

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2005

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2005

Hierbij bied ik u het kabinetsstandpunt aan met betrekking tot de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het feitelijk functioneren van het college van OPTA over de periode 2000–2004. Op grond van artikel 25 van de Wet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (Wet OPTA) dient de Minister van Economische Zaken een dergelijk standpunt elke vier jaar naar de Staten-Generaal te sturen. Dit standpunt bevat tevens een rapportage betreffende de wenselijkheid van het voortzetten van het college.

In februari van dit jaar heb ik u reeds de onderzoeksrapporten toegezonden die ten grondslag liggen aan dit kabinetsstandpunt (7 februari 2005, 29 800 XIII, nr. 52).

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

1. Inleiding

De elektronische communicatiesector staat in het teken van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van mobiele telefonie, internet en digitale televisie. Dit zal leiden tot nieuwe diensten en nieuwe spelers. Hierdoor bestaat de verwachting dat de marktwerking binnen de telecommunicatiesector verder zal toenemen. De concurrentie in de postsector ontwikkelt zich in een wat lager tempo dan in de telecommunicatiesector. De afgelopen jaren heeft zich in het al geliberaliseerde deel van de sector wel een aantal ambitieuze nieuwe partijen gemeld. De ontwikkelingen zullen naar verwachting sneller gaan naarmate de volledige liberalisering van de postsector in 2007 dichterbij komt.

OPTA is door de wetgever belast met het toezicht op en de uitvoering van een aantal taken uit de Telecommunicatiewet en Postwet. De telecommunicatieregelgeving waar OPTA toezicht op houdt, is sterk van karakter veranderd. Richtte de regelgeving zich aanvankelijk op voormalige staatsmonopolisten met exclusieve of bijzondere rechten op de traditionele telecommunicatiemarkten (openbare telefonie en huurlijnen), vanaf de volledige liberalisering van de telecommunicatiesector in 1998 is de focus van de regelgeving gewijzigd: meer marktwerking door het afdwingen van toegang tot de netwerken van de dominante spelers voor concurrerende marktpartijen. Het creëren van een «level-playing-field» door toezicht op toegang en tarieven vormt een belangrijk onderdeel van de regelgeving. De sectorspecifieke telecommunicatieregelgeving is zich door de komst van de huidige Telecommunicatiewet in mei 2004 gaan richten op alle communicatiemarkten en er is aansluiting gezocht bij het marktanalysemodel van het algemene mededingingsbeleid. De invoering van deze wet heeft daarnaast de consumentenbescherming verder verbeterd. De regelgeving in de postsector is nog niet zo ver als die van de telecommunicatiesector. Brieven tot 100 gram vallen immers nog onder het wettelijke monopolie van de concessiehouder. Ook in de postsector is adequaat toezicht echter van groot belang, mede in het licht van de aankomende volledige liberalisering van de postmarkt.

Voor u ligt het standpunt van het kabinet betreffende de tweede evaluatie van OPTA. De onderzoeksbureaus Berenschot, TNO-STB en Ecorys hebben in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) het optreden van OPTA in de afgelopen vier jaar geëvalueerd. Al eerder zijn de uitkomsten hiervan aan u toegestuurd¹. Er is voor gekozen de evaluatie 2005 een beperktere reikwijdte te geven dan de evaluatie 2001. Bij de huidige evaluatie heeft het onderzoek zich gericht op het concrete optreden van OPTA in de afgelopen vier jaar. De meer brede discussie over de positionering van toezichthouders en de rolverdeling tussen minister en toezichthouder wordt gevoerd in het kader van de naar aanleiding van een motie van het kamerlid Heemskerk² opgestelde «visie op het markttoezicht»³, en het naar aanleiding van dezelfde motie opgestelde «kosten-baten raamwerk» dat een beeld beoogt te geven van diverse economische kosten- en batenposten van toezicht⁴. In dit kader is ook de discussie rond de positie van zelfstandige bestuursorganen naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Kohnstamm⁵ (IBO-VOR) van belang.

¹ Brief van de minister van Economische Zaken van 7 februari 2005, 29 800 XIII, nr. 52.

² Tweede Kamer, 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 5.

³ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 50.

⁴ OXERA, «Conceptual framework to assess costs and benefits of market regulators», Oxford, oktober 2004 (gevoegd bij: Tweede Kamer, 2003–2004, 29 800 XIII, nr. 36).

⁵ Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 1.

2. Achtergrond

2.1 Algemeen

Met ingang van 1 augustus 1997 is de Wet Onafhankelijke post en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA) in werking getreden¹. Met deze wet is het zelfstandig bestuursorgaan OPTA in het leven geroepen. Er is voor gekozen om het toezicht in een zelfstandig bestuursorgaan onder te brengen omdat:

- Met de instelling van OPTA werd beoogd een scheiding aan te brengen tussen de functie van de overheid als aandeelhouder van Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN), en de functie van de overheid als scheidsrechter in een geliberaliseerde markt, waarin KPN en het latere TNT Post Groep N.V. (TPG) een belangrijke rol spelen. Om zelfs maar de schijn van belangenverstrengeling te vermijden was het wenselijk om een scheiding tussen beide functies aan te brengen en werd er vooral om die reden voor gekozen om het toezicht onder te brengen in een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).
- Het is essentieel voor het begeleiden van de overgang van een monopolistische markt naar een markt met volledige mededinging².

Het college van OPTA heeft toezichtstaken en uitvoeringstaken opgedragen gekregen. De toezichtstaak van het college omvat het houden van toezicht op de naleving van de bepalingen van de Telecommunicatiewet en de Postwet, onder meer met betrekking tot marktgedrag van partijen op de post- en telecommunicatiemarkten, voor zover deze taak bij wet is toebedeeld aan het college.

Daarnaast verricht OPTA verschillende uitvoeringstaken, waaronder het beheer van nummers, het geven van beschikkingen betreffende onder andere registraties, aanwijzingen en goedkeuringen en werkzaamheden met betrekking tot registers.

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel inzake OPTA is gesteld dat er geen uitspraken gedaan konden worden over de termijn waarop normale concurrentie zal zijn ontstaan en dus ook niet over de termijn waarop beëindiging van het specifieke toezicht op de telecommunicatie- en postmarkt aan de orde zou zijn. Er is daarom voor gekozen om in de Wet OPTA een verplichting op te nemen om het functioneren van OPTA periodiek (vierjaarlijks) te evalueren en de Kamer hierover te informeren. Deze verplichting is uitgewerkt in artikel 25 van de Wet OPTA. De Kamer wordt daarnaast ook geïnformeerd over de wenselijkheid van het al dan niet voortzetten van het college. De minister dient de opzet en de uitvoering van de evaluatie in samenspraak met het college vast te stellen³. In 2001 heeft deze evaluatie voor het eerst plaatsgevonden.

2.2 Evaluatie 2001

De evaluatie in 2001 had betrekking op de periode 1 augustus 1997 tot 1 december 2000. Het eindoordeel van de onderzoekers was dat het college de toegewezen wettelijke taken in het algemeen op een goede wijze had ingevuld. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van het college op de telecommunicatiemarkt beoordeelden de onderzoekers als goed, en de doeltreffendheid van het optreden op de postmarkt als voldoende, waarbij het college de toegewezen wettelijke taken op een goede wijze had vervuld. Een aandachtspunt was dat OPTA haar transparantie en voorspelbaarheid moest vergroten. Voor wat betreft de aansturing van de interne organisatie was het oordeel dat deze voldoende adequaat was gedurende de evaluatieperiode. Een belangrijke constatering was dat er onvoldoende indicatoren waren om de doelmatigheid van de OPTA-organisatie te beoordelen. Aandachtspunten waren de

¹ Wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit), Stb. 1997, 320.

² Tweede Kamer, 1996–1997, 25 128, nr. 3, pagina 2–3.

