alleen de Aanbestedingswet 2012 is niet van toepassing. De wet zelf brengt geen directe uitgaven met zich mee. PIANOo, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts brengen wel kosten met zich mee. De doelmatigheid daarvan komt later aan de orde.

Recente ontwikkelingen

Een belangrijke ontwikkeling die de afgelopen jaren al heeft gespeeld is dat inkoop en aanbesteden steeds vaker wordt gebruikt als instrument voor realiseren van andere publieke doelen, zoals duurzaamheid, energietransitie, innovatie, social return, e.d. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de komende jaren voort zal zetten. Ook op Europees niveau heeft deze ontwikkeling aandacht, hetgeen kan leiden tot nieuwe wet- en regelgeving vanuit Brussel. Een ander aspect dat momenteel (zowel nationaal als Europees) aandacht heeft is het tegengaan van oneerlijke concurrentie uit derde landen. Het monitoren van verschillende ontwikkelingen bij aanbestedingen

is voor een belangrijk deel al mogelijk met behulp van de analysemodule van TenderNed (zie hierna).

EZK heeft PIANOo in 2021 de opdracht 'Beter aanbesteden' een vervolg gegeven die apart door het ministerie wordt gefinancierd. Het is een vierjarig programma van PIANOo, het ministerie van EZK, VNG en VNO-NCW/MKB-Nederland. Het is vooral gericht op het verbeteren van het inkoopproces en de dialoog en samenwerking tussen overheden en ondernemers in de regio.

4.2.2 PIANOo

Doelen

In het instellingsbesluit van 2015 en dat van 2016 is het doel van het expertisecentrum Professioneel & Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers (PIANOo) geformuleerd als de professionaliteit van het aanbesteden en de naleving van de aanbestedingsregels in Nederland te verbeteren. PIANOo heeft tot taak de aanwezige kennis en ervaring over de rechtmatige en doelmatige toepassing van de aanbestedingsregels beschikbaar te maken voor alle aanbestedende diensten. PIANOo is per 1 januari 2017 overgegaan naar RVO. Het doel is niet aangepast in de periode 2017-2020.

Prestaties en resultaten

De meest recente evaluatie van PIANOo dateert van 2014. Uit de evaluatie kwam naar voren dat PIANOo doeltreffend heeft gefunctioneerd. Dit werd vooral afgemeten aan het gebruik en de waardering van de diensten van PIANOo. Als we kijken naar de periode 2015-2020 dan heeft PIANOo zich beziggehouden met activiteiten, zoals het actueel houden van de website, het jaarlijkse congres, PIANOo-desk, de Metrokaart en FAQ, vragenloket (waarbij het aantal vragen gelijk is gebleven, maar er een verschuiving heeft plaatsgevonden van vragen van aanbestedende instanties naar vragen van ondernemers), nieuwsbrieven, handreikingen, buyersgroepen, workshops en bijeenkomsten etc. PIANOo-desk is inmiddels gestopt omdat de kosten niet opwogen tegen het gebruik. Het gebruik nam af en de rol werd steeds meer overgenomen door social media.

PIANOo doet veel eigen onderzoek (evaluaties) naar het gebruik en de waardering van de diensten en gebruikt dit om de dienstenverlening continu bij te sturen. Volgens PIANOo blijkt daaruit dat de diensten worden gewaardeerd.

Doeltreffendheid

Zoals aangegeven dateert de meest recente evaluatie van PIANOo van 2014. Een evaluatie over de periode 2015-2020 is er niet. Derhalve kan de doeltreffendheid van PIANOo over die periode niet op basis van een evaluatie met prestatie-indicatoren worden vastgesteld. Zoals aangegeven evalueert PIANOo zelf continu het gebruik en de waardering van de diensten en die zijn over het algemeen positief. Daarnaast kijkt het ministerie van EZK als opdrachtgever jaarlijks wat PIANOo heeft bereikt. Dit draagt bij aan doeltreffendheid, maar een duidelijke evaluatie ligt aan deze conclusie niet ten grondslag.

PIANOo wordt gezien als een autoriteit op het gebied van aanbesteden (door zowel aanbestedende diensten als ondernemers), waar men terecht kan voor betrouwbare en nuttige informatie over inkoop en aanbesteden en waar men gezaghebbende antwoorden van krijgt en draagt bij aan professionalisering van het aanbesteden. Ook

is vanwege de goede uitvoering van het programma beter aanbesteden besloten hier in 2021 een vervolg aan te geven.

Doelmatigheid

In de evaluatie van 2014 werd geconstateerd dat PIANOo doelmatig heeft gefunctioneerd. Dat werd geconstateerd op basis van het feit dat PIANOo verschillende voorzieningen had getroffen voor doelmatige taakuitvoering en doordat het totale aanbod van producten en diensten nog steeds groot was, terwijl het budget van PIANOo bijna was gehalveerd. In de periode 2015-2020 is het jaarlijks budget vanuit artikel 1 nagenoeg gelijk gebleven. Daarnaast zien we dat bij PIANOo nog steeds sprake is van veel producten en diensten. Dat zijn indicaties dat PIANOo ook in de periode 2015-2020 doelmatig heeft gefunctioneerd. Een andere indicatie van doelmatigheid is het stoppen van PIANOo-desk omdat de kosten niet meer opwogen tegen het gebruik. Echter, een duidelijke evaluatie van PIANOo over de periode 2015-2020 ontbreekt zodat geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid.

Van belang is te vermelden dat PIANOo naast het budget voor de basisvoorzieningen vanuit artikel 1 ook andere inkomsten heeft in de vorm van programma's. Het gaat daarbij om de volgende drie programma's:

- Maatschappelijk Verantwoord Inkopen,
- Innovatiegericht inkopen, 2016-2019,
- Beter Aanbesteden.

De eerste twee programma's vallen niet onder beleidsartikel 1 EZK en vallen derhalve buiten de onderhavige beleidsdoorlichting. Het derde programma valt wel onder beleidsartikel 1 EZK. Dit betreft een vervolg op programma 'Beter aanbesteden', dat in 2018 is gestart en in 2019 is afgerond. In 2020 is besloten hier een vervolg aan te geven. Aangezien dit vervolg recent van start is gegaan valt dit vervolg ook buiten de onderhavige beleidsdoorlichting.

Recente ontwikkelingen

PIANOo was aanvankelijk vooral gericht op inkoop en aanbesteden, de professionalisering daarvan en de naleving van de aanbestedingsregels. Momenteel is sprake van een verschuiving richting publiek opdrachtgeverschap. Dat betekent dat ook wordt gekeken wanneer na het proces van inkoop en aanbesteden een contract is gesloten. Dat betreft het contractmanagement, waarbij de vraag is hoe men met een contract om moet gaan. Dat zit inmiddels ook in de opdracht vanuit het ministerie van EZK.

In het voorgaande is reeds genoemd het vervolgprogramma 'Beter aanbesteden', dat recent van start is gegaan. Dit wordt apart gefinancierd vanuit beleidsartikel 1.

4.2.3 TenderNed

Doelen

Het doel van TenderNed is voldoen aan verplichtingen die grotendeels voortvloeien uit EU-regelgeving en het verlagen van de administratieve lasten voor ondernemers.

De taken van TenderNed zijn tweeledig:

- zorgen voor overzicht van alle Nederlandse overheidsaanbestedingen op één plek (aankondigingsplatform)
- het faciliteren van het aanbestedingsproces met IT-middelen.

Deze taken volgen uit artikel 4.13 van de Aanbestedingswet 2021.

Aanbestedende instanties zijn verplicht aanbestedingen voor de Europese drempels aan te kondigen via het aankondigingsplatform van TenderNed. Voor het aanbestedingsproces zijn aanbestedende instanties vrij om te kiezen voor het gebruik van TenderNed dan wel het gebruik van een commerciële partij, zoals CTM Solutions en Negometrix¹⁹. Sinds 1 juli 2017 is elektronisch aanbesteden verplicht geworden bij Europese aanbestedingen.

Prestaties en resultaten

Er is geen recente evaluatie van TenderNed beschikbaar. Op basis van onder andere gesprekken is naar voren gekomen dat TenderNed belangrijke ontwikkelingen heeft doorgemaakt in de periode 2015-2020 die een beeld geven van wat TenderNed in die periode bereikt heeft. In grote lijnen kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de eerste helft en de tweede helft van de periode 2015-2020. Daarbij zijn de volgende drie aspecten/ontwikkelingen van belang:

- knelpunten en tegenslagen in de eerste helft van de periode 2015-2020,
- discussie over het geheel of gedeeltelijk voortbestaan van TenderNed in de tweede helft van de periode 2015-2020,
- vernieuwing en renovatie van TenderNed in de tweede helft van de periode 2015-2020.

TenderNed is vóór 2015 gebouwd. Aanvankelijk werd veel gebruik gemaakt van TenderNed. Echter, TenderNed heeft met verschillende knelpunten/tegenslagen te maken gehad waardoor ook het gebruik geleidelijk minder is geworden. TenderNed heeft lange tijd te maken gehad met veel storingen. Daarnaast kreeg TenderNed concurrentie van commerciële partijen, zoals CTM Solutions en Negometrix. Deze partijen hebben ook nog via de rechter aangekaart dat er sprake zou zijn van staatssteun aan TenderNed. Het Europese Hof heeft uiteindelijk in 2019 bepaald dat er geen sprake was van staatssteun. Maar gedurende het verloop van de rechtszaak bestond onzekerheid over het voortbestaan van TenderNed.

In globaal de tweede helft van de periode 2015-2020 was sprake van discussie over het geheel of gedeeltelijk voortbestaan van TenderNed. Dit was mede ingegeven door de vele storingen en het teruglopende gebruik. Atos Consulting heeft in opdracht van het ministerie van EZK een beperkt onderzoek gedaan naar alternatieve financiering van TenderNed²⁰. Een van de alternatieven was het stoppen met TenderNed en het aan de private partijen over te laten. Volgens het onderzoek was stoppen mogelijk, alleen was daar wel een aanpassing van de wet voor nodig. Het ministerie van EZK heeft vervolgens nader onderzoek gedaan naar de consequenties van het stoppen met TenderNed. De conclusie daarbij was dat gegeven de bestaande marktsituatie stoppen voor het ministerie van EZK een besparing zou opleveren, maar dat overheidsbreed de kosten aanzienlijk zouden toenemen, veel meer dan de besparing van het stoppen van TenderNed. Daarnaast zou vanwege de verplichtingen voor de overheid regulering nodig zijn en bijbehorend toezicht met bijbehorende kosten.

In globaal de tweede helft van de periode 2015-2020 is TenderNed vernieuwd en gerenoveerd. Dit heeft er toe geleid dat TenderNed een zeer stabiel en robuust systeem is geworden met zeer weinig storingen. Er is veel aandacht besteed aan informatiebeveiliging. Er worden continu (externe) checks uitgevoerd. TenderNed is ISO 27001 gecertificeerd. Het gebruik van TenderNed is de laatste jaren weer

¹⁹ CTM Solution en Negometrix zijn beide in 2021 overgenomen door Merzell, die van plan is om CTM Solution en Negometrix samen te voegen.

²⁰ Onderzoek naar TenderNed, Atos Consulting, 23 februari 2019.

toegenomen. Het marktaandeel van TenderNed ligt rond de 60%²¹. In het systeem is ook een analyseomgeving opgezet, waarmee veel data kunnen worden gegenereerd en geanalyseerd. De jaarlijkse statistiekverplichting van het beleidskader is hiermee bijna volledig geautomatiseerd. Daarnaast biedt het informatie voor het monitoren van de performance en het ontdekken van tekortkomingen in het systeem. Tenslotte biedt het informatie voor het beleid. Met de ontwikkeling van TenderNed is invulling gegeven aan de verplichtingen uit de EU-regelgeving om te voorzien in een aankondigingsplatform. Daarnaast voldoet TenderNed aan de taak om het aanbestedingsproces te faciliteren met IT-middelen.

Naast het zorgen voor een digitaal systeem voor aanbestedingen was het verlagen van de administratieve lasten voor ondernemers een doel. In 2015 hebben Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies onderzoek gedaan naar lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012, waaronder TenderNed²². Daaruit kwam naar voren dat TenderNed toen al een vermindering van de lasten voor ondernemers had opgeleverd van ongeveer € 36 miljoen doordat alle aankondigingen op één platform beschikbaar waren. Sinds 1 juli 2017 is een verplichting van kracht dat het gehele aanbestedingsproces van alle Europese aanbestedingen elektronisch moet plaatsvinden. Aannemelijk is dat dit heeft geleid tot een verdere vermindering van de lasten voor ondernemers. Echter, vooralsnog zijn de effecten hiervan niet gemeten.

Doeltreffendheid

Zoals aangegeven is er geen recente evaluatie van TenderNed beschikbaar. Derhalve kan de doeltreffendheid van TenderNed over die periode niet op basis van een evaluatie met prestatie-indicatoren worden vastgesteld. Als we echter kijken naar de ontwikkelingen bij TenderNed en de geleverde prestaties, zoals hiervoor beschreven, lijkt het aannemelijk dat TenderNed doeltreffend heeft gefunctioneerd in de periode 2015-2020. Weliswaar kampte TenderNed in het begin van die periode met storingen en tegenslagen, het onderzoek van Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies toonden aan dat ook toen al een substantiële lastenverlichting voor ondernemers werd bewerkstelligd door TenderNed. Ook de realisatie van een betrouwbaar en robuust systeem na de renovatie levert een belangrijke bijdrage aan de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Ook over de doelmatigheid kan geen uitspraak gedaan worden op basis van een recente evaluatie. Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen hierover wel enkele opmerkingen worden gemaakt.

In het rapport van Atos Consulting is aangegeven dat in het verleden de kosten voor het beheer en de doorontwikkeling van TenderNed te laag waren ingeschat. Dit verklaarde een belangrijk deel van de jaarlijkse overschrijding van de beschikbare budgetten.

Voor de ICT-diensten is TenderNed verplicht om gebruik te maken van DICTU. Gedwongen winkelnering kan ten koste van de doelmatigheid gaan.

In de periode 2015-2020 heeft TenderNed vanwege budgettaire krapte problemen gehad met het vasthouden van de benodigde expertise. Dit heeft niet bijgedragen aan de doelmatigheid van TenderNed. Inmiddels zijn met TenderNed

²¹ Zie ook bijvoorbeeld: Visie TenderNed 2017-2022, <https://www.tenderned.nl/cms/over-tenderned/visie-tenderned-2017-2022>.

²² Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012; Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies, april 2015.

financieringsafspraken gemaakt tot en met 2023, zodat TenderNed beter de benodigde expertise kan vasthouden.

Recente ontwikkelingen

Een belangrijke ontwikkeling voor TenderNed voor de komende jaren is eForms van de Europese Commissie. EForms houdt in dat alle aanbestedingsformulieren worden veranderd, waarbij een deel van de velden van de formulieren verplicht is en een deel door de lidstaten zelf kan worden bepaald. Dat betekent voor TenderNed dat alle formulieren in het systeem moeten worden aangepast voor november 2023. Doordat TenderNed in de afgelopen jaren volledig gerenoveerd is, is dit ook haalbaar voor TenderNed. Met het ministerie is zelfs een jaarlijks budget afgesproken dat een miljoen euro lager is dan de voorgaande jaren. Door de analysemodule in TenderNed kunnen allerlei indicatoren worden uitgedraaid om de ontwikkelingen te monitoren.

4.2.4 Commissie van Aanbestedingsexperts

Doelen

In artikel 4.27 van de Aanbestedingswet 2012 wordt de instelling van een commissie genoemd met als doel onafhankelijk advies geven over klachten met betrekking tot aanbestedingsprocedures. In de toelichting bij het Instellingsbesluit Commissie van Aanbestedingsexperts van 2013 staan de volgende doelstellingen beschreven:

- het creëren van een mogelijkheid een geschil over een aanbesteding voor te leggen voor bemiddeling of niet-bindend advies,
- door een snelle, zorgvuldige en laagdrempelige behandeling van klachten bij te dragen aan de oplossing van aanbestedingsklachten,
- het verder verbeteren van de professionaliteit van de aanbestedingspraktijk en het tweeweg brengen van een leereffect bij ondernemingen en aanbestedende diensten.

Prestaties en resultaten

De Commissie van Aanbestedingsexperts brengt jaarlijks een verslag uit van de werkzaamheden. Om een beeld te geven wat de commissie heeft gedaan in de periode 2015-2020 wordt in tabel 7 een overzicht gegeven van het aantal ingediende klachten, het aantal in behandeling genomen klacht en het aantal uitgebrachte adviezen.

tabel 7 Aantal ingediende klachten en aantal uitgebrachte adviezen van de Commissie van Aanbestedingsexperts (CvAE)

<i>Periode</i>	<i>Aantal ingediende klachten</i>	<i>Aantal in behandeling genomen klachten</i>	<i>Aantal uitgebrachte adviezen</i>
1 maart 2015 tot 1 maart 2016	117	88	61
1 maart 2016 tot 1 maart 2017	57	42	72
1 maart 2017 tot 1 maart 2018	59	54	39
1 maart 2018 tot 1 maart 2019	53	39	38
1 maart 2019 tot 1 maart 2020	57	42	21
1 maart 2020 tot 1 maart 2021	50	41	42

Bron: Periodieke rapportages van de CvAE.

In de rapportages worden de klachten en adviezen zeer gedetailleerd uitgesplitst naar onder andere aanbestedingsprocedure, fase in de aanbestedingsprocedure, gemiddelde doorlooptijden en ingeschakelde experts. Omdat we hier slechts een

globaal overzicht van de output van de CvAE willen geven blijven deze gedetailleerde cijfers hier verder buiten beschouwing.

Doeltreffendheid

In 2019 heeft Kwinkgroep onderzoek gedaan naar rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk, waaronder de CvAE²³. De evaluatie is gebaseerd op bestudering van documentatie en het houden van verkennende interviews, verdiepende interviews, focusgroepen (groepsinterviews) en een digitale enquête ingevuld door ondernemers, aanbestedende diensten, brancheorganisaties en experts (advocatuur, adviseurs, wetenschappers). Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 3, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk bewezen zijn²⁴. Kwinkgroep concludeert dat de CvAE een positief effect heeft gehad op het leereffect en de professionalisering in de aanbestedingspraktijk, maar dat de doeltreffendheid van de CvAE in haar huidige (2019) vorm voor het bijdragen aan het oplossen van aanbestedingsklachten beperkt is. Dit wordt als volgt toegelicht:

- De CvAE draagt beperkt bij aan de oplossing van aanbestedingsklachten,
- De afgelopen jaren heeft de CvAE een positief effect gehad op de professionalisering in de aanbestedingspraktijk en er was sprake van een leereffect van de adviezen van de CvAE,
- Het leereffect van de adviezen van de CvAE was in de beginjaren waarschijnlijk hoger. Kwinkgroep geeft aan dat de beperkte bijdrage aan het oplossen van klachten komt doordat de adviezen veelal te laat komen. Volgens de Kwinkgroep werd dit veroorzaakt door de positionering van de CvAE na het klachtenloket van de aanbestedende dienst, het gebrek aan opschortende werking en de doorlooptijden.

De CvAE heeft in 2019 zelf toekomstscenario's opgesteld voor de rol, positie en werkwijze van de CvAE in de toekomst. Het ministerie van EZK is inmiddels bezig om de rechtsbescherming bij aanbesteden te verbeteren, waaronder de rol van de CvAE. Daarbij is gebruik gemaakt van de evaluatie en van de toekomstscenario's van de CvAE. Het ministerie concludeerde uit de evaluatie dat er wel behoefte is aan de CvAE en dat er veel waardering is voor de adviezen van de CvAE. Voor de uitwerking van maatregelen zijn veel gesprekken gevoerd en is een brede klankbordgroep betrokken. De uitwerking is in februari 2021 in een brief naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin staat dat het ministerie de rol van de CvAE wil behouden als stok achter de deur, maar met korte doorlooptijden en een opschortende werking van de aanbesteding met 14 dagen, zodat een advies van de CvAE meegenomen kan worden in de procedure en niet pas achteraf komt.

Doelmatigheid

In de evaluatie van Kwinkgroep in 2019 is ook ingegaan op de doelmatigheid van de CvAE. Het budget van de CvAE bestaat uit IT-kosten voor het beheer en onderhoud van de website, de vergoeding voor de inzet van experts en de vacatiegelden voor de commissieleden. In de jaren 2016-2019 varieerde het budget tussen € 115.000 en € 127.500. Daarnaast zijn er nog jaarlijkse kosten voor het secretariaat van € 155.000. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de input in verhouding staat tot de output en dat de CvAE oog heeft voor efficiency wat blijkt uit de inrichting van het werkproces en de samenwerking tussen de commissieleden en het secretariaat.

²³ Rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk, Een onderzoek naar ervaren problemen en mogelijke verbeteringen, Kwinkgroep, 12 juni 2019.

²⁴ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

Recente ontwikkelingen

Voor de CvAE is de belangrijkste ontwikkeling de veranderende rol van de CvAE zoals in het voorgaande beschreven.

4.2.5 *Synthese aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten*

Voor het grootste deel van het aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten zijn geen recente evaluaties voorhanden, met uitzondering van de CvAE die in 2019 is geëvalueerd. Dat betekent dat over de doeltreffendheid van het aanbestedingskader voor de markt voor overheidsopdrachten in de periode 2015-2020 geen harde uitspraken gedaan kunnen worden.

Toch kan op basis van de output van en ontwikkelingen bij de verschillende elementen van het kader worden geconcludeerd dat het kader doeltreffend lijkt. De Aanbestedingswet 2012 draagt sowieso bij aan het goed functioneren van de markt voor overheidsopdrachten. Immers, zonder deze wet zouden aanbestedende instanties niet verplicht zijn om opdrachten open te stellen voor concurrentie, waardoor ook de toegang voor bedrijven tot overheidsopdrachten zou worden beperkt. Daarnaast is in 2015 met onderzoek vastgesteld dat de administratieve lasten voor ondernemers door de Aanbestedingswet 2012 substantieel zijn gedaald. Gezien de ontwikkelingen in de periode 2015-2020, waaronder de verplichte digitale aanbesteding voor Europese aanbestedingen, is het aannemelijk dat deze lasten nog verder zijn gedaald.

PIANOO heeft bijgedragen aan de professionalisering van het aanbesteden, waarbij zij duidelijk meegegaan zijn met de ontwikkelingen in de aanbestedingspraktijk. TenderNed heeft een betrouwbaar en robuust systeem voor aankondiging van aanbestedingen en inschrijving op aanbestedingen neergezet, waarbij het gebruik de laatste jaren is toegenomen. TenderNed heeft mede bijgedragen aan vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers. De CvAE heeft een positief effect gehad op de professionalisering in de aanbestedingspraktijk en er was sprake van een leereffect van de adviezen van de CvAE. Maar de doeltreffendheid was beperkt in de huidige vorm. Daarom zijn inmiddels door het ministerie plannen opgesteld om de rechtsbescherming in de komende jaren te verbeteren.

Verder lijkt het aannemelijk dat de verschillende elementen van het aanbestedingskader (PIANOO, TenderNed en CvAE) doelmatig zijn in de periode 2015-2020. Echter, door het ontbreken van evaluatie kunnen hierover geen harde uitspraken worden gedaan.

Duidelijk is dat doelen van de Aanbestedingswet niet kunnen worden gerealiseerd zonder andere instrumenten die in meer algemene zin gericht zijn op goed functionerende markten. De Mededingingswet en het toezicht van de ACM op de naleving daarvan zijn bijvoorbeeld van belang om kartelvorming en misbruik van een economische machtspositie te voorkomen, ook op de markt voor overheidsopdrachten. Gelijkwaardigheid van certificaten, keuringen en testen, een goed functionerende normalisatie-infrastructuur en internationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten zijn daarnaast essentiële basisvoorwaarden om te zorgen dat aanbestedende instanties eenduidige aanbestedingsdocumenten op kunnen stellen, dat partijen eerlijk met elkaar kunnen concurreren en dat beoordeling van de inschrijvingen op een eenduidige en eerlijke manier kan plaatsvinden. Afhankelijk van het type markt of type product of dienst zal het belang hiervan verschillen.

5 Het behouden en versterken van de positie van de consument

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde in hoeverre het consumentenbeleid voor het behouden en versterken van de positie van de consument (Wet handhaving consumentenbescherming en het toezicht van de ACM) doeltreffend en doelmatig was in de periode 2015-2020. Alvorens deze vraag te beantwoorden is van belang wat de prestaties en resultaten zijn geweest in de betreffende periode. Daarnaast komen ontwikkelingen aan de orde die voor de periode na 2020 relevant zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betreft veelal ontwikkelingen die ook reeds gaande waren in de periode 2015-2020.

Doelen

Het doel van het consumentenbeleid, met als instrumenten de Wet handhaving bescherming consumenten en de toezichthouder ACM, is 'beter geïnformeerde consumenten en bescherming van consumenten tegen ongeoorloofde praktijken van bedrijven'.

Prestaties en resultaten

Het consumentenbeleid wordt grotendeels door de Europese Unie bepaald. Voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat betreft dat het formuleren van Nederlandse standpunten, het zoeken naar medestanders hiervoor onder Europese lidstaten, deze standpunten uitdragen in Raadswerkgroepen en de Tweede Kamer op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan in de periode 2015-2020 zijn de Richtlijn Pakketreizen²⁵ en de Samenwerkingsverordening²⁶. Na afronding van het Europese traject, volgt omzetting in nationale wetgeving, met een bijbehorend parlementair traject. Dit gebeurt vaak in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Regelmatig bestaat er in de om te zetten Europese regelgeving ruimte voor keuzes op nationaal niveau. Het ministerie treedt in dit kader vaak in overleg met relevante organisaties om tot een afgewogen keuze te komen. Daarnaast heeft het ministerie ook eigen beleid specifiek voor Nederland. In 2018 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een consumentenagenda opgesteld²⁷, specifiek voor Nederland, met de volgende drie onderwerpen:

- Geen telemarketing-irritatie;
- Een sterke positie van consumenten in de digitale economie;
- Recht hebben én recht halen.

In 2021 is in een brief de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van deze agenda. Een belangrijk resultaat heeft betrekking op telemarketing-irritatie en betreft een wetswijziging per 1 juli 2021 waardoor consumenten niet meer ongevraagd gebeld mogen worden, maar alleen wanneer zij daar expliciet toestemming voor hebben gegeven, of wanneer zij ergens klant zijn (geweest). In de afgelopen jaren zijn zogenaamde flitsmetingen gehouden om de beleving van de consument op het gebied

²⁵ Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad.

²⁶ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004.

²⁷ Kamerbrief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, Versterking van de positie van de consument, 8 oktober 2018, Kamerstuk 27879, nr. 64.

van telemarketing te meten²⁸. Met soortgelijke metingen in de toekomst zou het effect van de wetswijziging kunnen worden gemeten. Ten aanzien van de digitale economie is onder andere samen met een aantal Nederlandse platforms het document 'bouwen aan vertrouwen' opgesteld met voorbeelden om het consumentenvertrouwen in een online omgeving te bevorderen. Deze zal nog geëvalueerd gaan worden. Ten aanzien van 'Recht hebben én recht halen' is het vooral van belang dat consumenten geïnformeerd zijn over nieuwe regels en consumentenproblemen. Daar ligt een belangrijke taak bij de ACM. Maar ook het ministerie geeft voorlichting. In november 2019 zijn consumenten bijvoorbeeld door het ministerie met korte, duidelijke video's op sociale media gewezen op de risico's van directe import (website 'laatjenietinpakken.nl').

De ACM is aangewezen als toezichthouder/handhaver van de Wet handhaving bescherming consumenten. Daartoe treedt de ACM op in geval van overtredingen en licht de ACM consumenten voor om ze beter te informeren en om ze sterker te maken tegenover bedrijven. In 2020 is de ACM geëvalueerd²⁹. Deze evaluatie ging over de periode van 1 april 2015 tot en met 31 maart 2020 en betreft dus bijna de volledige periode van de onderhavige beleidsdoorlichting.

We gaan hier eerst in op wat de ACM heeft gedaan in de periode 2015-2020 op consumentengebied en wat het heeft opgeleverd. De ACM neemt elk jaar verschillende gegevens/indicatoren op in het jaarverslag over wat zij in dat jaar hebben gedaan. Enkele van deze gegevens ten aanzien van het consumententoezicht zijn opgenomen in tabel 8.

tabel 8 Aantal indicatoren ten aanzien van het consumententoezicht van de ACM 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal meldingen ConsuWijzer	58.369	57.004	56.687	61.105	59.192	73.033
Aantal onderzoeken afgerond	154	78	123	81	87	119
Opgelegde boetes (mln. €)	1,3	3,1	2,8	0,6	14,9	2,1
consumententoezicht ACM						
Aantal bezoeken ConsuWijzer	2.546.714	2.792.298	3.040.860	3.274.768	2.900.000	n.b.
Beoordeling klantcontact ConsuWijzer						
Via telefoon	.	8,1	8,2	8,2	8,1	8,2
Via e-mail	.	6,9	6,8	6,7	6,6	6,8
Via Whatsapp	.	.	9,0	8,9	8,7	.
Via Social media	.	.	.	.	8,0	9,2

Bron: Jaarverslagen ACM 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020.

De werkzaamheden van ACM op consumentengebied kunnen worden onderverdeeld in toezicht op ongeoorloofde praktijken van bedrijven en voorlichting ter versterking van de positie van de consument. Voor het toezicht kan de ACM zelf beslissen welke zaken zij oppakt naar aanleiding van meldingen. Het aantal meldingen via ConsuWijzer is in de periode 2015-2020 fors toegenomen van ruim 58.000 in 2015 naar ruim 73.000 in 2020. Dit kan een indicatie zijn dat consumenten de ACM steeds beter weten te vinden

²⁸ Zie bijvoorbeeld de Flitspeilingen telemarketing van Kantar van 9 september 2019, 18 maart 2020, september 2020 en maart 2021.

²⁹ Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, Andersson Elffers Felix, 27 november 2020.

om klachten te melden. De ACM doet onderzoek naar ongeoorloofde praktijken van bedrijven. Het aantal afgeronde onderzoeken varieert sterk per jaar, vanwege het feit dat onderzoeken soms lang duren en over jaargrenzen heen gaan. ACM heeft de laatste jaren wel meer gebruik gemaakt van snelle interventies, waarbij marktpartijen die de regels overtreden snel worden gecorrigeerd (bijvoorbeeld aanpassing van de werkwijze van een webwinkel). Op basis van de resultaten van een onderzoek kan de ACM boetes opleggen. Ook dat varieert sterk per jaar en heeft te maken met de aard van de overtredingen. Vooral in 2019 is een fors bedrag aan boetes uitgedeeld.

Bij de voorlichting van consumenten speelt de website en vooral ConsuWijzer een belangrijke rol. Dat ConsuWijzer van belang is, is af te lezen uit het aantal bezoeken van jaarlijks rond de 3.000.000. De tevredenheid over de contacten met ConsuWijzer is over het algemeen goed waarbij rapportcijfers meestal boven de 8 en soms boven de 9 uitkomen. Alleen de waardering van de contacten via e-mail blijft achter.

De ACM maakt jaarlijks een berekening van de impact van het optreden van de ACM. De ACM berekent hoeveel euro consumenten naar schatting hebben bespaard door het ingrijpen van de ACM in de markt. Deze opbrengst bestaat uit de berekende verwachte effecten van het optreden van de ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn. Bij de bespreking van het mededingingsbeleid in paragraaf 4.1 is reeds ingegaan op de onzekerheden in deze berekeningen.

In tabel 9 zijn de outcome-berekeningen voor het consumententoezicht van de ACM weergegeven voor de periode 2015-2020. De berekende outcome verschilt per jaar, en is uiteraard afhankelijk van de aard van de behandelde cases. In de cijfers zitten niet de lange termijn effecten en de resultaten van de voorlichtingsactiviteiten van de ACM.

tabel 9 Outcome consumententoezicht ACM 2015-2020 (in mln. €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impact consumententoezicht ACM	21	48	48	30	62	51

Bron: Jaarverslagen ACM 2015, 2016 en 2017 en outcomeberekeningen ACM 2018, 2019 en 2020.

Doeltreffendheid

Hiervoor zijn prestaties van de ACM en resultaten (al dan niet door de ACM) in grote lijnen weergegeven op het gebied van consumententoezicht. De vraag is vervolgens in hoeverre dit doeltreffend is en in hoeverre dit bijdraagt aan de doelen.

De ACM houdt toezicht op naleving van de Wet handhaving bescherming consumenten en licht consumenten voor om hun positie op markten te versterken. In 2020 is de ACM geëvalueerd over de periode 2015-2020. In de evaluatie is een doelenboom opgesteld, is documentatie en bedrijfsvoeringinformatie bestudeerd, zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd en is gesproken met vertegenwoordigers van departementen, bedrijven, branche- en koepelorganisaties, collega-toezichthouders en experts uit de wetenschap en de advocatuur. Door combinatie van de verschillende bronnen zijn conclusies getrokken over de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de ACM. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 4, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zeer waarschijnlijk bewezen zijn³⁰. In de evaluatie van de ACM in 2020 wordt geconcludeerd dat de ACM doeltreffend heeft gefunctioneerd in de periode 2015-2020.

³⁰ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

De evaluatie geeft aan dat de ACM een significante bijdrage heeft geleverd aan het beschermen van consumenten. De evaluatie noemt onder andere:

- De ACM opereert in een complex en dynamisch speelveld (verscheidenheid aan onderwerpen, doelgroepen en belangen);
- De ACM heeft geïnnoveerd in haar detectiefunctie;
- De ACM is zeer actief geweest in consumentbescherming en -voorlichting;
- De ACM vindt steeds beter de balans tussen de toepassing van wettelijke kaders en het wegen van publieke belangen;
- De ACM zet haar instrumentarium overwegend doeltreffend in, waarbij ze pas recent is gaan sturen op de afschrikwekkende werking.

In de evaluatie zijn ook enkele aanbevelingen opgenomen om de doeltreffendheid te verbeteren. Met betrekking tot het consumententoezicht is de volgende aanbeveling relevant: Blijf binnen het wettelijk kader oog houden voor publieke belangen. In de evaluatie wordt aangegeven dat hier in de evaluatieperiode veel aan gedaan is en dat de aanbeveling vooral een aanmoediging voor de ACM is om op de ingeslagen weg door te gaan.

Doelmatigheid

In de evaluatie van de ACM van 2020 wordt geconcludeerd dat de ACM haar taken over het algemeen doelmatig heeft uitgevoerd in de periode 2015-2020. De evaluatie noemt onder andere:

- De ACM functioneert in het algemeen als een professionele organisatie, die stuurt op resultaten;
- De basis van kennisontwikkeling, kwaliteitsborging en professionaliteit is goed op orde bij de ACM;
- De ACM heeft diverse acties ondernomen om integrale samenwerking binnen de organisatie te versterken;
- Het is aannemelijk dat de ACM kostenbewuste afwegingen maakt;
- De ACM is de afgelopen jaren bewuster gaan sturen op administratieve lasten, niet-wettelijke doorlooptijden en op de kansrijkheid van onderzoeken.

Recente ontwikkelingen

Er spelen verschillende ontwikkelingen die invloed hebben op het consumentenbeleid, consumentenbescherming en het toezicht daarop. Duurzaamheid en duurzaam consumeren is daar een van. Zo heeft de ACM in 2021 bijvoorbeeld een 'Leidraad Duurzaamheidsclaims' uitgebracht om consumenten te beschermen tegen onbetrouwbare claims over duurzaamheid.

Digitalisering en de platformeconomie stellen zowel het beleid als de toezichthouder voor nieuwe vraagstukken. Door artificial intelligence (AI) en het gebruik van algoritmes kunnen consumenten in een bepaalde richting worden gestuurd (nudging). De vraag is of dat erg is of dat er bescherming van de consument nodig is. Bescherming van de consument bij online aankopen speelt daarnaast ook ten aanzien van consumentenrechten. Hoe borg je bijvoorbeeld garanties en consumentenrechten wanneer bij onlineaankopen de leverancier onbekend is en/of buiten de EU is gevestigd? Dit zijn vraagstukken waar zowel het beleid (ministerie en EC) en de toezichthouder ACM mee bezig zijn.

Bij de consumentenvoorlichting heeft de ACM inmiddels aandacht voor specifieke groepen. Zo is de ACM in 2021 de campagne 'Je hebt meer rechten dan je denkt' gestart, die speciaal is gericht op jongeren en waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van filmpjes en social media. Daarnaast heeft de ACM in de 'Focus werkzaamheden ACM in 2021' aangegeven bij de consumentenvoorlichting via het consumentenloket ACM ConsuWijzer extra aandacht te geven aan de bescherming van mensen in een kwetsbare positie, die door de coronacrisis is verslechterd.

6 Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post

In dit hoofdstuk komen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post aan de orde. De overheid waarborgt de continuïteit, de kwaliteit, de veiligheid en de toegang tot deze netwerken. Het generieke mededingings-, aanbestedings- en consumentenbeleid is ook op deze markten van toepassing, maar door de specifieke kenmerken (schaalvoordelen en netwerkeffecten) van de telecom- en postmarkt zijn op deze markten ook specifieke regulering en bijbehorend toezicht van toepassing.

6.1 Telecommunicatie

De regulering van de telecommunicatiesector is geregeld in de Telecommunicatiewet, waarvan de inhoud in belangrijke mate bepaald wordt door de Europese regelgeving. De ACM en het Agentschap Telecom (AT) zijn als toezichthoudende en uitvoerende instanties actief in de telecommunicatiesector.

6.1.1 Telecommunicatiewet en toezicht en uitvoering door ACM en AT

Doelen

De Telecommunicatiewet en het toezicht daarop moeten ervoor zorgen dat er voldoende concurrentie en innovatie is, dat toetreding van nieuwe aanbieders mogelijk is en dat netwerken toegankelijk zijn voor aanbieders van diensten. Tevens moeten consumenten (eindgebruikers) voldoende keuze hebben uit goede en betaalbare aanbieders en moet overstappen eenvoudig zijn. Tot slot is het van belang dat de netwerken voor telecommunicatie veilig en betrouwbaar zijn.

Met betrekking tot het frequentiebeleid formuleerde de Nota Frequentiebeleid uit 2016 de volgende centrale doelstellingen:

- Een efficiënt werkende markt.
- Het aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen.
- De borging van publieke belangen.

Daar waar eerder het beleid vooral ruimte gaf aan het economisch belang, heeft er in 2016 een accentverschuiving plaatsgevonden gericht op de groeiende maatschappelijke en economische afhankelijkheid van draadloze communicatie en het borgen van het publieke belang. Daarbij wordt in eerste instantie vertrouwd op het vermogen van een efficiënt werkende markt, met tegelijkertijd de erkenning dat het nodig kan zijn om in te grijpen om de markt te ondersteunen of te sturen.

In het Actieplan Digitale Connectiviteit, geïntroduceerd in juli 2018, is de doelstelling met betrekking tot connectiviteit in vier delen uiteengezet:

1. Kwalitatief hoogwaardige connectiviteit,
2. die een grote diversiteit aan vraag kan bedienen,
3. altijd/overal beschikbaar is, en
4. tegen concurrerende tarieven.

Met betrekking tot doelstelling 3 is in het actieplan een duidelijke kwantitatieve doelstelling opgenomen voor vaste breedbandverbindingen: in 2023 moet overal een vaste internetverbinding met een snelheid van minimaal 100 Mbps beschikbaar zijn.

Prestaties en resultaten

In 2018 heeft ACM in een besluit vastgesteld dat er sprake was van gezamenlijke aanmerkelijke marktmacht (AMM) op de markt voor vast breedband en dat op grond daarvan toegangsverplichtingen aan KPN en VodafoneZiggo konden worden opgelegd. Dat besluit is in 2020 door de rechter vernietigd. Sindsdien is de markttoegang tot de netwerken in feite gedereguleerd. Op de mobiele markt is al langere tijd geen sprake meer van marktregulering.

Ter voorbereiding op de introductie van de vijfde generatie (5G) mobiele telecommunicatietechnologie heeft in 2020 de multibandveiling plaatsgevonden, uitgevoerd door AT. De verleende vergunning bevat de eis om in 2022 in elke gemeente een geografische dekking van ten minste 98% te hebben, een aantal uitzonderingen daargelaten. Die dekking moet een minimale snelheid van 8 Mbps mogelijk maken voor elke gebruiker en vanaf 2026 10 Mbps. De drie mobiele operators met een landelijk netwerk zijn in 2020 gestart met de geleidelijke activatie van 5G.

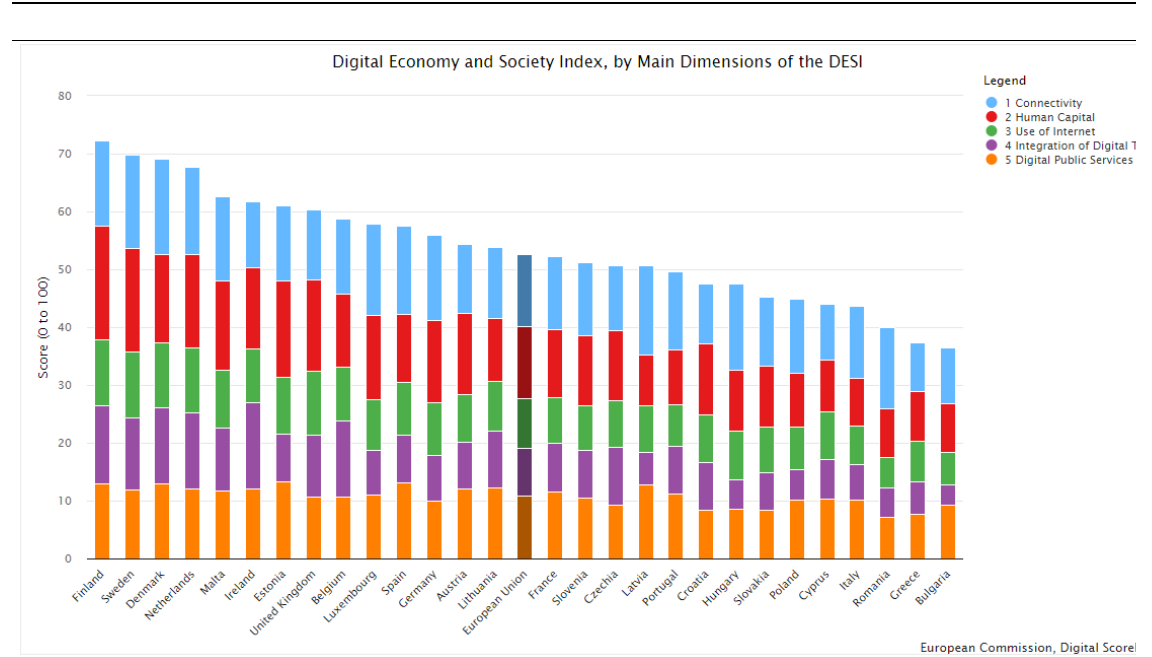
De voortgang van de uitrol van vast breedband wordt jaarlijks bijgehouden in de voortgangsrapportage van het Actieplan Digitale Connectiviteit (onderdeel van de jaarlijkse Nederlandse Digitaliseringsstrategie). Daaruit blijkt dat in 2020 op 99% van de adressen in Nederland een vaste internetverbinding van minimaal 100 Mbps beschikbaar is, terwijl dat in 2017 nog slechts 93% was. Het doel dat er in 2023 overal een snelle vaste internetverbinding beschikbaar is lijkt daarmee haalbaar. De komende jaren moet echter nog wel een oplossing gevonden worden voor circa 20.000 adressen in het buitengebied, waar het voor marktpartijen niet rendabel is om een aansluiting te realiseren.

De Digital Economy and Society Index (DESI)³¹ van de Europese Commissie berekent voor alle EU-landen de voortgang van de digitale transitie op verschillende terreinen. Op de overall index komt Nederland uit op een vierde plaats (zie figuur 7).

Wanneer we specifiek kijken naar het onderdeel Connectiviteit uit de DESI index, blijkt dat Nederland goed scoort op de uitrol en het gebruik van vast breedband. Dat is in lijn met de (hiervoor besproken) voortgang op het doel uit het Actieplan Digitale Connectiviteit, dat voor Europese begrippen zeer ambitieus te noemen is. Op de onderdelen mobiel breedband en prijs van breedband scoort Nederland relatief minder goed (zie figuur 8).

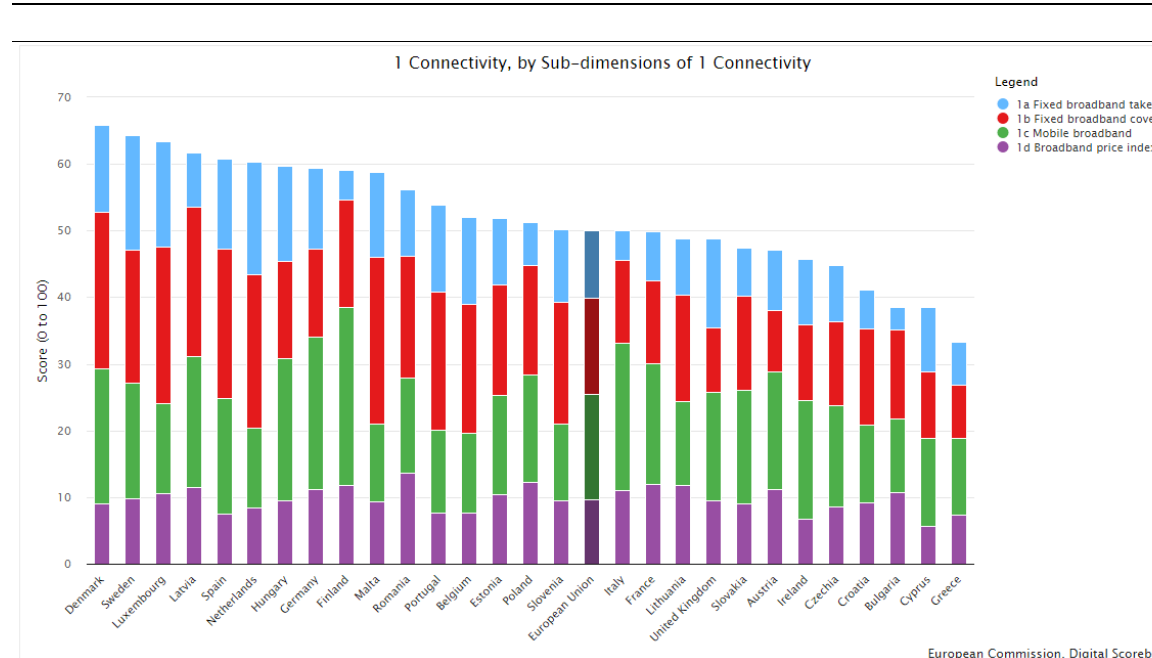
³¹ <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi>

figuur 7 DESI index, overall scores (2020)



Bron: Europese Commissie

figuur 8 DESI index, connectiviteit (2020)



Bron: Europese Commissie

Op gebied van mobiel breedband scoort Nederland uitstekend als het gaat om de dekking van het mobiele netwerk. Het aantal aansluitingen per 100 inwoners is wel iets lager dan het Europese gemiddelde. De lagere score van Nederland op mobiel breedband wordt echter vooral veroorzaakt doordat de voorbereidingen voor 5G, volgens de definitie die de EC hanteert, nog minder ver gevorderd zijn dan in andere landen. Met de in 2020 gehouden multibandveiling en de start van de geleidelijke activatie van 5G door de mobiele operators is de verwachting dat de score op deze indicator de komende jaren zal verbeteren.

Op de 'Broadband price index' behoort Nederland tot de laagst scorende EU-landen, wat betekent dat de prijs van breedband relatief hoog is. De relatief hoge prijs zou kunnen wijzen op een gebrek aan concurrentie op de markt. Voor ACM was dat in 2018 reden om toegangsverplichtingen op te leggen door middel van een AMM-besluit, dat echter door de rechter vernietigd is.

Belemmeringen bij het overstappen kunnen een ander element zijn dat de concurrentie beperkt. Daarom is het beleid erop gericht overstappen voor eindgebruikers zo gemakkelijk mogelijk te maken. De verplichte Overstapservice zorgt ervoor dat overstappen voor consumenten veel gemakkelijker is geworden. Dat blijkt ook uit onderzoek onder consumenten die zijn overgestapt. Ruim driekwart van alle overstappende consumenten is tevreden over het totale overstapproces, gebruikers van de overstapservice geven daarbij vaker aan dat de overstap goed verlopen is.³² Toezicht op de Overstapservice vond plaats met behulp van zelfregulering. Uit evaluatie van het Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang (FIST)³³ bleek dat meer wettelijke kaders voor die zelfregulering gewenst zijn, die zijn in december 2020 in werking getreden. De evaluatie is gebaseerd op een theoretisch kader, interviews met betrokkenen, enquêtes onder FIST-deelnemers en stakeholders en een ronde tafelgesprek met deelnemers. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 2, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid potentieel bewezen zijn³⁴.

Ook het nummerbeleid draagt bij aan het eenvoudiger overstappen van aanbieder. In de Telecommunicatiewet is het recht van eindgebruikers om met behoud van hun telefoonnummer over te stappen naar een andere aanbieder (nummerportabiliteit) opgenomen. ACM is verantwoordelijk voor de nummeruitgifte en heeft er de afgelopen jaren voor gezorgd dat er voldoende nummers in de 06-reeks beschikbaar blijven.

Doeltreffendheid

Hiervoor zijn prestaties en resultaten op het gebied van telecommunicatie in grote lijnen weergegeven. De vraag is vervolgens in hoeverre dit doeltreffend is en in hoeverre het beleid bijdraagt aan de doelen.

De digitale infrastructuur in Nederland is van een hoog niveau. Kwalitatief hoogwaardige verbindingen met een goede dekking zijn algemeen beschikbaar, consumenten hebben ruime keuzen en de rechten van consumenten zijn gewaarborgd. De veiligheid en betrouwbaarheid van de netwerken is in orde. Daarmee kan gesteld worden dat de Telecommunicatiewet over het algemeen doeltreffend functioneert.

³² Hoe ervaren consumenten het overstapproces bij Telecom aanbieders?, Ipsos/FIST, februari 2021.

³³ Strategische heroriëntatie van Stichting FIST, Brabers, 9 juni 2017.

³⁴ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

Voor het toezicht op de Telecommunicatiewet zijn de activiteiten van ACM van belang. In de evaluatie van de ACM in 2020 wordt geconcludeerd dat de ACM doeltreffend heeft gefunctioneerd in de periode 2015-2020 (zie ook paragraaf 4.1). De evaluatie geeft aan dat de ACM een significante bijdrage heeft geleverd aan goed functionerende markten.

Naast ACM heeft AT een belangrijke rol in het toezicht op de telecomsector, bovendien heeft AT een uitvoerende rol, bijvoorbeeld waar het gaat om het organiseren van de veiling van frequenties. Uit de doorlichting van het Agentschap Telecom³⁵ komt een overwegend positief beeld naar voren over het functioneren van het AT. Wel wordt als aanbeveling meegegeven dat verkend dient te worden bij welke taken en werkzaamheden outcomesturing door het ministerie van EZK wenselijk en mogelijk is. Op dit moment zijn daarvoor nog geen indicatoren ontwikkeld. Per taak of onderwerp moet onderzocht worden of outcomesturing passend is. De evaluatie is gebaseerd op bestudering van cijfers en documentatie, aangevuld met verdiepende interviews. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 3, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk bewezen zijn³⁶.

De evaluatie³⁷ van de Nota Frequentiebeleid 2005, uitgevoerd in 2015, concludeerde dat de uitgangspunten en instrumenten uit het frequentiebeleid in algemene zin hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen: het stimuleren van economische activiteiten, het bieden van ruimte voor innovatie en kennisontwikkeling en het flexibiliseren van regelgeving en procedures. Hoe groot die bijdrage precies is geweest en of sprake is van efficiënt en effectief frequentiegebruik is niet vast te stellen. Tevens constateert Kwink dat er geen aanleiding is om te concluderen dat het bestaande beleid radicaal zou moeten worden gewijzigd. De evaluatie is gebaseerd op analyse van feitenmateriaal, interviews met stakeholders en een quick scan van frequentiebeleid in het buitenland. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 2, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid potentieel bewezen zijn³⁸.

Doelmatigheid

In de evaluatie van de ACM van 2020 wordt geconcludeerd dat de ACM haar taken over het algemeen doelmatig heeft uitgevoerd in de periode 2015-2020 (zie ook paragraaf 4.1).

De doorlichting van AT geeft een positief oordeel over de doelmatigheid van AT, maar er is enige ruimte voor verbetering. In de doorlichting wordt daarom aanbevolen onderzoek te doen naar de (ervaren) kwaliteit van de dienstverlening als integraal onderdeel van de processen binnen AT, door continu en gericht inzicht te vergaren en bij te sturen op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening.

Recente ontwikkelingen

In 2018 is de Telecomcode aangenomen. Enkele onderdelen daarvan zijn in 2020 geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet. Het gaat om toegangsregulering in geval van replicatiebelemmeringen, het overstappen van telecomaanbieder en geografisch onderzoek van netwerken. Deze onderdelen zijn met een afzonderlijk wetsvoorstel geïmplementeerd, vanwege het bijzondere belang van deze onderwerpen

³⁵ KWINK Groep (2020), *Doorlichting Agentschap Telecom*

³⁶ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

³⁷ KWINK Groep (2015), *Evaluatie Nota Frequentiebeleid 2005*

³⁸ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

voor het bevorderen van de mededinging, de interne markt en de belangen van de eindgebruiker. De overige onderdelen van de Telecomcode worden naar verwachting in 2021 in de Telecommunicatiewet geïmplementeerd.

In juli 2021 heeft ACM aangekondigd opnieuw te gaan kijken naar de marktsituatie en eventueel een nieuw AMM-besluit vast te stellen. De wijzigingen van de Telecommunicatiewet die sinds eind 2020 van kracht zijn, betekenen dat ACM ook op grond van replicatiebelemmering netwerkeigenaren kan verplichten toegang te verlenen. In de eerste stap kan dit alleen op verzoek van een partij die toegang wil, dan wordt er alleen naar replicabelemmeringen in het laatste stukje van het netwerk gekeken. De tweede stap kan ACM ambtshalve nemen, dan wordt er ook hoger in het netwerk gekeken. In dat geval geldt een hogere bewijslast.

6.1.2 Digitale radio (DAB+)

Het radiobeleid is binnen de beleidstheorie te scharen onder de noemer 'frequentiebeleid', met als overkoepelend instrument de Telecommunicatiewet.

Verschil met het frequentiebeleid voor telecom is dat het frequentiebeleid voor radio gericht is op omroepen. Daarbij speelt ook mediabeleid een rol, maar dat valt niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZK.

Doelen

In 2009 zijn als doelen van het radiobeleid geformuleerd³⁹:

1. De behoefte van de (mobiele) luisteraar staat centraal (beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid).
2. Bevorderen transitie naar digitale radio (DAB+).
3. Doelmatig frequentiegebruik.

Die doelstellingen gelden nu nog steeds. Op termijn geldt daarbij overkoepelend dat volledige overgang van analoog naar digitale radio moet zorgen voor een grotere doelmatigheid. Digitaal maakt doelmatiger frequentiegebruik mogelijk (er is meer frequentieruimte dus minder schaarste) en maakt een groter aanbod mogelijk.

Prestaties en resultaten

Om een overschakeling van analoge naar digitale radio te realiseren, is zowel aan de aanbod- als de vraagkant een transitie nodig. Aan de aanbodkant dient de dekking van het netwerk in orde te zijn en moeten omroepen een ruim aanbod van digitaal te beluisteren programma's aanbieden. Aan de vraagkant dienen consumenten (luisteraars) de beschikking te hebben over een ontvanger voor digitale radio en daar vervolgens ook op af te stemmen. Het afschakelen van de analoge radio kan alleen als er voldoende mensen naar digitaal over zijn, anders zijn de negatieve effecten te groot.⁴⁰

De dekkingsgraad van het netwerk is inmiddels op een goed niveau en de ontvangst is zowel binnen als buiten voldoende. De ingebruiknameverplichting is in 2017 verzwaaard, daarmee is het aanbieden van een volwaardige digitale programmering gekoppeld aan vergunningverlening voor de analoge frequenties, waardoor ook dit deel van de aanbodkant gerealiseerd is.

³⁹ Kamerstukken 2008-2009, 24 095, nr. 241.

⁴⁰ Zie ook: Dialogic (2017), *Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM*, kst 24 095, nr. 423.

De afgelopen jaren is de penetratiegraad van DAB+-ontvangers, elk jaar vastgesteld door het CBS, in de begroting gebruikt als indicator om de voortgang van dit beleid te meten. De ontwikkeling hiervan wordt weergegeven in tabel 10.

tabel 10 Penetratiegraad DAB+ ontvangers in huishoudens

2015	2016	2017	2018	2019	2020
6%	6%	10%	12%	16%	18%

Bron: CBS

De penetratiegraad van DAB+ ontvangers blijft nog achter bij de gestelde ambities.⁴¹ De afgelopen jaren is onder andere met behulp van publiciteitscampagnes getracht de bekendheid van DAB+ te vergroten.

Doeltreffendheid

In 2016 is het digitaliseringsbeleid van de etherradio geëvalueerd door KWINK.⁴² De evaluatie is gebaseerd op documentenonderzoek, interviews met stakeholders en een quick scan van digitalisering van de etherradio in het buitenland. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 2, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid potentieel bewezen zijn⁴³. Het onderzoek concludeert dat het beleid, gericht op het faciliteren en stimuleren van de uitrol van DAB+ etherradionetwerken, inderdaad heeft bijgedragen aan de uitrol van die netwerken. Het doel met betrekking tot de penetratiegraad van DAB+ ontvangers (voor de betreffende periode was het gestelde doel 50%) werd echter bij lange na niet gehaald. De onderzoekers merkten hierbij op dat de directe invloed van de overheid op zowel het aanbod van DAB+-ontvangers door verkopers als de mate waarin luisteraars overstappen naar DAB+ beperkt is. Onderzoek van Dialogic uit 2017⁴⁴ wijst uit dat het vermoedelijk tot 2027-2032 zal duren voordat voldoende luisteraars zijn overgestapt om tot afschakeling van de FM-band te kunnen overgaan.

Doelmatigheid

Digitale etherradio biedt meer programmaruimte op het spectrum in verhouding tot de FM-band, waardoor een groter en tegelijkertijd audio-kwalitatief beter aanbod mogelijk wordt. Digitalisering kan daarmee bijdragen aan een doelmatiger frequentiegebruik. Voordat er volledig wordt overgeschakeld op digitale radio is er echter sprake van een overgangsfase, waarin digitale en analoge etherradio naast elkaar bestaan. Daardoor is tijdens die overgangsfase in zekere zin sprake van een (tijdelijke) ondoelmatigheid. Die tijdelijke ondoelmatigheid was al voorzien bij het formuleren van het radiobeleid in 2009 en kan worden beschouwd als een noodzakelijke stap om in de toekomst een doelmatiger frequentiegebruik te realiseren.

Ten behoeve van de transitie naar digitale radio is in 2017 (evenals in 2011) besloten vergunningen te verlengen en niet opnieuw te verdelen. Ook deze keuze brengt een vorm van ondoelmatigheid met zich mee: door vergunningen te verlengen in plaats van opnieuw te verdelen, wordt het gebruik van frequenties niet aangepast aan veranderde (markt-)omstandigheden, maar wordt een verdeling gecontinueerd die in het verleden (2003) als optimaal werd beschouwd. Bovendien belemmert de verlenging van vergunningen de toetreding van nieuwe partijen. Het Adviescollege

⁴¹ In de begroting van 2021 is een ambitie van 35% in 2022 opgenomen.

⁴² KWINK (2016), *Onderzoek naar digitale etherradio*, kst 24 095, nr. 405.

⁴³ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

⁴⁴ Dialogic (2017), *Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM*, kst 24 095, nr. 423.

Verdeling Frequentieruimte Commerciële Radio (de 'Commissie-Don') adviseert om bij de toekenning van frequentieruimte voor de periode vanaf 2022 opnieuw een verdeling vast te stellen, door middel van een veiling.⁴⁵

Recente ontwikkelingen

Implementatie Telecomcode

De nieuwe Telecomcode, die eind 2018 is aangenomen, bevat de verplichting dat alle nieuwe autotypen een DAB+-ontvanger moeten hebben. De verplichting kan als gevolg hebben dat de penetratiegraad van DAB+-ontvangers, hetgeen nu gebruikt wordt als indicator om de snelheid van de digitalisering te meten, verder omhoog gaat. Het wetsvoorstel om dit deel van de Telecomcode in de Telecommunicatiewet te implementeren is naar de Kamer gestuurd.

6.2 Digitale veiligheid

6.2.1 Digital Trust Center

In 2018 is het Digital Trust Center (DTC) gestart als programma van het ministerie van EZK, in samenwerking met het ministerie van JenV. Hoewel het DTC dus nog relatief jong is, heeft er begin 2020 al wel een evaluatie plaatsgevonden, om lessen te kunnen trekken uit de eerste twee jaren dat het DTC bestond. Deze paragraaf bespreekt het functioneren van het DTC in de eerste jaren, waarbij dient te worden aangetekend dat het DTC nog steeds volop in ontwikkeling is en bevindingen dus ook in dat licht dienen te worden beschouwd. Sinds 2020 heeft het ministerie van EZK Alert Online overgenomen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Alert Online stimuleert meer bewustwording van cybersecurity en is een jaarlijks initiatief van de overheid, bedrijfsleven en wetenschap.

Doelen

Het DTC heeft als missie het niet vitale bedrijfsleven weerbaarder te maken tegen cyberdreigingen. De doelgroep van het DTC bestaat uit circa 1,8 miljoen bedrijven in Nederland die niet behoren tot de vitale infrastructuur en Rijksoverheid. Daarbij heeft het DTC twee hoofdtaken:

1. Informatie en advies: het informeren van ondernemend Nederland over cyberweerbaarheid en het geven van een handelingsperspectief omtrent actuele dreigingen en kwetsbaarheden.
2. Samenwerking stimuleren: het aanjagen van samenwerkingsverbanden op gebied van cyberweerbaarheid en het tot stand helpen brengen van een stelsel van intermediaire organisaties.

Het DTC werkt nauw samen met het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), dat zich bezighoudt met de cybersecurity van organisaties in vitale sectoren.

Voor het jaar 2019 werden de volgende speerpunten vastgesteld voor het DTC⁴⁶:

1. Uitbreiden van het netwerk van samenwerkingsverbanden ten behoeve van kennisdeling in regio, per sector en op thema's (voorkomen, herkennen en reageren);
2. Versterking van de samenwerking tussen het DTC en het NCSC waarbij gekeken zal worden naar synergie in het verrichten van activiteiten en verdere onderlinge informatie-uitwisseling ten behoeve van de onderscheidenlijke doelgroepen.
3. Doorontwikkeling en het promoten van de website en het platform plus het aanbieden van extra tools om het niet-vitale bedrijfsleven te bereiken en te helpen weerbaarder te worden tegen cyberdreigingen.

⁴⁵ Adviescollege Verdeling Frequentieruimte Commerciële Radio (2020), *Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio*.t

⁴⁶ Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 616.

Prestaties en resultaten

Begin 2020 vond evaluatie plaats van de eerste twee jaar van het DTC.⁴⁷ De evaluatie is gebaseerd op documentatie en kwantitatieve data over doelrealisatie, aangevuld met het houden van interviews met direct betrokkenen en overige stakeholders. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 3, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk bewezen zijn⁴⁸. Daarin werd op een rij gezet in hoeverre de doelen uit 2019 gehaald waren. De volgende tabel 11 geeft een overzicht van de prestaties van het DTC eind 2019.

tabel 11 Doelstellingen en realisatie DTC 2018-2019

<i>Doelstelling</i>	<i>Realisatie</i>
1. Eind 2019 minimaal 30.000 bezoekers op de website	Gehaald (46.149 unieke bezoekers)
2. Live gaan van het platform Q3 2019	Gehaald met vertraging (nov-2019)
3. Bedrijven inzicht bieden in cyberweerbaarheid (Q3-2019)	Gehaald met vertraging (Basisscan Cyberweerbaarheid opgeleverd in nov-2019)
4. Met de samenwerkingsverbanden wordt gewerkt aan de inzet van in de praktijk beproefde scans voor bedrijven.	Gehaald (handreiking 'Ontwikkel een cybersecurity scan' tot stand gebracht)
5. Onderzoek om meer zicht te krijgen op de behoeftes van bedrijven als het gaat om informatie en handelingsperspectief.	Gehaald (doelgroepenanalyse uitgevoerd)
6. Eind 2019 zijn twintig samenwerkingsverbanden aangesloten bij het DTC.	Gehaald (20 samenwerkingsverbanden)
7. Het kabinet heeft de ambitie het DTC door te ontwikkelen tot een "one-stop-shop voor het niet-vitale bedrijfsleven".	Niet meetbaar
8. Het DTC zal informatie die van het NCSC zal kunnen worden ontvangen, voor zover relevant voor de doelgroep van het DTC, omzetten in informatie die het niet-vitale bedrijfsleven in staat zal stellen om meer cyberweerbaar te worden.	Deels gehaald, deels onbekend
9. Verkenning naar samenwerking met gemeenten en in hoeverre zij een rol kunnen spelen in het bereiken van ondernemers	Gehaald (onderzoek verricht)

Bron: KWINK (2020), *Evaluatie programma Digital Trust Center*, bewerking Panteia

⁴⁷ KWINK, *Evaluatie programma Digital Trust Center*, Kamerstukken 2019-2020, 26 643, nr. 668.

⁴⁸ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

Tevens deed de evaluatie een viertal aanbevelingen:

1. We bevelen het DTC aan in een volgende fase van het DTC toe te werken naar vergroting van het bereik/effect.
2. Grote/volwassen, niet-vitale bedrijven hebben behoefte aan specifieke dreigingsinformatie, maar ontvangen deze informatie momenteel nog niet altijd. We bevelen aan dat voorwaarden gecreëerd worden waaronder relevante dreigingsinformatie gedeeld kan worden met grote/volwassen, niet-vitale bedrijven.
3. Een goede samenwerking tussen het DTC en het NCSC is cruciaal.
4. We bevelen het DTC daarom aan om het succes van het platform te monitoren en toekomstige (investerings)beslissingen daarop aan te passen.

