

EFFECTMETING

De noodzaak en wijze van effectmeting binnen ACM

ACM hanteert diverse studies en onderzoeksmethoden om de effecten en *outcome* van interventies in kaart te brengen. Met de outcome-berekening, waarin op eenvoudige wijze de verwachte effecten van het optreden van ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn wordt berekend, legt ACM publiekelijk verantwoording af over haar activiteiten. In de toekomst zal effectmeting zowel *ex ante* als *ex post* worden uitgewerkt aan de hand van economische analyses.

RON KEMP

Medewerker bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM)

JARIG VAN SINDEREN

Chief Economist bij ACM en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

De laatste tijd is er veel aandacht voor effectmeting van toezicht. De WRR geeft in zijn rapport 'Toezicht op publieke belangen' aan waarom effectmeting belangrijk is. "Voor een evenwichtiger benadering van lasten én opbrengsten van toezicht is het noodzakelijk dat er voldoende aandacht is voor de daadwerkelijke effecten van toezicht. Zowel in het ontwerpproces, tijdens de uitoefening van het toezicht in de vorm van monitoring, als bij de effectenevaluatie. Alleen dan kunnen toezichthouders de meerwaarde van hun toezicht laten zien en kan de overheid de opbrengsten goed afzetten en afwegen tegen de kosten en lasten." (WRR, 2013, p. 120 en 121).

Deze aandacht past in een bredere maatschappelijke context, waarbij verwacht wordt dat toezichthouders verantwoording afleggen over hun activiteiten en dat zij de resultaten van hun optreden inzichtelijk maken. Tegelijkertijd gaat het hier ook om de vraag hoe de effectiviteit van toezicht kan worden verbeterd, waarbij bijvoorbeeld *ex ante* effectmetingen een grotere rol kunnen spelen bij de prioritering van de werkzaamheden van toezichthouders.

Effectmeting is nu vaker een onderdeel van de uitoefening van het toezicht dan voorheen. De implementatie van de effectmeting gaat echter vaak langzamer dan gewenst. Dit kan te maken hebben met de complexiteit van het type onderzoek, waaronder de kwantificering van alle van belang zijnde effecten, en ook met de aan het onderzoek verbonden kosten. Zo moet er een *counterfactual* worden bepaald die niet altijd evident is. Bovendien zijn effectmetingen als zodanig onvoldoende ingebed in het dagelijkse werk van de toezichthouders. Hierbij kunnen interne weerstanden binnen de toezichthouders mogelijk een rol spelen. Een obstakel daarbij kan zijn dat geaccepteerd moet worden dat in sommige gevallen geen of tegengestelde effecten gevonden worden van wat men beoogd had of van wat verwacht werd. Daarbij komt dat sommigen vrezen dat de nadruk te veel op kwantificering zal liggen, en dat daardoor moeilijk te berekenen maar wel belangrijke effecten buiten beschouwing gelaten worden. Deze effecten zijn veelal beter kwalitatief in

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

te vullen. Een goede effectmeting vraagt daarom dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in ogenschouw worden genomen.

De discussie over effectmeting van beleid in zijn algemeenheid is niet nieuw. Op het terrein van economische instrumenten, zoals onder meer subsidies, wordt regelmatig gekeken naar de effectiviteit van deze beleidsinstrumenten (Roelandt en Grosfeld, 2002). Recent heeft EZ in deze traditie een studie gepubliceerd waarin een overzicht gegeven wordt van de mogelijkheden die er zijn om de effectiviteit van het EZ-beleidsinstrumentarium te bepalen (Expertwerkgroep Effectmeting, 2012).

EFFECTMETING DOOR TOEZICHTHOUDERS

In 2005 en 2008 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat inspecties en autoriteiten weinig wisten over de effecten van hun inspanningen. Sinds die tijd is dat inzicht aanzienlijk verbeterd. Zo is effectmeting bij diverse toezichthouders – zoals AFM, Belastingdienst, IGZ, Inspectie van het Onderwijs en de NVWA – een belangrijk agendapuntpunt geworden (WRR, 2013). De rechtsvoorgangers van ACM zijn al langer bezig met specifieke vormen van effectmetingen en hebben diverse onderzoeksmethoden toegepast om de effecten van beleidsinterventies te bepalen. De NMa is ongeveer tien jaar geleden begonnen met het achteraf verantwoorden van de effecten van haar mededingingstoezicht en regulering. Tussen 2004 en 2012 publiceerde de NMa de zogenoemde outcome-berekeningen (Kemp *et al.*, 2013; 2014). Daarbij wordt op basis van vuistregels het effect van individuele interventies ingeschat. OPTA voerde bij haar marktanalysebesluiten ex ante effecttoetsen uit waarin werd beoordeeld of de opgelegde verplichtingen proportioneel waren ten opzichte van het geconstateerde probleem (OPTA, 2013).

Er zijn twee belangrijke doelen van effectmeting in het toezicht. Allereerst kan een effectmeting bijdragen aan een betere verantwoording van het toezicht. Ten tweede is er een leerdoel: effectmetingen zorgen voor een beter inzicht in de keuze voor en de effectiviteit van toezicht. Het specifieke doel waarvoor de effectmeting wordt gedaan heeft invloed op de praktische invulling van de wijze van effectmeting. Er worden hier vier aspecten besproken.

Intern of extern uitgevoerd

Bij effectmeting is een discussiepunt of de meting door

een autoriteit zelf of door een externe partij zou moeten worden uitgevoerd. Buijink (2012) pleit ervoor om de effectmeting in de semi-publieke sector te verbeteren en deels door derden uit te laten voeren. Voor wat betreft het verantwoordingsdoel is hier iets voor te zeggen. Op voorwaarde dat de effectmeting objectief en verifieerbaar wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld door een daarvoor aangewezen eenheid binnen een organisatie die een eigen verantwoording heeft, kan de toezichthouder ons inziens de effectmeting vaak beter zelf uitvoeren. Zo is bij ACM de geheimhouding van zaken een belangrijke reden om de effectmetingen zelf uit te voeren. Sommige zaken zijn nog onder de rechter, bijvoorbeeld over het openbaar maken van een besluit. Het is dan ongewenst dat deze specifieke zaken identificeerbaar naar buiten komen. Ten tweede is de bekendheid met de organisatie en de contacten binnen de organisatie door het hele jaar heen een voordeel, omdat aldus ervoor gewaakt kan worden dat van het begin af aan die gegevens verzameld worden die noodzakelijk zijn voor een goede effectmeting. Het is wel raadzaam om een onafhankelijke externe partij een audit op deze effectmeting te laten uitvoeren. Dat kan door de Algemene Rekenkamer, een academische review-procedure of bijvoorbeeld door het CPB geschieden.

Belang van de counterfactual

Het bepalen van de *counterfactual* vraagt altijd veel aandacht bij een effectstudie. Wat zou er gebeurd zijn als er niet was opgetreden? Daarmee samenhangend is de geloofwaardigheid van een causale relatie tussen het specifieke optreden en het effect. Is het waargenomen effect daadwerkelijk toe te rekenen aan het optreden van de toezichthouder of zijn andere factoren belangrijker?

Bij het verantwoordingsdoel kan gebruik worden gemaakt van algemenere (theoretische) regels. Soms kunnen deze regels gebaseerd worden op uitgebreide empirische studies. Zo zijn er veel studies naar de effecten van kartels op de prijs (Smuda, 2014). Op deze manier kunnen vuistregels worden onderbouwd. Het voordeel van het gebruik van eenvoudige (vuist)regels is dat de verantwoording redelijk snel kan worden gepresenteerd.

Bij effectstudies waarbij het leren centraal staat, vraagt de causaliteit extra aandacht en is het bepalen van het exacte effect juist de doelstelling van het onderzoek. Om met name deze causaliteit inzichtelijk te

maken, zijn er diverse (econometrische) technieken beschikbaar om te controleren voor eventuele verstoringende factoren. Hierbij kan gedacht worden aan een verschil-in-verschillen-aanpak. De aanname bij deze aanpak is dat eventuele exogene variaties die niet direct meetbaar zijn een vergelijkbare invloed hebben op de controlegroep als op de groep die is geraakt door de ingreep van de toezichthouder. Er wordt op deze manier dus gecontroleerd voor de niet-meetbare exogene ontwikkelingen. Door middel van bijvoorbeeld *ex post* verschil-in-verschillen studies kunnen de (ex ante) analysemethoden en -regels worden gevalideerd met de daadwerkelijke uitkomsten. Effectmeting zorgt aldus voor feedback van informatie over welke toezichtactiviteiten het meest succesvol zijn en wat beter had gemoeten.

Keuze doelvariabele

Ook de keuze van de doelvariabele hangt samen met het doel van de effectstudie. Bij de verantwoording zullen de doelvariabelen op een hoger aggregatieniveau zijn geformuleerd dan wanneer het om een leerdoel gaat. Daarbij kan gedacht worden aan de effecten van ingrijpen van ACM voor de consumentenwelvaart in Nederland. Dit is ook het uiteindelijke niveau van de doelvariabele waarvoor ACM is opgericht.

