



# Universiteit Utrecht

**Newtonlaan 201, 3584 BH Utrecht**

Aan:  
Leden van de Tweede Kamer en Staten Generaal

**Faculteit Recht, Economie,  
Bestuur en Organisatie**  
Internationaal en Europees Recht  
(IER)

**Bezoekadres**  
Newtonlaan 201  
3584 BH Utrecht

**Ons kenmerk** 20211115/AG/AN  
**Telefoon** 030 2537956  
**E-mail** [REDACTED]  
**Website** [www.uu.nl](http://www.uu.nl)

**Datum** 15 november 2021  
**Onderwerp** Beleidsdoorlichting artikel 1 EZK

Zeer geachte leden van de Tweede Kamer,

Hierbij delen wij met u onze bevindingen, als onafhankelijke deskundigen in de begeleidingscommissie voor de beleidsdoorlichting van artikel 1 die het Ministerie van EZK heeft uitgevoerd, over de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting. Beleidsartikel 1 houdt in dat het ministerie beleidsverantwoordelijk is voor het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie.

Hoewel wij hieronder enkele kritische kanttekeningen maken, staat voorop dat de uitvoering van de beleidsdoorlichting binnen de daarvoor geldende kaders, zorgvuldig en professioneel is gedaan. Wij spreken onze waardering uit voor de houding en kwaliteit van de onderzoekers van Panteia, en de inzet van de medewerkers van het Ministerie van EZK. Er zijn verschillende (digitale) bijeenkomsten geweest van de uitgebreide begeleidingscommissie en het is duidelijk dat aan de inbreng van de leden van de begeleidingscommissie steeds zo veel mogelijk - opnieuw: binnen de geldende kaders - recht gedaan.

## **Schaarste van bronnen voor de beleidsdoorlichting**

Dat neemt niet weg dat het, zoals het rapport ook aangeeft, een zorg is dat "voor de meeste terreinen binnen het beleidsartikel niet hard op basis van uitgevoerde evaluaties kan worden geconcludeerd dat het beleid en de inzet van instrumenten onder het beleidsartikel doeltreffend en doelmatig zijn". Niet alleen is de planning van (interim) evaluaties van de afzonderlijke terreinen niet in lijn met de planningscyclus van de beleidsdoorlichting zelf, maar de terreinspecifieke evaluaties zijn onderling ook verschillend van aard, opzet en uitvoering. Het verdient aanbeveling deze cycli beter op elkaar af te stemmen. Bij afwezigheid van (voldoende informatie op basis van) terreinspecifieke evaluaties zijn aanvullende methodes nodig. Het onderzoek is dan ook mede gebaseerd op interviews.



Die methode kan een zinvolle toevoeging zijn, maar bij de keuze van geïnterviewde personen moet er voor gewaakt worden dat – zeker in afwezigheid van een terreinspecifieke evaluatie – niet slechts wordt gesproken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van EZK en hieraan gerelateerde uitvoerende organisaties zelf.

## **Aandacht voor de beleidsvisie en complexiteit**

De geëxpliciteerde beleidsvisie die ten grondslag ligt aan de uitvoering van het beleid op basis van artikel 1 is, logischerwijs, leidend bij het evalueren daarvan. Zoals in het rapport wordt opgemerkt is de betreffende doelstelling 'goed functionerende economie en goed functionerende markten' door het Ministerie van EZK 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.'

Tijdens de totstandkoming van de rapportage omtrent de beleidsdoorlichting is de vraag aan de orde gekomen of doelstelling en toelichting aan een herijking toe is; het rapport benoemt deze vraag. De (politieke) focus en consensus lijkt immers verschoven van een wat smallere visie op marktwerking naar een meer inclusieve visie daarop. Niet alleen is er meer focus op 'brede welvaart' en inclusieve groei en het versnellen van de energietransitie en het belang van een duurzame samenleving, maar ook lijkt er sprake van hernieuwde belangstelling voor het waarborgen van publieke diensten; bovendien verandert met name de digitale samenleving de verhouding tussen consument en producent, en heeft de digitale transitie in algemene zin weerslag op de rol van de overheid. Voor de rapportage is de bestaande doelstelling met toelichting leidend geweest, maar het lijkt ons noodzakelijk om doelstelling en toelichting opnieuw te doordenken en in te bedden in de huidige ontwikkelingen. Dat doet recht aan de complexe opdracht voor het Ministerie van EZK.

## **Aanpassen methode van beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie**

De hiervoor genoemde complexiteit heeft ook gevolgen voor de methode van beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. Beleidsontwikkeling en -evaluatie zijn terecht gebaseerd op een systematische methodiek. Die wordt nu echter op de proef gesteld, zoals in het rapport ook wordt aangegeven. De snelle ontwikkelingen in maatschappij, digitale technologie, globale uitdagingen zoals pandemie, klimaatverandering en oplopende geopolitieke spanningen maken de huidige nogal statische benadering niet alleen minder doeltreffend en doelmatig maar deze kan zelfs een risico voor economie, maatschappij en democratie inhouden als onze autonomie op het spel komt te staan.

Deze ontwikkelingen, waarvan het verstandig is aan te nemen dat die niet voorbijgaan zijn, dwingen ons om ons vaker dan vroeger af te vragen of eenmaal ingezet beleid en de bijbehorende organisatorische taakverdeling nog wel doeltreffend en doelmatig kunnen zijn.



De huidige methode van beleidsontwikkeling en -evaluatie voorziet te weinig flexibiliteit om op gecontroleerde wijze tijdens de beleidsuitvoering het volgende te doen:

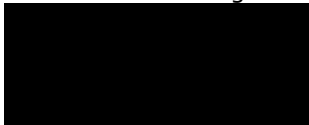
- 1) Initiële aannames en beleidslogica (zoals de rationale voor beleidskeuzes) te toetsen
- 2) de veranderende relevantie van beleid in andere departementen mee te nemen
- 3) weloverwogen beleidsdoelen en beleidsmaatregelen aan te passen
- 4) flexibiliteit in organisatie en beheer (binnen EZK en tussen departementen) te voorzien
- 5) en daarmee op mogelijk silo-denken te anticiperen.

Het risico van *mismatch* tussen beleidsontwikkeling en realiteit moet ondervangen worden. Weliswaar kan flexibiliteit op gespannen voet te staan met het instrument van evaluatie dat van stabiliteit uitgaat. De uitdaging is dan ook met flexibiliteit gecontroleerd om te gaan. Door te voorzien dat het nodig is om systematisch strategisch overleg en frequenter dan momenteel de vergelijking met het oorspronkelijke kader van de beleidsontwikkeling te maken is dit beheersbaar en verstandig. Hoewel ook nu reeds ad interim beleidsaanpassing met goede redenen plaatsvindt, zou de beleidsmethodiek dat moeten inbouwen. Daarmee wordt ook de evaluatie relevanter.

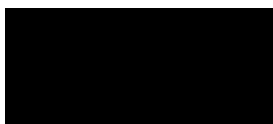
Een ander en bekend risico van beleidsmethodiek is dat de eenmaal gekozen beleidsstructuur en organisatievorm aanpassing van doel en inhoud kan bemoeilijken. Dit wordt in het rapport ook besproken. Daarom is steeds opnieuw aandacht nodig voor datgene wat leidend zou moeten zijn: de inhoudelijke beleidsinzet van het Ministerie van EZK op basis van een steeds hernieuwde doelstelling. Het belang van het steeds hernieuwd aandacht besteden aan die overkoepelende vraag is des te groter gezien de totale doorsnijdende aard van de contextuele veranderingen zoals duurzaamheid en digitalisering. De complexiteit van het werk van het Ministerie van EZK neemt daarmee toe, en is steeds meer in samenhang met andere departementen. Ook evalueren neemt daardoor in complexiteit toe. Dergelijke veranderingen kunnen vroegtijdig onderkend worden, dit hoeft niet te wachten op een evaluatie die pas na een aanzienlijk aantal jaren plaatsvindt.

Voor een nadere toelichting zijn wij natuurlijk gaarne bereid.

Met de meeste hoogachting en vriendelijke groet,



Prof. Dr. Paul Timmers  
CEO iivii BV, research associate Universiteit van Oxford



Prof. Dr. Anna Gerbrandy  
Hoogleraar Mededingingsrecht Universiteit Utrecht