Het CBS heeft in 2020 in de enquête naar ICT-gebruik bij bedrijven onderzoek gedaan naar de bekendheid van DTC en het gebruik van de website. Een overzicht van de resultaten naar bedrijfsgrootte wordt gegeven in tabel 12.

tabel 12 Bekendheid DTC en gebruik DTC-website, 2020

	<i>Bedrijfsgrootte (werkzame personen)</i>					
	<i>10 tot 20</i>	<i>20 tot 50</i>	<i>50 tot 100</i>	<i>100 tot 250</i>	<i>250 tot 500</i>	<i>500 of meer</i>
Bekend met DTC	10%	13%	18%	24%	33%	48%
DTC-website als bron gebruikt	3%	4%	7%	10%	17%	25%

Bron: CBS

Met name bij grotere bedrijven is de bekendheid van het DTC groot, gezien de korte tijd dat het DTC bestaat (48% van bedrijven met 500+ werknemers kennen het DTC).

In de Kamerbrief van 16 december 2020⁴⁹ heeft de staatssecretaris van EZK de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het DTC en de realisatie van de aanbevelingen. Daarin geeft de staatssecretaris een overzicht van de realisatie van de doelstellingen in 2020. tabel 13 geeft een overzicht van de activiteiten van het DTC (toezeggingen en realisaties).

⁴⁹ Kamerstukken 2020-2021, 26 643, nr. 742.

tabel 13 Toezeggingen en realisaties DTC, stand van zaken 30-11-2020

<i>Toezegging</i>	<i>Stand van zaken 30-11-2020</i>
Kwantitatief	
Bezoeken DTC website totaal 100.000 (2018-2020)	Gerealiseerd (184.000)
Samenwerkingsverbanden: 30 eind 2020	Gerealiseerd (31)
Ingevulde basisscans 4000	In wording (realisatie 2600)
Platform 250 deelnemers	In wording (realisatie 100)
Kwalitatief	
Strategisch communicatieplan	Gerealiseerd
Samenwerkingsafspraken met NCSC	Gerealiseerd
Nieuwe instrumenten opleveren	Gerealiseerd (Cybersecurity Wegwijzer en OT-scan)
Landelijke netwerkbijeenkomsten (2x)	Gerealiseerd
Bijdrage roadmap VHSW	Gerealiseerd (data-analyse TU Delft en contact producent)
Bijdrage MKB actieplan	Gerealiseerd (kennis en tools beschikbaar gesteld voor intermediairs)
Ontzorgpakket/toolbox voor branches	Gerealiseerd (samenwerking met pilotbranches en VNO-NCW)
Ontzorgpakket/toolbox voor lokale overheden	Gerealiseerd (samenwerking met 5 gemeentes en VNG)
Samenwerking in de keten	In wording
DTC heeft OKTT status	In wording
Extra/nieuw	
Handreiking kwetsbaarheden in de logistieke keten	Gerealiseerd
Risicoklassemodel i.s.m. CCV	Gerealiseerd
Handreiking informatiedeling binnen de keten	Gerealiseerd
Wetsvoorstel voor delen van concrete dreigingsinformatie	In wording (doel: wettelijke basis voor informatiedienst van DTC)
CBS onderzoek cybersecurity ZZP'ers	In wording (uitvoering 2021)
Gedragsonderzoek	In wording (onderzoek gestart)
Nieuwe subsidieregeling samenwerkingsverbanden	In wording (medio 2021)
Informatiedienst voor concrete dreigingsinformatie	In wording (start 2021)

Bron: Kamerbrief Voortgang van het Digital Trust Center (kst 26 643, nr 742)

Doeltreffendheid

Op dit moment zijn de doelstellingen van het DTC vooral gericht op het vergroten van het bereik. Dat is ook een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt doeltreffend te kunnen zijn: als het bereik van het DTC onder de maat is zal alles wat DTC doet sowieso weinig effect sorteren. De realisaties laten zien dat het DTC er over het algemeen goed in geslaagd is om het bereik te vergroten.

Het effect van DTC is lastiger te bepalen. Een indicatie voor het effect is de CBS-enquête naar ICT-kenmerken van bedrijven. Daarin wordt van 12 beveiligingsmaatregelen gekeken of bedrijven die nemen. In de CBS-enquête is ook uitvraag gedaan onder bedrijven die zijn aangesloten bij een samenwerkingsverband gelieerd aan het DTC.⁵⁰ Daaruit blijkt dat die bedrijven meer maatregelen nemen dan de 'controlegroep'. Het is daarmee nog steeds wel de vraag of dat ook aan het DTC toe te schrijven is. Immers kan er ook sprake zijn van een selectie-bias: bedrijven die al erg met dit onderwerp bezig zijn zullen sneller geneigd zijn zich bij een samenwerkingsverband aan te sluiten.

Uit de begin 2020 gepubliceerde evaluatie blijkt wel dat gesprekspartners de manier waarop het DTC zich in korte tijd heeft ontwikkeld waarderen. Daarbij wordt vaak benadrukt dat het DTC relatief klein is in verhouding tot de grote doelgroep die zij bedienen. Op basis van die beperkte omvang kan ook een kanttekening geplaatst worden bij de (potentiële) doeltreffendheid van het DTC. Uit de evaluatie blijkt weliswaar dat DTC goed werk levert, maar de vraag is hoeveel impact een relatief klein DTC kan hebben in een wereld waarin digitale dreiging alsmaar toeneemt.

Doelmatigheid

Vanuit de begroting van artikel 1 is sinds 2018 jaarlijks €2,5 miljoen beschikbaar voor het DTC. Aangezien het lastig blijkt om harde uitspraken over de doeltreffendheid te doen, zijn ook harde uitspraken over doelmatigheid niet goed mogelijk.

Recente ontwikkelingen

In april 2021 is een advies van de Cyber Security Raad verschenen, waarin onder andere wordt geadviseerd om structureel 8 miljoen per jaar extra te investeren in het DTC. Het gaat dan met name om het uitbreiden van de notificatie door de informatiedienst en het delen van specifieke dreigingsinformatie met individuele bedrijven. In de Kamerbrief van 2 juni 2021 over de voortgang van het DTC geeft de staatssecretaris van EZK ook aan te werken aan verdere inbedding van het DTC en het creëren van de (juridische) randvoorwaarden om de uitgebreide informatiedienst mogelijk te maken.⁵¹

6.2.2 Wbni en CSIRT-DSP

Wbni

De Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni) is per 9 november 2018 in werking getreden. Deze wet regelt een meldplicht van incidenten⁵² en een zorgplicht (treffen van beveiligingsmaatregelen) voor Aanbieders van Essentiële Diensten (AED) en digitale dienstverleners, zoals clouddiensten, zoekmachines en on-line-marktplaatsen. Agentschap Telecom is de toezichthouder voor de EZK-sectoren, het NCSC biedt hulp en bijstand aan AED's bij incidenten. Het Computer Security Incident Response Team-Digital Service Providers (CSIRT-DSP) biedt hulp aan digitale dienstverleners. Vanaf 1 januari 2019 moeten digitale dienstverleners incidenten melden bij het Computer Security Incident Response Team-Digital Service Providers (CSIRT-DSP) en het Agentschap Telecom.

Gezien de korte tijd dat de Wbni in werking is getreden en CSIRT-DSP en AT actief zijn, is het nog te vroeg om deze instrumenten al te evalueren. Deze paragraaf

⁵⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/50/ict-kenmerken-bedrijven-digital-trust-center>

⁵¹ Kamerstukken 2020-2021, 26 643, nr. 760

⁵² De meldplicht geldt alleen voor incidenten met aanzienlijke gevolgen. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/151 geeft de drempelwaarden wanneer een incident aanzienlijke gevolgen heeft. Onder de drempelwaarden kan een digitale dienstverlener vrijwillig melden.

beschrijft daarom alleen de doelen en de belangrijkste ontwikkelingen sinds de invoering.

Met de Wbni is de Europese NIB-richtlijn⁵³ in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Het doel van de NIB-richtlijn is om, ter ondersteuning van het functioneren van onze samenleving en economie, eenheid en samenhang te brengen in Europees beleid voor beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, door de digitale paraatheid te vergroten en de gevolgen van cyberincidenten te verkleinen. In de Wbni zijn de aangewezen AED's vitale organisaties.

Voor digitale dienstverleners die vallen onder de Wbni geldt een zorgplicht en een meldplicht⁵⁴:

- De zorgplicht betekent dat digitale dienstverleners passende maatregelen moeten nemen om incidenten te voorkomen en het effect ervan te minimaliseren. Dit betekent dat zij zowel technische als organisatorische maatregelen moeten treffen om risico's voor de beveiliging van hun ICT-systemen te beheersen.
- De meldplicht betekent dat AED's incidenten die aanzienlijke gevolgen hebben direct moeten melden bij het Agentschap Telecom en het NCSC en DSP's moeten incidenten melden bij Agentschap Telecom en het CSIRT-DSP.

CSIRT-DSP

Het CSIRT-DSP is operationeel sinds 1 januari 2019. In haar brief van 16 december 2020 heeft de staatssecretaris van EZK de Kamer geïnformeerd over de activiteiten van CSIRT-DSP.⁵⁵ In 2019 heeft CSIRT-DSP zes zaken in behandeling gehad, in 2020 was dat aantal gegroeid tot 42. Daarbij ging het bijvoorbeeld om informatie over kwetsbare systemen. Deze informatie kwam van partners van het CSIRT-DSP zoals het NCSC, onderzoekers, of andere CSIRT's uit de EU. In de eerste twee jaar sinds de oprichting heeft het CSIRT-DSP nog geen meldingen ontvangen van incidenten die onder de meldplicht vallen.

Naast het oppakken van meldingen informeert het CSIRT-DSP wekelijks de doelgroep over kwetsbaarheden, dreigingen en relevante gebeurtenissen. Er is in 2020 meer contact gezocht en gekregen met de doelgroep, brancheorganisaties en samenwerkingsverbanden. Om de groei in werkzaamheden te kunnen ondersteunen is er een incidentresponse platform in gebruik genomen.

6.2.3 Roadmap DVHS en Veiliginternetten.nl

Roadmap DVHS

De Roadmap Digitaal Veilige Hard- en Software (DVHS) van april 2018 biedt een samenhangend pakket aan maatregelen om onveiligheden in hard- en software te voorkomen, kwetsbaarheden te detecteren, en om de gevolgen daarvan te mitigeren. De Roadmap heeft een dynamisch karakter om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De Roadmap geeft mede invulling aan de Nederlandse Cybersecurityagenda. De ministeries van EZK en Justitie en Veiligheid zijn verantwoordelijk voor de Roadmap.

In de Roadmap worden maatregelen voorgesteld in relatie tot standaarden en certificering, monitoren van digitale veiligheid van producten, opschonen van

⁵³ Richtlijn (EU) 2016/1148 van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie.

⁵⁴ De zorg- en meldplicht is voor de hele EU gelijk en komt uit de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/151.

⁵⁵ Kamerstukken 2020-2021, 26 643, nr. 742.

besmette producten bij gebruikers, testen op digitale veiligheid, cybersecurityonderzoek naar innovatieve oplossingen voor veiligheidsproblemen, aansprakelijkheidsrechten, wettelijke eisen, toezicht en handhaving, inkoopbeleid van de Rijksoverheid en bewustwordingscampagnes en empowerment.

In het kader van het laatstgenoemde draait nu twee jaar de campagne "Doe je updates". De campagne 'Doe je updates' had als doel om de kennis over risico's van het gebruik van slimme apparaten over te brengen, deze risico's invoelbaar te maken en daarnaast een eenvoudig handelingsperspectief te bieden. Hoewel de creatieve uitingen in potentie in staat zijn om de kennis en het gevoel over te brengen, is de campagne er niet in geslaagd de doelstellingen te realiseren volgens onderzoek van DVJ Insights gepubliceerd in april 2020.⁵⁶ Een latere meting gepubliceerd in maart 2021 laat verbeteringen zien.

Veiliginternetten.nl

Veiliginternetten.nl is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van EZK en Justitie en Veiligheid en ECP | Platform voor de Informatiesamenleving en het bedrijfsleven. De twee ministeries zetten zich in het kader van de Nationale Cyber Security Strategie in om samen met publieke en private partners te werken aan een veilig digitaal Nederland. Burgers en bedrijven moeten met vertrouwen gebruik kunnen maken van de digitale snelweg. ECP zorgt voor de koppeling met het bedrijfsleven.

Jaarlijks zijn er tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd ten aanzien van Veiliginternetten.nl. over de periode 2015-2020.⁵⁷ Conclusie is dat de tevredenheid over de gehele linie over de laatste jaren gelijkblijvend hoog is. Afgezien van wat technische onvolkomenheden is de informatie zeer goed vindbaar, de website conformeert aan vrijwel alle belangrijke technische standaards en Veiliginternetten.nl wordt landelijk gezien als belangrijke bron.

Op verzoek van het ministerie van EZK heeft Motivaction een onderzoek uitgevoerd naar de beleving van de digitale veiligheid in Nederland. In het bijzonder over de kennis, de houding en het gedrag van Nederlanders met betrekking tot online veiligheid.⁵⁸ Waargenomen trends uit dit onderzoek waren dat Nederlanders hun eigen online gedrag een voldoende geven, dat zij goed op de hoogte zijn van online veiligheid, de eigen kennis over online veiligheid als redelijk tot (zeer) goed inschatten, de kans dat ze schade ondervinden van online risico's laag inschatten en zich maar beperkt zorgen maken om hun online veiligheid. De mate waarin Nederlanders 'veilig online' zijn, is op hoofdlijnen onveranderd in vergelijking met onderzoeken uit voorgaande jaren.

6.3 Postwet, Universele Postdienst en toezicht door ACM

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde in hoeverre het beleid met betrekking tot de postmarkt (Postwet 2009, Universele Postdienst en het toezicht van de ACM) doeltreffend en doelmatig was in de periode 2015-2020. Alvorens deze vraag te beantwoorden is van belang de prestaties en resultaten te beschouwen in de betreffende periode.

⁵⁶ DVJ Insights, Effect campagne Doe je updates, april 2020 en maart 2021.

⁵⁷ De laatste jaren (2018, 2019 en 2020) zijn tevredenheidsonderzoeken verricht door Etopia Digital Agency.

⁵⁸ Motivaction, Veilig Online 2020, September 2020.

Doelen

De overheidsdoelen op de postmarkt zijn helder beschreven in de Kamerbrief uit 2018 over de toekomst van de postmarkt.⁵⁹ Voor een deel zijn de doelen die de overheid probeert te behalen op de postmarkt niet anders dan op andere markten, namelijk het zorgen voor een goede prijskwaliteitverhouding voor producten en diensten aan eindgebruikers en bescherming van werknemers. Tegelijkertijd wordt post geacht bij te dragen aan sociale inclusie, wat betekent dat een basisniveau aan voorzieningen gegarandeerd moet worden voor bepaalde groepen gebruikers die kwetsbaar zijn of anderszins buiten de boot zouden vallen, tegen uniforme prijzen. Dit is geregeld in de Universele Postdienst (UPD). Op het deel van de postmarkt dat buiten de UPD valt wordt ruimte geboden voor concurrentie om te zorgen voor kostenefficiënte en kwalitatief goede postvoorziening. ACM houdt hier toezicht op vanuit algemene mededingingsregels en specifieke regelgeving met betrekking tot marktordening en toegangsregulering uit de Postwet 2009. Tot slot benoemt de overheid specifiek het belang van bescherming van werkenden in de sector, omdat velen van hen zich in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt bevinden.

Prestaties en resultaten

In 2017 verscheen de evaluatie van de Universele Postdienst (UPD), uitgevoerd door KWINK Groep en Rebel.⁶⁰ In de evaluatie is het doelbereik van de UPD in kaart gebracht aan de hand van interviews met EZ, ACM, PostNL en andere postbedrijven en bestudering van documenten als de marktmonitor van de ACM, interne documenten van PostNL en eerder uitgevoerde onderzoeken. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 3, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk bewezen zijn.⁶¹ De evaluatie constateert dat de kwaliteit van de UPD-dienstverlening op niveau is, dat de kwaliteitsindicatoren aan de normen voldoen en dat er geen opvallende bevindingen zijn met betrekking tot de klanttevredenheid, evenmin zijn er klachten over de dienstverlening. De toegankelijkheid van de postvoorziening voor iedereen is daarmee gegarandeerd. Wel signaleert de evaluatie dat de betaalbaarheid van de UPD-dienstverlening onder druk staat, als gevolg van gestaag dalende volumes op de markt voor brievenpost.

Volgend op de evaluatie en analyse zijn in 2018 oplossingsmogelijkheden onderzocht, onder andere door een 'Postdialoog' met stakeholders te organiseren. Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen is expliciet gekeken naar verschillende marktordeningsopties. Daaruit werd de conclusie getrokken dat concentratie de beste manier was om de UPD betaalbaar te houden. Consequentie daarvan is dat de bevordering van concurrentie ondergeschikt wordt gemaakt aan het betaalbaar houden van de UPD.

In 2019 namen PostNL en Sandd het initiatief voor deze concentratie. ACM besloot op 5 september 2019 geen vergunning voor deze concentratie te verlenen, vanwege significante beperking van de mededinging op de markten voor zakelijke partijenpost en losse post. De staatssecretaris van EZK nam daarop een vergunningsbesluit voor de concentratie PostNL-Sandd op basis van artikel 47 van de Mededingingswet.⁶² Nadat dit besluit in 2020 door de rechtbank vernietigd is⁶³, is er in 2021 een nieuw vergunningsbesluit op basis van artikel 47 genomen.⁶⁴

⁵⁹ Kamerstukken 2017-2018, 29 502, nr. 158.

⁶⁰ Kwink/Rebel, Evaluatie Universele Postdienst, Kamerstukken II 2016-2017, 29 502, nr. 140 en bijlage.

⁶¹ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

⁶² Kamerstukken 2019-2020, 29 502, nr. 173

⁶³ ECLI:NL:RBROT:2020:5122

⁶⁴ Kamerstukken 2020-2021, 29 502, nr. 181

Doeltreffendheid

De evaluatie van de UPD concludeerde dat de kwaliteit van de UPD-dienstverlening op niveau is, dat de kwaliteitsindicatoren aan de normen voldoen en dat er geen opvallende bevindingen zijn met betrekking tot de klanttevredenheid, evenmin zijn er klachten over de dienstverlening. Het beleid is dus doeltreffend met betrekking tot de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de postvoorziening voor iedereen.

Het besluit om de concentratie PostNL-Sandd toe te staan leidt er wel toe dat de concurrentie op het deel van de postmarkt dat buiten de UPD valt beperkt is. Er is bewust voor gekozen het doel van concurrentiebevordering ondergeschikt te maken aan (andere) publieke belangen, met name de borging van de totale landelijke postdienstverlening (zowel UPD als niet-UPD), alsook het betaalbaar houden van de UPD en bescherming van de positie van werkenden in de sector, die door de hevige concurrentie onder druk stond.

Doelmatigheid

In Nederland wordt de UPD-dienstverlening uitgevoerd zonder dat daarvoor financiering uit publieke middelen nodig is. Dit in tegenstelling tot sommige andere Europese landen, waar de overheid een forse financiële bijdrage levert aan het in stand houden van een voor alle eindgebruikers betaalbare en toegankelijke postdienst. Vanuit die optiek kan geconcludeerd worden dat het doel van een betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland op een doelmatige wijze bereikt wordt.

Recente ontwikkelingen

Op 30 maart 2020 is een voorstel tot wijziging van de Postwet naar de Tweede Kamer gestuurd.⁶⁵ Met de demissionaire status van het kabinet is dit wetsvoorstel controversieel verklaard, waardoor behandeling nog op zich laat wachten. De Memorie van Toelichting uit het wetsvoorstel vermeldt als belangrijkste wijziging:‘

"Met dit wetsvoorstel wordt het stimuleren van (landelijke) netwerkconcurrentie als uitgangspunt van de regulering op de postmarkt vervangen door betaalbaarheid van de UPD als leidend principe. Tegelijkertijd moet er ruimte blijven voor concurrentie. Concurrentie is mogelijk op verschillende onderdelen van de logistieke keten van de postvoorziening: onder andere printen, collectie, transport, sortering, codering, scannen en bezorging. De druk van concurrentie houdt de marktspelers scherp en kan op delen van de waardeketen zorgen voor efficiënte en innovatieve dienstverlening. Daar waar deze bedrijven deels afhankelijk zijn van het landelijke netwerk om hun diensten te kunnen aanbieden, is het van belang dat toegang tot dit netwerk mogelijk blijft."

⁶⁵ Kamerstukken 2019-2020, 35 423, nr. 2.

7 Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten

Het systeem van normen, standaarden, certificering en metrologie zorgt ervoor dat consumenten en bedrijven kunnen vertrouwen op onder meer geleverde hoeveelheden en producteigenschappen. Daarmee wordt gezorgd dat de informatieasymmetrie en de transactiekosten worden verlaagd. Met andere woorden dat er minder ongelijkheid is in de informatie die (markt)partijen hebben en dat de “bijkomende kosten” door bijvoorbeeld een verkeerde levering, uiteenlopende verwachtingen of geschillen, worden verlaagd.

In Figuur 5 is opgenomen welke activiteiten / instrumenten voor wat betreft minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten qua uitgaven onder beleidsartikel 1 vallen. Daarmee wordt beoogd de economie en markten te faciliteren en goed te laten functioneren. Achtereenvolgens komen de volgende instrumenten aan bod:

- Metrologiewet (inclusief VSL en Verispect/AT)
- Waarborgwet (inclusief Verispect/AT)
- NEN
- Raad voor Accreditatie (RvA).

Het scheppen van voorwaarden waarbinnen concurrentie kan plaatsvinden, komt voort uit de Metrologiewet, de Waarborgwet en de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie. Bij de Metrologiewet en de Waarborgwet komt ook de rol aan de orde die Agentschap Telecom (AT) speelt bij het toezicht en de handhaving van deze wetten. Deze rol heeft AT per 1 januari 2016 overgenomen van Verispect B.V.

7.1 Metrologiewet

Doelen

De Metrologiewet betreft de implementatie van de Europese richtlijn meetinstrumenten. De Metrologiewet stelt prestatie-eisen aan meetinstrumenten, om ervoor te zorgen dat consumenten en andere marktpartijen vertrouwen kunnen hebben in een meetresultaat. Door op deze manier de juistheid van metingen te waarborgen, bevordert de overheid de eerlijkheid van handel en het vertrouwen in metingen. Naast eisen aan meetinstrumenten zijn ook grootheden, meeteenheden en bijbehorende standaarden in de Metrologiewet opgenomen. Uniform gebruik van eenheden en standaarden vereenvoudigt de handel. VSL B.V. is op grond van artikel 3 van de Metrologiewet aangewezen als nationaal instituut voor de meetstandaarden, dat onder de verantwoordelijkheid valt van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het goed functioneren van VSL is van belang voor de economie. Het beleid van het kabinet is om metrologische ontwikkelingen te richten op behoeften vanuit maatschappelijke uitdagingen en behoeften van de Nederlandse industrie. Daarvoor wordt onder andere gebruik gemaakt van de strategische adviezen van de Raad van deskundigen voor de nationale meetstandaarden (Rvd).

Specifieke meetinstrumenten die op de markt komen moeten juist en betrouwbaar kunnen meten en zijn gekoppeld aan de metingen van VSL. Dit draagt eraan bij dat consumenten ervan op aan kunnen dat zij in de supermarkt of bij de benzinepomp waar krijgen voor hun geld. Voordat een geregeld meetinstrument door een fabrikant op de markt mag worden gebracht en in gebruik mag worden genomen dient het

instrument een conformiteitsbeoordeling te ondergaan. Aangewezen instanties hebben in deze conformiteitsprocedures een toetsende taak. Aangewezen instanties dienen te zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (of een nationale accreditatieinstelling in een andere EU-lidstaat). Nederland heeft daarvoor vijf instanties aangewezen: Kalibra International, KEMA, Kiwa, NMI-Certin en SGS Nederland.

Sinds 2016 houdt het Agentschap Telecom toezicht op de naleving van de Metrologiewet. Ten behoeve van de naleving van de metrologische wetgeving moet de toezichthouder nagaan of het meetinstrument:

1. terecht tot de markt is toegelaten,
2. binnen de gegeven specificaties naar behoren meet en
3. beschikt over de wettelijk verplichte eigenschappen en kenmerken.

De taken van Verispect zijn vanaf 1 januari 2016 overgegaan naar AT. Verispect was een ZBO aangestuurd door het ministerie van EZK en werd betaald op grond van het aantal controles / inspecties. Bij de overgang is afgesproken een aantal jaren geen wezenlijke verandering door te voeren. Onderwerpen internationaal, toezicht en sanctioneren werden alle door Verispect gedaan. Met de overgang naar AT ging het toezicht naar Metrologie en Waarborg van AT en zijn sancties terechtgekomen bij de afdeling Algemeen Toezichtsbeleid en Sancties (ATS) van AT. Internationaal is voor een deel naar ATS en voor een deel naar Afdeling Spectrum management Markttoegang van AT gegaan. AT is een onafhankelijk toezichthouder en het ministerie van EZK bemoeit zich dan ook in principe niet met het toezicht. Er is wel regelmatig overleg.

Hierna wordt telkens per onderwerp ingegaan op VSL, de aangewezen diensten en het toezicht door Agentschap Telecom.

Prestaties en resultaten

VSL

Uit de begroting van beleidsartikel 1 over de jaren 2015-2020 blijkt dat in 2015 nog circa € 14 miljoen onder Metrologie was opgenomen, terwijl dat over de daarop volgende jaren rond € 10 miljoen lag. De verklaring daarvoor is dat de toezichthouder Verispect vanaf 2016 teruggehaald is naar de overheid. Het bedrag bij Metrologie dat in 2015 bestemd was voor Verispect is in 2016 verschoven naar Agentschap Telecom. Het budget voor Metrologie is over de jaren ongeveer gelijk gebleven. Door taakstellingen bij VSL in relatie tot nationale meetstandaarden in 2016-2018 en bij toezicht is dat eerst verlaagd en later weer bijgepast. De uitgaven aan Metrologie in de begroting vanaf 2016 gaan in zijn geheel naar VSL. Het gaat om gelden voor beheer en ontwikkeling van de nationale meetstandaarden.

Ten aanzien van VSL wordt de doelmatigheid gevolgd aan de hand van afspraken via de jaarlijkse goedkeurende accountantsverklaring. Qua doeltreffendheid zijn er geen cijfermatige (kwantitatieve) indicatoren. De nationale meetstandaarden moeten goed aansluiten bij de behoeften van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarover gaan ook de evaluaties van de Raad van Deskundigen voor de Nationale Meetstandaarden. De RvD heeft tot taak ten behoeve van de Minister toezicht uit te oefenen op verwezenlijking en beheer van de meetstandaarden en het in bredere zin adviseren rondom meetstandaarden. Eens in de vier tot vijf jaar is er ook een strategisch advies van de RvD, waarbij zowel terug wordt gekeken als vooruit.

Het laatste strategisch advies van de RvD is van 16 juli 2019 en is gebaseerd op terugkijken naar de afgelopen periode en vooruitkijken. In de kamerbrief van 18 november 2019 reageert de staatssecretaris van EZK onder meer op het rapport van de Raad van Deskundigen voor de nationale meetstandaarden.⁶⁶

De eerste aanbeveling van de RvD beschouwt de maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen voor de werkvelden van VSL. De RvD komt vanuit deze perspectieven tot een primaire focus op de werkvelden chemie, elektriciteit, optica en volumetrie. De Raad adviseert tevens om in te zetten op de Europese metrologienetwerken (EMN's) die in het verlengde van de nationale prioriteiten liggen. De RvD hecht belang aan continuïteit van de inzet van VSL binnen de Europese metrologienetwerken, bijvoorbeeld bij het (reeds verworven) voorzitterschap op de gebieden Energy Gases en Electricity Networks. De staatssecretaris beaamt dit in haar Kamerbrief.

De tweede aanbeveling gaat in op de stabiliteit van VSL. De RvD beschrijft in zijn advies dat metrologie behoefte heeft aan stabiliteit. Hij constateert dat taakstellingen van de overheid en de wisseling van eigenaarschap daar de afgelopen jaren een wissel op hebben getrokken. Meer stabiliteit in het standaardenprogramma kan worden geboden door eventuele wijzigingen daarin onderdeel te laten zijn van een langetermijnstrategie. Inmiddels is dit grotendeels verankerd. Er zijn een aantal ontwikkelingen geweest waardoor VSL het financieel lastig heeft gehad. Eind 2020 is dan ook een extra bedrag aan subsidie verstrekt aan VSL. Per 2021 is er structureel ruim € 1 miljoen extra aan budget toegekend. Daarmee zijn het weerstandsvermogen en de mogelijkheden om tegenslagen op te vangen verbeterd zonder dat er sprake is van taakuitbreiding.

In de derde aanbeveling adviseert de RvD VSL meer gebruik te maken van faciliteiten van marktpartijen en de samenwerking met hogescholen en universiteiten uit te breiden. VSL is er druk mee bezig om de verbinding sterker te maken.

De vierde aanbeveling van de RvD pleit voor institutionele inbedding van VSL. De Raad spreekt hierom in zijn advies de voorkeur uit voor een publieke status van VSL. Het ministerie ziet daar echter momenteel geen aanleiding voor, omdat VSL inhoudelijk goed functioneert. VSL staat bekend als klantvriendelijk en toonaangevend. De private status van VSL laat onverlet dat de uitvoering van de wettelijke taken bij VSL voorop moet blijven staan. Dit is geborgd in wetgeving (de Metrologiewet), contractuele afspraken met VSL en de (verplichte) accreditatie.

Om de communicatie van VSL met het ministerie en andere partijen, waaronder de Raad van Deskundigen, te verbeteren is inmiddels een communicatieprotocol opgesteld, waarin afspraken zijn opgenomen over 1) de informatievoorziening van en communicatie met het ministerie en de Raad, 2) de wijze waarop relevante stakeholders worden geconsulteerd bij (tussentijdse) wijzigingen in het meetstandaardenbeheer, en 3) de wijze waarop het ministerie samen met VSL de internationale verantwoordelijkheden van Nederland zal vormgeven. In de Kamerbrief van 28 juni 2021 wordt nader ingegaan op het communicatieprotocol en de taken- en bevoegdhedenmatrix.⁶⁷

⁶⁶ Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van EZK betreffende Reactie op het rapport van de Raad van Deskundigen voor de nationale meetstandaarden en op de evaluatie van de op basis van de Metrologiewet aangewezen instanties, 18 november 2019.

⁶⁷ Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van EZK betreffende Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het metrologie-instituut VSL, het ministerie en de Raad van Deskundigen, 28 juni 2021.

Tussen het ministerie van EZK en VSL zijn geen prestatie-indicatoren afgesproken over het functioneren en de voortgang. Op het gebied van het beheren van meetfaciliteiten zijn er echter wel jaarlijks tussentijdse en eindrapportages over het functioneren van meetfaciliteiten binnen tolerantiegrenzen. Als dat niet goed is dan blijkt dat uit deze rapportages. Daarnaast is er de RvD die gedurende het jaar contact heeft met de experts van VSL over beheer en research en een signaleringsfunctie heeft als er iets misgaat. Binnen de Europese structuur is de governance dusdanig dat VSL moet blijven voldoen aan de prestatieniveaus die horen bij de meetstandaarden die ze onderhouden. Dat gebeurt door middel van rapportages, deelname aan ringonderzoeken en audits. Daarover wordt door VSL en RvD teruggerapporteerd aan het ministerie van EZK. Ook binnen het Europese onderzoeksprogramma is een rapportagestructuur van realisatie versus planning geborgd. Een indicator die wel een rol speelt is het slagingspercentage (momenteel meer dan 50%) van de voorstellen die VSL doet op het gebied van research in het Europese onderzoeksprogramma. Dit slagingspercentage bepaalt het budget vanuit de EU voor VSL.

Aangewezen instanties

De aangewezen instanties verwerven inkomsten met geleverde diensten in het kader van metrologie. Op zich krijgen zij geen rijksbijdrage van het ministerie van EZK op grond van beleidsartikel 1, maar kunnen zij wel bijdragen aan een goed functionerende economie en markten en daarom zijn ze hier meegenomen.

In 2019 is in opdracht van het ministerie van EZK een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de aangewezen instanties Metrologiewet op grond van artikel 40 van de Metrologiewet.⁶⁸ De evaluatie is kwalitatief van aard en is gebaseerd op bureauonderzoek, semi-gestructureerde interviews en gestructureerde telefonische interviews. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 2, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid potentieel bewezen zijn.⁶⁹ In de evaluatie is aangegeven dat de aangewezen diensten doelmatig en doeltreffend handelen, maar dat er een viertal kanttekeningen te plaatsen zijn.