³ Artikel 14 Informatiestatuut OPTA, Staatscourant 1997, nr. 142, pag. 8.

bekostiging, de beheersing van het primaire proces en het klachten- en kwaliteitsmanagementsysteem. De relatie met andere instellingen en organisaties zoals de NMa, buitenlandse collega-toezichthouders en de Europese Commissie, werden beoordeeld als goed tot zeer goed. De informatievoorziening tussen OPTA en NMa was wel voor verbetering vatbaar. Het functionele samenspel tussen OPTA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als het (toenmalige) verantwoordelijk departement had volgens de onderzoekers de afgelopen jaren te wensen overgelaten. Niet alleen bestond verschil van inzicht ten aanzien van het toezichtsarrangement, ook de beleidsmatige afstemming en de effectiviteit van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid was voor verbetering vatbaar.

3. Resultaten evaluatie 2005

3.1 Uitkomsten evaluatieonderzoek

Het onderzoek ten behoeve van de evaluatie 2005 is uitgevoerd door onderzoeksbureaus Berenschot Public Management, TNO-STB en Ecorys-NEI. De onderzochte periode loopt van 1 december 2000 tot 1 oktober 2004. Hierdoor heeft het onderzoek zich gefocust op het optreden van OPTA onder de «oude» Telecommunicatiewet, die van toepassing was tot 19 mei 2004. Het evaluatieonderzoek heeft inzicht opgeleverd in de wijze waarop OPTA invulling heeft gegeven aan haar wettelijke taken en gebruik heeft gemaakt van de haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden. Hiervoor zijn vier aandachtsgebieden behandeld.

Het eerste aandachtsgebied heeft betrekking op de vraag of OPTA haar wettelijke taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt goed heeft vervuld en op een juiste manier gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden. Het oordeel van de onderzoekers is dat OPTA haar wettelijke taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt voldoende tot goed heeft vervuld en in het algemeen op een voldoende tot goede manier gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden. Kort samengevat is het oordeel van de huidige evaluatie voldoende tot goed.

De mate waarin de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat zijn opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze (kunnen) worden vervuld, het tweede aandachtsgebied, wordt beoordeeld als voldoende, zij het dat op specifieke punten de informatie om dit oordeel goed te onderbouwen, ontbreekt. Bij het beoordelen van de doelmatigheid is door de onderzoekers aangegeven dat de informatie, bijvoorbeeld goede indicatoren, ontbrak om het oordeel goed te onderbouwen.

De laatste twee aandachtsgebieden hebben betrekking op het relatiebeheer van OPTA. Hierbij is specifiek aandacht gegeven aan de beleidsmatige afstemming van OPTA met EZ, als het beleidsverantwoordelijke ministerie. Vooral omdat dit een van de belangrijke verbeterpunten was van de evaluatie 2001. De beleidsmatige afstemming tussen EZ en OPTA is nu als voldoende tot goed beoordeeld. Ook de samenwerking tussen OPTA en andere (voor haar taakgebied) relevante organisaties is belicht. Nationaal is gekeken naar de samenwerking van OPTA met de NMa, het Commissariaat van de Media, het College Bescherming Persoonsgegevens en het Agentschap Telecom. De Europese Commissie, de European Regulators Group (ERG) en de Independent Regulators Group (IRG) zijn de internationale partijen waar de samenwerking met OPTA van is beoordeeld. Daarnaast is nadrukkelijk de relatie tussen OPTA en de marktpartijen beoordeeld. Het oordeel over de samenwerking tussen OPTA en andere instellingen en organisaties is dat deze goed tot zeer goed is verlopen.

3.2 Ontwikkeling

Er is voor gekozen om bij de evaluatie 2005 in grote lijnen gebruik te maken van hetzelfde analysekader als in 2001. Zodoende kunnen de resultaten van de evaluaties van 2001 en 2005 goed tegen elkaar afgezet worden. Hierdoor is het mogelijk om meer duidelijkheid te krijgen over de ontwikkeling van OPTA in de afgelopen jaren.