Effectmetingen in het kader van leren zullen vaker werken met intermediaire doelen. Zorgt een bepaalde ingreep ervoor dat er meer mensen overstappen, heeft een toegestane fusie geresulteerd in hogere prijzen, et cetera. Er kan juist ook gekeken worden naar de relatie tussen de intermediaire doelen en bijvoorbeeld consumentensurplus. De resultaten uit de analyses kunnen ertoe bijdragen dat de gebruikte analysemethoden of de gehanteerde instrumenten worden aangepast.

Kortetermijn- of langetermijneffecten

Het ingrijpen van een markttoezichthouder heeft nagenoeg altijd korte- en langetermijneffecten. Inzicht krijgen in deze effecten is van belang voor zowel het verantwoordings- als het leerdoel. Een lage huidige prijs voor het transport van energie kan ertoe leiden dat er te weinig geïnvesteerd wordt in het netwerk waardoor de leveringszekerheid op lange termijn in gevaar komt. Het toestaan of verbieden van een fusie kan de prikkels voor innovatie positief of negatief beïnvloeden. De effecten op lange termijn van een specifieke interventie zijn lastiger vast te stellen dan de kortetermijneffecten, onder andere door de proble-

men die kunnen ontstaan met het achterhalen van causaliteit. Daarom zullen de langetermijneffecten over het algemeen op een globaler niveau moeten worden onderzocht. Wanneer langetermijneffecten onzeker of moeilijk hard te maken zijn, is er veel voor te zeggen om primair te letten op de impact van maatregelen op de korte termijn.

wanneer langetermijneffecten
onzeker of moeilijk hard te maken zijn,
is er veel voor te zeggen om primair te
letten op de impact van maatregelen
op de korte termijn

WIJZEN VAN EFFECTMETING

Het gaat hier om kwantitatieve versus kwalitatieve effectmeting, of om een combinatie van beide. Bij kwantitatieve effectmeting kan het gaan om een econometrisch onderzoek, maar ook om het hanteren van rekenregels zoals bij de outcome-berekeningen van ACM. Zo is het gebruikelijk om bij de outcome-berekening bepaalde aannames te doen over de prijsstijgingen als gevolg van kartels wanneer er verdere gegevens over de mogelijke prijsstijgingen ontbreken. Rekenregels worden gebaseerd op de economische literatuur, maar worden niet afzonderlijk getoetst voor het specifieke vraagstuk. Zo blijkt uit literatuuronderzoek dat kartels tot forse prijsstijgingen aanleiding geven. Vandaar dat ACM uitgaat van een prijsstijging van zo'n tien procent als gevolg van een kartel, wanneer verdere gegevens moeilijk te vinden zijn. Econometrisch onderzoek is gericht op het specifieke effect van een bepaalde interventie, waarbij expliciet voor eventuele verstoringende factoren gecorrigeerd kan worden. Het effect kan hierdoor zuiverder worden toegeschreven aan de interventie.

Kwalitatieve effectmeting zal zich meer richten op hoe- en wat-vragen. Hoe verlopen bepaalde beslissingsprocessen, hoe en waarom stappen mensen over en welke overstapdrempels ervaren ze? Het houden van

diepte-interviews, maar ook het hanteren van consumentenpanels of het doen van enquêtes, kan op een meer kwalitatieve manier inzicht geven in hoe effecten tot stand komen en op welke terreinen effecten optreden.

Ex ante versus ex post

De effectmeting kan een meer voorspellend karakter hebben (*ex ante*-onderzoek) of een meer toetsend karakter (*ex post*). Voorspellingen zullen met name gebruikt worden binnen zaken waarbij de grootte van het verwachte effect van belang is. Dit speelt bijvoorbeeld bij het fusietoezicht. Door middel van een fusiesimulatiemodel kan men inschatten wat de gevolgen zijn van het samengaan van twee bedrijven. Zo kan bij de beoordeling van ziekenhuisfusies gebruik worden

meest effectieve instrument in te zetten. Het voordeel van dit soort experimenten is dat de causaliteit tussen interventie en gedrag onbetwist is. Bij een veldexperiment zijn de omstandigheden echter niet volledig te controleren. Zo is het niet altijd mogelijk subjecten at random toe te wijzen aan de experimentele groep dan wel de controlegroep. Daarnaast kan er soms informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen beide groepen, waardoor de interventie niet exclusief is voor de experimentele groep. Huizingh en Mulder (2014) beoordelen op basis van een veldexperiment de effectiviteit van diverse communicatie-instrumenten om bedrijven ertoe aan te zetten hun website te laten voldoen aan algemene regels. Sommige bedrijven ontvingen een brief van ACM, andere niet. Aldus kan gezien worden in hoeverre bedrijven gevoelig zijn voor schriftelijke aanmaningen.

Directe effecten versus indirecte effecten

Veel analyses gaan in eerste instantie om de directe effecten van een ingreep. Zo is het bij de outcome-berekeningen van ACM gebruikelijk om te letten op de directe effecten van interventies. Toch is het ook belangrijk om de indirecte effecten van ingrepen te beschouwen. Een belangrijk doel van toezicht is dat bedrijven de wetgeving naleven. Het aanpakken van een kartel kan ertoe bijdragen dat andere bedrijven hun kartel stoppen (zonder tussenkomst van de toezichthouder) of dat bedrijven de motivatie verliezen om een kartel aan te gaan. SEO (2011) heeft onderzoek gedaan naar het anticipatie- en afschrikwekkende effect van het mededingingstoezicht. Bedrijven en hun adviseurs – veelal mededingingsadvocaten – zijn ondervraagd over het effect van het mededingingstoezicht op hun fusie-initiatieven en mogelijke samenwerking met concurrenten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er een redelijk sterk anticipatie- en afschrikwekkend effect is. Voor iedere honderd fusiemeldingen zijn er, in verband met het mededingingstoezicht, vijf fusies aangepast vóór de melding. Daarnaast staan er tegenover honderd gemelde fusies dertien fusievoornemens die zijn afgeblazen wegens het toezicht. Verder komt naar voren dat, voor ieder ontdekt en veroordeeld kartel, vijf samenwerkingsverbanden worden aangepast of beëindigd. In dit onderzoek is ook een relatie gelegd tussen individuele zaken en het indirecte effect. Zo zijn bij het mededingingstoezicht de bouwfraude en de Secon-zaak belangrijke zaken, en bij concentratietoezicht de fusie tussen Nuon en Reliant, en de Zeeuwse ziekenhuizen.

voor ieder ontdekt en veroordeeld kartel, worden vijf samenwerkingsverbanden aangepast of beëindigd

gemaakt van de Logit Competition Index- en Option Demand-methode om *ex ante* een schatting te maken van de prijseffecten van een fusie (Halbersma *et al.*, 2009). Daarnaast is een *ex ante*-inschatting van de effecten van interventies van groot belang bij het prioriteren van zaken. *Ex post*-onderzoek kijkt achteraf wat het effect is van een bepaalde ingreep. Zo wordt in Kemp *et al.* (2012) gekeken wat de effecten waren van diverse ziekenhuisfusies op de prijs van heupoperaties. Uit deze studie komt naar voren dat de prijs bij diverse fusieziekenhuizen na de fusie is gestegen. In een aanvullende analyse is naar voren gekomen dat er een redelijk sterke relatie bestaat tussen de *ex ante*-voorspelling en de gerealiseerde prijseffecten.

Veldexperimenten SINDS 1916

Een veldexperiment kan goed worden gebruikt om de effectiviteit van diverse instrumenten op kleine schaal te beoordelen, om zo vervolgens op grotere schaal het

HET AFLEGGEN VAN VERANTWOORDING

De outcome-berekeningen zijn voor ACM een manier om verantwoording af te leggen over haar activiteiten. De ACM-outcome wordt gedefinieerd als “de op eenvoudige wijze berekende verwachte effecten van het optreden van ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn”. De effectmetingen hebben betrekking op het mededingingstoezicht, toezicht op de energie-, post-, telecom- en vervoerssector, en het consumententoezicht. Het gaat daarbij om de invloed van ACM op de verandering in het consumentensurplus. Door ingrepen die een prijsdaling met zich meebrengen is het de bedoeling dat de consument een kortetermijnvoordeel krijgt dat in geld is uit te drukken. De doorwerking op de lange termijn van ingrepen is erg onzeker en wordt daarom niet standaard berekend. Van Sinderen en Kemp (2008) hebben een indicatie gegeven van de te verwachten langetermijneffecten van het mededingingstoezicht. Op basis van een macromodelanalyse laten zij zien dat de positieve impuls op de economie die uitgaat van het verbeteren van de marktwerking door ACM-interventies uiteindelijk niet alleen op de korte termijn geldt, maar ook op de lange termijn positief doorwerkt op de economische groei en werkgelegenheidstoename. Het gaat hier om tentatieve berekeningen die men met de nodige voorzichtigheid moet hanteren. Wel moet bedacht worden dat er veel studies zijn die aangeven dat er een positieve correlatie is tussen mededingingsbeleid en economische prestatie (Petit *et al.*, 2014).

Outcome-berekening

De reguleringsactiviteiten zijn er primair op gericht om te zorgen dat burgers niet te veel betalen voor de producten van deze sectoren, dat de kwaliteit ervan verbeterd en dat de leveringszekerheid gewaarborgd blijft. Zo streeft ACM er bijvoorbeeld naar dat, bij het transport van energie, de tarieven dusdanig worden vastgesteld dat er aan de ene kant geen overwinst kan ontstaan, maar aan de andere kant ook dat de investeringen voor de vernieuwing van het netwerk niet in gevaar zullen komen. Door toegangsregulering in de telecomsector kunnen aanbieders zonder eigen netwerk toch telecomdiensten aanbieden aan consumenten en bedrijven. Hiervoor zullen de aanbieders met een netwerk een goed en concurrerend aanbod moeten doen, waardoor de prijs zal dalen.

Het effect van de ACM-interventies kan gemeten worden door een schatting te maken van de prijsverla-

ging die de consument heeft gekregen als gevolg van de regulering ten opzichte van de niet-gereguleerde situatie. Over deze counterfactual moet een realistische veronderstelling gemaakt worden. En aangezien niet altijd eenduidig is vast te stellen wat de juiste counterfactual is, formuleren we een ‘voorzichtige’ counterfactual. Het is voor de verantwoording beter om een eventuele onderschatting te presenteren dan een overschatting. Zo wordt bij de regulering van energienetwerken ervan uitgegaan dat zonder regulering de prijzen minimaal zouden stijgen met de inflatie.

het effect van de ACM-interventies kan gemeten worden door een schatting te maken van de prijsverlaging die de consument heeft gekregen als gevolg van de regulering ten opzichte van de niet-gereguleerde situatie

Toezicht op de mededinging is erop gericht om het mogelijk ongewenst ontstaan van marktmacht tegen te gaan. Dit kan het gevolg zijn van hetzij (prijs) afspraken, hetzij mededingingsbeperkende concentraties. Daarnaast let ACM erop dat door autonome groei ontstane marktmacht niet wordt misbruikt. Het optreden van ACM heeft als doel om mogelijke prijsverhogingen te voorkomen (fusietoetsing en afschrikwekkende werking van karteltoezicht) of om prijsverlagingen en kwaliteitsverbetering als gevolg van het stoppen van een kartel of het misbruik van een machtspositie te stimuleren. Wanneer de prijsverandering of de kwaliteitsverbetering – die te interpreteren is als een relatieve prijsdaling – bepaald is, kan een schatting gemaakt worden van het voordeel dat de consument zal incasseren.

SINDS 1916 Effectmeting bij consumententoezicht

Het consumententoezicht uitgevoerd door ACM is erop gericht de consument te beschermen tegen on-

eerlijke handelspraktijken van bedrijven. Voorbeelden daarvan zijn misleiding in het verkoopproces, ongevraagde vervolgzendingen na ontvangst van ‘gratis’ producten, en het niet-naleven van het spamverbod.

Binnen het consumententoezicht is nog weinig ervaring opgedaan met het bepalen van de effecten van het optreden. Daarnaast spelen in dit toezicht ook

aspecten mee die minder makkelijk te moneteriseren zijn: de meer psychologische impact zoals het verminderen van irritatie (ongewild gebeld worden), het vertrouwen in de markt (de ‘cowboy-praktijken’ van sommige aanbieders, zoals prijsvechters die het niet zo nauw nemen met de informatie over de echte versus de geadverteerde kosten) of het belang van contractvrijheid (het onbedoeld of ongewenst overzetten van contracten zonder expliciete toestemming).

Voor het bepalen van de effecten van consumententoezicht sluit ACM aan bij zaken die het gevolg zijn van marktfalen. Dit betreffen met name de gevolgen van marktmacht en informatieasymmetrie. Daarnaast spelen gedragseconomische afwijkingen een rol. Veelal zijn deze aspecten aan elkaar gerelateerd. Een consument maakt regelmatig keuzes op basis van onvolledige informatie van de aanbieders, waardoor de prijs die men achteraf betaalt vaak hoger is dan aanvankelijk gedacht. De aanbieder kan misbruik maken van dit gedragsaspect. Doordat er informatieasymmetrie is tussen een aanbieder en de consument, kan een bepaalde mate van marktmacht ontstaan die de aanbieder kan gebruiken om hogere prijzen te vragen. De informatieasymmetrie kan ontstaan doordat er zoekkosten zijn of omdat er imperfecte informatie is over de kwaliteit van een goed zoals bij ervarings- en vertrouwensgoederen. Door dit marktfalen en mogelijke gedragseconomische afwijkingen kan de consument een suboptimale keuze maken. De consumenten gedragen zich niet altijd zoals in de klassieke economische modellen wordt verondersteld. Voorbeelden, zoals verliesaversie en inconsistentie bij het maken van intertemporele keuzes, zijn elders gegeven in dit *ESB*-dossier (Mulder, 2014; Tuinstra-Karel, 2014). Bedrijven maken gebruik van deze verstoringen in het rationele gedrag van de consumenten, bijvoorbeeld door het zoeken en vergelijken van alternatieven voor consumenten moeilijker te maken. Zo hanteren ze soms meerdere merknamen voor een relatief homogeen product, laten de uiteindelijk te betalen prijs pas laat in het aankoopproces zien waardoor vergelijken moeilijker wordt, of tonen ze onrealistische referentieprijzen waardoor het prijsvoordeel veel groter lijkt dan het feitelijk is. Hierdoor zullen niet alle consumenten verder gaan zoeken, en eventuele lagere prijzen worden dan ook niet altijd gezien.

Voor de schatting van de outcome kan vaak worden aangesloten bij een meetbare schade die een consument heeft geleden. Dit treedt met name op bij oneerlijke handelspraktijken. In sommige gevallen wordt de

De effectmeting van ACM

TABEL 1

Soort analyse voor bepalen van impact van ACM interventies	Ex ante/ex post	Kwantitatief Kwalitatief	Betreeft het hier een eenvoudige rekenregel?	Voorbeeld
Outcome fusies	Ex ante	Kwantitatief	Ja	Kemp et al. (2013)
Outcome kartel	Ex ante	Kwantitatief	Deels	Kemp et al. (2013)
Outcome regulering	Ex ante	Kwantitatief	Ja	Kemp et al. (2013)
Outcome consumentenbeleid	Ex ante	Kwantitatief	Deels	Jaarverslag ACM 2013
Enquêtes in zaken	Ex ante	Kwalitatief	Nee	zaak 6900/ Nordic Capital – Handicare, 2010
Conjoint-analyse	Ex ante	Kwantitatief	Nee	Zaak 6781/AgriFirm – Cehave, 2010
Enquêtes algemeen en monitoring	Ex post	Kwalitatief	Nee	ACM (2013)
Anticipatie-effecten van mededingingstoezicht	Ex ante	Kwantitatief	Nee	SEO (2011)
Simulatie van fusies	Ex ante	Kwantitatief	Deels	Diverse ziekenhuisfusies, zaak 7313, Buitenfood - Ad van Geloven (2012)
Effectiviteit toezichtinstrumenten	Ex ante / Ex post	Kwantitatief	Nee	Huizingh en Mulder (2014)
Experimenten regulering	Ex ante	Kwantitatief	Nee	Dijkstra et al. (2013)
Analyse van fusies achteraf	Ex post	Kwantitatief	Nee	Kemp et al. (2012)
Analyses van reguleringsingrepen achteraf	Ex post	Kwantitatief	Nee	Mulder en Schoonbeek (2013)
Analyse van kartels achteraf	Ex post	Kwantitatief	Nee	Van den Broek et al. (2012)
Macro-analyses	Ex ante	Kwantitatief	Deels	Van Sinderen en Kemp (2008)

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

koop ongedaan gemaakt en het geld terugbetaald. Het teruggestorte bedrag kan gezien worden als de outcome van het ACM-optreden. Zonder dit optreden zou het voor de individuele consument vaak lastiger en/of duurder geweest zijn om dit geld terug te krijgen. Zo hebben de consumenten die via een duur 0900-nummer Corpus Justitia belden over een valse incasso, de in rekening gebrachte belkosten gecompenseerd gekregen. Daarnaast is door het blokkeren van het nummer ook voorkomen dat in de toekomst andere consumenten het nummer zouden bellen. Voor dit laatste effect zal men een schatting moeten maken hoeveel mensen er gedupeerd zouden worden wanneer men in de toekomst een dergelijk gebruik zou tolereren.

Naast de inschatting van direct meetbare schades kan ook een inschatting gemaakt worden op een meer geaggregeerd niveau. Hierbij wordt gekeken naar een verandering in het consumentensurplus. Het referentiepunt daarbij is vaak de rationele consument die volledig is geïnformeerd. In de praktijk zal deze aanname niet altijd opgaan, bijvoorbeeld omdat bedrijven het consumenten lastig maken om zich volledig te informeren. Acties van ACM kunnen ertoe bijdragen dat consumenten beter geïnformeerd raken of dat de informatieverzameling en -vergelijking wordt verbeterd. De consument zal hierdoor minder zoekkosten hebben en zal makkelijker tot de juiste keuze kunnen komen. Zo moet bij het verkopen van vliegtickets en vakanties direct duidelijk zijn wat de prijs is voor het product. Niet-vermijdbare kosten mogen niet pas op het einde van de boekingsprocedure zichtbaar worden. Indien dit wel het geval zou zijn, moet de consument de gehele boekingsprocedures van de producten die in aanmerkingen komen, doorlopen om een goede prijsvergelijking te kunnen maken. De zoekkosten worden hierdoor verhoogd en het risico op een verkeerde beslissing neemt toe. Om een effect te berekenen van een ingreep die de transparantie vergroot, zal een inschatting moeten worden gemaakt van de extra zoekkosten. Soms kan wetenschappelijke literatuur daarbij helpen. Daarnaast moet men inschatten hoeveel mensen een verkeerde keuze hebben gemaakt doordat de alternatieven moeilijker te vergelijken zijn. Het aantal klachten is daarbij een uitgangspunt.

Het prijstoezicht is een belangrijk onderdeel van het consumententoezicht van ACM. Leveranciers van elektriciteit en gas geven hun tarieven voor kleinverbruikers door aan ACM. ACM beoordeelt deze tarieven op redelijkheid; dit wordt ook wel vangnet-

regulering genoemd. Indien ACM de tarieven onredelijk vindt dan maakt ze dit kenbaar aan de leveranciers, waarop deze hun tarieven veelal ‘vrijwillig’ aanpassen. Deze tariefverlagingen hebben in theorie een direct meetbaar prijseffect. Het prijseffect is het verschil tussen het eerste tariefvoorstel van de leverancier en het verlaagde tarief dat na ingrijpen van ACM daadwerkelijk wordt gerekend. Zonder deze toetsing zouden de aanbieders mogelijk nog hogere prijzen berekenen. Zoals in alle reguleringszaken gaat het erom een counterfactual te bepalen. Wat zou de prijs geweest zijn zonder regulering? In dit geval wordt voor het gemak uitgegaan van de voorgestelde prijs, maar dat is een minimumschatting.

De toekomst van effectmeting bij ACM

ACM zal de outcome-bepaling voortzetten, maar heeft in haar strategienota ook opgenomen dat effectmeting meer zal zijn dan het uitsluitend achteraf bepalen van de werkzaamheden hebben opgeleverd. Effectmeting moet ook een sturings- en prioriteringsmechanisme zijn, waarbij naast kwantificering ook meer kwalitatieve elementen een rol spelen. Niet alleen achteraf, maar ook vooraf moet er bepaald worden wat een bepaalde interventie op kan leveren. De vaak bestaande weerstand tegen alleen een effectmeting achteraf kan zodoende weggenomen worden. Een combinatie van effectmeting vooraf en verificatie achteraf kan een beleidscyclus ondersteunen wanneer de ex ante- en ex post-inzichten worden vergeleken.

Binnen ACM staat de consument centraal. Daardoor zullen bij de effectmetingen de consument en consumentenbelangen ook een centrale positie innemen. Anderzijds geldt voor ACM als missie “het bevorderen van kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten”. Dat betekent dat de effectmeting in veel gevallen ook gericht kan zijn op hoe bedrijven reageren op ingrepen van ACM. In kader 1 wordt een overzicht gegeven van de effectmetingen zoals die momenteel worden uitgevoerd of waar in de toekomst meer aandacht aan zal worden gegeven.

CONCLUSIE

ACM onderstreept het belang van effectmeting en zal dan ook doorgaan met de huidige outcome-berekeningen, en waar nodig en gewenst zelf effectstudies blijven uitvoeren. Naast de verantwoording is het leereffect cruciaal. Het is immers van belang om te bezien welke interventies uiteindelijk de consument het meeste

opleveren. Mocht achteraf blijken dat er veel energie gestopt is in een zaak die de consument nauwelijks voordeel opgeleverd heeft, dan kan een volgende keer in een vergelijkbaar geval besloten worden om niet meer te interveniëren. De prioritering van de inzet van middelen in de zaken die het meest opleveren, is een belangrijke uitdaging die ACM zichzelf heeft gesteld. Kennis over de effecten van ingrepen kunnen helpen om de ACM-middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Effectmeting is dan ook een onderdeel van deze prioritering, waarbij voor een ex ante-inschatting als maatstaf de verandering in consumentenwelvaart is gekozen. Ook kwalitatieve elementen, zoals politiek belang en de mogelijkheid op een succesvolle interventie, spelen een rol bij de keuze om wel of niet actief te interveniëren. De effectmeting zal breder worden ontwikkeld dan alleen de outcome-berekening. Daarbij wordt ook gebruikgemaakt van meer gedragseconomische inzichten, enquêtes en specifieke analyses.

LITERATUUR

CPB (2012) Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. Uitgevoerd op verzoek van de Minister-president. CPB Notitie, 12 november.

ACM (2013) *Trendrapportage marktwerking en consumentenvertrouwen in de energiemarkt – eerste helft 2013*. Den Haag: ACM.

Algemene Rekenkamer (2005) *Handhaven en gedogen*. Kamerstukken II 2004/05, 30050(2), Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2008) *Handhaven en gedogen. Terugblik 2008*. Kamerstukken II 2007/08, 30050(4), Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Broek, S. van den, R.G.M. Kemp, W.F.C. Verschoor en A.C. de Vries (2012) Reputational penalties to firms in antitrust investigations. *Journal of Competition Law and Economics*, 8(2), 231–258.

Buijink, C. (2013) Naar sterke instituties. ESB, 98(4651), 6–9.

Dijkstra, P.T., M.A. Haan en M. Mulder (2013) Samenspanning bij maatstafconcurrentie. ESB, 98(4669), 590–593.

Expertwerkgroep Effectmeting (2012) *Durf te meten: eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting*. Rapport op www.rijksoverheid.nl.

Huizingh, E. en M. Mulder (2014) Effectiveness of regulatory intervention on firm behavior: a randomized field experiment with e-commerce firms. *SOM research report*, 14(011).

Halbersma, R.S., W. Kerstholt en M.C. Mikkers (2009) Marktafbakening en marktmacht in de zorg. *Markt en Mededinging* (2), 74–82.

Kemp, R.G.M., N. Kersten en A. Severijnen (2012) Price effects of hospital mergers: an ex-post assessment of hip surgery. *De Economist*, 160(3), 237–255.

Kemp, R.G.M., D. Leliefeld en J. van Sinderen (2013) Outcome van NMA-optreden; resultaten voor 2012. *NMA Working Papers*, 8.

Kemp, R.G.M., H. de Kleijn, E. Lamboo et al. (2014) Outcome ACM: berekeningsmethode van de outcome van ACM en resultaten voor 2013. *ACM Werkdocument*, 2014(1).

Mulder, M. (2014) Consumenten en energiemarkt: een relatie onder spanning. ESB, 99(4683S), 50–55.

Mulder, M. en L. Schoonbeek (2013) Decomposing changes in competition in the Dutch electricity market through the Residual Supply Index. *Energy Economics*, 39(september), 100–107.

OPTA (2013) *Besluit marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte (2013–2015)*. Publicatie op www.acm.nl.

Petit, L.T.D., J. van Sinderen en R.G.M. Kemp (2014) *Cartels and productivity growth: an empirical investigation of the impact of cartels on productivity in the Netherlands*. Intern werkdocument van de ACM.

Roelandt, T.J.A. en T.R.A. Grosfeld (2002) De lerende overheid: rondom de beleidscyclus. In: Roelandt, T.J.A. en T.R.A. Grosfeld (red.) *Afscheid van de beleidseconomie?* Groningen: Wolters-Noordhoff, 49–69.

SEO (2011) Anticipatie op kartel- en concentratietoezicht. *SEO Economisch Onderzoek*, 2010(76).

Sinderen, J. van, en R.G.M. Kemp (2008) The economic effects of competition law enforcement: the case of the Netherlands. *De Economist*, 156(4), 365–385.

Smuda, F. (2013) Cartel overcharges and the deterrent effect of EU competition law. *Journal of Competition Law and Economics*, 10(1), 63–86.

Tuinstra-Karel, A. (2014) Wanneer bewuste consumenten profiteren van naïeve consumenten. ESB, 99(4683S), 28–34.

WRR (2013) *Toezicht op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht*. Den Haag: WRR / Amsterdam: Amsterdam University Press.