

Vergaderjaar 2015–2016

33 186

Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt)

33 622

Wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht

34 190

Wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken en het terrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, houdende een verhoging van voor de Autoriteit Consument en Markt geldende boetemaxima

H¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2015

Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden en is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) formeel opgericht. Artikel 39 van de kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) elke vijf jaar wordt geëvalueerd door de verantwoordelijke Minister. Tijdens de parlementaire behandeling van de Instellingswet ACM en de Stroomlijningswet ACM heb ik toegezegd dat de ACM twee jaar na haar oprichting zal worden geëvalueerd.² De ACM is door het onafhankelijke onderzoeksbureau KWINK geëvalueerd. De evaluatie beslaat de periode 1 april 2013 tot en met 31 maart 2015.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van deze evaluatie van de ACM. De rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd. In het algemeen zijn de onderzoekers positief over het functioneren van de ACM. Tegelijkertijd zijn er verbeterpunten uit de evaluatie naar voren gekomen.

¹ De letter H heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 186.

² Handelingen I 2012/13, nr. 17, item 3.

Ik zal bij mijn reactie op de evaluatie ook ingaan op enkele vragen van leden van uw Kamer die gesteld zijn tijdens de behandeling van de instellingswet. Eveneens doe ik mijn toezeggingen gestand die ik heb gedaan aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetvoorstel verhoging boetemaxima ACM op 17 november jl.³ De reactie van de ACM op deze evaluatie is bijgevoegd bij deze brief.

Werkwijze evaluatie

De ACM is geëvalueerd aan de hand van criteria die voortvloeien uit de Kaderstellende Visie op Toezicht⁴, te weten: slagvaardigheid, selectiviteit, samenwerking, professionaliteit, onafhankelijkheid en transparantie. Bij het onderzoek naar het functioneren van de ACM zijn ook de aan uw Kamer toegezegde aandachtspunten in het onderzoek meegenomen. Het functioneren van de ACM is onderzocht door middel van enquêtes onder en interviews met externe stakeholders, data-analyse, een internationale vergelijking en gesprekken met vertegenwoordigers van de ACM.

Conclusies, aanbevelingen en appreciatie

Algemene conclusies

De onderzoekers concluderen dat de ACM over het algemeen doeltreffend is. De ACM heeft een bijdrage geleverd aan goed functionerende markten en aan het beschermen van de consument. Tegelijkertijd stellen zij dat op onderdelen nog verbetering kan plaatsvinden en de doeltreffendheid nog verder kan toenemen. De doelmatigheid in het functioneren van de ACM is goed.

Ik herken mij in het beeld dat uit de evaluatie van de ACM naar voren komt. De ACM heeft mij laten weten dat zij de aanbevelingen ziet als een bevestiging dat zij aandacht besteedt aan de juiste onderwerpen en zal aandacht aan deze onderwerpen blijven geven. Ik blijf in gesprek met de ACM over haar inspanningen tot verdere verbeteringen. Hieronder geef ik per toetsingscriterium de bevindingen uit de evaluatie, de reactie van de ACM hierop en mijn appreciatie.

Slagvaardigheid (afschrikwekkende werking)

- Bevindingen onderzoekers: uit de evaluatie blijkt dat de ACM slagvaardig is. Volgens de onderzoekers hanteert de ACM een strategie van probleemoplossend toezicht waarin de consument expliciet centraal wordt gesteld. Wel is de (gepercipieerde) beperkte afschrikkende werking van de ACM een aandachtspunt. Doordat de ACM communiceert over de inzet van instrumenten als normoverdragende gesprekken, wat in de media wordt uitvergroot, ontstaat er in sommige delen van de buitenwereld een beeld dat bedrijven en bracheorganisaties regelmatig een tweede kans krijgen. De onderzoekers bevelen de ACM aan hier in de toekomst, bijvoorbeeld in de communicatiestrategie, meer oog voor te hebben.
- Reactie ACM: de ACM geeft aan de geluiden van stakeholders over haar afschrikwekkende werking te herkennen. Zij stelt echter dat de instrumenten die zij inzet voldoende afschrikwekkende werking hebben. Tegelijkertijd wil de ACM aandacht houden voor het beeld dat stakeholders van haar hebben en nog meer oog hebben voor de manier waarop zij communiceert over de behaalde effecten.