Het oordeel over de uitvoering van de wettelijke taken en het gebruik van bevoegdheden door OPTA is ten aanzien van de vorige evaluatie enigszins gedaald van goed naar voldoende tot goed. In de huidige evaluatie is daarbij wel geconcludeerd dat het functioneren van OPTA zowel nu als bij de eerste evaluatie op een hoog niveau ligt, volgens onderzoekers én stakeholders. Voor een goede vergelijking van de oordelen in 2001 en 2005 is van belang dat de verschillen tussen de oordelen in de vorige en de huidige evaluatie klein zijn, zowel op de individuele evaluatiecriteria als op het totaaloordeel. De voorspelbaarheid vormt geen aandachtspunt meer. OPTA dient wel de transparantie te vergroten. Niet alleen met betrekking tot het te volgen proces en de prioriteitsstelling, maar ook transparantie in de onderbouwing van gemaakte keuzes en de motivering van genomen besluiten. De onderzoekers geven OPTA nadrukkelijk mee dat meer aandacht moet worden besteed aan de procesrationaliteit: niet alleen het overtuigen met behulp van inhoudelijke argumenten, maar ook het creëren van draagvlak voor te nemen besluiten en te maken keuzes zijn van belang.

Voor een goede vergelijking met 2001 wordt door de onderzoekers daarnaast gewezen op de aanloop van het in mei 2004 gewijzigde wettelijke kader, waarbij in Europees verband is besloten tot een minder legalistische en meer economische benadering. Dit heeft een nieuwe situatie opgeleverd met een voor OPTA en andere belanghebbenden lastige overgangperiode met de nodige onduidelijkheden. Veel van deze onduidelijkheden zijn met de uiteindelijke inwerkingtreding van de nieuwe Telecommunicatiewet echter verdwenen. Ook de markt is complexer geworden door een toegenomen marktdynamiek, evenals een toename van het aantal spelers en de intensiteit van de concurrentie. Tevens zijn de vaardigheden van marktpartijen in onderhandelings-, toezichts- en juridische processen verder ontwikkeld. Tenslotte zijn een aantal marktpartijen bij de huidige evaluatie relatief openhartig geweest over hun insteek bij de vorige evaluatie. Hierdoor is gebleken dat zij OPTA bij de vorige evaluatie hebben willen ontzien, gegeven het feit dat OPTA nog niet zo lang bestond en daarom het voordeel van de twijfel verdiende.

Het oordeel over de interne organisatie en bedrijfsvoering is net als in 2001 voldoende. De onderzoekers zijn wel van mening dat OPTA ten opzichte van de vorige evaluatie op onderdelen vooruitgang heeft geboekt. Berenschot oordeelt dat de kosten thans wel inzichtelijk zijn en het verdelen van die kosten over de marktpartijen komt tot stand na een degelijke doorrekening en voldoet daarmee aan de wettelijke vereisten. Ook is er goede vooruitgang geboekt bij de beheersing van het primaire proces. Al is OPTA op dit punt volgens de onderzoekers misschien wat te ver doorgeschoten in het ontwikkelen en inzetten van instrumenten. Een belangrijk punt van aandacht blijft de verhouding directe en indirecte kosten, die naar de mening van de onderzoekers scheef is. Het aandeel van de indirecte kosten in de totale kosten van OPTA is te hoog en moet worden teruggebracht. Dit zal de transparantie van de bekostiging van OPTA verder verbeteren.

De relatie tussen EZ, als het beleidsverantwoordelijke ministerie, en OPTA is ten opzichte van 2001 sterk verbeterd. Was het oordeel vier jaar geleden

nog matig, bij de huidige evaluatie is dat voldoende tot goed geworden. Vooral de beleidsmatige afstemming en samenwerking en de helderheid in de rolverdeling is verbeterd. Niet in de laatste plaats door de helderheid die door de huidige beleidsverantwoordelijke bewindspersoon in de formele rolverdeling tussen EZ en OPTA is aangebracht. Partijen betrekken elkaar sneller bij zaken die tot de eigen bevoegdheid behoren, waardoor de afstemming beter gaat en men eerder en beter met elkaar samenwerkt. Ook de nog lopende reorganisatie van OPTA zal bijdragen aan de verbeterde samenwerking.

De samenwerking tussen OPTA en andere organisaties en instellingen was vier jaar geleden al goed en uit het huidige onderzoek is gebleken dat deze alleen nog maar verder is verbeterd. Vooral de formele samenwerkingsrelatie met de NMa is versterkt, door de afspraken die in het samenwerkingsprotocol zijn gemaakt en de uitwerking daarvan in werkafspraken en de formele overlegstructuur. Mede hierdoor wordt onder andere «forum shopping» door marktpartijen voorkomen. Ook de uitwisseling van informatie en de samenwerking op het gebied van opleidingen zijn verbeterd. Zo is door OPTA en NMa, samen met EZ, in 2002 het «Economics Network for Competition and Regulation (ENCORE)» opgericht, dat zich onder andere richt op onderzoek op het gebied van marktorderingsvraagstukken en opleidingen verzorgt voor medewerkers van deze organisaties.

3.3 Invulling van de aanbevelingen

Met voldoening constateer ik, namens het kabinet, dat de kwaliteit van het optreden van OPTA nog steeds op een hoog niveau ligt en dat op een aantal belangrijke punten verbeteringen zijn doorgevoerd. Ik heb kennis genomen van de door de onderzoekers opgesomde aanbevelingen en ben van mening dat het uitwerken van deze aanbevelingen het optreden van OPTA verder kan verbeteren. Veel van deze aanbevelingen betreffen echter de interne OPTA-organisatie of hebben betrekking op informele relaties. Ik heb daarom besloten om de aanbevelingen van Berenschot te bundelen in een aantal kernaanbevelingen, waaraan OPTA en EZ gezamenlijk invulling zullen geven. De uitwerking van deze aanbevelingen zal ik hieronder nader toelichten:

- Het vergroten van de transparantie bij het uitvoeren van de wettelijke taken door OPTA. Niet alleen met betrekking tot het te volgen proces en de prioriteitsstelling, maar ook transparantie in de onderbouwing van gemaakte keuzes en de motivatie van genomen besluiten. OPTA zou hierbij meer de nadruk moeten leggen op procesrationaliteit: niet alleen het overtuigen met behulp van inhoudelijke argumenten, maar ook het creëren van draagvlak voor genomen besluiten en gemaakte keuzes zijn van belang.
- Het verbeteren van de transparantie in de bekostiging van de organisatie.
- Het ontwikkelen van indicatoren om de doelmatigheid van het OPTA goed te kunnen beoordelen.
- Het binnen de bestaande scheiding tussen beleid en uitvoering verder versterken van de samenwerking tussen OPTA en EZ.
- Het verder verbeteren van de effectiviteit van de samenwerking tussen OPTA en NMa.

Bij het uitvoeren van haar wettelijke taken zal OPTA in de komende periode de transparantie en de explicieteit verder moeten vergroten. Ik zal OPTA verzoeken in de begroting voor het volgende jaar een heldere prioriteitstelling op te nemen. In deze prioriteitstelling staan de hoofdpunten waarop OPTA zich in het daaropvolgende jaar als toezichthouder zal concentreren. Het verbeteren van de transparantie heeft echter niet

alleen betrekking op de prioriteitsstelling, maar ook op het te volgen proces, de onderbouwing van gemaakte keuzes en de motivatie van genomen besluiten. In de nieuwe Telecommunicatiewet is hier al gedeeltelijk op ingespeeld. Ter uitvoering van het amendement van de kamerleden Blok en Atsma¹ is al een verplichting voor OPTA in de wet opgenomen om haar besluiten kwalitatief en, indien mogelijk, ook kwantitatief te motiveren². Hierdoor wordt inzichtelijk of het genomen besluit proportioneel is en bijdraagt aan het behalen van de overheidsdoelstellingen. Ook door OPTA zelf zullen een aantal aanbevelingen verder worden uitgewerkt. Zo zal ik OPTA verzoeken om haar handhavingsbeleid verder te verduidelijken, bijvoorbeeld door de bestaande boetebeleidsregels uit te breiden voor de last onder dwangsom.

Los van de uitkomsten van de evaluatie heb ik al eerder het initiatief genomen om de transparantie van het toezicht verder te verbeteren, door gebruik te maken van mijn bevoegdheid tot het geven van een algemene aanwijzing in de vorm van beleidsregels. Naar verwachting zal de uitwerking van deze beleidsregels bijdragen aan de vergroting van de transparantie van het optreden van OPTA. Deze beleidsregels zijn onlangs door mij vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant³. OPTA kan haar organisatie verder professionaliseren door meer de nadruk te leggen op procesrationaliteit: niet alleen het overtuigen met behulp van inhoudelijke argumenten, maar ook het creëren van draagvlak voor genomen besluiten en gemaakte keuzes zijn van belang. Ik ben mij er van bewust dat dit moeilijk in concrete acties is te vatten. Het gaat hier immers niet alleen om een wijziging van voorwaarden, maar ook van werkwijze en cultuur, waar binnen de OPTA-organisatie invulling aan moet worden gegeven. Om te komen tot een organisatie die effectiever en efficiënter kan opereren binnen het gewijzigde wettelijke telecommunicatieregime en de gewijzigde (en meer complexer geworden) marktomstandigheden, is OPTA vorig jaar gestart met een reorganisatie van haar organisatie. Het verbeteren van de procesrationaliteit is een van de uitgangspunten bij de nieuwe inrichting van de organisatie. OPTA heeft aangegeven nadrukkelijk prioriteit te geven aan de communicatie met marktpartijen. Niet alleen op bilateraal niveau, maar ook tijdens klankbordgroepen en themasessies over onderwerpen die onderdeel uitmaken van de besluitvorming. Om de professionalisering van de organisatie adequaat te kunnen sturen, zal ik OPTA verzoeken om een visie te ontwikkelen over de wijze waarop zij in de komende vier jaar haar rol als toezichthouder zal invullen. Deze visie zal bij voorkeur worden vastgelegd in een plan met daarin duidelijke mijlpalen op basis waarvan de professionaliseringsslag kan worden voltooid.

Voor het verbeteren van de interne organisatie en de bedrijfsvoering zullen de voorgenomen acties zich richten op het nog verder verbeteren van de inzichtelijkheid van de kosten, het monitoren van de doelmatigheid en een verdere verbetering van de efficiency. Zoals gezegd is een belangrijke conclusie van Berenschot dat de verhouding tussen de directe en de indirecte kosten scheef is. Ik deel deze conclusie. OPTA heeft mij gemeld dat inmiddels is gestart met een analyse van de verhouding tussen de directe en indirecte kosten, waarvan de resultaten nog dit jaar bekend worden. Mijn ministerie zal hier nauw bij worden betrokken. Bij het aantreden van het nieuwe college van OPTA op 1 augustus a.s. zal ik dit verbeterpunt ook bij de nieuwe voorzitter onder de aandacht brengen. Het doel is om in de begroting voor het jaar 2006 te komen tot een «gezondere» verdeling van de directe en indirecte kosten. Ook binnen het eerdergenoemde reorganisatietraject wordt invulling gegeven aan dit verbeterpunt: zo zullen bepaalde staffuncties worden toegedeeld aan het primaire proces, waardoor de hiervoor gemaakte kosten beter toe te delen zijn aan concrete producten.

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 28 851, nr. 44.

² Artikel 1.3, vierde lid, Telecommunicatiewet.

³ Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109/pag. 11.

OPTA gaat vanaf het begrotingsproces voor het jaar 2006 specifiek aandacht besteden aan het opstellen van begrotingsnormen. Een begrotingsnorm weerspiegelt de gestandaardiseerde raming van kosten van te leveren producten die voortvloeien uit de uitvoering van de Telecommunicatie- en Postwet (zoals het beslechten van een geschil). Deze normen worden gebaseerd op actualiteit, toekomstige verwachtingen en deels op ervaringsgegevens. Dit is een leerproces voor OPTA waarvan het bijstellen en aanscherpen van normen een onderdeel is en wat bijdraagt aan de transparantie van de kosten van OPTA. Om daarnaast de doelmatigheid van OPTA in de komende jaren beter in kaart te kunnen brengen, zal ik samen met OPTA een aantal concrete en meetbare indicatoren opstellen. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij het kosten/batenraamwerk dat vorig jaar door onderzoeksbureau OXERA is opgesteld. Overigens voldoet de begroting van OPTA aan de VBTB-normen van de Rijksoverheid.

Al bij het goedkeuren van de begroting van OPTA voor het jaar 2005 is er door mij op gewezen dat ook van OPTA, mede in het licht van de verschillende taakstellingen die binnen de Rijksoverheid zijn vastgesteld, wordt verwacht dat zij haar activiteiten zo efficiënt mogelijk uitvoert. Deze lijn zal ik ook in de toekomst vasthouden en er bij OPTA op aan dringen kritisch op de kosten te blijven letten. Niet alleen voor wat betreft het overheidsdeel van de begroting, maar vooral ook voor dat deel dat door de marktpartijen wordt gefinancierd. Over de wijze van financiering van OPTA en andere toezichthouders bent u onlangs geïnformeerd¹.

Gebleken is dat een goede en transparante samenwerking en wederzijds begrip tussen het beleidsverantwoordelijke departement en de toezichthouder de effectiviteit van het toezicht kan verbeteren. Tot twee jaar geleden was de samenwerking tussen OPTA en EZ echter onvoldoende. Reden waarom ik twee jaar geleden helder richting OPTA heb aangegeven wat mijn verwachtingen ten aanzien van OPTA zijn. Daarbij heb ik de bestaande scheiding van verantwoordelijkheid tussen beleid en uitvoering nog eens duidelijk verwoord. Deze scheiding vormt immers een van de pijlers van goed toezicht. Ook de onafhankelijkheid van OPTA dient gewaarborgd te blijven. Vooralsnog zie ik dan ook geen enkele reden om wijzigingen aan te brengen in de status van OPTA als zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. In het kader van IBO-VOR, waartrent onlangs een kabinetsstandpunt is vastgesteld, zal daarover nader kunnen worden besloten. Ook de eerdergenoemde beleidsregels zullen de transparantie van de samenwerking vergroten. In het kader van de verdere verbetering van de samenwerking tussen beide organisaties zal de onderlinge werkrelatie jaarlijks door middel van een onderzoek onder werknemers van OPTA en EZ beoordeeld worden.

De goede samenwerking tussen OPTA en NMa zal de komende jaren moeten worden behouden en waar mogelijk nog verder verbeterd. Zo kan er winst worden behaald door het uitwisselen van kennis en personeel. OPTA heeft aangegeven mogelijk via een uitwisselingsprogramma met NMa deze wederzijdse uitwisseling te verbeteren.

4 Conclusie

Gedurende haar achtjarige bestaan heeft OPTA een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Mede door veranderingen in wetgeving en marktomstandigheden is het karakter van de toezichthouder OPTA gewijzigd. Deze evaluatie heeft aangetoond dat OPTA de pioniersfase voorbij is en zich heeft gepositioneerd als een deskundige en gezaghebbende toezichthouder op de post- en telecommunicatiemarkt. Ik wil OPTA en haar medewerkers hiermee complimenteren. Niettemin zal er op basis van de aanbe-

¹ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 800 XIII en 29 960, nr. 74.

velingen van Berenschot een aantal maatregelen moeten worden genomen om het optreden van OPTA nog verder te verbeteren. In dit standpunt zijn de belangrijkste maatregelen besproken.

In de recent gewijzigde telecomunicatieregelgeving wordt nog steeds sterk de nadruk gelegd op sectorspecifiek toezicht. Op basis van de uitkomsten van de marktanalyses die momenteel door OPTA worden uitgevoerd, zal de mate van sectorspecifiek toezicht op de elektronische communicatiemarkt door OPTA worden vastgelegd. Mede hierom zie ik momenteel geen aanleiding om het toezicht op de elektronische communicatiemarkt onder te brengen bij de NMa. Ook ten aanzien van het toezicht op de postmarkt wil ik geen wijzigingen aanbrengen totdat duidelijk is op welke wijze en termijn deze markt volledig zal zijn geliberaliseerd.

Niet alleen is het optreden van OPTA en NMa onafhankelijk van elkaar van hoge kwaliteit. Ook de samenwerking tussen OPTA en NMa verloopt, zoals uit deze evaluatie is gebleken, goed. OPTA en NMa maken goed gebruik van elkaars kennis en expertise, zodat inconsistenties van handhaving en begripsuitleg worden vermeden.

Daar komt nog bij dat later dit jaar de reorganisatie van OPTA zal worden afgerond. De herziene wet- en regelgeving en de dynamiek van de markten waar OPTA op toeziet, hebben geleid tot de beslissing van het college om de OPTA-organisatie te wijzigen. Hierdoor zal de hoge kwaliteit van het optreden van OPTA ook in de toekomst kunnen worden gegarandeerd. OPTA zal op nog transparantere en effectievere wijze gebruik kunnen maken van haar bevoegdheden en ook beter in staat zijn de in dit standpunt opgenomen verbeterpunten door te voeren. Tevens zal in september van dit jaar een nieuwe voorzitter van het college worden benoemd, die leiding zal gaan geven aan de nieuwe organisatie. Gelet op het bovenstaande zie ik nu geen aanleiding om over te gaan tot een organisatorische inbedding van OPTA in NMa.

5 Verantwoording meeweging reactie college

De hoor- en wederhoorprocedure die in het Informatiestatuut OPTA¹ is voorgeschreven, vereist dat het college van OPTA door de minister van Economische Zaken in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op het concept kabinetsstandpunt ten aanzien van de evaluatie OPTA. Deze reactie heeft het college op 13 mei 2005 gegeven en is in bijlage 1 opgenomen.

Terecht wijst het college op de dynamische marktomgeving van de telecomunicatiesector en de vele veranderingen die zich de afgelopen jaren binnen deze sector hebben voorgedaan. Dit maakt het dat OPTA bij het uitvoeren van haar wettelijke taken altijd een evenwicht heeft moeten vinden tussen de belangen van verschillende marktpartijen. De kwaliteit van het functioneren van OPTA ligt desondanks, evenals in 2001, op een hoog niveau. Het college onderschrijft in grote lijnen de uitkomsten van de evaluatie en de bijbehorende aanbevelingen. De door OPTA in haar reactie voorgestelde acties voor een verdere verbetering van haar functioneren, komen grotendeels overeen met de hierboven in dit standpunt genoemde acties. Zoals toegezegd in haar reactie zal OPTA voor de uitvoering van deze acties zo spoedig mogelijk een plan opstellen. Over de voortgang van de uitvoering van dit plan zal ik regelmatig worden geïnformeerd.

Ik ben er daarom van overtuigd dat OPTA de genoemde acties voortvarend ter hand zal nemen. Daar waar mogelijk zal mijn ministerie OPTA daarin ondersteunen.

¹ Artikel 14 Informatiestatuut OPTA, Staatscourant 1997, nr. 142, pag. 8.

6 Verantwoording meeweging reactie OPT

Ook het Overlegorgaan Telecommunicatie en Post (OPT) is in de gelegenheid gesteld te reageren op het concept kabinetsstandpunt ten aanzien van de evaluatie OPTA. Het rapport van bevindingen is in bijlage 2 opgenomen. Met de in dit standpunt opgenomen acties wordt tegemoet gekomen aan een aantal belangrijke door het OPT genoemde aandachtspunten. Ik denk hierbij aan het verbeteren van de interne organisatie en bedrijfsvoering van OPTA en het transparanter maken van de besluitvorming door OPTA. Ten aanzien van het vraagstuk van de financieringswijze van OPTA heeft de Kamer inmiddels nadere informatie ontvangen.

Op een tweetal punten verschil ik van mening met de leden van het OPT. Overigens blijkt uit het rapport van bevindingen dat de verschillende leden van het OPT op deze punten ook niet eensgezind zijn. Zoals ik hierboven al heb aangegeven zie ik op dit moment geen reden om over te gaan tot een organisatorische inbedding van OPTA en NMa. Het standpunt van een deel van de leden van het OPT met betrekking tot de voorspelbaarheid van het optreden van OPTA wordt niet gestaafd door de resultaten van het evaluatieonderzoek. De onderzoekers kwalificeren de voorspelbaarheid van OPTA als goed en geven daarbij aan dat dit oordeel wordt gedeeld door de marktpartijen, ongeacht of men het met de door OPTA gekozen lijn grotendeels eens is of juist meer kanttekeningen plaatst. Ik heb overigens de verwachting dat de vorig jaar inwerking getreden Telecommunicatiewet en de binnenkort af te ronden marktanalyses de voorspelbaarheid van het optreden van OPTA nog verder zullen verbeteren.