Ten eerste is opgemerkt dat het verlenen van erkenningen aan keurders niet onder accreditatie plaatsvindt, waardoor de borging anders is dan bij het verstrekken van conformiteitsbeoordelingen. In de Kamerbrief van 18 november 2019 is gereageerd dat het systeem bij keurders naar behoren functioneert en dat er ook geen klachten over zijn, waardoor ingrijpen niet noodzakelijk is.⁷⁰

Ten tweede heeft de Raad voor Accreditatie in 2019 geconcludeerd dat de aangewezen instanties niet op alle wettelijke eisen toetsen en heeft deze instanties tot 1 december 2019 de tijd gegeven een plan van aanpak voor verbetering te overleggen. Gebleken is dat deze termijn niet gehaald is door de Corona-crisis en dat dit nog moet plaatsvinden.

Ten derde is geconstateerd dat het opleveren van de rapportage door de aangewezen instanties volgens klanten soms te lang duurt. Dit is meer iets tussen de aangewezen instanties en hun klanten.

⁶⁸ Evaluatie functioneren aangewezen instanties Metrologiewet, Kwink Groep, oktober 2019.

⁶⁹ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

⁷⁰ Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van EZK betreffende Reactie op het rapport van de Raad van Deskundigen voor de nationale meetstandaarden en op de evaluatie van de op basis van de Metrologiewet aangewezen instanties, 18 november 2019.

Ten vierde is aangegeven dat vier van de vijf aangewezen instanties niet hebben voldaan aan de wettelijke plicht om jaarlijks een verslag van werkzaamheden aan de minister te sturen en dat het ministerie daar niet op heeft gehandhaafd. Met de overgang van Verispect naar Agentschap Telecom is dit inmiddels institutioneel ingebed en wordt er jaarlijks gerapporteerd.

Toezicht Agentschap Telecom metrologie

Bij de vorige beleidsdoorlichting was nog sprake van een andere situatie. Het toezicht lag toen nog bij Verispect. Vanaf 2016 is het toezicht op de Metrologie en Waarborg overgegaan naar Agentschap Telecom. Specifiek op het toezicht van AT op het gebied van metrologie is geen evaluatie gehouden. Het is onduidelijk waarom het toezicht niet meer geëvalueerd is. Wel is er in 2020 een brede doorlichting van AT geweest zonder dat daar specifiek is ingegaan op de Metrologie en Waarborg. In de doorlichting van AT stonden de houdbaarheid van de financieringssystematiek en het kostprijsmodel centraal. AT wordt voor een deel vanuit de markt gefinancierd. Bijvoorbeeld betalingen voor vergunningen. Maar dat systeem wordt niet gehanteerd binnen de Metrologie en Waarborg. Er is een vast budget vanuit het ministerie voor Metrologie en Waarborg.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

VSL

VSL is belast met de uitvoering van de publieke taak waarvoor VSL door de Minister is aangewezen. De Raad van deskundigen is in het leven geroepen, met als taak om het toezicht uit te oefenen op de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden van VSL ten behoeve van de publieke taak en om jaarlijks verslag uit te brengen omtrent dat toezicht aan de Minister en hem vervolgens van raad dienen. De Minister ziet erop toe dat VSL de publieke taak goed uitvoert en de taakvoering aanpast als dat nodig is om aan de aanstellingsvoorwaarden te blijven voldoen. Er is geen externe evaluatie waaruit de doelmatigheid of doeltreffendheid van VSL kan worden afgeleid.

Qua doeltreffendheid zijn er geen cijfermatige (kwantitatieve) indicatoren. Ten aanzien van VSL wordt de doelmatigheid gevolgd aan de hand van afspraken via de jaarlijkse goedkeurende accountantsverklaring. De nationale meetstandaarden moeten goed aansluiten bij de behoeften van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarover gaan ook de adviezen van de Raad van Deskundigen voor de Nationale Meetstandaarden waarvan de laatste adviezen en hoe daarmee omgegaan wordt hiervoor aan de orde zijn gekomen. Op deze wijze bevordert de RvD de doeltreffendheid van VSL.

Aangewezen instanties

Uit de Evaluatie van het functioneren van aangewezen instanties Metrologiewet door Kwinkgroep⁷¹ kan worden afgeleid dat de aangewezen instanties hun taken over het algemeen doeltreffend uitvoeren. Dit op basis van de volgende constatering:

- Er is in de periode 2015-2018 door de Nederlandse aangewezen instanties een substantieel aantal conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd (2944). De aangewezen instanties geven hiermee invulling aan een behoefte in de Nederlandse markt.
- De zorgvuldigheid van de taakuitvoering door de aangewezen instanties is geborgd via een systeem van accreditatie.
- Uit analyse van de controlebeoordelingen en herbeoordelingen van de aangewezen instanties zijn geen non-conformiteiten naar voren gekomen die ertoe hebben geleid dat uiteindelijk conformiteitsbeoordelingen moesten worden ingetrokken

⁷¹ Evaluatie functioneren aangewezen instanties Metrologiewet, Kwink Groep, oktober 2019.

door de aangewezen instantie. Ook zijn er geen bezwaren en beroepen ingediend of zijn er bij toezichthouders kritische signalen bekend.

- De aangewezen instanties zijn responsief in de zin dat ze meningen en behoeften van marktpartijen en eindgebruikers inventariseren via onder meer klanttevredenheidsonderzoek en evaluatiegesprekken en dat ze met de uitkomsten daarvan verbeteringen doorvoeren.
- Fabrikanten en leveranciers zijn relatief positief over de consistentie en voorspelbaarheid van aangewezen instanties.

In genoemde evaluatie zijn ook de lasten voor het bedrijfsleven onderzocht. Er is onderzoek gedaan naar de tariefontwikkeling bij de aangewezen instanties en er is gekeken naar de veranderingen en innovaties in de werkprocessen van aangewezen instanties die hebben geresulteerd in besparingen. Er heeft dus geen volledige beoordeling van doelmatigheid plaatsgevonden, waardoor een overkoepelend oordeel over doelmatigheid in de evaluatie niet kon worden gegeven. Ten aanzien van de tariefontwikkeling is gesteld dat de uurtarieven gemiddeld gezien minder hard zijn gestegen dan de inflatie wat gevonden kan worden in het automatiseren van werkprocessen.

Toezicht Agentschap Telecom metrologie

Zoals eerder gememoreerd was bij de vorige beleidsdoorlichting nog sprake van een andere situatie. Vanaf 2016 is het toezicht op de Metrologie en Waarborg door Verispect bij Agentschap Telecom terechtgekomen. Specifiek op het toezicht van AT op de metrologie is geen evaluatie gehouden. Het is onduidelijk waarom het toezicht later niet meer geëvalueerd is. Wel is er in 2020 een brede doorlichting geweest zonder dat daar specifiek is ingegaan op de Metrologie en Waarborg. Daarmee kan vooralsnog geen uitspraak gedaan worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht van AT op de metrologie.

Recente ontwikkelingen

VSL

In een eerdere studie van Panteia is ingegaan op korte, middellange en langere termijnontwikkelingen in relatie tot VSL.⁷² Dat betrof een toekomstverkenning naar Europese specialisatie. Met Corona heeft deze discussie een nieuwe dimensie gekregen. Kwetsbaarheid is meer een rol gaan spelen waardoor vooral van belang is de nationale dienstverlening in ieder geval zeker te stellen. Vanuit de gedachten van metrology networks wil men de nationale instituten behouden, maar niet alles hoeft in elk land te gebeuren. Voor wat betreft de nieuwe ontwikkelingen en om te concurreren op wereldschaal is een kopgroep nodig van nationale instituten. Er zijn nu negen European Metrology Networks. VSL is van twee voorzitter en trekker, Energy Gases en Smart Electricity Grids. Dat is ook geïntegreerd in de prioriteiten van het meerjarenplan van VSL en in lijn met het advies van de RvD. In 2021 wordt de laatste hand gelegd aan een kader van een geïnstitutionaliseerd partnerschap onder Horizon Europe. Steeds meer samenwerken en specialiseren is het toekomstige doel, waarbij de basis nationale autonomie blijft. Ofwel inzet van VSL op hoog niveau op specifieke terreinen en daarnaast fit for purpose op de andere terreinen. Bij "massa" specialiseren een aantal andere Europese instituten zich bijvoorbeeld op topniveau terwijl bij VSL het basisniveau wordt gehandhaafd.

⁷² Onderzoeksrapport van Panteia 'Verkenning van mogelijkheden voor Europese specialisatie van dienstverlening van nationale meetstandaardeninstituten'. Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z16830&did=2016D34630.

Toezicht Agentschap Telecom en aangewezen instanties

AT bepaalt eigen prioriteiten en wel aan de hand van het project Modernisering Toezicht Metrologie en Waarborg. De toezichthouder deed eerder grote aantallen fysieke inspecties zonder dat daar een grondige risicoanalyse aan ten grondslag lag. De naleving was heel hoog en dan is de vraag of men zo omvangrijk moet controleren. Eerst is gekeken welke publieke belangen bewaakt moeten worden, waarbij de wat vage publieke belangen eerst concreet zijn gemaakt.

Vervolgens is gekeken welke partijen invloed hebben op die publieke belangen ofwel invulling van de krachtenveldanalyse. In hoeverre zijn bijvoorbeeld de publieke belangen geborgd zonder toezicht. In sectoren is gekeken of ook sprake was van zelfregulering en wat checks and balances zijn. Uit de analyse kwamen circa 22 partijen die ingedeeld zijn naar homogeniteit. Vervolgens was de vraag of het gedrag van die partijen in lijn was met het publieke belang of niet. Zo, ja dan hoeft men niet heel veel meer te doen als toezichthouder. Zo, nee dan zijn er nog risico's. Bijvoorbeeld indien fabrikanten van meetinstrumenten apparaten leveren die niet goed meten dan is dat een risico vanuit publiek belang.

Daarna is een risicobeeld gevormd. Dus de weging van risico's om te kijken aan welke van die 22 doelgroepen de meeste risico's voor publieke belangen (bijv. gelijk speelveld) zijn verbonden. Die risico's zijn met aannames in euro's uitgedrukt. Alle doelgroepen kunnen vervolgens gerangschikt worden naar eurowaarde van risico's. Vervolgens is een toezichtplan opgesteld. Er zijn vijf risicoklassen onderscheiden afhankelijk van de potentiële schade. Hoe hoger de risicoklasse hoe intensiever het toezicht moet zijn. Vervolgens is de vraag hoeveel mensen en middelen men nodig heeft per doelgroep.

Binnen AT wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen basistoezicht, thematisch toezicht en incidentgestuurd toezicht. Basistoezicht is altijd nodig om het risicobeeld te kunnen bepalen. Dus ook als het risico in een doelgroep laag is wil men wel de vinger aan de pols houden of dat zo blijft. Daarbij kan men ook kijken naar de kwaliteitssystemen die er soms zijn in doelgroepen. Dan is de vraag wat doet AT nu en wat zou gedaan moeten worden op basis van voornoemde exercitie. Nu doet AT nog veel inspecties (toezicht in gebruik), maar bijvoorbeeld in het energiedomein wordt er kwaliteitstoezicht via netbeheerders gehouden. Daarmee kan het risicobeeld getoetst worden. Het plan wordt stap voor stap geïmplementeerd na de start in 2018.

Sinds 2019 oefent AT toezicht uit op de aangewezen instellingen. Daarbij wordt gekeken naar de krachten in het veld en hoe AT daar optimaal gebruik van kan maken. Ook kijkt AT of proactief zaken kunnen worden aangepakt. Dus instrumenten voor dat ze op de markt komen bij toelating goed nagaan om te voorkomen dat als ze op de markt zijn er bij gebruikers allerlei onvolkomenheden optreden. Aangewezen instellingen spelen bij die toelating een essentiële rol, zij worden nu ook aangesproken op hun verantwoordelijkheid in de metrologische keten. Voorheen werd alleen de gebruiker aangesproken ook voor systematische fouten die in het begin van de keten werden veroorzaakt.

AT onderscheidt qua risico vijf klassen. Risicoklasse 1 en 2 zijn nog acceptabel. Risicoklasse 1 mag wel risicoklasse 2 worden maar voorkomen moet worden dat risicoklasse 2 risicoklasse 3 wordt. Risicoklasse 5 moet direct aangepakt worden (komt niet voor momenteel) en in de toekomst bij risicoklasse 4 probeert men te verlagen naar risicoklasse 3 en bij risicoklasse 3 naar 2. Het risicobeeld wordt jaarlijks opnieuw

vastgesteld evenals de euroschadewaarde. Dit kan ook een verschuiving van andersoortig personeel met zich brengen. Voor een controle van een benzinepomp is bijvoorbeeld ander personeel nodig dan voor het checken van een kwaliteitssysteem. Die transitie zit AT nu middenin op weg naar de toekomst.

7.2 Waarborgwet

Doelen

Het waarborgstelsel is in huidige vorm ingevoerd met de Waarborgwet 1986, die recent is vervangen door de Waarborgwet 2019. Bij die vervanging zijn enkele inhoudelijke en technische aanpassingen gedaan, maar het doel en de opzet van het waarborgstelsel zijn onveranderd gebleven. Het doel van het waarborgstelsel is het waarborgen van de eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog. Voor de meeste consumenten is het gehalte aan goud, zilver of platina in een bepaald voorwerp, zoals een sieraad, lastig te beoordelen. Om ervoor te zorgen dat een consument er op kan vertrouwen dat een voorwerp echt gemaakt is van een bepaald edelmetaal en dat dat edelmetaal een bepaald gehalte heeft, moeten deze producten in Nederland voorzien zijn van een keurmerk afgegeven door een aangewezen keuringsinstantie. Sinds 2016 houdt het Agentschap Telecom toezicht op de naleving van de Waarborgwet.

Prestaties en resultaten

In de afgelopen periode is het waarborgstelsel geëvalueerd met het oog op de toekomst. Daarin is niet zozeer teruggekeken over de afgelopen periode. Doel van de evaluatie van het waarborgstelsel was te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen en de inhoud van de Waarborgwet 1986 actueel zijn, en welke voor- en nadelen andere vormen van marktordening kennen. Andere vormen van marktordening zijn bijvoorbeeld een stelsel waarbij de keuring vrijwillig plaatsvindt of een stelsel waarbij de keuring wel verplicht is maar producenten onder bepaalde voorwaarden edelmetalen zelf mogen keuren.

Ten behoeve van de evaluatie zijn drie deelonderzoeken gedaan:

1. Consumentenonderzoek (Motivaction, december 2017, Kamerstuk 27 879, nr. 62);
2. Alternatieve vormen van marktregulering bij edelmetalen in andere landen en bij vergelijkbare sectoren in Nederland (Panteia, maart 2018);
3. Verkenning naar de inzichten van belanghebbenden over alternatieve vormen van marktregulering (Panteia, maart 2018).

De conclusie van het Consumentenonderzoek is dat consumenten het belangrijk vinden dat er een bepaalde vorm van regulering en controle is en dat zij erop kunnen vertrouwen dat wat hen bij de koop van een edelmetaal wordt voorgehouden, ook wordt waargemaakt. Tegelijkertijd speelt die zekerheid een ondergeschikte rol bij de daadwerkelijke aankoop van edelmetalen. Prijs en gevoel bij de aankoop van edelmetalen voorwerpen zijn belangrijker. De beste wijze van bescherming is volgens de geënquêteerden het huidige waarborgstelsel, waarbij sprake is van controle vóór af.

Het onderzoek naar alternatieve vormen van marktregulering in andere landen toont andere wijzen waarop een waarborgstelsel ingericht kan worden. Gekeken is naar de waarborgstelsels van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk, België en Duitsland. Het waarborgstelsel in het Verenigd Koninkrijk lijkt op dat van Nederland; ondernemers zijn verplicht edelmetalen voorwerpen te laten waarborgen bij onafhankelijke, door de overheid aangewezen waarborginstellingen. Denemarken kent

keuzevrijheid voor ondernemers ten aanzien van waarborgen; er is een onafhankelijke waarborginstelling, maar het is niet verplicht om edelmetalen gewaarborgd op de markt te brengen. In België en Frankrijk geldt een waarborgverplichting maar bestaat er een ruimere keuze in instellingen die mogen waarborgen. Bijvoorbeeld ook de producent die de juiste accreditaties bezit. Duitsland kent in het geheel geen verplichting tot waarborgen.

De onderzoekers hebben de vergelijking van de internationale stelsels voorgelegd aan enkele relevante belanghebbenden, bestaande uit de waarborginstellingen, de branchevereniging Federatie Goud en Zilver, een grote en kleine ondernemer en een producent. De onderzoekers rapporteren een grote voorkeur voor het huidige systeem bij deze belanghebbenden. Met name de mate van bescherming voor consumenten en bedrijven en de onafhankelijk waarborging worden gezien als belangrijke voordelen van het waarborgstelsel. Keuringstermijnen en hoge kosten voor unieke producten worden gezien als aandachtspunten voor het huidige Nederlandse waarborgstelsel voor edelmetalen voorwerpen.

Doeltreffendheid

Voorname onderzoeken laten zien dat het draagvlak voor het Nederlandse waarborgstelsel groot is. Het waarborgstelsel sluit aan bij de behoefte van consumenten om goed beschermd te zijn tegen fraude, en bij het belang van ondernemers om op efficiënte en beschermde wijze in edelmetalen voorwerpen te kunnen handelen. Op basis van de onderzoeken van Motivaction en Panteia is besloten weinig aan het systeem van waarborg te veranderen. In 2020 is de Waarborgwet 2019 in werking getreden. Er zijn geen prestatie-indicatoren afgesproken om te bezien of er sprake is van doeltreffendheid in relatie tot de Waarborgwet. AT oefent toezicht uit in het kader van de Waarborgwet, onder meer op ondernemers die edelmetalen voorwerpen vervaardigen of verhandelen. Het aantal afwijkingen is heel laag en de naleving is erg hoog. Er is dan ook geen aanleiding om meer handhaving in te zetten. Een uitdaging zijn wel de internetverkopen om daar grip op te krijgen.

Er zijn twee waarborginstellingen, namelijk Edelmetaal Waarborg Nederland en WaarborgHolland. Beide betreffen privaatrechtelijk deeltijd-ZBO's / rechtspersonen met een wettelijke taak. Kwaliteit wordt gewaarborgd op basis van accreditatie door de RvA (volgens de normen ISO/IEC 17025 (de criteria voor laboratoria) en ISO/IEC 17020 (de criteria voor inspectie-instellingen). Eind 2022 wordt de evaluatie van het functioneren van de waarborginstellingen verwacht aan de hand waarvan meer over de doeltreffendheid van de waarborginstellingen kan worden aangegeven.

Doelmatigheid

Op grond van de Waarborgwet zijn zogenaamde waarborginstellingen aangewezen als keuringsinstanties. Deze instellingen zijn belast met het keuren en de daaropvolgende stempeling van edelmetalen. De minister van Economische Zaken en Klimaat moet jaarlijks de tarieven van deze waarborginstellingen goedkeuren. In een onderzoek van PWC uit 2020 is reeds gekeken naar de tariefopbouw bij waarborginstellingen.⁷³ Dit rapport gaat in op de relatie tussen kosten en tarieven bij de waarborginstellingen. De huidige financiële administratie van beide waarborginstellingen kent geen kostenallocatiemodel en maakt in de administratie en jaarrekening geen onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke kosten. Derhalve kan volgens het rapport geen uitspraak gedaan worden over de relatie tussen wettelijke kosten en tarieven.

⁷³ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200701/brief_regering_verzamelbrief_op/info.

Recente ontwikkelingen

De verwachting is niet dat er heel veel zal veranderen aan het regelgevend kader van de Waarborgwet. Vanuit de Europese Unie zijn ook geen grote veranderingen te verwachten.

7.3 NEN

Doelen

Door middel van normalisatie maken belanghebbenden op vrijwillige basis onderling afspraken over de normen waar een product, dienst of systeem aan moet voldoen. Het vastleggen van dergelijke normen zorgt ervoor dat consumenten weten aan welke (minimum)standaarden een product moet voldoen, waarmee de informatie-asymmetrie wordt beperkt. Tevens zorgen normen ervoor dat producten van verschillende aanbieders aan dezelfde eisen voldoen, waardoor overstappen naar een andere aanbieder eenvoudiger wordt en de overstapkosten verlaagd worden.

NEN faciliteert het proces van normalisatie en brengt belanghebbenden in normcommissies bij elkaar om normen te ontwikkelen, begeleidt dit proces en beheert en publiceert de in Nederland geldende normen. Daarnaast geeft NEN informatie, cursussen en advies over normalisatie en (gebruik van) normen.

Prestaties en resultaten

Over de afgelopen periode 2015-2020 heeft NEN op grond van beleidsartikel 1 elk jaar circa 1,1 à 1,2 miljoen euro ontvangen van het ministerie van EZK. Dit betreft een beperkt deel van de totale omzet van NEN van circa 45 miljoen euro.

NEN ontvangt de gelden van het ministerie van EZK voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden die voortvloeien uit de Europese verordening voor normalisatie (Verordening (EU) Nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012) en de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen die over het geven van informatie over normen gaat. Tevens is de bijdrage bedoeld voor het informeren van Nederlandse belanghebbenden over initiatieven van de Europese en mondiale normalisatie-instellingen. Daarnaast gebruikt het NEN de bijdrage voor een deel van de contributies die het NEN is verschuldigd aan de Europese en mondiale normalisatie-instellingen en voor de controle op actualiteit van verwijzingen naar normen in regelgeving en kennisgeving aan ministeries indien verwezen wordt naar ingetrokken normen. De bijdrage van het ministerie wordt ook wel de taakgerichte financiering (tafi) genoemd.

Het grootste deel van de tafi gaat naar voorlichtingsactiviteiten. Circa zeven ton is bedoeld om marktpartijen voor te lichten en te informeren over normalisatie-initiatieven, circa drie ton betreft lidmaatschapsbijdragen aan CEN-CENELEC en ISO/IEC. De rest van de vergoeding is bedoeld voor taken en activiteiten in het kader EU-verordening 1025 voor normalisatie.

Er zijn drie onderzoeken beschikbaar die relevant zijn voor het normalisatieproces in de periode 2015-2020. Ten eerste is er de evaluatie van de tafi uit december 2014.⁷⁴ Ten tweede is er het onderzoek naar de betrokkenheid van belanghebbenden bij het normalisatieproces van juni 2018.⁷⁵ Ten derde is onderzoek in 2018 uitgevoerd in

⁷⁴ Evaluatie taakgerichte financiering, Kwink, december 2014.

⁷⁵ Onderzoek naar de betrokkenheid van belanghebbenden bij het normalisatieproces, Technopolis, juli 2018.

relatie tot stelsel van zelfreguleringsinstrumenten.⁷⁶ Hierna wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Doeltreffendheid

Uit de evaluatie van de tafi uit 2014 is een aantal aanbevelingen voortgekomen. Een eerste aanbeveling was het operationaliseren en actualiseren van de tafi-opdracht met prestatie-indicatoren. Na het rapport is daar uitwerking aangegeven door het ministerie samen met NEN door een uitgebreid protocol te schrijven over de werkwijze hoe om te gaan met tafi-aanvragen. Aan het eind van elk jaar wordt door de accountant gecheckt of de stappen van het protocol zijn doorlopen.

De doeltreffendheid van voorlichting en betrokkenheid is moeilijk in cijfers te vatten. Voor het ministerie van EZK is van belang dat NEN het systeem toegankelijk houdt voor iedereen die dat nodig heeft. Bekendmakingen van lopende initiatieven en behoeften van toekomstige initiatieven horen daarbij. Er zijn geen signalen dat er iets mankeert of dat men met verkeerde onderwerpen bezig is. De hoofddoelstelling van de tafi is dat NEN zoveel mogelijk stakeholders informeert over normalisatie-initiatieven en daar toegang toe geeft. Daar zijn geen KPI's aan verbonden. Wel wordt jaarlijks gerapporteerd aan het ministerie over wat gedaan is (welke commissie gestart, welke informatiebijeenkomsten). Daarnaast wordt er meer en meer gelet op het informeren van belanghebbenden ook heeft geleid tot het starten van een normalisatietraject.

Een tweede aanbeveling uit de evaluatie is de suggestie voor een tweejaarlijks behoeftenonderzoek onder de doelgroep. NEN geeft aan dat via een stakeholderanalyse per onderwerp in kaart gebracht wordt wie relevante stakeholders zijn en of die ook voldoende betrokken zijn. Verder is dit jaar de Normalisatie-agenda geïntroduceerd. (<https://www.nen.nl/normalisatieagenda>). Daarbij gaat het strategisch om de volgende thema's: digitale transformatie, mobiliteit van de toekomst, klimaat & duurzaamheid, leef- en werkomgeving en sleuteltechnologieën, zoals kunstmatige intelligentie, fotonica en nanotechnologie. Daarnaast werken er bij NEN driehonderd mensen, zijn er vijftien beleidscommissies en zeshonderd normcommissies. Dat is ook een belangrijke bron om na te gaan wat er bij de stakeholders van NEN leeft. NEN heeft ook een Raad van Advies ingericht met zeven mensen op CEO-niveau die op maatschappelijke thema's adviseren waaruit normalisatietrajecten worden gedestilleerd.

Een derde aanbeveling uit de evaluatie is het bijhouden van pageviews en bezoeken aan de website. Dit is opgepakt door NEN en er is een continu stijgende lijn. In de jaarverslagen van de NEN zijn daar cijfers over opgenomen.

De laatste aanbeveling uit de evaluatie was gericht op het houden van peer reviews, waarbij NEN-medewerkers elkaars voorstel voor de aanpak van een tafi-project beoordelen. NEN geeft aan dat dit inmiddels is vastgelegd in het Tafi-handboek, een protocol dat met het ministerie van EZK is afgestemd. Een consultant krijgt een notificatie van een Europees traject, vervolgens kan deze besluiten daar een tafi voor te willen doen, de clustermanager moet dat reviewen en indienen bij degenen die verantwoordelijk zijn voor het bijhouden en verdelen. Als het aan het Tafi-handboek voldoet dan worden daar tijd en dagen aangekoppeld.

⁷⁶ Stelsel van zelfreguleringsinstrumenten, Blauw, november 2018.

Het onderzoek van Technopolis⁷⁷ richtte zich specifiek op beantwoording van de centrale onderzoeksvraag: "In hoeverre worden alle belanghebbenden optimaal betrokken bij het normalisatieproces, en wat hebben belanghebbenden die niet deelnemen nodig om dat alsnog te gaan doen?", waaronder vier deelvragen zijn geformuleerd:

1. In hoeverre zijn alle belanghebbenden momenteel vertegenwoordigd in de normcommissies van NEN?
2. Wat is de reden dat sommige belanghebbenden niet deelnemen aan normalisatie?
3. Wat hebben deze belanghebbenden nodig om wel deel te nemen aan normalisatie?
4. Hoe pakt de stakeholderanalyse en categorisering van de stakeholders uit? Geeft de door NEN toegepaste methode een realistisch overzicht van de daadwerkelijke belanghebbenden die in normcommissies zijn vertegenwoordigd?

Het antwoord op de eerste vraag bleek als zodanig niet te geven vanwege praktische problemen om de data te verzamelen over de samenstelling van alle normcommissies. Een enquête onder de leden van norm- en beleidscommissies laat zien dat de meningen over dit onderwerp verdeeld zijn: 42% van de respondenten is het met de stelling eens dat in normcommissies alle typen belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, terwijl 35% het er mee oneens is. Deze laatste groep mist vooral de overheid (beleidsmakers, controlerende instanties) en gebruikers (grootbedrijf, MKB) en daarnaast maatschappelijke organisaties.

De tweede vraag is beantwoord door deelnemers aan normcommissies. De redenen van deelnemers aan normcommissies om niet aan andere normcommissies deel te nemen waarvoor ze zijn uitgenodigd, zijn vergelijkbaar met de redenen die zij bij de niet-deelnemers vermoeden om niet deel te nemen. Het gaat vooral om zaken als gebrek aan capaciteit en tijd, de gevraagde financiële bijdrage en het geringe belang dat de organisatie aan normalisatie hecht. Als antwoord op de derde vraag laat de enquête zien dat de suggesties om alsnog deel te nemen aan andere commissies vrijwel een-op-een overeenkomen met de redenen voor niet-deelname aan deze commissies; ze hebben betrekking op de financiële aspecten en de prioriteit die het voor de eigen organisatie heeft.

Voor wat betreft de vierde vraag is de conclusie dat stakeholderanalyses al geruime tijd uitgevoerd worden door normcommissies, maar sinds 2016/2017 is de standaardmethodiek formeel ingevoerd. Uit de casestudies bij het onderzoek blijkt dat de gehanteerde categorisering in de stakeholderanalyse soms verwarrend is, omdat partijen in meerdere categorieën kunnen vallen en omdat onder één categorie verschillende typen actoren kunnen vallen. De resultaten van een stakeholderanalyse zijn niet altijd gericht op de breedte van het werkterrein van de commissie, welke zou moeten worden bepaald door de norm (of set van normen) waar de commissie zich mee bezig houdt. De stakeholderanalyses brengen dan vaak een bredere groep met stakeholders in kaart dan op basis van de activiteiten van de commissie verwacht zou worden.

De aanbevelingen die Technopolis heeft genoemd blijven punten van aandacht ondanks dat daar al wel het een en ander op verbeterd is. De toegankelijkheid voor het MKB, voor de burger en voor stakeholders zonder geld zoals consumentenorganisaties blijft een aandachtspunt.

⁷⁷ Onderzoek naar de betrokkenheid van belanghebbenden bij het normalisatieproces, Technopolis, juli 2018.

In de periode 2015-2020 is NEN in relatie tot de tafi de eerste paar jaar vooral bezig geweest met de aanbevelingen uit de evaluatie. De laatste jaren is steeds meer opvolging gegeven aan het verhogen van de betrokkenheid van belanghebbenden via contacten met branches. Met name kan de informatie op een andere manier ontsloten worden en hoe kan de input van het MKB efficiënter georganiseerd worden?

Doelmatigheid

In de eerdere evaluatie is vastgesteld in welke mate de resultaten van de taken 'Informeren' en 'Notificeren en controleren' van NEN in verhouding staan tot de bestede tijd en financiële middelen. Daarbij is geconstateerd dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het informeren van belanghebbenden met minder tijd en budget kan worden uitgevoerd. Ook de taakuitvoering van 'Notificeren en controleren' wordt als doelmatig beoordeeld. In de evaluatie is aangegeven dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het bekendmaken van nieuwe (ontwerp)normen met minder tijd en budget kan worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor het controleren van vervallen normen in regelgeving.

Recente ontwikkelingen

De tafi-gelden zijn over de jaren 2015-2020 redelijk constant. Vroeger waren er alleen Europese of internationale initiatieven die leiden tot een tafi. In overleg met het ministerie van EZK zijn er ook nationale initiatieven mogelijk geworden. Verder is in de loop der tijd een koppeling gelegd tussen normen en wetgeving. Via www.wetten.nl kan men via een koppeling op de juiste norm terechtkomen. Dit geldt alleen voor de zogenoemde dwingende verwijzingen van door de overheid afgekochte normen. Bij niet-dwingende verwijzingen komt men terecht op de website waar de normen staan die men kan aanschaffen als men dat nuttig vindt. Het bereik van de norm kan sterk vergroot worden als deze afgekocht worden.

Verder is van belang dat er een uitspraak geweest is van het Europese Hof van Justitie waaruit de juridische dienst van de Europese Commissie heeft geconcludeerd dat er meer verantwoordelijkheden zijn ten aanzien van Europese geharmoniseerde normen. De Europese Commissie maakt wetgeving die verwijst naar normen en de normen worden gemaakt door de markt wat op zich prima werkt. Maar de Europese Commissie wil toch meer grip krijgen.

In de NEN2025-strategie voor de toekomst geeft NEN aan dat bij het ontwikkelen van normen de toegankelijkheid vergroot wordt, zodat ook de toepasbaarheid en het bereik vergroot worden. Het verdienmodel van NEN werkt nu via toegang tot normalisatiecommissies en verkoop van producten en diensten. NEN wil naar een ander verdienmodel door waarde te creëren door (digitale) toepassingen op de inhoud. Ruwe data van normen zouden dan vrij beschikbaar kunnen komen. Om dat te realiseren zou prioriteit komen te liggen op ontwikkeling en toepassing via digitale tools, training, consultancy etc. De focus van NEN zou meer op speerpunten komen te liggen als leefomgeving, digitalisering, energietransitie, voedselketen en de zorg ook gebaseerd op de Normalisatieagenda. Bij dit alles dient de basistoegankelijkheid in stand te blijven. Door innovatieve inzet van AI, big data en webcrawling is NEN nog beter in staat om in de toekomst stakeholders te betrekken.

7.4 Raad voor Accreditatie

Doelen

Accreditatie is een onafhankelijke bevestiging van de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een keuringsinstantie, certificeringsinstantie, inspectie-instantie of laboratorium, op basis van Europees geharmoniseerde internationale normen. Accreditatie draagt bij aan de betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen. Betrouwbare certificaten, keuringen en testen dragen bij aan het verminderen van informatie-asymmetrie en zorgen ervoor dat transactiekosten worden verminderd, doordat handelspartners kunnen vertrouwen op de conformiteitsbeoordeling en dus zelf minder onderzoek hoeven te verrichten. Zodoende draagt accreditatie bij aan het beter functioneren van markten en (internationale) handel. In de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie is de Raad voor Accreditatie aangewezen als nationale accreditatie-instantie.

Prestaties en resultaten

Als private ZBO werkt RvA met omzet die gebaseerd is op de inzet van RvA (activiteiten op gebied van accreditatie) naar de directe gebruikers. De omzet van RvA bedroeg in 2020 circa € 13 miljoen. De gelden die het ministerie van EZK op basis van beleidsartikel 1 van de begroting verstrekt aan de RvA vormen daar maar een beperkt onderdeel van. Het gaat om een rijksbijdrage van het ministerie van € 190.000 in 2015 oplopend naar circa € 263.000 in 2020. Deze gelden worden besteed aan voorlichting, buitenlandse representatie in gremia⁷⁸ en consultancy. Overigens heeft de RvA in 2020 op deze drie items voor ruim € 366.000 kosten gemaakt. Het meeste geld werd besteed aan buitenlandse representatie in gremia (ruim 40%), daarna voorlichting (ruim 35%) en consultancy voor beleidsdepartementen/ministeries (bijna 24%).

Voorlichting gebeurt met name via de website. Andere voorlichtingsactiviteiten betreffen onder meer deelname / presentaties RvA bij seminars, klantsessies, inspanningen voor het Publieksverslag en beantwoording van persvragen / media.

Wat buitenlandse gremia betreft heeft de RvA altijd een rol gespeeld in het ontstaan en de ontwikkeling van de kwaliteitsinfrastructuur ook internationaal. Gelden worden qua buitenlandse representatie (jaarlijkse contributie en deelname aan werkgroepen) verstrekt voor deelname op Europees niveau aan de European co-operation for Accreditation en mondiaal ILAC /IAF en ISO/CASCO.

Met de EU-Verordening nr. 765/2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten is accreditatie een volwaardig beleidsinstrument geworden. Burgers / consumenten moeten beschermd worden waarmee het belang van verplichte accreditatie groter is geworden (mandatory in plaats van voluntarily). Vanuit "mandatory" komen steeds meer onderwerpen voort waarbij gedacht wordt aan normalisatie, certificering of testen/inspecteren onder accreditatie. Daaruit ontstaat steeds meer behoefte bij departementen (bijvoorbeeld IenW, JenV, Financiën, SZW, BZK en EZK) aan spoedeisende consultancy/advies van de RvA.

⁷⁸ Inclusief deelname internationale peer reviews vanuit de The European co-operation for Accreditation (EA)).

Doeltreffendheid

Sinds 1 januari 2010 is het bestuur van de RvA aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan. Conform artikel 39 van de kaderwet zelfstandige bestuursorganen moet de RvA elke vijf jaar geëvalueerd worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor de periode van 2010 t/m 2015 is de RvA geëvalueerd door Kwink.⁷⁹

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van documentenanalyse, een online enquête en gesprekken onder de klanten van de RvA en met andere externe stakeholders van de RvA. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 3, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk bewezen zijn.⁸⁰ Momenteel loopt de nieuwe evaluatie van de RvA, maar de resultaten daarvan komen pas aan het einde van 2021 beschikbaar. Afgemeten op de rijksbijdrage zijn er geen prestatie-indicatoren in relatie tot doelmatigheid en doeltreffendheid van de RvA. De meeste controles zijn financieel. Er zijn overigens weinig tot geen klachten over het functioneren van de RvA.

Uit de eerdere evaluatie kwam een aantal aanbevelingen. De eerste aanbeveling was dat de RvA een noodzakelijk actieve rol zou kunnen gaan spelen in hoe de normen tot stand komen en dat over het voetlicht te brengen via nieuwsbrieven, website, congressen en seminars. Dit is de afgelopen jaren opgepakt. Zo is de publicatie gezocht via TV-kanalen, optredens bij congressen en activiteiten in social media. Met een nieuw strategisch communicatieplan van de RvA is dat verder geprofessionaliseerd ook qua bemensing op communicatiegebied om de bekendheid van RvA sterk te vergroten.

De tweede aanbeveling was dat het feedbacksysteem voor klanten van de RvA laagdrempeliger zou kunnen worden ingericht. Daar is al wel aan gewerkt, maar dit blijft nog steeds een aandachtspunt. Er zijn inmiddels een klachtenprocedure en meldingen-/signalensysteem opgetuigd. Verder zijn er klantensessies georganiseerd en worden bedrijfsbezoeken gedaan. Daarnaast zijn er digitale klanttevredenheidsonderzoeken.

Het werken aan een kwaliteitsinfrastructuur en zorgen dat burgers / consumenten, bedrijven vertrouwen hebben in de kwaliteit van producten en diensten kan enorm bijdragen aan veiligheid en kwaliteit voor die producten voor burgers /consumenten en kan bijdragen aan de versterking van de economische positie van Nederland in de wereld.

Op grond van de toetsingscriteria is in de eerdere evaluatie van de RvA vastgesteld dat de RvA zijn (wettelijke) taken gedurende de evaluatieperiode op doeltreffende wijze heeft uitgevoerd.

Doelmatigheid

Het verlagen van de administratieve lasten bij het accreditatieproces en verminderen van doorlooptijden was bij de vorige evaluatie een verbeterpunt ten aanzien van de doelmatigheid. Er was een fysiek rekencentrum, maar er is een digitale infrastructuur in de cloud gekomen met nieuwe apparatuur. De data- en informatiestructuur was verouderd. Verder is een nieuw processysteem in ontwikkeling. De transitie kost(te) veel geld. Voor een deel gingen de investeringen ten koste van het weerstandsvermogen en deels werd het onder afschrijvingen ondergebracht. De RvA

⁷⁹ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D31224&did=2016D31224>.

⁸⁰ De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

zit nog midden in het ontwikkelingsproces. Het aanvragen van accreditatie moet straks makkelijker worden. De administratieve lasten bij het accreditatieproces zijn in de evaluatieperiode dan ook niet verminderd en gaan voorlopig niet naar beneden, omdat eerst verder moet worden geïnvesteerd in IT.

Verder kan over de doelmatigheid nog geen uitspraak gedaan worden op basis van een recente evaluatie. In de eerdere evaluatie is geconstateerd dat de RvA op doelmatige wijze invulling gegeven heeft aan zijn (wettelijke) taken. Binnen de RvA zijn er voldoende voorzieningen die bijdragen aan kostenbeheersing en aan doelmatige besteding van middelen. De begroting en tarieven worden jaarlijks voorgelegd aan de gebruikersraad. De gebruikersraad is een statutair vastgelegd adviespanel dat uit vertegenwoordigers van directe RvA-klanten bestaat. De gebruikersraad komt twee keer per jaar bijeen om de RvA te adviseren over de begroting en tarieven en over de servicegraad van de RvA. De raad van toezicht ontvangt de notulen van deze vergaderingen, om standpunten van gebruikers in zijn overwegingen te kunnen betrekken.

Recente ontwikkelingen

RvA geeft aan dat als grote bedrijven volop digitaliseren, de RvA niet kan persisteren in fysieke controles. Big data, AI, machine learning en werken met algoritmen gaan enorm hard. Klanten zijn daar klaar voor en RvA moet daarbij aansluiten bij controles. Risicogestuurd toezicht zou ook veel meer via big data op basis van externe bronnen plaats moeten gaan vinden. Om dit te realiseren is volgens de RvA externe financiering nodig van het ministerie van EZK en niet (alleen) van directe gebruikers. Daarnaast is onderzoek nodig naar wat de RvA aan Business Intelligence kan leveren in de toekomst aan klanten. Bijvoorbeeld via benchmarking van klanten ten opzichte van het gemiddelde van concurrenten. Verder is er een uitspraak van het Europese Hof geweest dat door Brexit UKAS uit het Verenigd Koninkrijk (en ook Amerikaanse accreditatiebureaus) niet meer kan accrediteren binnen de EU. Volgens de RvA komen er daarmee maar een beperkt aantal nieuwe klanten bij.

8 Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken

De Minister van EZK heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de statistische informatievoorziening van rijkswege. Om het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken mogelijk te maken financiert het ministerie van EZK het CBS.

Doelen

Het leveren van betrouwbare statistieken door het CBS moet zorgen voor een objectief inzicht in de maatschappelijke werkelijkheid ten behoeve van politieke en economische besluitvorming. De informatie moet gelijk zijn voor alle partijen. Het CBS heeft daarin een faciliterende rol.

In de Wet op het CBS is vastgelegd dat het CBS de taak heeft om van overheidswege statistisch onderzoek te verrichten ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken. Het CBS voert de volgende activiteiten uit:

- Het produceren van verplichte Europese statistieken, die geleverd moeten worden aan Eurostat.
- Het produceren van statistieken met een groot maatschappelijk belang en een breed gebruik, die niet Europees verplicht zijn.
- Het uitvoeren van statistische werkzaamheden op aanvraag.

In de wet is vastgelegd dat de kosten voor het uitvoeren van de wettelijke taken van het CBS ten laste komen van de Rijksbegroting. In de praktijk houdt dit in dat het CBS voor het uitvoeren van zijn taken een meerjarenbijdrage krijgt van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat volgens beleidsartikel 1. Deze bijdrage vormt het basisbudget voor het CBS. De werkzaamheden die uit dit basisbudget worden gefinancierd, vormen het basisprogramma van het CBS. Het basisprogramma bestaat uit twee delen: statistieken die een Europese verplichting kennen en aanvullende statistieken die van belang zijn voor praktijk, beleid en wetenschap.

Op grond van Europese verordeningen en richtlijnen is Nederland verplicht een groot aantal statistieken te leveren aan Eurostat, het Europese statistiekbureau. Met behulp van deze statistieken kan de werking van de Europese Unie worden ondersteund met betrouwbare en vergelijkbare informatie uit alle lidstaten. Dit draagt bij aan het functioneren van de (Europese) democratie en economie.

Met het produceren en publiceren van officiële statistieken zorgt het CBS er ook nationaal voor dat alle actoren kunnen beschikken over dezelfde cijfers en dat het maatschappelijk debat gevoerd kan worden op basis van feiten.

Prestaties en resultaten

Om de prestaties en resultaten in kaart te brengen voor de periode 2015-2020 is gebruik gemaakt van de jaarplannen en jaarverslagen van het CBS, alsmede het Strategisch Meerjarenprogramma 2019-2023. Over de volledige periode 2015-2020 is geen externe evaluatie van het CBS uitgevoerd. Wel is er een evaluatie gepland. De laatste Wettelijke evaluatie Centraal Bureau voor de Statistiek gaat over 2010-2015,

Het CBS in feiten en cijfers uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF) en gepubliceerd in november 2016.⁸¹ De evaluatie is uitgevoerd met behulp van documentenanalyse. Op basis van een krachtenveldanalyse zijn relevante betrokkenen geïdentificeerd en is met hen gesproken. Daarnaast zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd. Hiermee scoort deze evaluatie op de effectladder een 2, hetgeen inhoudt dat de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid potentieel bewezen zijn.⁸²

De kosten van het basisprogramma CBS dat gebudgetteerd wordt door het ministerie van EZK zijn opgenomen in tabel 14. Daarbij is te zien welke kosten in de loop der jaren per statistiegroep zijn gemaakt.

tabel 14 Kosten van het basisprogramma CBS conform extern verantwoordingsmodel

<i>Kosten statistiegroep x 1000 euro</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Arbeid Inkomen en Leefsituatie	10,8	11,5	10,0	9,0	10,3	9,6
Bedrijfsstatistieken	32,8	32,7	29,1	30,7	30,1	32,6
Dataverzameling	37,9	38,1	35,7	33,9	34,8	33,3
Demografische en sociaal-economische statistieken	10,5	11,0	8,7	8,3	7,7	7,5
Beleidsstatistiek en dataservices	1,0	1,0	2,3	1,3	0,0	0,0
Leefomgeving	10,8	11,0	9,1	9,6	8,5	9,2
Nationale Rekeningen	14,4	14,3	15,5	17,1	14,5	13,7
Overheidsfinanciën en Consumptieprijzen	13,1	12,4	13,3	13,7	13,9	13,5
Quartaire sector	10,5	10,8	7,9	6,8	6,7	6,4
Register Bedrijven	6,3	6,9	7,4	7,7	7,1	8,1
Verkeer en Vervoer	5,2	5,5	4,6	4,7	4,1	4,6
Overig	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	4,7
Presentatie CBS-cijfers	7,2	7,1	7,4	7,4	8,0	7,8
Totalen	160,1	162,1	151,0	150,3	149,0	151,0

Bron: CBS Jaarverslagen 2015-2020

De totaalbedragen per jaar wijken af van de gerealiseerde uitgaven door het ministerie van EZK, zoals in tabel 2 vermeld door een structurele taakstellingverwerking in de bijdrage van EZK.

In de jaarverslagen van het CBS zijn prestatie-indicatoren opgenomen die het CBS zelf bijhoudt en monitort als belangrijk onderdeel van de planning- en controlcyclus. De indicatoren hebben een functie als (extern) verantwoordingsinstrument en als (intern) sturingshulpmiddel. Daarbij zijn streef- of referentiewaarden opgenomen en realisatiewaarden. In 2017 startte het CBS een project om de externe prestatie-indicatoren te herzien. De aanleiding daarvoor was tweeledig. Ten eerste was de

⁸¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z11350&did=2017D23708.

⁸² De score op de effectladder geeft aan hoe hard de bewijskracht van een evaluatieonderzoek is, variërend van 1 'mogelijk bewezen' tot 5 'bewezen'. Zie ook paragraaf 1.4.

bestaande set al vele jaren in gebruik. Ten tweede werd in de vijfjaarlijkse evaluatie van het CBS opgemerkt dat de prestatie-indicatoren geen volledig beeld meer gaven van de prestaties van het CBS en dat de streefwaarden ambitieuzer mochten zijn. Met de ingang van het nieuwe meerjarenprogramma 2019-2023 is in 2019 de nieuwe set van prestatie-indicatoren in gebruik genomen. Deze circa 25 prestatie-indicatoren kunnen echter niet goed benut worden in het kader van de onderhavige beleidsdoorlichting, omdat zij gericht zijn op de totale taken van het CBS en niet alleen op het basisprogramma dat het ministerie van EZK financiert. Daarmee zeggen deze prestatie-indicatoren weinig over doeltreffendheid en doelmatigheid van het basisprogramma. Door het ministerie van EZK wordt ook niet gestuurd op deze prestatie-indicatoren.

Europese statistieken vormen een zeer belangrijk onderdeel in het basisprogramma. Peer reviews maken deel uit van de strategie van het Europees statistisch systeem (ESS) om toezicht te houden op de uitvoering van de praktijkcode. Het doel is de naleving/afstemming van het ESS met de praktijkcode te beoordelen en de statistische autoriteiten die deel uitmaken van het ESS te helpen de nationale statistische systemen verder te verbeteren en te ontwikkelen. In 2006-2008 is een eerste ronde peer reviews uitgevoerd en in 2013-2015 een tweede ronde. De derde ronde van peer reviews wordt voorbereid en zal plaatsvinden in 2021-2023. De drie rondes van collegiale toetsingen hebben betrekking op alle lidstaten van de EU en de EVA, evenals op Eurostat. Resultaten van de eerste twee rondes vallen buiten de onderzoeksperiode van de beleidsdoorlichting. De resultaten van de derde ronde komen voor Nederland beschikbaar in juni 2022.

Doeltreffendheid

De wettelijke evaluatie van het CBS over 2010-2015 kende een aantal aanbevelingen. Het is in het kader van de beleidsdoorlichting interessant of de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie van het CBS opgevolgd zijn. Ook hier dient opgemerkt te worden dat de evaluatie van het CBS niet uitsluitend het basisprogramma maar het totale takenpakket van het CBS betrof, dus inclusief aanvullende statistische diensten. Hierna wordt ingegaan op de eerste drie aanbevelingen uit de eerdere evaluatie van het CBS.

Een eerste aanbeveling uit de eerdere evaluatie van het CBS richtte zich op het bestaan van zowel een strategische agenda als een strategisch Meerjarenprogramma. Hierdoor was onduidelijk hoe de strategische agenda en het Meerjarenprogramma zich tot elkaar verhouden en welk document leidend is voor de koers van het CBS. Aanbeveling was daarom om te expliciteren hoe de strategische agenda zich formeel verhoudt tot het meerjaren- en werkprogramma, en ook duidelijk te maken welke strategische keuzes in welk document gemaakt worden. In het strategisch Meerjarenprogramma 2019-2023 is dit opgepakt. Het laat op hoofdlijnen zien hoe het CBS aan de toenemende behoefte aan betrouwbare en maatschappelijk relevante informatie wil voldoen, uitgaande van de financiële middelen die ter beschikking staan. De strategische agenda vertaalt ambities van het CBS uit het Meerjarenprogramma naar (interne) doelen en gewenste resultaten.

Een tweede aanbeveling uit de eerdere evaluatie van het CBS was dat de productie van het CBS beter in beeld gebracht zou moeten worden. Door meer inzicht kan de besluitvorming over de statistiekproductie verbeteren. Doordat de statistiekproductie niet helder in beeld is, is ook moeilijk te bepalen hoeveel statistieken verplicht dan wel niet-verplicht zijn. Inmiddels is daarin meer inzicht gegeven via het extern

verantwoordingsmodel (zie tabel 14). Daarbij is onderscheid aan gebracht naar kosten van statistiekgroepen die aan het basisprogramma toegerekend worden en welke behoren bij aanvullende statistische diensten. Het is echter onduidelijk op basis waarvan deze verdeling per statistiekgroep is gemaakt.

Zoals in het strategisch Meerjarenprogramma 2019-2023 van het CBS is aangegeven is verreweg het grootste deel van het basisbudget (95%) nodig om te voldoen aan Europese verplichtingen. Deze statistieken bestrijken uiteenlopende terreinen en ondersteunen niet alleen de ontwikkeling en monitoring van het beleid van de Europese Unie, maar beantwoorden ook nationale beleidsvragen. Het overige deel van het basisbudget (5%) zet het CBS in voor aanvullende statistiekbepoeften. Per thema wordt in het strategisch Meerjarenprogramma 2019-2023 de output beschreven die wordt gefinancierd uit het basisprogramma. Wettelijk is er in de onderzoeksperiode niet veel veranderd ten aanzien van het CBS, maar door taakstellingen is de ruimte voor aanvullende statistiekbepoeften in het basisprogramma veel kleiner geworden.

Criteria voor het opnemen van statistieken in het basisprogramma zijn:

1. de statistieken moeten van groot maatschappelijk belang zijn en een breed gebruik kennen;
2. de statistieken vormen een bouwsteen voor de data-infrastructuur van het CBS;
3. het zijn statistieken die vanwege de positie en mogelijkheden van het CBS bij voorkeur door het CBS samengesteld en gepubliceerd worden.

In de afgelopen jaren is het pakket niet-Europees verplichte statistieken in het basisprogramma fors gereduceerd als gevolg van taakstellingen.

Een derde aanbeveling uit de eerdere evaluatie van het CBS is gebaseerd op de constatering destijds dat er in opeenvolgende jaren in een aantal gevallen forse verschillen hebben bestaan tussen de geprognosticeerde en gerealiseerde output. Aanbeveling was om de gehanteerde prognose- en realisatiecijfers beter op elkaar af te stemmen, zodat deze onderling beter vergelijkbaar worden en de relevantie van de cijfers voor de sturing toeneemt. Daarnaast werd aanbevolen om het aantal prestatie-indicatoren uit te breiden, zodat deze een dekkend beeld geven van de activiteiten van het CBS, en per prestatie-indicator ambitieuze en tegelijk haalbare streefwaarden te formuleren. Zoals eerder gememoreerd onder het kopje "Prestaties en resultaten" van dit hoofdstuk is in 2019 de nieuwe set van prestatie-indicatoren in gebruik genomen. Deze circa 25 prestatie-indicatoren kunnen niet goed benut worden in het kader van de onderhavige beleidsdoorlichting, omdat zij gericht zijn op de totale taken van het CBS en niet alleen op het basisprogramma dat het ministerie van EZK financiert. Daarmee zeggen deze prestatie-indicatoren weinig over doeltreffendheid en doelmatigheid van het basisprogramma. De prognose- en realisatiecijfers zijn inmiddels wel beter op elkaar afgestemd en worden toegelicht.

Uit de evaluatie van het CBS in de periode 2010-2015, blijkt dat gebruikers uitermate tevreden zijn over de kwaliteit van de CBS-statistieken en diensten. De strategische afwegingen van het CBS, zoals geformuleerd in meerjarenprogramma's en de strategische agenda, geven invulling aan het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. De meerjarenprogramma's worden door het CBS praktisch vertaald in jaarlijkse werkprogramma's, waarin concrete werkzaamheden voor het komende jaar zijn opgenomen. Het CBS lijkt bovendien doeltreffend te zijn geweest in het verder reduceren van administratieve lasten, door steeds meer gegevens via registers op te vragen en te innoveren in de wijze van uitvraag bij bedrijven.

In relatie tot doeltreffendheid kunnen over 2015-2020 geen uitspraken gedaan worden door het ontbreken van een wettelijke evaluatie van het CBS over de periode 2015-2020. Wel zijn veel zaken opgepakt die in de eerdere evaluatie 2010-2015 zijn aanbevolen.

Doelmatigheid

Volgens de evaluatie van het CBS over de periode 2010-2015 is het CBS veel doelmatiger geworden. Onder doelmatigheid wordt daarin verstaan of het CBS zijn taken op een efficiënte manier heeft uitgevoerd. Het betreft hier de verhouding tussen middelenbesteding (bijvoorbeeld fte, kosten) en de realisatie van de wettelijke taken. De bedrijfsopbrengsten van het CBS zijn per saldo gedaald. Dit door de lagere bijdrage van het ministerie van EZK, die het gevolg was van taakstellingen van het kabinet. Als reactie op de dalende bedrijfsopbrengsten heeft het CBS de bedrijfslasten gereduceerd. Hiertegenover staat dat de statistiekproductie voor de wettelijke taken nagenoeg constant is gebleven, met behoud van de kwaliteit van statistieken. De doelmatigheid van het CBS is volgens de evaluatie als gevolg hiervan verbeterd. Ook in de periode 2015-2020 zijn er taakstellingen vanuit het ministerie geweest. Zoals uit tabel 14 kan worden afgelezen, zijn de kosten van het CBS voor het basisprogramma aanzienlijk gedaald in de periode 2017-2020 vergeleken met 2015-2016. In relatie tot doelmatigheid kunnen over 2015-2020 geen uitspraken gedaan worden door het ontbreken van een wettelijke evaluatie van het CBS over de periode 2015-2020.

Recente ontwikkelingen

Nu data steeds belangrijker wordt, streeft het CBS ernaar om nieuwe bronnen aan te boren en deze op een innovatieve wijze te verwerken. Dat moet nieuwe, actuelere en/of efficiëntere statistieken opleveren, waardoor de meerwaarde van het CBS voor de maatschappij wordt vergroot. Het is ook noodzakelijk om de statistieken in het basisprogramma steeds efficiënter te produceren.

Recente alternatieve databronnen zijn social media, machine generated data, sensordata, transactiegegevens en satellietdata. Deze informatie kan het CBS benutten voor zijn statistieken, wat ook nodig is omdat de respons aan enquêtes afneemt. De alternatieve data zijn vaak van private aanbieders. In Europa is ook belangstelling voor het gebruik van private data voor statistiekdoeleinden. Big tech bedrijven bezitten veel van dergelijke data.

In de loop der tijd is er veel meer aandacht ontstaan voor privacy. Bijvoorbeeld bij het gebruik van data van mobiele telefoons. De aandacht voor privacy zal de komende tijd nog verder groeien.

Voorname punten spelen zowel met betrekking tot het basisprogramma van statistieken als bij de aanvullende statistieken. Er is een Data Act in de maak en in consultatie. Zie: Data Act & amended rules on the legal protection of databases (europa.eu) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13045-Data-Act-&-amended-rules-on-the-legal-protection-of-databases_en . Het delen van data wordt daarmee bespoedigd. Dat kan statistiekbureaus ook een ruimer mandaat geven.

Naar verwachting hebben Europese ontwikkelingen op het gebied van statistiek invloed op het basisprogramma van het CBS. In het strategisch Meerjarenprogramma worden de volgende zaken al genoemd: Integrated European Social Statistics,

Europese kaderrichtlijn INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe (INSPIRE) en Europese verordening, de Framework Regulation Integrating Business Statistic (FRIBS). Wanneer het CBS extra werkzaamheden moet uitvoeren die voortvloeien uit nieuwe Europese wetgeving zal het CBS zich voor de financiering hiervan richten tot het ministerie van EZK.

9 Reflectie digitale ontwikkelingen

De digitale transitie verandert de manier waarop markten, de economie en de samenleving zijn vormgegeven. Die digitale ontwikkelingen maken nieuw of gewijzigd beleid noodzakelijk. Dit hoofdstuk bespreekt enkele lopende ontwikkelingen en reflecteert op gevolgen voor toekomstig beleid. Allereerst biedt paragraaf 9.1 een overzicht van de Europese initiatieven op het terrein van digitalisering. Vervolgens komt in paragraaf 9.2 de Nederlandse Digitaliseringsstrategie aan bod. Tot slot wordt in paragraaf 9.3 gereflecteerd op de gevolgen van de opkomst van de platformeconomie voor toekomstig beleid.

9.1 Europese ontwikkelingen

Veel relevante initiatieven op het gebied van digitalisering worden in Europees verband vormgegeven. Het kan dan gaan om Europese wet- en regelgeving, om financiering of om een Europese digitaliseringsstrategie.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van Europese initiatieven op gebied van digitalisering. Het betreft wet- en regelgeving, fondsen ter financiering van initiatieven en de Europese aanpak voor het digitale decennium (Digitaal Kompas 2030).

9.1.1 Context van Europese initiatieven

De rol van digitalisering in de economie en de samenleving is de afgelopen jaren sterk toegenomen, en zal alleen maar verder toenemen. Het grote aantal Europese initiatieven gericht op digitalisering onderstreept dit. De digitale transitie zorgt ervoor dat de context van allerlei beleidsterreinen verandert en dat de focus van beleid verschuift. Naast het functioneren van markten gaan ook andere publieke waarden als economisch groeivermogen, digitale veiligheid, privacy, democratische waarden, soevereiniteit en strategische autonomie een steeds grotere rol spelen.

Digitalisering zorgt voor het ontstaan van heel nieuwe markten (bijvoorbeeld de markten voor data, algoritmen en digitale diensten). De kenmerken van deze markten zijn anders dan reeds bestaande markten, wat gevolgen heeft voor het marktordeningsbeleid. Bovendien zorgt de opkomst van platforms ervoor dat ook de ordening van bestaande markten ingrijpend verandert (zie ook paragraaf 9.3).

Digitalisering brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee op het gebied van economische groei. Om economische groei op langere termijn mogelijk te maken, dienen de voorwaarden voor ontwikkeling van de digitale economie op orde te zijn. Dit vereist toenemende aandacht voor digitale vaardigheden, voor onderzoek- en innovatiebeleid gericht op digitalisering en voor het verder ontwikkelen van de digitale infrastructuur.

Digitalisering zorgt ook op het gebied van veiligheid voor nieuwe vraagstukken. Bedrijven worden kwetsbaarder voor digitale aanvallen, die een bedrijf geheel kunnen platleggen. Dat geldt niet alleen voor bedrijven, maar voor de samenleving als geheel. Toenemende digitalisering maakt de samenleving kwetsbaarder voor digitale aanvallen die een ontwrichtende werking hebben. Het belang van cybersecuritybeleid neemt daardoor toe.

Digitalisering, in het bijzonder het gebruik van data en algoritmen, leidt ook tot nieuwe vraagstukken op het gebied van privacy en transparantie. Waar steeds meer gebruik wordt gemaakt van data en steeds meer data verzameld wordt, ontstaat het risico dat privacy als publieke waarde in het gedrang komt. Ook ontstaan er risico's met betrekking tot meer algemene publieke waarden zoals de bescherming van mensenrechten, inclusiviteit, non-discriminatie en verantwoording (in de zin van democratische controle).

Tot slot heeft digitalisering ervoor gezorgd dat nationale en Europese overheden kwetsbaarder zijn geworden voor beïnvloeding door buitenlandse mogendheden, bijvoorbeeld in de vorm van cyberspionage, cyberaanvallen of desinformatiecampagnes. Bovendien hebben niet-Europese (platform-)bedrijven grote invloed op de manier waarop het digitale domein is vormgegeven. Dit leidt ertoe dat het voor nationale en Europese overheden moeilijker is geworden om effectief beleid te voeren (economisch, sociaal en democratisch). Meer fundamenteel tast dit de soevereiniteit en strategische autonomie van de Europese Unie aan.

Bovenstaande factoren hebben ertoe geleid dat digitaliseringsbeleid een speerpunt is voor de Europese Commissie. Dit is zichtbaar in de diverse Europese initiatieven die in het vervolg van deze paragraaf besproken worden.

9.1.2 Wet- en regelgeving

Hieronder wordt een overzicht gegeven van nieuwe Europese wet- en regelgeving op het gebied van digitalisering. Het betreft wet- en regelgeving die nog in ontwikkeling is of die onlangs is ingevoerd.

Bij de totstandkoming van Europese regelgeving heeft de Nederlandse overheid in opvolgende fases verschillende rollen:

- Beïnvloeden van voorstellen.
- Onderhandelen.
- Implementeren in nationale wet- en regelgeving.

Platform-to-Business verordening

Op 12 juli 2020 is de Europese verordening 'Platform-to-Business' (P2B) in werking getreden. Hierin zijn transparantievereisten en bepalingen over geschilbeslechting opgenomen voor platforms in hun relatie met zakelijke gebruikers. De P2B zorgt ervoor dat online tussenhandelsdiensten verplicht worden om transparant te zijn over hun werkwijze en de concurrentieverhoudingen. Het kabinet werkt aan wetgeving waarmee de ACM de bevoegdheid krijgt om de P2B-verordening te handhaven.

Digital Markets Act

Op 15 december 2020 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een Digital Markets Act (DMA) gepresenteerd. De DMA ziet op grote aanbieders van digitale diensten, de online platforms met een poortwachtersfunctie. Deze platforms bieden consumenten en ondernemers veel voordelen, maar het risico bestaat dat op sommige markten een situatie ontstaat waarbij één of een paar platforms nagenoeg alle gebruikers bedienen en consumenten en ondernemers niet meer om de grote platforms heen kunnen. Daardoor kunnen deze platforms misbruik maken van hun machtspositie ten opzichte van ondernemers die het platform gebruiken en kunnen ze de toetredingsdrempels voor potentiële concurrenten verhogen. De DMA moet ervoor zorgen dat platforms met een poortwachtersfunctie eerlijk, transparant en non-discriminatoir te werk gaan en moet ervoor zorgen dat de marktpositie van die platforms betwistbaar blijft. De DMA geldt alleen voor partijen die op grond van

kwantitatieve of kwalitatieve criteria als poortwachter bestempeld kunnen worden. Het toezicht wordt belegd bij de Europese Commissie zelf, met behulp van lidstaten en nationale toezichthouders als ACM.

De beleidsinzet van het kabinet bij de totstandkoming van dit voorstel richtte zich op drie maatregelen:

1. een bevoegdheid voor een Europese toezichthouder om ex ante verplichtingen op te leggen aan platforms met een poortwachtersfunctie;
2. het aanpassen van Europese mededingingsrichtsnoeren omdat deze niet altijd even goed toepasbaar zijn in de digitale economie; en
3. het aanpassen van de drempels voor het melden van een fusie of overname bij de Commissie om digitale fusies en overnames die nu aan het toezicht ontsnappen ook in het vizier van de toezichthouder te krijgen.

Het kabinet is positief over het voorstel, en ziet veel van de uitgangspunten en de onderdelen uit de beleidsinzet van het kabinet terugkomen in de DMA.⁸³

Digital Services Act

Op 15 december 2020 heeft de Europese Commissie tevens het voorstel voor een Digital Services Act (DSA) gepresenteerd. Het voorstel beoogt de interne markt voor digitale diensten beter te laten functioneren en een uniforme, veiligere online omgeving voor Europese consumenten en eindgebruikers te waarborgen, door de artikelen 12 t/m 15 van de e-commerce richtlijn te herzien (die gaan over de rol, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van tussenpersonen in relatie tot de verspreiding van illegale inhoud). Toezicht en handhaving moeten door de lidstaten worden belegd bij één of meerdere autoriteiten. Eén van hen moet de rol van onafhankelijke digitale dienstencoördinator krijgen. Voor de uitvoering van de taken moet die digitale dienstencoördinator diverse bevoegdheden krijgen, zoals de mogelijkheid om informatie te vorderen en boetes op te leggen.

AI Act

Op 21 april 2021 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een Europese AI-verordening (AI Act) gepresenteerd. Het doel van de AI Act is om ervoor te zorgen dat AI-systemen die op de Europese markt komen veilig en in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten en waarden binnen de EU. Op die manier beoogt de AI Act een interne markt voor veilige en betrouwbare AI te faciliteren. Om dat te bereiken introduceert de AI Act verschillende vereisten voor de ontwikkeling, het op de markt brengen en het in gebruik nemen van hoog-risico AI-systemen.

Data Governance Act en Data Act

Op 25 november 2020 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor de Data Governance Act gepresenteerd. De Data Governance Act heeft tot doel de beschikbaarheid van data in de EU te faciliteren door vertrouwen in data-tussenpersonen te vergroten en datadeelmechanismen te versterken. De Data Governance Act heeft vier hoofdonderdelen: hergebruik van beschermde data in het beheer van openbare lichamen, voorwaarden voor datadeeldiensten, data-altruïsme en de Europese Data Innovatie Raad. Naast de Data Governance Act moet de Data Act de tweede pijler in het Europese databeleid worden. Het voorstel voor de Data Act wordt naar verwachting in het vierde kwartaal van 2021 door de Europese Commissie gepresenteerd.

⁸³ BNC-fiche Digital Markets Act, kst 22 112, nr. 3049

ePrivacyverordening

Op 10 januari 2017 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een ePrivacyverordening gepubliceerd, ter vervanging van de bestaande ePrivacyrichtlijn (2002/58/EG). De verordening moet het vertrouwen in en de veiligheid van digitale diensten vergroten door te voorzien in een hoog beschermingsniveau van de privacy van gebruikers van elektronische communicatiediensten en een gelijk speelveld voor alle marktpartijen. De totstandkoming van de verordening heeft de afgelopen jaren forse vertraging opgelopen door verdeeldheid in de Europese Raad. Het ministerie van EZK zet zich in 2021 verder actief in voor de totstandkoming en implementatie van een ambitieuze Europese e-privacy verordening.⁸⁴

Herziening van de NIB-richtlijn (NIB2.0)

In december 2020 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor herziening van de Netwerk- en informatiebeveiligingsrichtlijn (NIB-richtlijn). De oorspronkelijke NIB-richtlijn is vastgesteld in 2016 en is eind 2018 in Nederland geïmplementeerd in de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni). De Commissie constateert dat de digitalisering sinds invoering van de NIB-richtlijn is toegenomen en dat het dreigingsbeeld zich heeft ontwikkeld. In de nieuwe richtlijn vallen daarom bedrijven in meer sectoren onder de definitie van vitale aanbieders. Daarnaast worden de eisen voor de zorgplicht en meldingsplicht aangescherpt.

Cybersecurity Act

Op 27 juni 2019 is de Europese Cybersecurity Act (CSA) in werking getreden. In de CSA is een kader voor de certificering van ICT-producten, -processen en -diensten gedefinieerd. Bovendien vergroot de CSA het mandaat van ENISA, het Europese Agentschap voor cybersecurity.

Radio Equipment Directive (RED)

In de Radio Equipment Directive⁸⁵ (RED) zijn vereisten opgenomen voor apparaten die gebruik maken van radiospectrum. Nederland zet zich in Europees verband in voor het aanpassen van deze richtlijn, zodat er ook geharmoniseerde eisen gaan gelden voor nieuwe 'slimme' apparaten die ontwikkeld zijn sinds de invoering van de huidige richtlijn in 2014.

9.1.3 Financiering

Op Europees niveau bestaan verschillende initiatieven om de digitale transformatie te helpen financieren. Het **Digital Europe Programma** (DEP) is een nieuw programma binnen het Meerjarig Financieel Kader voor Europa om het innovatie- en concurrentievermogen van de EU te verhogen en de strategische digitale capaciteiten te verstevigen. Dit is aanvullend aan het Horizon Europe Programma, dat zich meer richt op onderzoek en innovatie.

Naar aanleiding van de coronapandemie heeft de Europese Commissie de 'Recovery and Resilience Facility' opgezet, een tijdelijke financieringsregeling in de vorm van leningen en subsidies om de economische en sociale gevolgen van de coronapandemie te mitigeren. Lidstaten dienen 20% van hun investeringen te besteden aan de digitale transitie.

⁸⁴ Toelichting op de begroting van het ministerie van EZK, 2021 (kst 35 570 XIII, nr. 2).

⁸⁵ Richtlijn 2014/53/EU.

9.1.4 Digitaal Kompas 2030: Europese aanpak voor het digitale decennium

Op 9 maart 2021 presenteerde de Europese Commissie het Digitaal Kompas 2030, de visie en strategie van de Commissie voor de digitale transformatie van Europa in de periode tot 2030.⁸⁶ Deze visie voor het digitale decennium van de EU is opgezet langs vier hoofdlijnen:

- Vaardigheden.
- Veilige en duurzame digitale infrastructuur.
- Digitale transformatie van bedrijven.
- Digitalisering van overheidsdiensten.

Voor elk van deze vier gebieden zijn concrete doelstellingen en mijlpalen opgesteld, inclusief KPI's en bijbehorende streefwaarden. Zo zijn op het gebied van vaardigheden twee meetbare doelen geformuleerd voor 2030: 20 miljoen ICT-specialisten aan het werk, met een evenwicht tussen vrouwen en mannen en 80 % van de burgers in de leeftijdsgroep van 16 tot 79 jaar moet minstens over digitale basisvaardigheden beschikken.

Om de doelstellingen te realiseren, stimuleert de Europese Commissie meerlandenprojecten, onder andere met diverse vormen van financiering zoals de Recovery and Resilience Facility.

9.2 Nederlandse Digitaliseringsstrategie

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie is in 2018 geïntroduceerd als kabinetsbrede strategie ten aanzien van digitalisering. Deze paragraaf beschrijft eerst de doelen, ambities en thema's binnen de Nederlandse Digitaliseringsstrategie en bespreekt vervolgens wat ervoor nodig is om dit nieuwe beleid in de toekomst te kunnen monitoren en evalueren. Tot slot besteedt deze paragraaf aandacht aan de plek van het digitaliseringsbeleid op de rijksbegroting.

9.2.1 Beschrijving van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) is gelanceerd in 2018. Met de NDS is er voor het eerst een kabinetsbreed beleid op het gebied van digitalisering geformuleerd. Daarvoor bestaande digitaliseringsagenda's waren alleen op departementaal niveau georganiseerd. Jaarlijks wordt een update van de NDS gepubliceerd, waarin ook voortgang van de acties van voorgaande jaren wordt meegenomen. Het ministerie van EZK heeft zowel een coördinerende als een inhoudelijke rol bij de NDS.

Doel en ambitie

Digitalisering biedt tal van kansen voor economische groei, innovatie en nieuwe bedrijvigheid. Bovendien kan digitalisering helpen bij het oplossen van de maatschappelijke uitdagingen van deze tijd, bijvoorbeeld op gebied van zorg, mobiliteit of duurzaamheid. Tegelijkertijd zorgt digitalisering voor nieuwe, fundamentele vragen, bijvoorbeeld op gebied van privacy, cybersecurity, de macht van digitale platforms, toegang tot data, betrouwbaarheid van informatie, ethisch gebruik van technologie, de invloed op het functioneren van de democratie en de gevolgen voor (kleine) ondernemers.

Nederland wil de kansen van digitalisering optimaal benutten en tegelijkertijd de fundamentele voorwaarden voor de noodzakelijke basisvoorwaarden versterken. Dat moet bijdragen

⁸⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_nl

aan het behalen van de door het kabinet geformuleerde ambitie om digitaal koploper van Europa te worden.

Rol van EZK

Vanuit de coördinerende rol is EZK verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van de NDS, voor het stellen van prioriteiten en voor de overkoepelende strategische keuzes. Daarnaast worden er op diverse niveaus overleggen georganiseerd: directeurenoverleg, DG-overleg en politiek overleg. Doel is om verschillende sectoren en domeinen dichter bij elkaar te brengen, omdat veel digitaliseringsthema's in meerdere sectoren of domeinen spelen.

Samen met de ministeries van BZK en JenV vormt EZK de bestuurlijke driehoek op digitalisering (de 'digitale driehoek'). De focus van BZK ligt op het terrein van de digitale overheid, die van JenV op cybersecurity en EZK richt zich voornamelijk op de digitale economie (en de overkoepelende digitaliseringstrategie).

De inhoudelijke rol van EZK beslaat heel veel verschillende initiatieven, gericht op diverse aan digitalisering gerelateerde thema's. In sommige gevallen gaat het om al lopend beleid, dat vanuit het doel van integrale benadering van digitalisering in de NDS is opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het Actieplan digitale connectiviteit, dat in hoofdstuk 6 al aan bod is gekomen. Deze beleidsdoorlichting gaat specifiek over artikel 1 van de begroting van EZK, maar indien alleen de onderdelen uit de NDS gefilterd worden die onder dit artikel vallen, dan zou de samenhang die juist het doel van de NDS is, verloren gaan. Hieronder wordt daarom globaal de inhoud van de NDS besproken, zonder dat daarbij wordt gekeken of dit binnen de scope van artikel 1 valt.

Thema's binnen de NDS

De acties binnen de NDS zijn verdeeld in twee sporen, die een reflectie zijn van de ambitie om zowel de kansen van digitalisering te benutten als de noodzakelijke basisvoorwaarden op orde te krijgen:

1. Maatschappelijke en economische kansen benutten
2. Versterken van het fundament (basisvoorwaarden)

Spoor 1: Maatschappelijke en economische kansen benutten

Binnen spoor 1 wordt gewerkt aan acties om de digitale transitie te versnellen en zodoende de kansen te benutten die digitalisering biedt. Acties op het terrein van EZK zijn gericht op een digitaal vaardig MKB, een vooruitstrevende en flexibele industrie en een flexibel energiesysteem.

Daarnaast bevat spoor 1 acties om bij te dragen aan: een transparante en toegankelijke digitale overheid (BZK), slimme en duurzame mobiliteit (IenW), digitalisering laten werken voor kwaliteit van leven (VWS) en duurzame en veilige voedselvoorziening (LNV).

Spoor 2: Versterken van het fundament (basisvoorwaarden)

Binnen spoor 2 wordt gewerkt aan het versterken van het fundament. Dat gebeurt via de volgende speerpunten:

- **Grensverleggend onderzoek en innovatie:** het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van hoogwaardige kennis over technologieën, onder meer door publiek-private samenwerkingen voor onderzoek en innovatie op terreinen als AI, big data, cybersecurity, blockchain en quantumcomputing. Op het gebied van AI is in oktober 2019 het Strategisch Actieplan AI (SAPAI) gelanceerd. Net als de NDS is SAPAI bedoeld

om een kabinetsbrede aanpak te faciliteren, om zodoende de kansen van AI te kunnen benutten en de uitdagingen aan te pakken.

- **Ander werk, nieuwe vaardigheden en een leven lang leren:** digitalisering heeft ingrijpende gevolgen op de arbeidsmarkt, en vraagt een onderwijscurriculum dat up-to-date is, een adequaat niveau van digitale vaardigheden, een lerende beroepsbevolking, duidelijkheid over werken via platforms en voldoende ICT-professionals. EZK draagt hieraan bij door middel van de Human Capital Agenda ICT.
- **Een dynamische digitale economie:** het gebruik van data in de economie en het groeiende belang ervan biedt kansen en gaat tegelijkertijd gepaard met zorgen over toegang tot data, de controle over data en de macht van grote platformbedrijven. Om te zorgen voor competitieve markten en eerlijke onderlinge verhoudingen heeft Nederland zich in Europa sterk gemaakt voor de Digital Markets Act en de 'Platform-to-Business' (P2B) verordening (zie paragraaf 9.1). Daarnaast is om te zorgen voor een florerende data-economie onder andere de Data Sharing Coalition opgezet.
- **Weerbaarheid van burgers en bedrijven versterken:** het kabinet wil burgers en bedrijven weerbaar maken waar het gaat om hun digitale vrijheid en persoonsgegevens. Daartoe is onder andere de Nederlandse Cyber Security Agenda (NCSA) opgesteld en is het DTC opgericht (zie paragraaf 6.2). In Europees verband heeft Nederland zich hard gemaakt voor de Cyber Security Act en de e-privacy verordening. Een ander onderdeel is het zorgen voor goede bescherming van consumenten bij aankopen op internet. Nederland heeft daartoe in Europa ingezet op de Digital Services Act (DSA). Daarnaast wordt op Europees niveau gewerkt aan de 'New Deal for Consumers'.
- **Grondrechten en ethiek in de digitale tijd:** de digitale transformatie roept fundamentele vragen op, bijvoorbeeld rondom de invloed van o.a. algoritmen op autonomie en gelijke behandeling. Het is belangrijk dat er aandacht is voor deze fundamentele vragen en voor de borging van publieke waarden. Het kabinet heeft onder andere de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om advies gevraagd over de kansen en bedreigingen rondom kunstmatige intelligentie.
- **Digitale connectiviteit:** digitale infrastructuur van wereldklasse was al in de eerste versie van de NDS (2018) een belangrijk thema. Waar dat in eerste instantie werd geschaard onder de noemer 'Een dynamische digitale economie' is er in de update van de NDS in 2020 voor gekozen om digitale connectiviteit als zesde speerpunt toe te voegen. Onder deze noemer wordt gewerkt aan een vaste en mobiele infrastructuur van wereldklasse. Het frequentiebeleid en het Actieplan Digitale Connectiviteit (beide besproken in paragraaf 6.1) zijn uitwerkingen hiervan.

9.2.2 Voortgang, monitoring en toekomstige evaluaties

Voortgang en monitoring

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie wordt sinds de eerste versie uit 2018 elk jaar geactualiseerd. Naast een actualisatie van de strategie en bijbehorende acties, geeft de jaarlijkse update ook een beeld van wat er gebeurd is, in hoeverre de acties uit voorgaande edities van de NDS zijn uitgevoerd en wat dat heeft opgeleverd.

De ambities uit de NDS zijn veelal kwalitatief geformuleerd, al zijn er voorbeelden waar deze wel kwantitatief geformuleerd zijn, bijvoorbeeld op het terrein van digitale connectiviteit. Monitoring van de voortgang en resultaten vindt vooral op het niveau van activiteiten en output plaats: zijn de acties uitgevoerd zoals gepland en heeft dat de output opgeleverd die voorzien was (bijvoorbeeld in de vorm van een rapport, een bijeenkomst of een samenwerkingsverband).

Idealiter worden voor het monitoren van de uitkomsten van het beleid en het al dan niet behalen van doelstellingen zoveel mogelijk concrete doelstellingen geformuleerd. Vervolgens dient te worden gekeken hoe die doelstellingen geoperationaliseerd

kunnen worden en op welke manier meetbare indicatoren zijn vast te stellen. Dit is een complexe exercitie, zeker als het gaat om digitaliseringsbeleid. Vaak spelen bij digitaliseringsthema's een veelheid aan publieke belangen tegelijkertijd, waardoor het lastig is betekenisvolle indicatoren en streefwaarden op te stellen. Bij een thema als AI bijvoorbeeld is het beschermen van publieke waarden een belangrijke doelstelling, maar het ruimte geven voor innovatie ook. Het is niet eenvoudig om daar concrete indicatoren voor vast te stellen. De werkwijze bij het Europese Digitaal Kompas 2030 kan voor sommige onderdelen wellicht als voorbeeld dienen. Niet alleen heeft men er daar voor gekozen om concrete meetbare doelen te stellen, bij het vaststellen van streefwaarden en indicatoren is al rekening gehouden met de beschikbaarheid van databronnen, zodat al vooraf duidelijk is op welke wijze de voortgang gemonitord kan worden. Belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de scope van het Digitaal Kompas beperkter is dan de NDS.

In Nederland is al wel een begin gemaakt met het verzamelen van data op het gebied van digitalisering, in de Monitor Nederland Digitaal.⁸⁷ Daarin zijn cijfers verzameld om in kaart te brengen hoe Nederland ervoor staat op het gebied van digitalisering. Deze Monitor bevat zonder twijfel relevante data die bruikbaar kan zijn voor het monitoren van de NDS en in de toelichting wordt de relevantie van de gepresenteerde data ook wel aannemelijk gemaakt. Uit de Monitor wordt echter niet duidelijk welke doelstellingen uit de NDS er op geoperationaliseerd worden, laat staan dat er sprake is van concrete streefwaarden op indicatoren. Het verdient aanbeveling dat het ministerie van EZK en andere ministeries voor zover het beleid betreft dat in andere begrotingen verantwoord wordt, nadenken over het concreter formuleren van doelen, en waar mogelijk het operationaliseren ervan in meetbare indicatoren (bij voorkeur op basis van al beschikbare informatie, zoals in de Monitor Nederland Digitaal) en het vaststellen van streefwaarden.

Toekomstige evaluaties

De NDS is een kabinetsbrede, overkoepelende strategie die uit veel verschillende onderdelen bestaat. Die onderdelen zelf zijn vaak ook weer uitgewerkt in een agenda of actieplan, bijvoorbeeld het Strategisch Actieplan AI, de Human Capital Agenda ICT of het Actieplan Digitale Connectiviteit. Het beleidsterrein is daarmee zo breed en omvangrijk dat het integraal evalueren van de gehele NDS per definitie niet haalbaar is.

Evaluatie van het digitaliseringsbeleid zal dus op onderdelen moeten plaatsvinden, langs de lijnen van de in de NDS genoemde thema's/ambities. Daarbij dient, zoals in elke evaluatie, uiteraard wel oog te zijn voor de samenhang met ander beleid (zowel binnen de NDS als daarbuiten).

Voor een goede evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid is het noodzakelijk dat er duidelijke doelen geformuleerd zijn. Andere belangrijke stappen zijn het beschrijven van de (noodzaak voor) de rol van de overheid en de wijze waarop het beleid wordt geacht bij te dragen aan het bereiken van de doelen. Het opstellen van een beleidstheorie per thema, met een doelenboom/effectketen van input tot impact zoals ook gebruikt in hoofdstuk 2 van dit rapport, biedt kaders om het beleid inzichtelijk te maken en goed te kunnen evalueren. Het opstellen van een beleidstheorie is niet altijd eenvoudig, maar kan helpen om bij een complex onderwerp als digitalisering alle afwegingen en mogelijke beleidseffecten goed in

⁸⁷ <https://monitor-nederlanddigitaal.nl/digitalisering-in-nederland-4>

beeld te brengen. Bovendien kan een opgestelde beleidstheorie helpen bij het vaststellen van indicatoren op verschillende niveaus.

Ten slotte is het goed te beseffen dat de NDS naast een kabinetsbrede strategie vooral ook een interdepartementale aanpak en samenwerkingsstructuur is die de integrale beoordeling van digitaliseringsvraagstukken en gezamenlijke actie stimuleert. In dat kader heeft de NSOB recentelijk een essay gepubliceerd over de governancestructuur van het digitaliseringsbeleid.⁸⁸ Uit onderzoek van de NSOB blijkt dat betrokkenen over het algemeen gematigd positief zijn over de huidige governance en dat de noodzaak om digitalisering aan te pakken als een overkoepelend vraagstuk steeds breder onderkend wordt. Betrokkenen signaleren echter ook dat verbeteringen van de huidige governancestructuur gewenst zijn, zowel om een breder besef van urgentie voor het thema digitalisering te creëren (in termen van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke aandacht), als om effectiever interdepartementaal en bestuurlijk te werken. In het essay laten de onderzoekers van de NSOB zien dat ook alternatieve governancestructuren risico's en valkuilen kennen.

In hun beschouwing stelt de NSOB dat governance zou moeten beginnen bij de vraag hoe verschillende waarden of perspectieven op waarden een plek krijgen in de vormgeving van beleid:

*"Soms verhouden waarden zich harmonieus tot elkaar bij een vraagstuk, dit maakt het mogelijk wederzijdse verbinding als uitgangspunt te nemen: door waarden te combineren of de ene waarde als context voor andere waarde(n) te benutten en synergie te ontwikkelen. Soms verhouden waarden zich conflictueus tot elkaar bij een vraagstuk, dan is het belangrijk om conflicten te expliciteren: door waarden te confronteren om het conflict zichtbaar te maken of juist te zoeken naar de balans hoe waarden ondanks conflict zich tot elkaar kunnen verhouden."*⁸⁹

Een dergelijke expliciete waardenweging kan goed samengaan met het gestructureerd in kaart te brengen van beleidsdoelen en (bedoelde en onbedoelde) effecten van beleid in een beleidstheorie.

9.2.3 Plaats van het digitaliseringsbeleid binnen de begroting

De Nederlandse Digitaliseringsstrategie laat duidelijk zien hoeveel verschillende aspecten er aan digitalisering zitten en dat dit de beleidsterreinen van verschillende ministeries raakt.

In het kader van deze beleidsdoorlichting, die gaat over het beleid onder artikel 1 van de begroting EZK, rijst de vraag hoe het digitaliseringsbeleid binnen de structuur van de begroting past. Voor sommige onderdelen, zoals het frequentiebeleid en het actieplan digitale connectiviteit, is direct duidelijk dat dit onderwerpen zijn die (ook al voor het bestaan van de NDS) binnen het beleidsterrein van artikel 1 vallen. Andere onderdelen passen misschien ook lastig binnen de noemer 'markt voor elektronische communicatie' of 'goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post'. Weer andere onderdelen worden verantwoord via

⁸⁸ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2021), Actuele kwestie, klassieke afweging. Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid.

⁸⁹ De suggestie van NSOB om waarden op een dergelijke manier te wegen biedt een algemeen handvat, dat vooral voor specifieke vraagstukken, waar discussies verhit zijn, de belangen groot en er niet direct zicht is op overeenstemming, handvatten kan bieden. De suggestie van NSOB is dus niet om elke afzonderlijke casus op deze manier te benaderen.

begrotingen van andere departementen. De vraag rijst: hoe verhoudt de begrotingssystematiek zich tot de ontwikkeling van digitalisering?

Het kennis- en innovatiebeleid op gebied van cybersecurity en ICT is recentelijk (2019) bijvoorbeeld van beleidsartikel 2 naar beleidsartikel 1 verplaatst, uit de behoefte om het digitaliseringsbeleid dat onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZK valt juist in één begrotingsartikel bij elkaar te brengen. Meer in het algemeen geldt dat het uitdijende domein van digitalisering een steeds grotere rol in het beleid gaat spelen en dat het digitaliseringsbeleid zich lastig laat vangen door de structuur van de begroting. Digitalisering speelt zonder meer een grote rol voor een 'goed functionerende economie en goed functionerende markten', maar is veel breder dan dat. De behoefte om het digitaliseringsbeleid van EZK binnen één artikel te brengen zorgt zodoende voor spanning met de systematiek van begrotingsartikelen.

9.3 De platformsamenleving en gevolgen voor toekomstig beleid

De toenemende digitalisering heeft geleid tot de opkomst van digitale platforms, die de manier waarop de markt is ingericht ingrijpend heeft veranderd. Deze paragraaf beschouwt de impact van die platformisering op markten en op de samenleving en schetst de consequenties voor toekomstig beleid.

Impact van de platformeconomie op markten

In de platformeconomie zijn enkele zeer grote platformen actief, die een zeer dominante rol hebben in het digitale ecosysteem. Dat wordt ook onderkend in het voorstel van de Europese Commissie voor een Digital Markets Act: die ziet specifiek op de grootste platformen die een poortwachtersfunctie vervullen. De positie van de grootste platforms heeft op verschillende manieren impact op markten.

Ten eerste de poortwachtersfunctie die deze bedrijven vervullen. Diensten als clouddiensten en browsers, maar ook identificatie- en loginsystemen en natuurlijk zoekmachines, sociale netwerken worden vrijwel uitsluitend door of met behulp van deze partijen aangeboden. De grote platforms hebben hiermee voor zichzelf een tweezijdige markt gecreëerd: aan de ene kant faciliteren zij voor aanbieders van (sectorale) producten of diensten de toegang tot de markt, aan de andere kant bedienen zij de eindgebruikers (consumenten) van die producten of diensten. Zowel ten opzichte van aanbieders als van eindgebruikers hebben de platforms een dominante positie.

De dominante positie van platforms gaat echter verder dan alleen deze tussenlaag. Ook in de infrastructuurkant van het digitale ecosysteem (denk aan kabels, satellieten, datacentra, een domeinnamensysteem, internetprotocollen, hardware zoals laptops en tablets) wordt de rol van de grote bedrijven steeds sterker. Bovendien manifesteren de grote platformbedrijven zichzelf ook steeds meer als aanbieders van sectorale diensten, bijvoorbeeld digitale toepassingen in de zorg of het onderwijs. Op deze manier hebben enkele grote partijen een dominante positie in verschillende lagen van het digitale ecosysteem. Die dominante positie wordt nog versterkt doordat de platformbedrijven door hun positie in alle lagen van het systeem de mogelijkheid hebben om datastromen te controleren en data te accumuleren. Hiermee kunnen zij hun dominante positie verder versterken.

Deze verticale integratie, waarbij de dominante partijen een machtspositie hebben in alle lagen van het ecosysteem, zowel op infra, als op platformdiensten, als op

sectorale diensten, is onvergelykbaar met enige marktsituatie uit het verleden. Het ligt dus voor de hand dat herziening van bestaande mededingingsinstrumenten nodig is.

Impact op samenleving en publieke waarden

Het digitale (platform)ecosysteem heeft niet alleen impact op de markt, maar op veel meer aspecten van de samenleving. Ook publieke organisaties moeten gebruik maken van de markt, omdat de digitale samenleving voor 99% door marktpartijen beheerst wordt. Doordat de digitale samenleving voor 99% door marktpartijen beheerst wordt, is er niet of nauwelijks sprake van een digitale publieke ruimte. De consequentie hiervan is dat de voorwaarden voor het gebruik van digitale diensten in grote mate bepaald worden door de grote platforms. Dat bemoeilijkt de taak van overheden om in het digitale domein het publieke belang te beschermen en publieke waarden te borgen.

De benadering van de platformeconomie moet dus verder gaan dan de vraag of markten naar behoren functioneren. In discussies hierover kan dus gesproken worden van een *platformsamenleving*, in plaats van slechts een platformeconomie. Alle aspecten van de samenleving waarop digitalisering invloed heeft, zouden in samenhang moeten worden behandeld. De integrale aanpak die is gekozen met de introductie van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie biedt een eerste aanzet hiervoor.

Consequenties voor toekomstig beleid

De hierboven geschetste impact van platformisering op markten en op de samenleving heeft gevolgen voor de rol van de overheid bij het zorgdragen voor goed functionerende markten, en voor het borgen van publieke belangen in het algemeen.

Allereerst is het van belang om op een integrale manier te kijken naar de *platformsamenleving*, dus met een breder waardenperspectief dan alleen het bevorderen van eerlijke mededinging. Een benadering die zich enkel richt op de marktpositie van bedrijven is te beperkt om alle publieke belangen te kunnen dienen.

Bij het bepalen van de rol van de overheid dient eerst antwoord gegeven te worden op fundamentele vragen over de vorm van de gewenste (digitale) samenleving:

- Hoe moet de digitale transitie in Nederland worden vormgegeven? Welke publieke waarden moeten daarbij beschermd worden?
- Wanneer is er sprake van een goed functionerende markt? Wat is ervoor nodig om markten gezond te houden?

Met het antwoord op deze vragen kunnen principes geformuleerd worden waaraan op digitale markten en in de digitale samenleving voldaan moet worden. Voorbeelden van principes zouden kunnen zijn: transparantie van datastromen en datagebruik, eisen aan dataportabiliteit en interoperabiliteit, transparantie over gebruikte technologie (bijvoorbeeld algoritmes) en wellicht in sommige sectoren gebruik van open source software.

Gezien het internationale karakter van digitale producten en diensten ligt het voor de hand dat dit beleid in Europees verband wordt vormgegeven. Het overzicht in paragraaf 9.1 laat zien dat er op dat terrein ook al het nodige gebeurt. Voor de effectiviteit van die initiatieven is het van belang dat er in alle deelinitiatieven oog is voor de integrale aanpak, zodat de publieke belangen ook effectief beschermd worden.

10 Beleidsopties 20% minder of meer

Bij de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is het een vereiste om bij een beleidsdoorlichting aan te geven welke beleidsopties er mogelijk zijn in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (minus circa 20% van de middelen op het beleidsartikel). In dit onderzoek heeft het ministerie van EZK een voorstel gedaan voor scenario's voor de besparingsvariant (overzicht op welke posten de besparing plaatsvindt). Daarbij heeft het ministerie van EZK een toelichting gegeven wat de besparingen voor gevolgen hebben op de gemaakte keuzes en de juridische consequenties daarvan. Panteia is tijdens de interviews ook ingegaan op beleidsopties over significant 20% minder middelen. De belangrijkste conclusie is dat in veel gevallen een besparing van 20% conflicteert met de juridische verplichtingen die het ministerie van EZK is aangegaan (op grond van bijvoorbeeld langer lopende contracten of Europese regelgeving). Daarnaast geven partijen zonder uitzondering aan dat daarbij dusdanig kernactiviteiten worden geraakt, dat verplichtingen niet kunnen worden nagekomen en dat daarmee de realisatie van de doelen van goed functionerende markten en een goed functionerende economie sterk negatief wordt beïnvloed. Daarmee is de voorgestelde besparingsvariant niet realistisch. We merken hierbij op dat wellicht kleinere besparingen mogelijk zijn, maar dat de onderliggende rapportages onvoldoende handvatten bieden om hier uitspraken over te doen. Een analyse van dergelijke mogelijkheden maakt overigens geen deel uit van deze beleidsdoorlichting en daarom kunnen daarover in het kader van deze beleidsdoorlichting ook geen uitspraken worden gedaan.

Verder is op verzoek van het ministerie van EZK door Panteia verkend welke beleidsopties er zouden kunnen zijn uitgaande van significant meer middelen (plus circa 20%). De verkenning van significant meer middelen is uitgevoerd met gebruikmaking van de documentenanalyses, evaluaties en interviews.

Eerst wordt hierna ingegaan op de beleidsopties significant minder middelen en daarna komen de beleidsopties aan bod bij significant meer middelen.

10.1 Beleidsopties 20% minder middelen

De grondslag voor de berekening van een 20%-variant bestaat uit de som van de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid.

Het ministerie van EZK heeft aangegeven om bij de ombuigingsvariant te focussen op de vier grootste posten van beleidsartikel 1. Deze vier posten omvatten ruim 86% van de totale kosten voor beleidsartikel 1.

In tabel 15 is weergegeven welke vier posten dat zijn, welk bedrag daar in de begroting 2021 voor is opgenomen en wat het betekent als op deze grootste vier posten 20% van de totale begrotingskosten voor beleidsartikel 1 wordt bespaard.

tabel 15 Beleidsopties 20% minder middelen op vier grootste posten conform begroting 2021

<i>Onderdeel</i>	<i>Begroting 2021</i>	<i>Bedrag minder middelen</i>
bedragen x 1.000 euro		
CBS	154.210	35.764
Agentschap Telecom	25.883	6.003
RVO voor PIANOo/TenderNed	11.175	2.592
Metrologie	9.741	2.259
Totaal vier grootste posten	201.009	46.618
Minder middelen t.o.v begroot		
Totaal begroot beleidsartikel 1	233.095	20%

De aangegeven besparing van 20% op de middelenbesteding van beleidsartikel 1 zoals weergegeven in tabel 15 heeft tot gevolg dat kerntaken onder druk komen te staan. Bestaande contractuele en Europese verplichtingen kunnen niet nagekomen worden en daarmee worden een goed functionerende economie en markten negatief beïnvloed. Het ministerie van EZK heeft de juridische implicaties van deze beleidsoptie aangegeven. Daarop wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

10.2 Implicaties beleidsopties 20% minder middelen

De juridische implicaties van beleidsopties bij verstrekking van 20% minder middelen zijn aangegeven door het ministerie van EZK. Panteia is tijdens de interviews ook ingegaan op beleidsopties over significant 20% minder middelen. Zonder uitzonderingen geven partijen aan dat daarbij dusdanig kernactiviteiten worden geraakt, zodat verplichtingen niet kunnen worden nagekomen en daarmee een goed functionerende economie en markten sterk negatief wordt beïnvloed.

CBS

In de CBS-wet worden aan het CBS twee taken toebedeeld, die het CBS ook bij een eventuele ombuiging van 20% zal moeten blijven uitvoeren:

- Het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken;
- De productie van Europees verplichte statistieken.

Volgens de vorige beleidsdoorlichting uit 2016 is het CBS doeltreffend en liet doelmatigheidsverbeteringen zien. Deze beleidsdoorlichting liet zien dat het CBS effectief is: het CBS levert eigentijdse statistieken van hoge kwaliteit, die nationaal en internationaal door uiteenlopende doelgroepen zijn gebruikt en worden gewaardeerd. Bovendien liet de laatste evaluatie van de wettelijke taken van het CBS zien dat de doelmatigheid in ieder geval in de periode 2010-2015 is verbeterd.

Hoofdimplicatie bij verstrekking van 20% minder middelen is dat het CBS niet meer kan voldoen aan haar wettelijke taken. Het grootste deel van de lumpsumbijdrage van EZK op artikel 1 (95%) is nodig om te voldoen aan Europese verplichtingen. Deze kunnen niet eenzijdig aangepast worden.

Het schrappen van het verplichte Europese statistiekprogramma heeft tot gevolg dat de Europese Commissie een inbreukprocedure kan starten bij het Hof van Justitie van

de Europese Unie, die vervolgens een aanzienlijke sanctie aan de Nederlandse Staat kan opleggen. Het statistiekprogramma levert statistieken die ook nationaal van groot belang zijn, zoals statistieken op het gebied van de werkgelegenheid, economische groei, overheidstekort en overheidsschuld. Naast de maatschappelijke gevolgen.

Het overige deel van de lumpsumbijdrage (5%) zet het CBS in voor aanvullende statistiekbehoeften. Deze aanvullende statistiekbehoeften zijn niet Europees verplicht, maar worden beleidsmatig zeer nuttig geacht. Aangezien deze statistieken niet op het beleidsterrein van één departement liggen, worden deze ook betaald uit het basisbudget van EZK. Met het schrappen van de aanvullende statistiekbehoeften verliest het CBS haar beleidsvrijheid, doordat de Europese wetgever alle statistieken bepaalt. Daarbij is er dan geen ruimte meer om in te spelen op de behoefte aan (actuele) nationale statistische informatie (subdoel van art. 1) zonder dat daar een financiële vergoeding door de gebruiker tegenover staat. Daarmee zou discontinuïteit ontstaan in het gebruik door praktijk, beleid en wetenschap. De implicatie van het schrappen van alle niet verplichte statistieken belemmert daarmee het goed functioneren van economie en markten.

Agentschap Telecom

Bijdrage Agentschap Telecom aan Toezicht, beleidsondersteuning en uitvoering Telecom

Agentschap Telecom is zowel uitvoerder op het gebied van onder meer vergunningverlening, beleidsondersteuner als toezichthouder op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van digitale infrastructuur, apparaten en diensten. Daarbij geeft AT uitvoering aan uiteenlopende taken op het gebied van frequentiebeleid en ziet het toe op de beschikbaarheid van technische infrastructuur, de veiligheid en weerbaarheid van netwerken en diensten en het veilige en storingsvrije gebruik van frequentieruimte en apparaten.

Kerntaken zijn onder meer:

- het beheer van het Nederlandse frequentiespectrum in een nationale en internationale context en het zorgdragen voor het storingsvrij gebruik en functioneren ervan (Telecommunicatiewet);
- toezicht op de dekking en continuïteit van telecomnetwerken en de veiligheid van radioapparatuur (Telecommunicatiewet, Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken);
- toezicht op de cybersecurity van telecomnetwerken, energiesector, internetinfrastructuur en clouddiensten (Telecommunicatiewet, Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen).

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat financiert een deel van de exploitatie van AT. In 2021 is dat circa € 21 mln. voor toezicht telecom (13,4 mln. in 2021) en voor beleidsondersteuning en uitvoering (7,6 mln. in 2021). Doordat de taken en werkvelden van AT in de afgelopen jaren zijn verruimd en bovenal complexer zijn geworden is de bijdrage aan AT de afgelopen jaren toegenomen. Zo is AT gaan toezien op meerdere lagen en dimensies van de digitale infrastructuur. Daarnaast heeft AT extra taken gekregen in het kader van de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni). Ook bereidt AT zich voor op de uitoefening van taken die voortvloeien uit de nog vast te stellen Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening.

Besparingen brengen risico's met zich mee met betrekking tot de uitvoering van bepaalde (wettelijke) taken en de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van digitale infrastructuur, apparaten en diensten in Nederland. Bovendien kenmerkt het domein

waarin AT werkt zich door snel op elkaar volgende nieuwe technologische ontwikkelingen en bijbehorende nieuwe (Europese) wet- en regelgeving. In algemene zin zal de uitvoering van de besparing grote gevolgen hebben voor het ordentelijk verloop van de groei en instandhouding van de digitale infrastructuur en daarmee een negatief effect hebben voor de duurzame ontwikkeling van de digitale economie.

Ten eerste betreft dit taken ter voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse frequentiebeleid. Voldoende en bruikbare frequentieruimte is een essentiële 'grondstof' voor draadloze mobiele diensten. De financiering betreft grotendeels bijdragen aan beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie voor frequentiebeleid en veiligheid, uitgifte van frequentierechten (soms op basis van veilingen van vergunningen voor schaarse frequentieruimte voor omroep en openbare mobiele telecommunicatiediensten), uitvoering van nationaal antennebeleid en het be- en afhandelen van juridische procedures. Deze taken zijn vereist vanuit wet- en regelgeving. Ombuiging zal daarom ook effect hebben op de overige inzet van AT: de bijdrage aan maatschappelijke vraagstukken zoals het informeren van burgers en gemeenten over antennes en het plaatsingsproces van antennes voor mobiele communicatie, het verhogen van de bewustwording onder bedrijven van de risico's van uitval van ICT-voorzieningen (telekwetsbaarheid), alsmede het voorkomen van storingen op bestaande radiocommunicatietoepassingen, en internationale coördinatie. Dit laatste speelt vooral bij de introductie van nieuwe toepassingen.

Ten tweede betreft het wettelijke toezichttaken. Het domein waar AT als toezichthouder voor staat, omvat de beschikbaarheid, betrouwbaarheid, weerbaarheid en veiligheid van digitale infrastructuren en diensten en het vertrouwen in het gebruik en de veiligheid van apparaten, zodat Nederland veilig verbonden is. Ook houdt AT toezicht op het voorkomen van graafschades door netbeheerders en de werking van meet- en weeginfrastructuur in Nederland. De centrale thema's in het toezicht zijn: weerbaarheid en security van vitale infrastructuren, veilige apparaten, en toezicht op de naleving van ingebruiknameverplichtingen zoals die spelen bij de uitrol van bijvoorbeeld 5G. Ook ziet AT toe op de blootstelling van het publiek aan elektromagnetische velden verspreid door de antennes van bijvoorbeeld mobiele telecommunicatiesystemen.

AT zet in op weerbaarheid en veiligheid van de (digitale) infrastructuur. Een speerpunt is het toezicht op de aangescherpte eisen die worden gesteld aan de veiligheid en integriteit van de mobiele telecommunicatienetwerken, zoals de extra hoge eisen die worden gesteld aan leveranciers van diensten en producten in de kritieke onderdelen in het telecomnetwerk. Ook houdt AT vanuit de Wbni toezicht op aanbieders van essentiële diensten in de energie- en telecomsector en digitale dienstverleners. Verder bereidt AT zich voor op zijn nieuwe wettelijke taak als nationale cyberbeveiligingscertificeringsautoriteit onder de Europese cyberbeveiligingsverordening. Daarbij zal AT toezicht houden op cyberbeveiligingscertificeringsregelingen en conformiteitsbeoordelingsinstanties. Daarnaast krijgt AT een uitvoeringstaak bij de uitgifte van certificaten met zekerheidsniveau hoog.

AT is ook verantwoordelijk voor het toezicht op elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten. Dit toezicht wordt in de nabije toekomst uitgebreid met het toezicht onder de wet Digitale Overheid op de betrouwbaarheid van elektronische identificatiemiddelen die het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-)overheid regelen.

Op het gebied van veilige apparaten houdt AT ook toezicht. Dit toezicht is erop gericht dat burgers en bedrijven erop moeten kunnen vertrouwen dat apparatuur veilig en betrouwbaar is in het gebruik en ongestoord werkt. Daarbij kijkt het agentschap in zijn toezicht integraal naar diverse veiligheidsaspecten, waaronder storingsgevoeligheid, elektromagnetische velden en elektrische veiligheid. Verder breidt AT zijn focus op het toezicht van apparaten uit met cyberweerbaarheid wanneer in de EU digitale veiligheidseisen onder de radioapparatuur richtlijn (Radio Equipment Directive) van kracht worden.

De uitrol van 5G is een ander belangrijk thema. AT houdt toezicht op de dekkings- en capaciteitsverplichting die gekoppeld is aan het gebruik van de daarvoor uitgegeven schaarse frequentieruimte. Daarnaast voert AT veldsterktemetingen uit om te controleren of de niveaus van nieuwe 5G-apparatuur beneden de gestelde limieten blijven en om op te treden indien dit onverhoopt niet zo is.

Een verdere afname van de capaciteit betekent naast minder inspecties op risicorijke gebieden vooral het afstoten van toezichtstaken. Dit heeft onder andere als gevolg grotere risico's op verstoring en uitval van digitale infrastructuur (met name mobiele communicatie) en het ontbreken van een adequate reactie vanuit de overheid, verhoogde risico's op de veilige en betrouwbare werking van apparaten waarbij burgers en bedrijven zullen merken dat er meer ondeugdelijke apparaten op de markt komen, verminderd proactief cybersecuritytoezicht op aanbieders van essentiële diensten en digitale dienstverleners en verminderd proactief toezicht op telecomsecurity.

Bijdrage Agentschap Telecom aan Toezicht, beleidsondersteuning en uitvoering Metrologie

Een taakstelling van min 20% op het toezicht op de Metrologiewet en Waarborgwet zal betekenen dat AT de vernieuwing van het toezicht die nodig is om de grootschalige ontwikkelingen in de digitale infrastructuur (ten gevolge van klimaatverandering, energietransitie en digitalisering) het hoofd te bieden, niet zal kunnen doorvoeren. Hierdoor komt het toezicht op de energie-infrastructuur (slimme energie- en gasmeters, laadstations) niet van de grond.

Verder komt de inzet (namens Nederland) van experts (voornamelijk van AT) als deskundigen in internationale gremia onder druk te staan. Een taakstelling van min 20% betekent dat Nederland zich internationaal verder terug zal trekken. Hierdoor dreigt Nederland de aansluiting bij de internationale metrologiewereld te verliezen en stagneert de ontwikkeling van technisch inhoudelijke regelgeving (onder andere voor de energietransitie).

RVO uitgaven PIANOo en TenderNed

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van EZK heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij overheden te professionaliseren. Deze taak is toegelicht onder paragraaf 5.4 van de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet 2012. Een vermindering van 20% budget gaat ten koste van een effectieve uitvoering van deze taak.

TenderNed is het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid. TenderNed bestaat uit twee onderdelen: een aankondigingenplatform waar aanbestedende diensten hun aankondigingen publiceren en een applicatie waarmee aanbestedingen volledig digitaal kunnen verlopen. Onder de aanbestedingsrichtlijnen 2014/23, 24 en 25 en 2009/81 zijn er verplichtingen met betrekking tot e-aanbesteden. Vanaf 1 juli

2017 is het verplicht om een inschrijving volledig elektronisch in te dienen (AW2012). Een vermindering van 20% budget heeft directe gevolgen voor de doorontwikkeling van TenderNed. Dit zal leiden tot een minder stabiele applicatie. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat aanbestedende diensten en ondernemers niet conform de verplichtingen uit de Aanbestedingswet kunnen aanbesteden (bijvoorbeeld vanwege een storing). Ter illustratie: de storingen zijn de afgelopen jaren afgenomen door de doorontwikkeling van TenderNed. Op korte termijn heeft een reductie van het budget met 20% ook voor EZK juridische implicaties vanwege de implementatie van de zogeheten eForms, één van de grootste stelselwijzigingen in de aanbestedingspraktijk tot nu toe waaraan nu ook al gelden worden besteed. De deadline voor afronding is eind 2023. Een reductie van het budget met 20% zal ervoor zorgen dat TenderNed, en daarmee Nederland, de deadline niet haalt en daarmee niet aan de (Europees)rechtelijke verplichtingen voldoet.

Metrologie

VSL heeft de wettelijke taak om als onafhankelijke en onpartijdige organisatie, zorg te dragen voor het beheer en de ontwikkeling van de nationale primaire meetstandaarden. Een eerdere taakstelling, die inmiddels is teruggedraaid, heeft aangetoond dat VSL met minder budget haar wettelijke taak niet op het minimaal vereiste niveau kan uitvoeren. Een taakstelling van -20% zou VSL opnieuw in financiële problemen brengen, met als gevolg dat de dienstverlening aan het Nederlandse bedrijfsleven op het gebied van meetstandaarden niet langer kan worden gegarandeerd.

10.3 Beleidsopties 20% meer middelen

Op basis van de bevindingen uit de brede beleidsdoorlichting en interviews is aan te geven op welke posten geïntensiveerd zou kunnen worden. In interviews is gevraagd waar significant meer middelen (plus 20%) in dat licht het beste besteed zouden kunnen worden om meer doeltreffend te zijn. Deze beleidsopties worden hierna gepresenteerd naar de volgende deelterreinen:

- Optimale mededinging bevorderen.
- Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post.
- Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten.
- Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken.

Optimale mededinging bevorderen

PIANOO

Met 20% meer middelen zou PIANOO verder kunnen investeren in zogenaamde buyersgroepen. Binnen een buyersgroep werken publieke en private opdrachtgevers gezamenlijk aan een gedeelde marktvisie en -strategie op het verduurzamen van een specifieke productcategorie. De bedoeling is dat de betrokken opdrachtgevers deze visie en strategie binnen twee jaar implementeren in hun aanbestedingspraktijk. Dit stimuleert de markt om duurzame oplossingen te ontwikkelen die passen bij een concrete, breed gedragen behoefte. Het betreft veelal inkopers die een strategie ontwikkelen op een bepaald domein, zoals duurzaam inkopen. Het is een vorm van netwerk bevorderen en inhoud delen, samenwerken en elkaar leren kennen. Politie, brandweer, defensie kunnen samen met PIANOO bijvoorbeeld gezamenlijk een strategie ontwikkelen voor bijvoorbeeld inkopen van bedrijfskleding, hoe dat het beste te doen, hoe maak dit uit te vragen, welke criteria toepassen. Men koopt dan niet gezamenlijk in, maar ontwikkelen gezamenlijk een strategie. Deelnemers voeren

bijvoorbeeld de marktverkenning en -dialoog uit, leren van elkaars ervaringen en trekken samen op in het ontwikkelen van specificaties en gunningscriteria, waardoor de doeltreffendheid verbeterd wordt.

TenderNed

Een belangrijke ontwikkeling voor TenderNed voor de komende jaren is eForms van de Europese Commissie. EForms houdt in dat alle aanbestedingsformulieren worden veranderd, waarbij een deel van de velden van de formulieren verplicht is en een deel door de lidstaten zelf kan worden bepaald. Dat betekent voor TenderNed dat alle formulieren in het systeem moeten worden aangepast voor november 2023. Dit is een complexe opgave. Extra middelen geven meer ruimte om specifieke wensen van gebruikers te honoreren.

Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post

Telecommunicatiewet en toezicht en uitvoering

In de afgelopen jaren is het werkveld als gevolg van digitalisering aanzienlijk uitgebreid en zijn er nieuwe taken bijgekomen. Zo heeft AT onder meer extra taken gekregen in het kader van de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (Wbni) en de cyberbeveiligingsverordening. Zodoende verbreedt de organisatie zich van de traditionele radiotechniek naar andere lagen van de ICT, zoals netwerk- en informatiebeveiliging. In de komende jaren zullen uit nieuwe Europese wet- en regelgeving aanvullende toezichtstaken voortvloeien, voor AT en ACM en wellicht ook voor toezichthouders die buiten de verantwoordelijkheid van EZK vallen (denk aan AP, AFM, DNB). Bij een intensivering kunnen de toezichthouders alvast anticiperen op de invulling en uitvoering van deze nieuwe taken.

Verder ziet de beleidskern verschillende ontwikkelingen die betekenisvol zijn voor de toezichtstaken van de verschillende onder de verantwoordelijkheid van EZK vallende toezichthouders op het gebied van digitalisering, waaronder AT. Dit betreft verschillende Europese wetgevingstrajecten rond digitalisering die nog in ontwikkeling zijn en waar nog geen verantwoordelijk toezichthouder en concrete taken zijn toegekend. Met intensivering van middelen kan worden voorgesorteerd op de benodigde vakinhoudelijke kennis en expertise bij de toezichthouder(s). Daarnaast heeft AT zelf ook een aantal ontwikkelingen geïdentificeerd die mogelijk tot uitbreiding van taken en werkzaamheden kunnen leiden:

- De opkomst van AI leidt tot allerlei vraagstukken. Agentschap Telecom kijkt daarbij naar de daarin voor hem relevante vraagstukken, omdat deze raken aan kwesties rond de beschikbaarheid, continuïteit, betrouwbaarheid en authenticiteit van de digitale infrastructuur. Ontwikkeling van normen en toezicht daarop is van toenemend belang.
- Door digitalisering is er steeds meer sprake van integratie van beleidsterreinen. Een voorbeeld is de energietransitie en de gevolgen voor cyberweerbaarheid. Laadpalen of zonnepanelen kunnen bijvoorbeeld ook gehackt worden.
- Het werkterrein wordt steeds internationaler en veel regels ontstaan in EU-verband. Nieuwe Europese regelgeving zal ook gaan leiden tot uitbreiding van toezichtstaken.
- Op sommige terreinen leidt toenemend gebruik ertoe dat gekeken moet worden naar nieuwe oplossingen. Bijvoorbeeld Dynamisch Spectrummanagement en Sharing (DSMS), waarbij het frequentiespectrum dynamisch kan worden toegewezen. Defensie heeft bijvoorbeeld een spectrum tot zijn beschikking, maar gebruikt dat lang niet het hele jaar door. Die ruimte kan dan tijdelijk aan een andere gebruiker worden toegewezen, met behulp van het DSMS-systeem.
- De digitale transitie vraagt om nieuwe samenwerkingsvormen tussen toezichthouders, bijvoorbeeld tussen AT en ACM, maar ook met DNB en AP.

Digitaliseringsbeleid

Het digitaliseringsbeleid neemt in omvang toe en leidt tot nieuwe taken, uitdagingen en ambities. Zowel nationaal als Europees zijn er de nodige plannen en ambities om de digitale transitie verder vorm te geven. Daaruit volgen enkele aandachtspunten voor mogelijke intensiveringsopties.

Cybersecurity

DTC heeft een doelgroep van 1,8 miljoen bedrijven en zal gaan groeien in taken en capaciteit, waarvoor meer geld nodig is. In april 2021 is een advies van de Cyber Security Raad (CSR) verschenen⁹⁰, waarin onder andere wordt geadviseerd om structureel per jaar extra te investeren in het DTC. Het gaat dan met name om het uitbreiden van de notificatie door de informatiedienst.

Ook op andere onderdelen van het cybersecuritybeleid adviseert de CSR om extra investeringen te doen. Binnen de scope van beleidsartikel 1 van EZK gaat het dan onder andere om invoering en toezicht op richtlijnen voor veilige producten en diensten en bewustwordingscampagnes voor het belang van veilige producten, maar ook om extra investeringen in kennis, onderzoek en innovatie op het gebied van cybersecurity.

Digitale vaardigheden, kennis en innovatie

Sinds 2019 is het ICT-beleid onderdeel van beleidsartikel 1. In de meest recente versie van de NDS is nogmaals de ambitie benoemd om de digitalisering van het MKB en digitale vaardigheden van ondernemers te versnellen en uit te breiden. Daarnaast ligt er vanuit het Strategisch Actieplan AI de ambitie om de ontwikkeling en toepassing van AI te versnellen en uit te breiden.

Infrastructuur

In Europees verband worden initiatieven opgezet om te werken aan Europese data- en cloudinfrastructuur, onder andere via het IPCEI-CIS-programma en het al langer lopende Gaia-X-initiatief. Het kabinet heeft laten weten bedrijven die bij Gaia-X willen aansluiten te willen faciliteren.

Universele Postdienst

Als de markt blijft krimpen is uitvoering van een ongewijzigde UPD op termijn mogelijk een verliesgevende taak. Op termijn zullen op hoog niveau beleidskeuzes gemaakt moeten worden over hoe de UPD betaalbaar kan blijven.

Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten

Metrologiewet

De doeltreffendheid van VSL kan verbeterd worden door structureel te intensiveren op het onderzoeksbudget. Daardoor kan onderzoek gedaan worden naar maatschappelijk relevante onderwerpen, zoals waterstof en PFAS, zodat VSL nationale primaire meetstandaarden voor deze thema's tijdig kan ontwikkelen. Meer budget zou de ruimte van VSL vergroten om onderzoek te doen op deze gebieden en een voor het functioneren van de Nederlandse economie belangrijke rol uit te breiden. Een andere mogelijkheid kijkend ook naar andere landen is de integrale aanpak van de kwaliteitsinfrastructuur te verbeteren tussen VSL, NEN, RvA en EZK. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn er programma's om vanuit de kwaliteitsinfrastructuur hun maatschappelijke rol en toegevoegde waarde te maximaliseren.

⁹⁰ CSR Adviesrapport 'Integrale aanpak cyberveerbaarheid', CSR Advies 2021, nr. 2

Waarborgwet

De internetverkoop is een aandachtspunt dat de concurrentieverhoudingen kan verstoren. Meer toezicht daarop is noodzakelijk en kan met 20% meer middelen geïntensiveerd worden.

NEN

Intensivering van de taakgerichte financiering (tafi) van het ministerie van EZK aan NEN heeft vooral betrekking op het voorlichtingsdeel en bereikbaarheid, omdat de rest van het bedrag redelijk vaststaat (lidmaatschap en deelname in de EU aan gremia). Als 20% meer te besteden is dan kan men zich meer richten op de grotere transitie als innovatie en digitalisering waar ook de Normalisatie-agenda zich op richt.

Heel veel rijkstaken zijn nu gedecentraliseerd naar 350 gemeenten, 12 provincies en 20 waterschappen die naar believen eigen normen kunnen gaan maken of afwijken van de norm. Meer aandacht zou bij 20% meer middelen besteed kunnen worden aan standaardisatie mede gecoördineerd door het ministerie van EZK. AI via big data / webcrawling zou bij 20% meer middelen meer ingezet kunnen worden om stakeholders in kaart te brengen.

Raad voor Accreditatie

De rijksbijdrage van het ministerie van EZK is bedoeld voor voorlichting, kosten van deelname aan organisaties (inclusief deelname aan de peer review van de EA) en consultancy voor beleidsdepartementen. Er is een groeiend beroep dat door ministeries op de RvA wordt gedaan om consultancy te verrichten. Daar zouden meer middelen aan besteed kunnen worden. Daarnaast zouden meer middelen gebruikt kunnen worden om nog meer voorlichting te geven over het systeem / kwaliteitsinfrastructuur ook samen met NEN en om meer te doen op social media. Intensivering met 20% meer middelen zou volgens de RvA bij dit alles uitkomst bieden.

Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken

De doeltreffendheid van het CBS kan vergroot worden door tijdig te investeren in de ICT-infrastructuur, zodat deze toekomstbestendig is en voldoet aan de veiligheidsvereisten. Dit is weergegeven in het Strategische Meerjarenprogramma 2019-2023 van het CBS. Verder is verbetering van de kwaliteit van de statistieken mogelijk door projecten om bijstellingen en meetfouten te verkleinen te intensiveren. Zo kan bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van statistieken over economische groei verbeterd worden. Dit ook om zo tegemoet te komen aan de wensen vanuit de samenleving en de politiek ten aanzien van het statistisch programma. De toegankelijkheid van informatie wordt zo vergroot, de kwaliteit van de statistieken verbeterd en de toekomstbestendigheid van de voorzieningen vergroot.

Investeringen in het intensiveren van het zoeken en toevoegen van nieuwe bronnen aan de bestaande data van het CBS kan een nieuwe impuls geven aan onderzoeksmogelijkheden bijvoorbeeld door wetenschappelijke instellingen. Het CBS heeft een unieke infrastructuur waarin data kunnen worden ontsloten voor statistisch onderzoek. Deze infrastructuur geeft mogelijkheden om databronnen snel en efficiënt te kunnen combineren. Nieuwe behoeften van gebruikers zouden benut kunnen worden als meer middelen beschikbaar komen in het basisprogramma. Het is dan wel zaak om te prioriteren en te bepalen per behoefte/statistiek wat dat zou betekenen en of dit bij de wettelijke taak past.

In het Strategische Meerjarenprogramma 2019-2023 van het CBS is ook aangegeven, dat het Europees statistisch werkprogramma op de terreinen van het sociale beleid, duurzaamheid, economisch en monetair beleid en interne markt naar verwachting als volgt zal worden uitgebreid:

- Bij het sociale beleid gaat het met name om meer en vooral om tijdige gegevens over verdelingsvraagstukken rondom inkomen, bestedingen en vermogen (zowel van bevolkingsgroepen als van regio's), sociale uitsluiting, kwetsbare groepen en welzijn.
- Bij duurzaamheid worden met name meer gegevens gevraagd over luchtemissies, energieverbruik, grondstoffenverbruik, circulaire economie, water en het monitoren van ecosystemen.
- Daarnaast worden de nodige inspanningen gevraagd bij het verder verbeteren van de kwaliteit van de Europese statistiek in termen van vergelijkbaarheid en tijdigheid, en het versterken van de regionale en ruimtelijke dimensie, zoals het investeren in geo-informatie.

Daarbij geeft het CBS in haar Strategisch Meerjarenprogramma 2019-2023 aan dat wanneer het CBS extra werkzaamheden moet uitvoeren die voortvloeien uit nieuwe Europese wetgeving, het CBS zich voor de financiering hiervan zal richten tot het ministerie van EZK.

Weging opties 20% meer middelen

In deze paragraaf zijn een aantal beleidsopties naar voren gekomen waaraan meer middelen zouden kunnen worden besteed. De vraag is hoe deze beleidsopties gewogen kunnen worden. In tabel 2 in hoofdstuk 3 is weergegeven dat de uitgaven onder beleidsartikel 1 bestaan uit een aantal grote kostenposten, maar ook een aantal kleinere kostenposten. Indien er 20% meer uitgaven zouden kunnen worden gedaan dan gaat dat om een bedrag van circa € 45 miljoen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om dit bedrag te verdelen door elke bestaande afzonderlijke kostenpost met 20% te verhogen, waarbij ideeën kunnen worden gerealiseerd, zoals in deze paragraaf benoemd zijn.

Echter op grond van de beleidsdoorlichting is duidelijk geworden dat door de uitdijende Europese regelgeving meer uitgaven zullen moeten worden gedaan om daar aan te voldoen. De verdergaande digitalisering en de zorg voor een veilige digitale samenleving speelt daarin een grote rol. Daarom ligt het in de rede om eventuele intensiveringen vooral daarop te richten. Aanvullend onderzoek is nodig om te bepalen welke opties daarbij het meest doeltreffend en doelmatig zijn.

Uit de begroting van het ministerie van EZK voor beleidsartikel 1 goed functionerende economie en markten voor de komende jaren blijkt dat al extra gelden worden ingezet voor de EU-cofinanciering Digital Europe (2022, 2023 en 2024 elk jaar € 15 miljoen). Het Digital Europe Programma (DEP) is een nieuw programma binnen het Meerjarig Financieel Kader voor Europa om het innovatie & concurrentievermogen van de EU te verhogen en de strategische digitale capaciteiten te verstevigen. Dit is aanvullend aan het Horizon Europe Programma, dat zich meer richt op 'onderzoek en innovatie'. De voorgestelde prioriteiten binnen het programma zijn onder meer: Artificiële Intelligentie, Cybersecurity en Vertrouwen, Digitale vaardigheden voor gevorderden en European Digital innovation Hubs. Bij het uitbreiden van de uitgaven richting digitalisering is het van belang om goed na te gaan wat met die extra uitgaven bereikt dient te worden en hoe dat samenhangt met andere activiteiten op het gebied van digitalisering. Tenslotte is er nog sprake van een uitbreiding van het Europees statistisch werkprogramma. Dit zal wellicht voor het CBS extra werkzaamheden mee kunnen brengen, die mogelijk extra uitgaven vergen.

11 Conclusies en aanbevelingen

11.1 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Doel van een beleidsdoorlichting is het verantwoorden van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. In deze beleidsdoorlichting is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsartikel 1 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in de periode 2015-2020. De algemene doelstelling van het beleidsartikel luidt:

- Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie

De uitgaven aan instrumenten onder het beleidsartikel zijn in de beschouwde periode toegenomen van 200 miljoen euro in 2015 naar 228 miljoen euro in 2020. Het grootste deel van de uitgaven heeft betrekking op het CBS. Dat aandeel daalde van 76% in 2015 tot 67% in 2020. Het aandeel van het Agentschap Telecom in de totale uitgaven nam toe van 6% in 2015 naar 13% in 2020, Dit komt mede doordat het toezicht op uitvoering van de Metrologiewet en Waarborgwet in de beschouwde periode is overgegaan van Verispect naar het Agentschap Telecom. Het aandeel van PIANOo en TenderNed in de totale uitgaven bleef nagenoeg gelijk, namelijk 4,5% in 2015 en 4,7% in 2020.⁹¹

Algemeen oordeel

Zoals gebruikelijk bij een beleidsdoorlichting heeft Panteia de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten onder het beleidsartikel zoveel mogelijk beschouwd op basis van recente evaluaties. In de beleidsdoorlichting beschouwen we de periode 2015-2020. De beschikbare evaluaties die gebruikt zijn voor de beleidsdoorlichting zijn beoordeeld op de mate waarin de evaluatiemethode causale relaties tussen beleid en de effecten van beleid kan vaststellen. De beoordeling van de kwaliteit van het onderliggend evaluatiemateriaal vindt plaats aan de hand van de effectladder. De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De effectladder kent vijf niveaus die de hardheid van de gemeten resultaten aangeven (zie tabel 1). Verdere uitleg over de effectladder is opgenomen in paragraaf 1.4 van dit rapport.

In tabel 16 is per subdoelstelling een overzicht opgenomen van de relevante evaluaties die betrekking hebben op de periode van de beleidsdoorlichting 2015-2020. Daarbij is tevens de score op de effectladder weergegeven.

⁹¹ Door de overgang van PIANOo en TenderNed naar RVO waren de uitgaven in 2015 verdeeld over 'Opdracht PIANOo/TenderNed', RVO en DICTU. In 2020 waren alle uitgaven opgenomen onder RVO.

tabel 16 Beschikbare evaluaties per subdoelstelling met betrekking tot (een deel van) de periode 2015-2020 en de score op de effectladder

<i>Subdoelstelling/evaluatie</i>	<i>Jaar</i>	<i>Score Effectladder</i>
<i>Optimale mededinging bevorderen</i>		
Evaluatieonderzoek ACM	2020	4
Rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk	2019	3
Evaluatie Aanbestedingswet	2015	3
<i>Het behouden en versterken van de positie van de consument</i>		
Evaluatieonderzoek ACM	2020	4
<i>Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecommunicatie en post</i>		
Evaluatieonderzoek ACM	2020	4
Doorlichting Agentschap Telecom	2020	3
Evaluatie Programma Digital Trust Center	2020	3
Evaluatie Universele Postdienst	2017	3
Evaluatie van het Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang	2017	2
Onderzoek naar Digitale Etherradio (DAB+)	2016	2
Evaluatie van de Nota Frequentiebeleid	2015	2
<i>Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten</i>		
Evaluatie functioneren aangewezen instanties metrologie	2019	2
Evaluatie Raad voor Accreditatie	2016	3
<i>Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken</i>		
Wettelijke evaluatie CBS in feiten en cijfers	2016	2

*) Uitleg over de effectladder en de scores is opgenomen in paragraaf 1.4 van dit rapport.

Bron: Panteia

Gebleken is dat het aantal beschikbare relevante evaluaties beperkt is, waarbij een deel van de evaluaties ook slechts een (klein) deel van de beschouwde periode 2015-2020 betreft. Dit geldt onder andere voor het CBS, dat de grootste uitgavenpost binnen het beleidsartikel is.

Daar waar (recente) evaluaties ontbreken, is onder meer gekeken naar oudere evaluaties en is dit aangevuld met bijvoorbeeld materiaal uit jaarverslagen. Daarnaast zijn, om de lacunes op te vullen interviews gehouden met vijftig beleidsmedewerkers en stakeholders, die betrokken zijn bij het beleid onder beleidsartikel 1 op de EZK-begroting⁹². De open-interviews leverden aanvullende informatie op om de onderzoeksvragen te beantwoorden over de werking van een instrument, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en recente en toekomstige ontwikkelingen. Verder is met geïnterviewden nagegaan wat er met aanbevelingen is gedaan uit eerdere

⁹² Het betreft hier diverse accounthouders en dossierhouders van het ministerie van EZK op de beleidsterreinen vallend onder beleidsartikel 1, alsmede vertegenwoordigers van PIANOo, TenderNed, NEN, de Raad voor Accreditatie, Agentschap Telecom en de Autoriteit Consument en Markt.

evaluaties en hoe de activiteiten zich hebben ontwikkeld in de niet-geëvalueerde periode.

In het algemeen kan voor de meeste terreinen binnen het beleidsartikel niet hard op basis van uitgevoerde evaluaties worden geconcludeerd dat het beleid en de inzet van instrumenten onder het beleidsartikel doeltreffend en doelmatig zijn. Daarvoor is het aantal beschikbare evaluaties te beperkt en/of is de periode waarover de evaluatie gaat te beperkt. Uit de aanvullende gesprekken is wel een indruk ontstaan dat over het algemeen doeltreffend en doelmatig wordt gewerkt binnen het beleidsartikel en dat het beleid en de instrumenten bijdragen aan het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten en voor een goed functionerende economie. Maar dit kan over het algemeen niet worden onderbouwd op basis van recent uitgevoerde evaluaties.

Hierbij is het van belang op te merken dat de uitgaven relatief beperkt zijn. Het zijn vooral de wetgevende kaders die, mits nageleefd, bijdragen aan het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten en voor een goed functionerende economie. De uitgaven hebben vooral betrekking op toezicht, uitvoering en voorlichting. Als voorbeeld kan gekeken worden naar de Mededingingswet. Hierin staan regels die ervoor zorgen dat er eerlijke concurrentie plaatsvindt op markten en dat markten daarmee goed werken. De ACM houdt toezicht op de naleving van die regels. Dit toezicht waarborgt dat de Mededingingswet wordt nageleefd en dus bijdraagt aan de goede werking van markten.

Verder dient te worden opgemerkt dat de context in de periode 2015-2020 is veranderd. Er zijn belangrijke ontwikkelingen gaande zoals aandacht voor andere publieke belangen (dan alleen het marktbelang), duurzaamheid, klimaat, geopolitiek, digitalisering, e.d. Deze hebben consequenties voor het beleid en de inzet van instrumenten onder het beleidsartikel. Op veel van deze aspecten wordt reeds duidelijk geacteerd. Uit documenten en uit gesprekken is gebleken dat de ontwikkelingen aandacht krijgen. Er wordt over nagedacht en er worden concrete stappen gezet. Of dat voldoende is kan niet op basis van recent uitgevoerde evaluaties worden vastgesteld. De doeltreffendheid en doelmatigheid zijn in de meeste gevallen (nog) niet geëvalueerd.

Hierna wordt ingegaan op de conclusies ten aanzien van de verschillende beleidsterreinen binnen het beleidsartikel.

Optimale mededinging bevorderen

De Mededingingswet inclusief het toezicht op naleving hiervan door de ACM en het aanbestedingskader (Aanbestedingswet 2012, PIANOo, TenderNed en Commissie van Aanbestedingsexperts) zijn gericht op het bevorderen van optimale mededinging. De uitgaven voor het betreffende instrumentarium binnen het beleidsartikel betroffen in 2020 ruim 0,6 miljoen voor de ACM en 10,8 miljoen voor PIANOo en TenderNed. De uitgaven aan de ACM betreffen de uitgaven voor het bestuur van de ACM. De overige uitgaven vallen niet onder beleidsartikel 1, maar onder beleidsartikel 40, en bedroegen in 2020 69,5 miljoen euro. De uitgaven aan de Commissie van Aanbestedingsexperts zijn zeer beperkt en vallen niet onder beleidsartikel 1.

De Mededingingswet en het toezicht van de ACM op de naleving van de Mededingingswet zijn doeltreffend. De Mededingingswet en het toezicht door de ACM (zowel het optreden tegen overtredingen als de 'afschrikwekkende' werking)

voorkomen in belangrijke mate dat marktpartijen kartelafspraken maken of een economische machtspositie misbruiken of dat te sterke concentraties ontstaan op markten. Zonder Mededingingswet en zonder toezicht zou concurrentie op markten (sterk) beperkt worden door marktpartijen. De Mededingingswet en het toezicht van de ACM zijn daarom een belangrijke waarborg voor eerlijke concurrentie op markten en daarmee op goed functionerende markten. In een evaluatie van de ACM in 2020 is geconcludeerd dat het toezicht van de ACM doeltreffend en doelmatig is.

Overheden zijn met hun grote inkoopvolumes een grote marktpartij. Om efficiënt in te kunnen kopen en goede prijskwaliteitverhoudingen te kunnen realiseren bij de inkoop is het van belang dat er sprake is van eerlijke concurrentie tussen aanbieders. Het aanbestedingskader is in het leven geroepen om dit te realiseren. Het aanbestedingskader betreft de Aanbestedingswet 2012, PIANOo, TenderNed en Commissie van Aanbestedingsexperts. Met uitzondering van de evaluatie van de Commissie van Aanbestedingsexperts in 2019 zijn er voor het aanbestedingskader geen recente evaluaties beschikbaar. Derhalve kan niet op basis van recent uitgevoerde evaluaties geconcludeerd worden dat het aanbestedingskader doeltreffend en doelmatig is. Echter, zonder de Aanbestedingswet zouden aanbestedende instanties niet verplicht zijn om opdrachten open te stellen voor concurrentie, waardoor ook de toegang voor bedrijven tot overheidsopdrachten zou worden beperkt. Op basis van gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten is wel de indruk ontstaan dat de Aanbestedingswet 2012, PIANOo (professionalisering van het aanbesteden) en TenderNed (aanbestedingsplatform) hebben bijgedragen aan verbetering van de mededinging en aan vermindering van de administratieve lasten voor ondernemers. Alleen de doeltreffendheid van de CvAE bleek volgens de evaluatie in 2019 onvoldoende. Inmiddels zijn door het ministerie plannen opgesteld om de doeltreffendheid van de CvAE in de komende jaren te verbeteren.

Het behouden en versterken van de positie van de consument

Consumenten zijn belangrijke marktpartijen. Ze zijn echter veelal klein ten opzichte van de aanbieders, waardoor hun positie op de markt zwak is. Het consumentenbeleid en het toezicht door de ACM zijn bedoeld om de positie van de consument op markten te versterken. Een sterkere en goed geïnformeerde consument draagt bij aan het beter functioneren van markten. Het toezicht door de ACM en de consumentenvoorlichting door de ACM (met name Consuwijzer) hebben in de beschouwde periode bijgedragen in het beter informeren van consumenten en aan het beschermen van de consument. In een evaluatie van de ACM in 2020 is geconcludeerd dat het toezicht van de ACM doeltreffend en doelmatig is.

Goede en betrouwbare netwerken en markten voor telecomcommunicatie en post

De digitale infrastructuur in Nederland is van een hoog niveau. Kwalitatief hoogwaardige verbindingen met een goede dekking zijn algemeen beschikbaar, consumenten hebben ruime keuze en de rechten van consumenten zijn gewaarborgd. De veiligheid en betrouwbaarheid van de netwerken is in orde. Daarmee kan gesteld worden dat het telecomcommunicatiebeleid over het algemeen doeltreffend functioneert. Uit evaluaties blijkt dat uitgangspunten en instrumenten uit het frequentiebeleid in algemene zin hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen, dat de ACM doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd in de periode 2015-2020 en dat het functioneren van het AT positief beoordeeld kan worden.

Uit evaluatie blijkt dat het digitaliseringsbeleid van de etherradio heeft bijgedragen aan de uitrol van die netwerken. Voordat er volledig wordt overgeschakeld op digitale

radio is er sprake van een overgangsfase, waarin digitale en analoge etherradio naast elkaar bestaan. Om de digitalisering te bevorderen is er bovendien in 2017 voor gekozen om vergunningen te verlengen en niet opnieuw te verdelen. Deze keuzes leiden tot (tijdelijke) ondoelmatigheden, die echter beschouwd kunnen worden als een noodzakelijke stap om in de toekomst een doelmatiger frequentiegebruik te realiseren.

Het DTC is er over het algemeen goed in geslaagd om het bereik te vergroten, wat een noodzakelijke voorwaarde is om doeltreffend te kunnen zijn. Het effect van DTC is lastiger te bepalen. Uit de begin 2020 gepubliceerde evaluatie blijkt wel dat gesprekspartners de manier waarop het DTC zich in korte tijd heeft ontwikkeld waarderen. Daarbij wordt vaak benadrukt dat het DTC relatief klein is in verhouding tot de grote doelgroep die zij bedienen. Op basis van die beperkte omvang kan ook een kanttekening geplaatst worden bij de (potentiële) doeltreffendheid van het DTC. Uit de evaluatie blijkt weliswaar dat DTC goed werk levert, maar de vraag is hoeveel impact een relatief klein DTC kan hebben in een wereld waarin digitale dreiging alsnog toeneemt.

De evaluatie van de UPD concludeerde dat de kwaliteit van de UPD-dienstverlening op niveau is, dat de kwaliteitsindicatoren aan de normen voldoen en dat er geen opvallende bevindingen zijn met betrekking tot de klanttevredenheid, evenmin zijn er klachten over de dienstverlening. Het beleid is doeltreffend met betrekking tot de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de postvoorziening voor iedereen. De beleidskeuzes hebben er wel toe geleid dat concurrentie op het deel van de postmarkt dat buiten de UPD valt kleiner is geworden. Echter gezien de bewuste keuze het doel van concurrentiebevordering ondergeschikt te maken aan (andere) publieke belangen, met name het betaalbaar houden van de UPD en bescherming van de positie van werkenden, kan geconcludeerd worden dat het hoofddoel, een betaalbare en toegankelijke postvoorziening voor iedereen in Nederland bereikt is. Voor het bereiken van dat doel is geen financiering uit publieke middelen ingezet, in tegenstelling tot in andere Europese landen.

Minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten

Op het terrein van minimale informatie-asymmetrie en transactiekosten worden op grond van beleidsartikel 1 rijksbijdragen door het ministerie van EZK besteed aan de Metrologiewet (inclusief VSL, rol aangewezen diensten en Verispect/AT), de Waarborgwet (inclusief Verispect/AT), NEN en de Raad voor Accreditatie. Deze komen hierna achtereenvolgend aan bod.

VSL is op grond van de **Metrologiewet** aangewezen als nationaal instituut voor de meetstandaarden. Voor wat betreft VSL is er geen externe evaluatie uitgevoerd waaruit de doelmatigheid of doeltreffendheid van VSL kan worden afgeleid. Qua doeltreffendheid zijn er ook geen cijfermatige (kwantitatieve) indicatoren. Op het gebied van het beheren van meetfaciliteiten zijn er echter wel jaarlijks tussentijdse en eindrapportages over het functioneren van meetfaciliteiten binnen tolerantiegrenzen. Als dat niet goed is dan blijkt dat uit deze rapportages. Daarnaast is er de RvD die gedurende het jaar contact heeft met de experts van VSL over beheer en research en een signaleringsfunctie heeft als er iets misgaat. Binnen de Europese structuur is de governance dusdanig dat VSL moet blijven voldoen aan de prestatieniveaus die horen bij de meetstandaarden die ze onderhouden. Dat gebeurt door middel van rapportages, deelname aan ringonderzoeken en audits. Daarover wordt door VSL en RvD teruggerapporteerd aan het ministerie van EZK. Ook binnen het Europese onderzoeksprogramma is een rapportagestructuur van realisatie versus planning

geborgd. De nationale meetstandaarden moeten goed aansluiten bij de behoeften van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarover gaan ook de evaluaties van de Raad van Deskundigen voor de Nationale Meetstandaarden. Op deze wijze bevordert de RvD de doeltreffendheid van VSL. Ten aanzien van VSL wordt de doelmatigheid gevolgd aan de hand van afspraken via de jaarlijkse goedkeurende accountantsverklaring. Door nationale meetstandaarden te ontwikkelen en te beheren en hier internationaal afspraken over te maken, schept de overheid de basis voor een goed functionerende economie en markten.

Uit de Evaluatie van het functioneren van aangewezen instanties Metrologiewet door Kwinkgroep⁹³ kan worden afgeleid dat de aangewezen instanties hun taken over het algemeen doeltreffend uitvoeren. Er is onderzoek gedaan naar de tariefontwikkeling bij de aangewezen instanties en er is gekeken naar de veranderingen en innovaties in de werkprocessen van aangewezen instanties die hebben geresulteerd in besparingen. Er heeft dus geen volledige beoordeling van doelmatigheid plaatsgevonden, waardoor een overkoepelend oordeel over doelmatigheid in de evaluatie niet kon worden gegeven.

Vanaf 2016 is het toezicht op de Metrologie en Waarborg door Verispect bij Agentschap Telecom terechtgekomen. Specifiek op het toezicht van AT op de metrologie is geen evaluatie gehouden. In 2020 is er wel een brede doorlichting geweest van AT zonder dat daar specifiek is ingegaan op de Metrologie en Waarborg. Daarmee kan vooralsnog geen uitspraak gedaan worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht van AT op de metrologie.

Er zijn twee waarborginstellingen, namelijk Edelmetaal Waarborg Nederland en WaarborgHolland die op grond van de **Waarborgwet** functioneren als privaatrechtelijk deeltijd-ZBO's / rechtspersonen met een wettelijke taak. De kwaliteit wordt gewaarborgd op basis van accreditatie door de RvA (volgens de normen ISO/IEC 17025 (de criteria voor laboratoria)) en ISO/IEC 17020 (de criteria voor inspectie-instellingen). Eind 2022 wordt de evaluatie van het functioneren van de waarborginstellingen verwacht aan de hand waarvan meer over de doeltreffendheid van de waarborginstellingen kan worden aangegeven. AT oefent toezicht uit op de waarborginstellingen in het kader van de Waarborgwet. Het aantal afwijkingen is heel laag en de naleving is erg hoog. Er is dan ook geen aanleiding om meer handhaving in te zetten. Een uitdaging zijn wel de internetverkoop om daar grip op te krijgen.

NEN faciliteert het proces van normalisatie en brengt belanghebbenden in normcommissies bij elkaar om normen te ontwikkelen, begeleidt dit proces en beheert en publiceert de in Nederland geldende normen. Daarnaast geeft NEN informatie, cursussen en advies over normalisatie en (gebruik van) normen. NEN ontvangt op basis van beleidsartikel 1 een taakgerichte financiering (tafi) van het ministerie van EZK. Het verkregen budget maakt 2 à 3% uit van de totale omzet van NEN. Daarvoor worden werkzaamheden verricht als: voorlichting over normen, informeren van Nederlandse belanghebbenden over initiatieven van de Europese en mondiale normalisatie-instellingen en een deel wordt gebruikt voor contributies aan de Europese en mondiale normalisatie-instellingen.

In de periode 2015-2020 is NEN in relatie tot de tafi de eerste paar jaar vooral bezig geweest met de aanbevelingen uit de evaluatie. De laatste jaren is steeds meer opvolging gegeven aan het verhogen van de betrokkenheid van belanghebbenden via

⁹³ Evaluatie functioneren aangewezen instanties Metrologiewet, Kwink Groep, oktober 2019.

contacten met branches. Met name kan de informatie op een andere manier ontsloten worden en hoe kan de input van het MKB efficiënter georganiseerd worden?

Qua doelmatigheid is in de eerdere evaluatie vastgesteld in welke mate de resultaten van de taken 'Informeren' en 'Notificeren en controleren' van NEN in verhouding staan tot de bestede tijd en financiële middelen. Daarbij is geconstateerd dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het informeren van belanghebbenden met minder tijd en budget kan worden uitgevoerd. Ook de taakuitvoering van 'Notificeren en controleren' wordt als doelmatig beoordeeld. In de evaluatie is aangegeven dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het bekendmaken van nieuwe (ontwerp)normen met minder tijd en budget kan worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor het controleren van vervallen normen in regelgeving.

De **Raad voor Accreditatie** verkrijgt op basis van beleidsartikel 1 geld van het ministerie van EZK dat besteed wordt aan voorlichting, buitenlandse representatie in gremia (inclusief deelname aan de peer review van de EA) en consultancy voor ministeries. Het verkregen budget maakt 1 à 2% uit van de totale omzet van de RvA. Voor de periode van 2010 t/m 2015 is de RvA geëvalueerd door Kwink. Momenteel loopt de nieuwe evaluatie van de RvA, maar de resultaten daarvan komen pas aan het einde van 2021 beschikbaar. Afgemeten op de rijksbijdrage zijn er geen prestatie-indicatoren in relatie tot doelmatigheid en doeltreffendheid van de RvA. De meeste controles zijn financieel. Er zijn overigens weinig tot geen klachten over het functioneren van de RvA. Op grond van de toetsingscriteria is in de eerdere evaluatie van de RvA vastgesteld dat de RvA zijn (wettelijke) taken gedurende de evaluatieperiode op doeltreffende wijze heeft uitgevoerd. Ook over de doelmatigheid kan nog geen uitspraak gedaan worden op basis van een recente evaluatie. In de eerdere evaluatie is geconstateerd dat de RvA op doelmatige wijze invulling gegeven heeft aan zijn (wettelijke) taken. Binnen de RvA zijn er voldoende voorzieningen die bijdragen aan kostenbeheersing en aan doelmatige besteding van middelen. De begroting en tarieven worden jaarlijks voorgelegd aan de gebruikersraad. De gebruikersraad is een statutair vastgelegd adviespanel dat uit vertegenwoordigers van directe RvA-klanten bestaat.

Voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken

Uit de evaluatie van het CBS in de periode 2010-2015, blijkt dat gebruikers uitermate tevreden zijn over de kwaliteit van de CBS-statistieken en diensten. De strategische afwegingen van het CBS, zoals geformuleerd in meerjarenprogramma's en de strategische agenda, geven invulling aan het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. De meerjarenprogramma's worden door het CBS praktisch vertaald in jaarlijkse werkprogramma's, waarin concrete werkzaamheden voor het komende jaar zijn opgenomen. Het CBS lijkt bovendien doeltreffend te zijn geweest in het verder reduceren van administratieve lasten, door steeds meer gegevens via registers op te vragen en te innoveren in de wijze van uitvraag bij bedrijven.

In relatie tot doeltreffendheid kunnen over 2015-2020 geen uitspraken gedaan worden door het ontbreken van een wettelijke evaluatie van het CBS over de periode 2015-2020. Wel zijn veel zaken opgepakt die in de eerdere evaluatie 2010-2015 zijn aanbevolen. De informatie van het CBS draagt bij aan het goed functioneren van zowel de democratie als de economie.

Volgens de evaluatie van het CBS in de periode 2010-2015 is het CBS veel doelmatiger geworden. Onder doelmatigheid wordt daarin verstaan of het CBS zijn taken op een efficiënte manier heeft uitgevoerd. Het betreft hier de verhouding tussen middelenbesteding (bijvoorbeeld fte, kosten) en de realisatie van de wettelijke taken. De bedrijfsopbrengsten van het CBS zijn per saldo gedaald. Dit door de lagere bijdrage van het ministerie van EZK, die het gevolg was van taakstellingen van het kabinet. Als reactie op de dalende bedrijfsopbrengsten heeft het CBS de bedrijfslasten gereduceerd. Hiertegenover staat dat de statistiekproductie voor de wettelijke taken nagenoeg constant is gebleven, met behoud van de kwaliteit van statistieken. De doelmatigheid van het CBS is volgens de evaluatie als gevolg hiervan verbeterd. Ook in de periode 2015-2020 zijn er taakstellingen vanuit het ministerie geweest. De kosten van het CBS voor het basisprogramma zijn aanzienlijk gedaald in de periode 2017-2020 vergeleken met 2015-2016. In relatie tot doelmatigheid kunnen over 2015-2020 geen uitspraken gedaan worden door het ontbreken van een wettelijke evaluatie van het CBS over de periode 2015-2020.

Beleidsopties 20% minder middelen en 20% meer middelen

Bij de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is het een vereiste om bij een beleidsdoorlichting aan te geven welke beleidsopties er mogelijk zijn in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (minus circa 20% van de middelen op het beleidsartikel). In dit onderzoek heeft het ministerie van EZK een voorstel gedaan voor scenario's voor de besparingsvariant (overzicht op welke posten de besparing plaatsvindt). Daarbij heeft het ministerie van EZK een toelichting gegeven wat de besparingen voor gevolgen hebben op de gemaakte keuzes en de juridische consequenties daarvan. Panteia is tijdens de interviews ook ingegaan op beleidsopties over significant 20% minder middelen. De belangrijkste conclusie is dat in veel gevallen een besparing van 20% conflicteert met de juridische verplichtingen die het ministerie van EZK is aangegaan (op grond van bijvoorbeeld langer lopende contracten of Europese regelgeving). Daarnaast geven partijen zonder uitzondering aan dat daarbij dusdanig kernactiviteiten worden geraakt, dat verplichtingen niet kunnen worden nagekomen en dat daarmee de realisatie van de doelen van goed functionerende markten en een goed functionerende economie sterk negatief wordt beïnvloed. Daarmee is de voorgestelde besparingsvariant niet realistisch. We merken hierbij op dat wellicht kleinere besparingen mogelijk zijn, maar dat de onderliggende rapportages onvoldoende handvatten bieden om hier uitspraken over te doen. Een analyse van dergelijke mogelijkheden maakt overigens geen deel uit van deze beleidsdoorlichting en daarom kunnen daarover in het kader van deze beleidsdoorlichting ook geen uitspraken worden gedaan.

Verder is op verzoek van het ministerie van EZK door Panteia verkend welke beleidsopties er zouden kunnen zijn uitgaande van significant meer middelen (plus circa 20%). De verkenning van significant meer middelen is uitgevoerd met gebruikmaking van de documentenanalyses, evaluaties en interviews. Ingeval er 20% meer middelen beschikbaar zouden komen dan zou het een mogelijkheid kunnen zijn om elke bestaande afzonderlijke kostenpost met 20% te verhogen, waarbij ideeën kunnen worden gerealiseerd, zoals in paragraaf 10.3 zijn benoemd. Echter op grond van de beleidsdoorlichting is duidelijk geworden dat door de uitdijende Europese regelgeving meer uitgaven zullen moeten worden gedaan om daar aan te voldoen. De verdergaande digitalisering en de zorg voor een veilige digitale samenleving speelt daarin een grote rol. Daarom ligt het in de rede om eventuele intensiveringen vooral daarop te richten. Aanvullend onderzoek is nodig om te bepalen welke opties daarbij het meest doeltreffend en doelmatig zijn.

Uit de begroting van het ministerie van EZK voor beleidsartikel 1 goed functionerende economie en markten voor de komende jaren blijkt dat al extra gelden worden ingezet voor de EU-cofinanciering Digital Europe (2022, 2023 en 2024 elk jaar € 15 miljoen). De voorgestelde prioriteiten binnen het programma zijn onder meer: Artificiële Intelligence, Cybersecurity en Vertrouwen, Digitale vaardigheden voor gevorderden en European Digital innovation Hubs. Bij het uitbreiden van de uitgaven richting digitalisering is het van belang om goed na te gaan wat met die extra uitgaven bereikt dient te worden en hoe dat samenhangt met andere activiteiten op het gebied van digitalisering. Tenslotte is er nog sprake van een uitbreiding van het Europees statistisch werkprogramma. Dit zal wellicht voor het CBS extra werkzaamheden mee kunnen brengen, die mogelijk extra uitgaven vergen.

11.2 Aanbevelingen

Beleidsvelden en de algemene doelstelling

De algemene doelstelling van beleidsartikel 1 luidde in de periode 2015-2020: 'Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie'. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is deze doelstelling erg breed. Dat geldt vooral voor het deel 'goed functionerende economie'. Een goed functionerende economie is een doelstelling die voor het gehele ministerie van Economische Zaken en Klimaat geldt en ook voor andere ministeries. Om de algemene doelstelling meer specifiek te maken zou te overwegen zijn deze te beperken tot 'het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten' (hetgeen bijdraagt aan een goed functionerende economie). Een belangrijk deel van wat nu onder het beleidsartikel valt past hier goed onder, namelijk het beleid ten aanzien van mededinging, consument, aanbesteden, waarborg en metrologie. Het 'voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken' draagt zeker ook bij aan het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten en ook aan het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie. Maar het doel van het CBS is breder en anders dan goed functionerende markten en een goed functionerende economie. Namelijk het leveren van betrouwbare statistische informatie en data in relatie tot maatschappelijke vraagstukken. Het CBS past dan ook niet goed onder het beleidsartikel en onder de algemene doelstelling. Voor het beleidsveld 'digitalisering' geldt in wezen hetzelfde. Het digitaliseringsbeleid draagt niet alleen bij aan goed functionerende markten en een goed functionerende economie, maar draagt ook bij aan een goed functionerende (digitale) samenleving. De structuur van begrotingen en beleidsartikelen heeft weliswaar voordelen, maar een aantal opgaven is artikeloverstijgend of zelfs begrotingoverstijgend.

Door de diversiteit in beleidsvelden binnen het beleidsartikel is het de vraag of een eenduidige algemene doelstelling wel mogelijk is. Uiteraard kan worden overwogen om beleidsvelden onder een ander of een nieuw beleidsartikel te plaatsen of bij een ander ministerie onder te brengen. Dit leidt mogelijk tot dezelfde knelpunten om een passende algemene doelstelling te vinden of het leidt tot meer beleidsartikelen. Indien alle beleidsvelden onder het beleidsartikel gehandhaafd blijven, zou een meer pragmatische oplossing zijn om een driedeling in de algemene doelstelling aan te brengen, zoals:

- Het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten,
- Het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende digitale samenleving,
- Het voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistieken.

De keuze voor een driedeling doet beter recht aan de verschillende beleidsvelden binnen het beleidsartikel. Daarnaast biedt het betere mogelijkheden om scherpere en concretere doelstellingen te formuleren, een passende beleidstheorie op te stellen en de resultaten van het beleid beter te monitoren.

Bij het onderdeel 'Het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten' kan ook het beleid met betrekking tot de interne markt meegenomen worden dat nu geen onderdeel uitmaakt van de huidige beleidsdoorlichting van beleidsartikel 1. Dit draait om het waarborgen en versterken van de vrijheden op de interne markt, de EU. Het doel van dit beleid is het creëren en in stand houden van een open interne markt. Het gaat daarbij specifiek om subdoelen en instrumenten als:

- De inzet van Nederland als lidstaat in de EU als het gaat om het bevorderen van een open en weerbare interne markt door Europese inzet⁹⁴ en SOLVIT Nederland⁹⁵.
- Het bevorderen van het vrije verkeer van diensten (en gereguleerde beroepen) via de Dienstenwet, de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs (Nuffic) en het Interne Markt Informatiesysteem (IMI).
- Het bevorderen van het vrije verkeer van goederen via het Verbindingsbureau.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet als geheel zijn niet eenvoudig te meten. Wel is het, tot op zekere hoogte, meetbaar of onderdelen daarvan op EU-niveau overgenomen worden. Daarnaast is het relevant dat de Europese Commissie dit jaar een eerste jaarlijks intern marktrapport uitgebracht heeft met economische informatie over het functioneren daarvan. De inzet én uitkomst van de overige instrumenten is wel te meten, aangezien deze specifieke opdrachten geven c.q. kennen.

Doelstellingen

In de algemene doelstelling, maar ook in de toelichting bij de algemene doelstelling en bij de subdoelstellingen, komen begrippen voor als 'goed functionerend', 'optimaal', 'effectief', etc. Nergens wordt echter uitgewerkt wanneer iets 'goed functionerend', 'optimaal', 'effectief', etc. is. Het verdient aanbeveling om de doelstellingen concreter uit te werken. Niet alleen biedt dat betere handvatten om gericht beleid te maken en te onderbouwen. Het schept ook betere mogelijkheden om resultaten te monitoren en te evalueren.

In de rapportage is verschillende keren aan de orde gekomen dat er ontwikkelingen zijn die invloed hebben op de doelstellingen van het beleid. De meest in het oog springende ontwikkelingen zijn de digitalisering, de invloed van publieke belangen (waaronder duurzaamheid), klimaat, geopolitiek, etc. Dit heeft invloed op het formuleren en uitwerken van de doelstellingen. Bij digitalisering kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het effect van platforms op goed functionerende markten. Ook het meenemen van publieke belangen in het beleid en de uitvoering daarvan heeft invloed op de definitie van goed werkende markten. Bij het bepalen van wat een goed functionerende markt is kunnen bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelstellingen worden meegenomen bij het bepalen wat 'goed' is. Hier liggen veelal politieke keuzes aan ten grondslag. Bij de uitwerking van de doelstellingen is het aan te bevelen dergelijke ontwikkelingen mee te nemen en periodiek (bijvoorbeeld) jaarlijks te herijken.

⁹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2703.html>.

⁹⁵ https://ec.europa.eu/solvit/index_nl.htm.

Beleids Theorie

Het voorgaande over het vaststellen van de doelstellingen en de uitwerking daarvan heeft ook consequenties voor de beleidstheorie. De genoemde driedeling en de benodigde nadere uitwerking van de doelstellingen leidt automatisch ook tot aanpassing van de beleidstheorie. Wij bevelen aan op korte termijn na te denken over aanpassing van de doelstellingen en de beleidstheorie en deze opnieuw vorm te geven, zodat een volgende beleidsdoorlichting of periodieke rapportage kan plaatsvinden op basis van een goed doordachte beleidstheorie.

Monitoring en prestatie-indicatoren

Monitoring van de output en outcome komt momenteel niet in alle beleidsvelden in dezelfde mate voor. Daarnaast is de link met de doelstellingen niet altijd even helder. Wanneer, zoals hiervoor is aanbevolen, doelstellingen beter zijn uitgewerkt en geconcretiseerd wordt het ook beter mogelijk om gerichte prestatie-indicatoren vast te stellen en deze te monitoren. Niet alleen kan het beleid hier beter mee worden gemonitord, maar het biedt ook mogelijkheden om de vinger aan de pols te houden of doelstellingen en beleidstheorie nog up-to-date zijn.

Het verdient aanbeveling dat het ministerie van EZK nadenkt over het concreter formuleren van doelen, het operationaliseren ervan in meetbare indicatoren (bij voorkeur op basis van al beschikbare informatie, zoals in de Monitor Nederland Digitaal) en het vaststellen van streefwaarden. Dit is een complexe exercitie, zeker als het gaat om digitaliseringsbeleid. Vaak spelen bij digitaliseringsthema's een veelheid aan publieke belangen tegelijkertijd, waardoor het lastig is betekenisvolle indicatoren en streefwaarden op te stellen. De werkwijze bij het Europese Digitaal Kompas 2030 kan voor sommige onderdelen wellicht als voorbeeld dienen. Niet alleen heeft men er daar voor gekozen om concrete meetbare doelen te stellen, bij het vaststellen van streefwaarden en indicatoren is al rekening gehouden met de beschikbaarheid van databronnen, zodat al vooraf duidelijk is op welke wijze de voortgang gemonitord kan worden. Belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de scope van het Digitaal Kompas beperkter is dan de NDS.

Evalueren en digitaliseringsbeleid

Tijdens de beleidsdoorlichting is gebleken dat verschillende instrumenten lange tijd niet zijn geëvalueerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor PIANOo en TenderNed. Daarnaast zijn er evaluaties van instrumenten die momenteel lopen of op korte termijn worden opgestart, zoals RvA en CBS. Dat betekent dat over deze instrumenten voor deze beleidsdoorlichting geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor een goede volgende beleidsdoorlichting of periodieke rapportage helpt het enorm wanneer van alle instrumenten recente evaluaties beschikbaar zijn. Wij bevelen dan ook aan om de planning van evaluaties op de afzonderlijke onderliggende beleidsonderdelen zo goed mogelijk af te stemmen op de geplande beleidsdoorlichting, zodat deze evaluaties voor de beleidsdoorlichting gebruikt kunnen worden.

Met betrekking tot de Nederlandse Digitaliseringsstrategie is het voor een goede evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid noodzakelijk dat er duidelijke doelen geformuleerd zijn. Andere belangrijke stappen zijn het beschrijven van de (noodzaak voor) de rol van de overheid en de wijze waarop het beleid wordt geacht bij te dragen aan het bereiken van de doelen. Het opstellen van een beleidstheorie per thema, met een doelenboom/effectketen van input tot impact zoals ook gebruikt in hoofdstuk 2 van dit rapport, biedt kaders om het beleid inzichtelijk te maken en goed te kunnen

evalueren. Het opstellen van een beleidstheorie kan tevens helpen bij het vaststellen van indicatoren op verschillende niveaus.

Volgende beleidsdoorlichting

In het voorgaande is aanbevolen om bij de doelstelling een driedeling toe te passen. Voor een volgende beleidsdoorlichting is het dan ook aan te bevelen om deze driedeling te hanteren. Dat kan betekenen dat de drie beleidsvelden apart worden doorgelicht of dat in de beleidsdoorlichting de drie beleidsvelden los van elkaar worden beschouwd.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Ministerie van EZK/Directie Mededinging en Consumenten:

Geert Moelker (voorzitter tot 22 september 2021)
Angela van Diejen (voorzitster vanaf 22 september 2021)
Upton van der Vliet (secretaris tot 28 april 2021)
Daan Martens (secretaris van 28 april tot 22 september 2021)
Bas Willigenburg (secretaris vanaf 22 september 2021)

Ministerie van EZK/Directie Algemene Economische Politiek:

Victor Joosen
Anouk Roethof
Frans Suijker (vervanger Victor Joosen in begeleidingscommissie op 28 april 2021)
Marijke Bos (vervangster Victor Joosen in begeleidingscommissie op 9 juni 2021)

Ministerie van EZK/Directie Digitale Economie:

Heleen Uijt de Haag
Maartje Beltman

Ministerie van EZK/Directie Financieel-Economische Zaken:

Peter Wagenmaker
Henk Niepoth
Wouter Panneman

Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën:

Roel Harkema
Daphne Hubert

Ministerie van LNV:

Henk Massink

Onafhankelijke deskundigen:

Anna Gerbrandy (Universiteit Utrecht)
Paul Timmers (IIVII B.V.)