³ Handelingen 2015–2016, nr. 25, item 21.

⁴ Bijlage «Minder last, meer effect» bij Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

- Appreciatie: ik deel de conclusie van de onderzoekers dat de ACM slagvaardig is, maar dat de (gepercipieerde) beperkte afschrikwekkende werking van de ACM een aandachtspunt is. Om deze afschrikwekkende werking te verhogen, heb ik dit jaar een wetswijziging ingediend waarin de boetemaxima van de ACM worden verhoogd. Dit wetsvoorstel is inmiddels door uw Kamer aangenomen en ligt nu voor bij de Eerste Kamer. In aanvulling daarop zal ik met de ACM in overleg treden hoe verder met dit aandachtspunt kan worden omgegaan. In dit overleg zal ook aandacht worden besteed aan de beleidsmatige wens dat de afschrikwekkende werking van een boete niet mag leiden tot onnodige terughoudendheid in samenwerking tussen partijen indien deze samenwerking in het belang is van consument of maatschappij, zoals in de zorg.

Slagvaardigheid (doorlooptijden)

- Bevindingen onderzoekers: de onderzoekers geven aan dat verkorting van doorlooptijden de aandacht heeft van de ACM en dat daarin stappen zijn gezet. Tegelijkertijd is er duidelijk nog verbeterpotentieel. De onderzoekers bevelen dan ook aan dat de ACM verder werkt aan verkorting van de doorlooptijden door interne normen op te stellen voor doorlooptijden en doorlooptijden van alternatieve handhavingstrajecten systematisch te monitoren.
- Reactie ACM: de ACM meldt dat de aanbeveling over de doorlooptijden aansluit bij de inspanningen die de ACM op dit moment al levert. De ACM kijkt voor de versnelling van doorlooptijden naar verbeteringen in het registratiesysteem en in de stroomlijning van regelgeving.
- Appreciatie: zoals ik in mijn brief van 12 maart 2015 (Kamerstukken II 2014/2015, 27 879, nr. 51) over het jaarverslag 2014 van de ACM heb aangegeven, heb ik de ACM opgeroepen de doorlooptijden verder te verkorten en daarover in het jaarverslag te rapporteren. De reactie van de ACM naar aanleiding van deze eerdere oproepen en de evaluatie stemt mij daarom positief. Ik wacht de inspanningen van ACM op dit punt verder af en zal indien nodig hier verder over in gesprek gaan.

Slagvaardigheid (outcome)

- Bevindingen onderzoekers: de onderzoekers bevelen aan niet te veel capaciteit in te zetten op effectberekeningen (outcome-berekeningen), omdat ze vinden dat de analyse geen volledig beeld geeft van de outcome van de ACM.
- Reactie ACM: de ACM neemt geen vervolgstappen met betrekking tot outcome-berekeningen.
- Appreciatie: ik neem zowel de conclusies als de reactie van ACM op dit punt ter kennisgeving aan.

Selectiviteit

- Bevindingen onderzoekers: volgens de onderzoekers scoort de ACM goed op selectiviteit. Detectie en prioritering zijn goed en professioneel georganiseerd. De onderzoekers bevelen wel aan om te kijken of de huidige capaciteitsverdeling tussen de aandachtgebieden mededinging, regulering en consumentenbescherming verder kan worden geoptimaliseerd zodat tot een meer flexibele inzet van capaciteit kan worden gekomen.
- Reactie ACM: De ACM heeft aangegeven op projectniveau al een flexibele inzet te kennen van capaciteit en expertise, over de grenzen van directies heen. De ACM zal verder bekijken op welke manieren verdere verbetering mogelijk is.

- **Appreciatie:** Ik deel de conclusies van de onderzoekers over selectiviteit en de aanbeveling om te onderzoeken hoe capaciteit tussen de aandachtsgebieden verder kan worden geoptimaliseerd. Ik wacht verder af welke concrete verbetermogelijkheden de ACM op dit punt ziet.

Samenwerking

- **Bevindingen onderzoekers:** de ACM werkt volgens de onderzoekers over het algemeen goed samen met andere, Nederlandse en internationale, toezichthouders en instanties. De onderzoekers bevelen aan de nationale samenwerkingen te optimaliseren. Dit kan door het actualiseren van samenwerkingsprotocollen te versnellen en prioriteit te geven. Ook kan de samenwerking met de NZa geoptimaliseerd worden door hier meer aandacht aan te geven.
- **Reactie ACM:** de ACM erkent dat het actualiseren van de samenwerkingsprotocollen sneller kan. De helft van de protocollen is inmiddels herzien. Van de andere helft is een substantieel deel in de afrondende fase. De ACM zegt met de NZa een goede werkrelatie te hebben opgebouwd, die de onderlinge samenwerking op de inhoud en het proces ten goede komt.
- **Appreciatie:** ik deel de conclusies van de onderzoekers over samenwerking tussen de ACM en andere toezichthouders en instanties en kijk positief naar de inspanningen die de ACM verricht om de samenwerkingsprotocollen sneller te actualiseren. Ik verwacht dat de samenwerking tussen de NZa en de ACM zal verbeteren. De Minister van VWS streeft ernaar begin 2016 een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen waarin wordt voorgesteld het sectorspecifieke markttoezicht, waaronder de zorgspecifieke fusietoets, over te hevelen naar de ACM.⁵

Professionaliteit

- **Bevindingen onderzoekers:** de onderzoekers concluderen dat professionaliteit en zorgvuldigheid waarden zijn die centraal staan in het werk van de ACM. De onderzoekers bevelen aan de ACM wel aan om inspanningen te blijven plegen om de administratieve lasten verder te verlichten.
- **Reactie ACM:** de ACM meldt de aanbeveling van de onderzoekers serieus te nemen en diverse suggesties voor verbetermogelijkheden te hebben.
- **Appreciatie:** ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers dat ACM een professionele organisatie is. Ik spoor de ACM aan om zich verder in te zetten voor de vermindering van de administratieve lasten.

Onafhankelijkheid

- **Bevindingen onderzoekers:** volgens de onderzoekers opereert de ACM onafhankelijk ten opzichte van beleid en politiek en ten opzichte van (staats)bedrijven en brancheorganisaties. Bij dit criterium signaleren zij geen verbeterpunt.
- **Reactie ACM:** deze bevinding heeft geen aanleiding gegeven voor een reactie.
- **Appreciatie:** de ACM is als onafhankelijk toezichthouder gepositioneerd en het is dan ook goed dat deze onafhankelijkheid volgt uit de evaluatie. Wel is het van belang aandacht te houden voor de manier waarop de ACM haar rol in het publieke debat invult, zodat dit passend is bij haar rol als toezichthouder.

⁵ Zie hierover de brief van 6 februari 2015 van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014/15, 31 765, nr. 116).

Transparantie

- Bevindingen onderzoekers: de ACM is volgens de onderzoekers over het algemeen professioneel en transparant. De transparantie van de ACM kan volgens de onderzoekers nog verbeteren door vooraf aan ondernemers in bepaalde sectoren meer duidelijkheid te geven over de toepassing van wet- en regelgeving (zienswijze) en een meer toegankelijke informatieverstrekking op de website.
- Reactie ACM: de ACM geeft aan de aanbevelingen gevolg te geven door te onderzoeken op welke manieren zij de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van haar website kan verbeteren.
- Appreciatie: ik deel de conclusies van de onderzoekers dat de ACM een transparantie organisatie is. Daarnaast ben ik positief over de inspanningen van de ACM om de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van haar website te verbeteren. De conclusie van de onderzoekers dat de transparantie verder kan worden verbeterd door ondernemers vooraf meer duidelijkheid te geven over de toepassing van wet- en regelgeving, onderschrijf ik. Daarbij merk ik overigens op dat de ACM onafhankelijk is en zelf de afweging dient te maken hoe zij haar capaciteit inzet (zienswijze vooraf of toezicht achteraf).

Bevindingen evaluatie naar aanleiding van toezeggingen aan Eerste Kamer

Mede naar aanleiding van toezeggingen aan uw Kamer tijdens de behandeling van de Wijziging van de Instellingswet ACM is een vijftal aanvullende vragen gesteld in het onderzoek. Deze vragen gaan over de gerealiseerde voordelen van de fusie, de naamsbekendheid van de ACM en ConsuWijzer, het functioneren van de ACM ten opzichte van buitenlandse toezichthouders, de gevolgen van het facultatief maken van de Bezwaar advies Commissie (BAC) en de verhouding van de werkzaamheden die voortvloeien uit de wettelijke taken of de rol bij de totstandkoming van wetgeving.⁶

De onderzoekers stellen dat de met de fusie en stroomlijning beoogde financiële besparing is gerealiseerd. Ook is de naamsbekendheid van de ACM voldoende. De naamsbekendheid van ConsuWijzer bij consumenten is 29% en consumenten weten ConsuWijzer over het algemeen goed te vinden. De onderzoekers menen dat verschillende internationale toezichthouders moeilijk te vergelijken zijn. Dit is helemaal het geval bij de ACM doordat zij mededingingstoezicht, sectorspecifiek toezicht en consumentenbescherming uitvoert en omdat zij alternatieve handhaving-instrumenten inzet. Verder stellen de onderzoekers dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over het facultatief maken van de BAC. Tot slot zijn de onderzoekers van mening dat veel werkzaamheden die de ACM uitvoert te relateren zijn aan haar wettelijke taken. Ik ben tevreden over deze uitkomsten. Dat geldt onder andere voor de naamsbekendheid van ConsuWijzer, die ook gezien kan worden in het licht van andere cijfers over ConsuWijzer die ik tot mijn beschikking heb, zoals de hoge actiebereidheid van consumenten naar aanleiding van contact met ConsuWijzer (60%).

Toezeggingen aan Tweede Kamer tijdens behandeling wetsvoorstel verhoging boetemaxima

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM door de Tweede Kamer heb ik toegezegd in deze brief in te gaan op de vraag of ACM extra capaciteit nodig heeft naar aanleiding van het

⁶ 33 622, nr. 7.

aannemen van het wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM, en op de kritiek van mededingingsadvocaten dat ACM te weinig complexe zaken zou aanpakken (NRC, april 2015). Dit punt komt ook terug in de evaluatie van de Fraudewet.⁷

Capaciteit ACM

Uit de evaluatie van de ACM blijkt dat de ACM over het algemeen doeltreffend en doelmatig is. Hoewel de ACM aangeeft dat de capaciteit door de toename van een aantal wettelijke taken onder druk is komen te staan, geven de onderzoekers aan dat er nog ruimte is voor optimalisering van de inzet van capaciteit door een flexibele inzet over de aandachtsgebieden mededinging, regulering en consumentenbescherming heen. Ik deel de conclusies van de onderzoekers dat er nog mogelijkheden zijn om de capaciteitsinzet van de ACM te optimaliseren. Door een flexibelere inzet zal de ACM haar wettelijke taken kunnen blijven uitvoeren, ook als taken enigszins toenemen. De verwachting is overigens dat die taken niet of nauwelijks zullen toenemen ten gevolge van het wetsvoorstel verhoging boetemaxima. Het wetsvoorstel verhoging boetemaxima verandert nauwelijks iets aan het aantal zaken waarin de ACM boetes zal opleggen, noch aan de wijze waarop de ACM boetes oplegt.

Kritiek mededingingsadvocaten

Zowel de kritiek van mededingingsadvocaten als de evaluatie van de Fraudewet richt zich op de vraag of complexe zaken voldoende worden aangepakt. In de evaluatie constateren de onderzoekers niet dat kan worden geconcludeerd dat dit onvoldoende gebeurt. Voor zover ik kan overzien, pakt de ACM complexe zaken op. De ACM houdt zich aan de «high trust, high penalty» benadering die juist inhoudt dat de ACM haar middelen en capaciteit vooral inzet waar het risico op overtreding het grootst is.

Tot slot

Het is van belang dat markten werken. Mededingingsbeperkende gedragingen moeten worden tegengegaan, consumenten moeten in staat worden gesteld goede keuzes te maken en sectoren met (veelal fysieke) monopolies moeten worden gereguleerd. Op de wetten die dat nastreven moet dan ook goed toezicht worden gehouden. Het stemt mij dan ook tevreden dat de evaluatie van de ACM laat zien dat wij een toezichthouder hebben die dit doet. De reactie van die toezichthouder op die evaluatie laat bovendien zien dat zij voortdurend bezig is zichzelf kritisch te bezien en te verbeteren. Ik heb er vertrouwen in dat de toezichthouder de aanbevelingen voortvarend ter hand zal nemen. Ik blijf in gesprek met de ACM om het toezicht verder te verbeteren.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁷ Wet van 4 oktober 2012 tot wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving).