

Vergaderjaar 2007–2008

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 346

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2008

Naar aanleiding van het plenair debat over marktwerkingsbeleid op 31 mei 2007 hebben de leden Ten Hoopen, Ortega-Martijn en Crone een motie ingediend (Kamerstukken 2006–2007, 24 036 nr. 334) waarmee zij vroegen om voorafgaande toetsing van wetsvoorstellen op verwachte gevolgen van marktwerving voor betaalbaarheid, kwaliteit, toegankelijkheid, efficiëntie van de dienstverlening, milieu en de totale werkgelegenheid middels een zogenaamde markteffectentoets.

Bij deze zet ik uiteen hoe ik aan uw motie gevolg beoog te geven. Zoals toegezegd in mijn brief van 18 februari 2008 over het onderzoek marktwerkingsbeleid (Kamerstukken 2007–2008, 24 036 nr. 343) heb ik de lessen uit het onderzoek marktwerkingsbeleid daarbij toegepast. Mede gezien de bestaande initiatieven op het gebied van het verminderen van regeldruk en het stroomlijnen van de bestaande voorafgaande toetsen bij voorgenomen regelgeving, heb ik ervoor gekozen om uitvoering te geven aan de motie Ten Hoopen c.s. middels een verdieping op onderdelen van de bedrijfseffectentoets.

Ik wijd in het volgende uit op mijn overwegingen bij het bepalen van focus en locus van de markteffectentoets. Daarbij ga ik in op aansluiting bij het bestaande kader van voorafgaande toetsing van voorgenomen regelgeving, en op de manier waarop de markteffectentoets in de praktijk zal worden uitgevoerd. Ik eindig met een uiteenzetting over het in ontwikkeling zijnde integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving.

De focus van de markteffectentoets

De motie Ten Hoopen c.s. verzoekt om voorafgaande toetsing van voorgenomen regelgeving op de verwachte gevolgen van marktwerving voor de betaalbaarheid, kwaliteit, toegankelijkheid, efficiëntie van de dienstverlening, milieu en de totale werkgelegenheid. Daarbij dient als overweging dat beslissingen over marktwerving een afweging van verschillende belangen inhouden, en dat marktwerving alleen wenselijk is als de kwali-

teit van dienstverlening aan burgers gewaarborgd is, consumenten voldoende toegang hebben tot dienstverlening, en de dienstverlening tegen een gunstige prijs tot stand komt. Andere publieke belangen zoals veiligheid, gezondheid en leveringszekerheid/beschikbaarheid en milieu moeten geborgd zijn.

Het tijdig en nauwgezet in kaart brengen van de mogelijke effecten van voorgenomen beleid en wetgeving is een essentieel onderdeel van het beleids- en besluitvormingsproces. Men kan immers niet tot adequaat beleid komen als men op voorhand niet inschat welk instrument het meest passend is gezien het beleidsveld en de betrokken actoren, welke gevolgen uit de beleidskeuze zullen voortkomen, of het voorgenomen beleid doeltreffend zal zijn en bij wie de eventuele kosten of baten zullen neerslaan.

In de uitwerking van relevante deelvragen binnen een markteffectentoets is gebruik gemaakt van het recente onderzoek naar marktwerkingsbeleid. In dat onderzoek (Tweede Kamer 2007–2008, 24 036 nr. 344) is in kaart gebracht hoe veranderingen in marktwerking (in termen van gewijzigde marktstructuur en /of gedragingen van marktpartijen op de markt) in verband konden worden gebracht met uitkomsten op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van (semi)publieke diensten.

Het onderzoek specificeerde lessen voor nieuw marktwerkingsbeleid, die onder andere wezen op het belang dat consumenten (of, namens hen, de overheid) hun vraag effectief kunnen uitvoeren en dat bedrijven onder invloed van concurrentiedruk effectief op de vraag kunnen inspelen. Expliciete aandacht voor de vraagzijde van de markt, en goed toezicht op het functioneren van de markt zijn van belang. En van wezenlijk belang is duidelijkheid over de beleidsdoelstelling, mogelijke beleidseffecten, en eventueel noodzakelijk flankerend beleid om randvoorwaarden te garanderen. Deelbelangen moeten inzichtelijk worden gemaakt zodat een goede belangenafweging kan worden gemaakt.

De markteffectentoets beoogt de inzichten uit het onderzoek te adresseren bij toekomstig marktwerkingsbeleid. Daartoe nodigt de markteffectentoets uit tot het geven van een uiteenzetting over:

- de reden dat wordt gekozen voor beleid dat aangrijpt bij de werking van de markt
- de manier waarop het beleid leidt tot een verandering in de marktstructuur en/of de gedragingen van marktpartijen
- een inschatting van de manier waarop de veranderde marktstructuur en/of gedragingen van marktpartijen bijdragen aan uitkomsten op kwaliteit (basiskwaliteit, gebruikerstevredenheid, keuzebreedte), toegankelijkheid (beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid) en doelmatigheid van de (semi)publieke diensten.
- een inschatting van de mogelijke doorwerking van de veranderde marktdynamiek op de sectorale ontwikkeling van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden en, voor zover mogelijk, op de economie-brede ontwikkeling van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden.

Op dezelfde wijze als waarop de marktdynamiek en resterende knelpunten in de marktwerking in kaart werden gebracht in het onderzoek marktwerkingsbeleid, nodigt de markteffectentoets uit tot het geven van een beschouwing op het functioneren van de aanbodkant en dat van de vraagkant van de markt, alsmede tot de mate van informatie-transparantie en de praktijk van goed contracteren (voor zover er sprake is van inkoop van een goed/dienst door een derde partij ten behoeve van de eindgebruiker).

De begrippen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid worden in eerste instantie geïnterpreteerd op dezelfde wijze als in het onderzoek naar marktwerkingsbeleid.

Dat betekent dat onder de noemer «kwaliteit» kan worden ingegaan op de verwachte ontwikkeling na beleidswijziging op een zekere (sectorspecifiek in te vullen) minimum- of basiskwaliteit, alsook over de verwachtingen ten aanzien van gebruikerstevredenheid, en over de mogelijkheid dat produkt-innovatie zich voordoet leidend tot toegenomen keuzebreedte. Afhankelijk van de sectorspecifieke situatie kunnen begrippen als veiligheid en gezondheid (die de motie Ten Hoopen c.s. noemt als te borgen publiek belang), als specifieke thema's onder de noemer kwaliteit worden uitgewerkt.

Onder de noemer «toegankelijkheid» nodigt de markteffectentoets uit tot een inschatting van de mogelijke doorwerking van het marktwerkingsbeleid op beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van de (semi)publieke dienst voor de gebruiker. Afhankelijk van de sector-specifieke situatie kan het begrip leveringszekerheid (die de motie Ten Hoopen c.s. noemt als te borgen publiek belang) als specifiek thema onder de noemer toegankelijkheid worden uitgewerkt.

Onder de noemer «doelmatigheid» kan een inschatting worden gegeven van te verwachten procesinnovatie leidend tot dalende productiekosten bij de voortbrengende partij, en/of tot kostenbesparingen door inkoopende overheden.

Ik heb me bij het uitwerken van de markteffectentoets beperkt tot bovenstaande punten en heb geen vraag opgenomen naar de ingeschatte doorwerking van beleid op het milieu. De reden daarvoor is dat ik de markteffectentoets beoogd nauw aan te sluiten bij de bestaande voorafgaande toetsen op voorgenomen regelgeving, waarover meer in het navolgende gedeelte. De bestaande milieueffectentoets maakt volwaardig deel uit van het bestaande gamma aan voorafgaande toetsen. Ik heb in de motie Ten Hoopen c.s. geen indicatie gelezen dat beoogd werd deze bestaande milieu-effectentoets aan te passen of uit te breiden.

De locus van de markteffectentoets

De motie Ten Hoopen c.s. nodigt uit tot het rapporteren over de uitkomsten van voorafgaande beleidsanalyse en effectinschatting middels enkele wezenlijke vragen die worden samengevat onder het begrip markteffectentoets.

In tegenstelling tot het beeld dat de term markteffectentoets oproept, heb ik afgezien van het introduceren van een opzichzelfstaande nieuwe toets. In het licht van bestaande initiatieven op het gebied van het verminderen van regeldruk en het stroomlijnen van de bestaande voorafgaande toetsen bij voorgenomen regelgeving, heb ik ervoor gekozen om uitvoering te geven aan de motie Ten Hoopen c.s. middels verdieping van twee vragen uit de Bedrijfseffectentoets. Dat licht ik toe als volgt.

Het bestaande kader van voorafgaande toetsing van voorgenomen regelgeving

Er bestaat reeds een gestructureerd proces om de beoogde en neveneffecten van voorgenomen wet- en regelgeving in beeld te brengen en zodoende een volledig geïnformeerde beslissing te nemen over ontwerp-regelgeving (wetten en AMvB's). Het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, een samenwerkingsverband van de ministeries van EZ, VROM en Justitie, begeleidt en controleert dit proces. Bij het inzichtelijk maken van mogelijke effecten, staat uniformiteit centraal. Daartoe ontwikkelde het Meldpunt een vaste procedure met een Quick Scan die vraagt naar de

onderbouwing van de instrumentkeuze, en die beoordeelt of voorafgaand aan de ministerraadsbehandeling van de voorgenomen regelgeving de bedrijfseffectentoets, milieueffectentoets of uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets dienen te worden uitgevoerd. In de aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 256) wordt naar bovengenoemde toetsen verwezen.

De Regiegroep Regeldruk ziet toe op het uitvoeren van de bedrijfseffectentoets door de afzonderlijke departementen en de opname van de resultaten daarvan in de Memorie van Toelichting bij ontwerpregelgevingen.

Vraagstelling bedrijfseffectentoets

De bedrijfseffectentoets behelst reeds twee vragen die uit hoofde van de Motie Ten Hoopen c.s. zullen worden verdiept c.q. van sturender toelichting zullen worden voorzien. Het betreft de vraag 8 : *Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de marktwerking?* En de vraag 9: *Wat zijn de sociaal-economische effecten van ontwerp-regelgeving (werkgelegenheid, loonkosten en dergelijke)?*¹

Na aanpassing zal de nieuwe vraag 8 luiden:

Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de werking van de markt?

Indien sprake is van toepassing van een of meerdere van de beleidsinstrumenten in toelichting of wanneer de werking van de markt anderszins wezenlijk verandert als gevolg van de ontwerpregelgeving:

- a. Waarom wordt gekozen voor beleid dat aangrijpt bij de werking van de markt? Welk probleem ten aanzien van de werking van de markt wordt met het beleid aangepakt? Wat zijn de beoogde einddoelen waaraan de veranderde marktwerking zal bijdragen?
- b. Beschrijf de huidige marktstructuur (vraagzijde én aanbodzijde van de markt). Hoe zal deze mogelijk veranderen na beleidswijziging? Is flankerend beleid nodig (bijv. markttoezicht)?
- c. Beschrijf het huidige gedrag van marktpartijen (vraagzijde én aanbodzijde). Wat is de verwachte verandering in dit gedrag als gevolg van de beleidswijziging? Is flankerend beleid nodig (bijv. consumentenbeleid)?
- d. Hoe draagt de beoogde verandering in de marktstructuur en/of gedragingen van marktpartijen bij aan de: kwaliteit (objectief gemeten, subjectief ervaren, keuzebreedsheid/differentiatie), toegankelijkheid (beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid) doelmatigheid (statische en dynamische efficiëntie) van het product of de dienst die in deze markt wordt geleverd.

Na aanpassing zal de nieuwe vraag 9 luiden: Wat zijn de sociaal-economische effecten van ontwerpregelgeving (werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en dergelijke)?

De toelichting op de vragen 8 en 9 zal worden uitgebreid en zal uitnodigen tot een kwalitatieve uiteenzetting, zoveel mogelijk gestaafd met kwantitatieve onderbouwing. Ook wordt een uitgebreide handleiding opgesteld die nadere ondersteuning biedt.

Praktische uitvoering

De verdiepingsvragen in vraag 8 moeten in elk geval worden beantwoord wanneer sprake is van:

- (Niet meer) verplichten om bepaalde publieke diensten openbaar aan te besteden.
- Opheffen/invoeren wettelijke begrenzing aan het aantal aanbieders.
- Opheffen/invoeren wettelijke beperking op de rechtsvorm.

¹ De nummering van de vragen correspondeert met de digitale bedrijfseffectentoets op www.bedrijfseffectentoets.nl

- Opheffen/invoeren van een vast tarief, minimumtarief of maximumtarief.
- Verplichte horizontale of verticale eigendomssplitsing voor bedrijven in een sector.
- Vergroten/verkleinen van de mate van budgetverantwoordelijkheid bij gebruikers.

Ook dienen de verdiepingsvragen te worden beantwoord wanneer de werking van de markt anderszins wezenlijk verandert als gevolg van regelgeving. Om de regeldruk te beperken hoeven de verdiepingsvragen niet bij geringe veranderingen in de marktwerking ingevuld te worden.

Het aanpassen van de bedrijfseffectentoets vanwege de motie ten Hoopen c.s. brengt geen verandering in de bestaande procedures van voorafgaande toetsing teweeg. Evenals reeds nu het geval is, blijft de bedrijfseffectentoets van toepassing bij voorgenomen regelgeving (wetten en AMvBs). Het verantwoordelijke vakdepartement beantwoordt de toetsvragen. Daarbij zal er inhoudelijke ondersteuning worden aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van cursussen en trainingen, met als doel om de vakdepartementen in staat te stellen de effecten van veranderingen in marktwerking zo goed mogelijk in te schatten. Evenals reeds nu gebruikelijk, kan voor beantwoording van de vragen van de bedrijfseffectentoets gebruik worden gemaakt van algemene databases (bijvoorbeeld van het CBS «Statline», het LISA bedrijfsvestigingenregister, en CAO analyses van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Ook kan informatie worden opgevraagd bij relevante brancheorganisaties.

Opgemerkt zij dat niet alle ex-ante effecten te objectiveren en te rationaliseren zijn. Het kwantificeren van markteffecten op een voor alle sectoren eenduidige wijze zal niet altijd in detail mogelijk zijn. Het is mogelijk dat de antwoorden op de markteffectenvragen in de bedrijfseffectentoets in bepaalde gevallen veeleer een beeld in grijstinten opleveren dan een hard objectieverbaar zwart-wit beeld. Bovendien dient de inspanning om informatie te verzamelen proportioneel te zijn ten opzichte van de verwachte effecten.

De antwoorden op de (aangepaste) vragen uit de bedrijfseffectentoets worden niet vervat in een opzichzelfstaande rapportage maar zullen te herkennen zijn in een vollediger en transparant gestructureerde onderbouwing van markteffecten in de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstellen en in de nota van toelichting bij algemene maatregelen van bestuur. Daarbij zij opgemerkt dat de antwoorden op de vragen over marktdynamiek en het borgen van publieke belangen op meerdere plaatsen in de Memorie van Toelichting kunnen terugkomen. In dergelijke gevallen vat mogelijkwijs een aparte paragraaf over de bedrijfseffecten en administratieve lasten de markteffecten samen op hoofdlijnen. Een uitgebreide beschrijving in een separate paragraaf moet echter niet leiden tot herhaling en dubbeling. Overigens streef ik ernaar de voorgestelde aanpassingen in de bedrijfseffectentoets nog deze maand te laten plaatsvinden, zodat de nieuwe versie ervan direct operationeel is. Voor reeds lopende wetgevingstrajecten acht ik een overgangperiode tot na de zomer redelijk, waarin toepassing van de nieuwe vragen in de bedrijfseffectentoets niet verplicht is.

Het integraal afwegingskader beleid en wetgeving

Op termijn zal de effectbeoordeling van voorgenomen wet- en regelgeving onderdeel gaan uitmaken van het «Integraal afwegingskader beleid en wetgeving» (Tweede kamer, 2007–2008, 29 515, nr. 233). Dit kader heeft onder meer tot doel de naleving van de verplichte en voor de wetgevingskwaliteit noodzakelijke toetsen binnen het wetgevingsproces te stroom-

lijnen en te waarborgen. De bestaande toetsen en instrumenten voor effectanalyse van voorgenomen regelgeving, zoals de modellen voor administratieve lasten, bestuurlijke lasten, toezichtlasten en verkrijgingskosten de uitvoerbaarheids en handhaafbaarheidstoets en de bedrijfs-effectentoets – inclusief de uitgebreide vragen over marktwerking, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden zoals volgend uit de Motie Ten Hoopen c.s. – zullen in dit kader geplaatst worden.

Het integraal afwegingskader zal door de afzonderlijke ministeries zelf worden toegepast in hun beleids- en wetgevingsproces. Door het gebruik van het integraal afwegingskader in het wetgevingstraject, zal bij de totstandkoming van nieuw beleid en wetgeving permanente aandacht bestaan voor vroegtijdige analyse en effectinschatting. Over de eerste tranche van dit project zal uw Kamer separaat worden geïnformeerd.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven