



RAPPORT

Evaluatie ACM

1 april 2020 - 31 maart 2025

Evaluatie ACM

1 april 2020 - 31 maart 2025

Roeleke Vunderink, Sam Huberts, Kirsten Schaafstra, Il Shik Sloover

19 mei 2026

Inhoudsopgave

1. Introductie	4	5. Draagvlak en legitimiteit	42
1.1 Aanleiding	5	5.1 Legitimering van de ACM	43
1.2 Onderzoeksvragen en analysekader	5	5.2 Legitimering van de ACM naar buiten	43
1.3 Onderzoeksaanpak	7	5.3 Reputatie en externe beelden over de ACM	45
1.4 Begeleidingscommissie	7	5.4 Wisselwerking toezicht beleids- verantwoordelijke ministeries	46
1.5 Leeswijzer	8	5.5 Waardering ACM door externe stakeholders	50
2. De Autoriteit Consument & Markt	9	5.6 Samenwerkingen	52
2.1 Ontstaan van de ACM	10	5.7 Conclusies draagvlak en legitimiteit	52
2.2 Wettelijke taak en bevoegdheden	10	6. Conclusie	54
2.3 Missie, visie en doelen van de ACM	11	6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	55
2.4 Relevante externe ontwikkelingen	12	6.2 Dilemma's en aanbevelingen	56
3. Publieke waarde: uitvoering, realisatie en effectiviteit	14	Bijlage 1 Cijfers ACM	58
3.1 De uitvoering van taken door en resultaten van de ACM	15	Bijlage 2 Interviews	73
3.2 Wijze van prioriteren van opgaven ACM en gevolgen	22	Bijlage 3 Toezichtsvisie ACM 2025	74
3.3 Meetbaarheid en effectiviteit van het toezicht	25		
3.4 Conclusie publieke waarde	27		
4. Organisatie	29		
4.1 Organisatiestructuur	30		
4.2 Capaciteit en middelen	35		
4.3 Wijze van prioriteren in organisatie ACM en gevolgen	39		
4.4 Conclusies organisatie	40		



HOOFDSTUK 1

Introductie

Deze introductie bevat de aanleiding, onderzoeksvragen en het plan van aanpak voor deze evaluatie. Aan het einde van het hoofdstuk is de leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is de onafhankelijke toezichthouder die toeziet op mededinging, consumentenbescherming en enkele specifieke sectoren (telecom, vervoer, post, zorg en energie) en Europese wetgeving zoals de digitale dienstenverordening (DSA). De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder personeel; de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing. Op grond van de Kaderwet wordt de ACM elke vijf jaar geëvalueerd door de verantwoordelijke minister. Deze evaluatie ziet op de periode 1 april 2020 tot en met 31 maart 2025.

Het doel van de evaluatie is om een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ACM. Deze evaluatie is een evaluatie op hoofdlijnen. We baseren ons op documentonderzoek en gesprekken met betrokkenen. De afgelopen tijd zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar het functioneren van de ACM (onder andere door KPMG, PwC/advies Borstlap en De Leeuw, M&I), waarbij ook governance en positionering – en daarmee de uitvoeringskracht van de ACM – zijn betrokken. Om onnodige overlap te voorkomen, richt deze evaluatie zich op verzoek van het ministerie van EZ, de opdrachtgever van de evaluatie, vooral op de toezichtkant: de uitvoering van primaire wettelijke taken en de externe effecten van het functioneren van de ACM. De bedrijfsvoering is daarmee geen focus van deze evaluatie, mede omdat deze in recente (deel)onderzoeken al uitgebreid aan bod is gekomen. Daarnaast hebben we aandacht voor het organiseren van het toezicht en voor het draagvlak en de legitimiteit voor de wijze waarop de ACM taken uitvoert (onder meer richting de ondertoezichtgestelden, consumenten/bedrijven en beleidsverantwoordelijke ministeries). Waar nodig verwijzen we naar conclusies uit genoemde onderzoeken, met name voor aspecten van doelmatigheid en governance. Financiering behandelen we niet als apart onderwerp.

We bouwen voort op de vorige evaluatie en het normenkader uit de Kaderstellende Visie op Toezicht. In lijn met onze onderzoeksopzet clusteren we de vragen langs het publiekewaardemodel. Voor interne bedrijfsvoering baseren we ons vooral op de bestaande onderzoeken.

1.2 Onderzoeksvragen en analysekader

Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om te beoordelen in hoeverre de ACM in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd, en welke publieke waarde is gerealiseerd. Daarnaast willen we lessen trekken voor de komende jaren. We richten ons op de uitvoering van de primaire wettelijke taken, de resultaten en effecten richting markt en maatschappij, en de legitimiteit van het optreden van de ACM. Vergeleken met vorige evaluaties had dit onderzoek daarmee een beperktere scope. Tijdens de evaluatieperiode zijn er namelijk verschillende onderzoeken gedaan naar, en adviezen gegeven over het besturingsmodel van de ACM, de bedrijfsvoering en de organisatorische inrichting van de organisatie. Deze onderzoeken overlappen inhoudelijk met de wettelijke scope van een zbo-evaluatie. Om onnodige herhaling te voorkomen, is ons gevraagd om deze evaluatie te focussen op de uitvoering van primaire wettelijke taken en de externe effecten van het functioneren van de ACM. We zullen de evaluatie alleen waar nodig aanvullen met de conclusies uit de eerdere onderzoeken wat betreft de doelmatigheid van de ACM.

We hanteren het publiekewaardemodel als ordening, daarmee benadrukken we de maatschappelijke waarde van het werk van de ACM. De onderzoeksvragen zijn aangedragen door de opdrachtgever en onze aanscherpingen hierop zijn onderstaand beschreven in de voetnoten en besproken met de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

Hoofdvraag: In hoeverre heeft de ACM in de evaluatieperiode (2020 tot 2025) doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd en welke publieke waarde heeft de ACM gerealiseerd?

Deze hoofdvraag beantwoorden we aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is de missie en visie van de ACM en in hoeverre heeft deze geleid tot effectief toezicht? (doeltreffendheid)
 - a. Welke aanvullende specifieke doelen heeft ACM zichzelf, naast de algemene doelen uit de Instellingswet en de sectorale wetgeving waar ze toezicht op houdt, gesteld en in hoeverre heeft de ACM haar doelen gerealiseerd? (deelvraag 1)
 - b. Hoe prioriteert de ACM (inhoudelijk), welke gevolgen heeft dit en hoe kijkt de ACM en hoe kijken andere



Figuur 1 Analyse kader evaluatie ACM.

- stakeholders terug of zij daarin de juiste keuze heeft gemaakt? (deelvraag 4)¹
- ACM is afgestapt van de methode om haar maatschappelijke effectiviteit uit te drukken in wat haar toezicht in financieel opzicht heeft opgeleverd (inschatting door de maatschappij bespaard bedrag). Hoe zouden departementen die toezichtstaken bij ACM beleggen kunnen helpen bij de meetbaarheid van effectiviteit van toezicht? Welke KPI's waarmee de maatschappelijke opgave tot uiting komt zouden gehanteerd kunnen worden? (deelvraag 3)
 - Zijn de randvoorwaarden waarin de ACM (onder meer het wettelijk kader) moet opereren voldoende helder en is daarbij voldoende oog voor publieke belangen? (deelvraag 5)
- Hoe heeft de ACM haar operationele capaciteit georganiseerd en ingezet? (doelmatigheid)
 - Hoe prioriteert de ACM (organisatorisch), welke gevolgen heeft dit en hoe kijkt de ACM terug of zij daarin de juiste keuze heeft gemaakt? (deelvraag 4)²
 - In welke mate brengt de ACM de resultaten van toezicht voldoende meetbaar in beeld, onder meer in bruikbare kwantitatieve indicaties? (deelvraag 2)
 - In hoeverre bestaat er draagvlak (legitimiteit) voor het handelen van de ACM?
 - Hoe legitimeert de ACM haar optreden naar buiten, verloopt de communicatie op een effectieve wijze? (deelvraag 6)
 - Wat is de wisselwerking tussen toezicht en beleidsverantwoordelijke ministeries en verloopt dat naar wens? Welke verbeterpunten worden gesignaleerd? (deelvraag 7)
 - Hoe waarderen de externe stakeholders van de ACM haar optreden en communicatie?³
- De onderzoeksvragen en aandachtspunten voor dit onderzoek zijn nader uitgewerkt in een uitgebreider evaluatiekader, dit is besproken met de begeleidingscommissie van het onderzoek.

Analyse kader

In deze evaluatie hanteren we een helder analysekader langs doelen, input, throughput, output en outcome. Daarmee beoordelen we in hoeverre de ACM doeltreffend (bereikt de ACM wat is beoogd) en doelmatig (doet de ACM dat met een goede inzet van middelen?) heeft gefunctioneerd. Concreet kijken we naar welke doelen wettelijk en strategisch zijn geformuleerd; welke randvoorwaarden en middelen beschikbaar zijn; hoe taken worden uitgevoerd en het toezichtproces is

¹ We hanteren het aandachtspunt 'de ACM geeft in haar jaarplan een overzicht van de strategische doelstellingen en plannen voor dat betreffende jaar. Welke waren dat de afgelopen jaren en in welke mate zijn deze gerealiseerd?' en we kijken naar de volgende onderwerpen die de opdrachtgever als aandachtspunten heeft meegegeven: 1) Mededinging: in hoeverre lukt het de ACM voldoende om (kartel- en misbruik)zaken rond te krijgen en stand te laten houden voor de rechter (aantal zaken dat de ACM wint/verliest)? En welke factoren zijn daarop van invloed? 2) Marktordening: hoe geeft de ACM invulling aan haar regulerende taken op de markten voor telecommunicatie, vervoer, post en energie en is zij voorbereid en ingericht op (digitale) (proces)toezichthoudende taken zoals het toezicht op de DSA, DMA, DGA en DA? 3) Consumenten: krijgen de toezichtdirecties de juiste signalen door om de juiste afweging te kunnen maken welke zaken aanpak behoeven? Wat zijn de afwegingen om tot (boete)besluiten te komen of in te zetten op het verkrijgen van toezeggingen van bedrijven? Welke factoren zijn van invloed om tot succesvolle besluiten te komen? Wat betreft de organisatie (zie vraag 2) focussen we ons op de interne prioritering van middelen.

² Hierbij kijken we naar de inzet van mensen en middelen (efficiëntie) ten opzichte van het bereikte resultaat. Anders gezegd: we kijken naar het volgende aandachtspunt: Zijn capaciteit en middelen op dusdanige wijze beschikbaar gemaakt dat het realiseren van de missie en strategie optimaal werd bevorderd?

³ Deze vraag is toegevoegd door Berenschot op basis van het publiekewaardemodel.

ingericht en uitgevoerd; welke producten en besluiten dit oplevert; en ten slotte welke effecten dit heeft in de markt en voor mensen en bedrijven. De komende hoofdstukken beantwoorden de deelvragen die op elk van deze onderdelen ingrijpen; op basis daarvan komen we in de slotconclusie tot een integraal oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid.

1.3 Onderzoeksaanpak

We hebben gebruikgemaakt van een mix van kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling. Hierna lichten we onze onderzoeksmethoden toe.

Evaluatiekader en onderzoeksvragen

Het onderzoek startte met een bijeenkomst van het onderzoeksteam met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. Daarin zijn de scope van het onderzoek, de onderzoeksvragen en het plan van aanpak besproken en vastgesteld. Na in dit overleg is door de onderzoekers een evaluatiekader per onderzoeksvraag opgesteld. Dit evaluatiekader is vervolgens vastgesteld in samenspraak met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever.

Documentenstudie en media-analyse

Vervolgens hebben wij een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd. Hierbij maakten we gebruik van een groot aantal openbare en interne documenten zoals de ACM-visie, jaarverslagen, (project)plannen en) toezichtsplannen, onderzoeksrapportages van de ACM, Kamerbrieven, interne governance documenten en eerdere onderzoeken (KPMG, M&I en PwC/advies Borstlap en De Leeuw). Daarnaast hebben wij gebruikgemaakt van de door de ACM aangeleverde (interne) media-analyses, die wij hebben betrokken bij de duiding van trends en patronen in de berichtgeving, als aanvulling op onze eigen media-analyse met Nexis Newsdesk en Coosto.

Kwantitatieve analyse

We hebben kwantitatieve analyses uitgevoerd op basis van de gegevens in openbare jaarverslagen van de ACM en aanvullende gegevens over de interne organisatie die wij van de toezichthouder hebben ontvangen (onder meer over de indeling van de organisatie en het aantal fte). Een overzicht van de opgehaalde cijfermatige informatie is opgenomen in bijlage 1. De meest relevante kwantitatieve gegevens worden in de hoofdstekst van dit onderzoeksrapport toegelicht en geduid.

(Groeps)interviews

We hebben twintig (groeps)interviews gehouden met sleutelpersonen binnen de ACM, betrokken ministeries en met marktpartijen in de sectoren waarop de ACM toezicht houdt. In bijlage 2 bij dit rapport is een overzicht opgenomen met de door ons gesproken functionarissen. De interviews vonden plaats aan de hand van een semigestructureerde interviewleidraad, wat respondenten de ruimte bood om zelf aanvullende inzichten in te brengen. Vooraf ontvingen geïnterviewden de interviewleidraad.

Validatiesessie

De verzamelde informatie is door de onderzoekers aan de hand van het evaluatiekader verwerkt. We hebben bronnen en methoden gecombineerd (bronnentriangulatie en methodische triangulatie) tot een conceptrapport met bevindingen, waarin nog geen conclusies of aanbevelingen zijn opgenomen. Deze bevindingen zijn besproken met de begeleidingscommissie in een validatiesessie. Het doel van deze bijeenkomst was om te vernemen of onze bevindingen herkenbaar, juist en volledig zijn. Vervolgens zijn er in een vervolgslag conclusies en aanbevelingen aan de rapportage toegevoegd door de onderzoekers. De rapportage is daarna afgerond.

1.4 Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is door de opdrachtgever een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie bestond uit twee medewerkers vanuit het ministerie van EZ (opdrachtgevers) en drie medewerkers vanuit de ACM. De taak van de commissie was het onderzoek te begeleiden en de onderzoekers met raad en daad terzijde te staan. In de gezamenlijke bijeenkomsten en tweewekelijks per e-mail is de commissie door de onderzoekers geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en de eventuele bijzonderheden tijdens de uitvoering. Ook zijn tussenproducten besproken.

Er heeft een validatiesessie plaatsgevonden met (een deel van) de begeleidingscommissie waarin het conceptrapport (zonder conclusies) dat eerder was toegezonden, is besproken. Tijdens deze sessie kon de commissie niet alleen feedback geven, maar ook controleren op feitelijke onjuistheden en de correctheid van beschrijvingen en gebruikte terminologie. De feedback is door de onderzoekers gewogen en vervolgens op basis van de weging verwerkt in het eindrapport. Dit is vervolgens voorgelegd aan de begeleidingscommissie en na bespreking ervan door de onderzoekers op basis van eigen weging bewerkt en vastgesteld.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport start in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de ACM, de missie en visie, de wettelijke taken en bevoegdheden in de evaluatieperiode en relevante ontwikkelingen in de context waarin de ACM opereert. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de publieke waarde die de ACM creëert: welke activiteiten zijn uitgevoerd, wat daar de reacties op zijn en wat de effectiviteit is van de toezichthouder. Hoofdstuk 4 bevat vervolgens een overzicht van de organisatiestructuur van de autoriteit en een beschrijving van de capaciteit en middelen die in de evaluatieperiode is ingezet. In hoofdstuk 5 staan wij stil bij het draagvlak voor de ACM en de legitimiteit die de ACM heeft op basis van wet- en regelgeving. Hoofdstuk 6, met daarin conclusies en aanbevelingen, is toegevoegd na de validatiesessie.



HOOFDSTUK 2

De Autoriteit Consument & Markt

In dit hoofdstuk komen het ontstaan, de wettelijke taken en bevoegdheden, de missie en doelen van de ACM en relevante ontwikkelingen in en rond de ACM aan de orde.

2.1 Ontstaan van de ACM

De ACM is op 1 april 2013 ontstaan uit een fusie van de Consumentenautoriteit, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). De fusie vond plaats binnen het programma Compacte Rijksdienst, dat streefde naar een kleinere en slagvaardigere overheid.

Twee wetten vormden de basis voor de oprichting en inrichting van de ACM:

- **Instellingswet Autoriteit Consument en Markt**
Deze wet regelde de oprichting van de ACM per 1 april 2013. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel; medewerkers worden door het ministerie van Economische Zaken (EZ) beschikbaar gesteld waarbij de inhoudelijke aansturing bij de ACM ligt. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing.
- **Stroomlijningswet markttoezicht door de Autoriteit Consument en Markt (in werking sinds 1 augustus 2014, ook bekend als Wijzigingswet Instellingswet ACM)**
Deze wet bracht de bevoegdheden, handhavinginstrumenten en procedures van de drie voorgangers samen in één uniform stelsel. Daarmee moesten de voordelen van de fusie beter tot uiting komen. De wet regelt onder meer de openbaarmaking van besluiten, het gebruik van toezicht- en handhavinginstrumenten en de bezwaar- en beroepsprocedures. Sinds de invoering sluit de werkwijze van de ACM nadrukkelijker aan op de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2.2 Wettelijke taak en bevoegdheden

De Instellingswet Autoriteit Consument en Markt⁴ ('Instellingswet') vormt het wettelijke fundament voor de ACM. De Instellingswet regelt de oprichting, taken, bevoegdheden en organisatie van de ACM als onafhankelijke toezichthouder op mededinging, consumentenrechten en marktregulering. Het doel is dat markten ordelijk, transparant en eerlijk functioneren, concurrentie wordt bevorderd en consumenten

zorgvuldig worden behandeld. Hieronder behandelen we de formele taken en bevoegdheden die de ACM op basis van de Instellingswet heeft. Naast deze taken en bevoegdheden worden de werkzaamheden van de ACM bepaald door Europese en nationale wet- en regelgeving.

Dat geldt zowel voor specifieke taken en bevoegdheden in de diverse sectoren waar de toezichthouder werkzaam is, maar ook voor algemene rijksbrede kaders voor overheidsorganisaties.⁵ Het voert te ver om in deze rapportage alle wettelijke taken van de ACM op te nemen en toe te lichten. We beperken ons hieronder tot de belangrijkste taken/bevoegdheden en wijzigingen. Daarbij vormt het toezicht op de energiemarkt – dat de afgelopen jaren fors is uitgebreid en aangescherpt, onder meer naar aanleiding van nieuwe wetgeving en de energiecrisis – een substantieel en groeiend deel van de wettelijke taken van de ACM, naast de recent gestarte digitale toezichtstaken.

Wettelijke taken en bevoegdheden op basis van de Instellingswet⁶

In de Instellingswet is neergelegd dat de ACM de *taak* heeft om:

- Toezicht te houden op markten volgens de wetten die aan de ACM zijn opgedragen.
- Voorlichting te geven aan consumenten over hun rechten en plichten via een informatieloket.
- Marktonderzoek te doen en rapportages te publiceren, ook uit eigen beweging.
- Goed functionerende markten te bevorderen, marktprocessen ordelijk en transparant te houden, en consumenten zorgvuldig te behandelen.
- Mededinging te bewaken, concurrentie te bevorderen en gelijke voorwaarden te beschermen.
- Belemmeringen voor marktwerking weg te nemen.
- Ook toezicht te houden en taken uit te voeren in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Om deze taken uit te voeren, beschikt de ACM over uiteenlopende toezicht- en handhavinginstrumenten, waaronder:

- Informatie opvragen en inzage eisen in gegevens en bescheiden van marktorganisaties (artikel 6b).
- Bedrijfsruimten betreden, verzegelen en zo nodig woningen binnengaan met rechterlijke machtiging (artikelen 12a tot en met 12f).

⁴ Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Geraadpleegd op 05-09-2023. Geldend van 01-05-2022 tot en met heden. Wet van 28 februari 2013, houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt).

⁵ Zie voor een volledig overzicht: <https://www.acm.nl/nl/over-de-acm/regelgeving-en-toelichting>.

⁶ Artikel 2 Instellingswet ACM

- Bindende aanwijzingen geven bij overtreding van voorschriften (artikel 12j).
- Lasten onder dwangsom opleggen (artikel 12r).
- Bestuurlijke boetes opleggen, tot ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder (artikelen 12m, 12n).
- Boekhouding onderzoeken om de hoogte van boetes vast te stellen (artikel 12l).
- Gegevens delen met andere toezichthouders en buitenlandse toezichtinstanties, onder voorwaarden (artikel 7).
- Sanctiebesluiten en bindende aanwijzingen openbaar maken, met uitzonderingen voor vertrouwelijke gegevens (artikelen 12u-12w).
- Toezeggingen bindend verklaren als alternatief voor sancties (artikel 12h).
- Kosten van toezicht doorberekenen aan marktorganisaties (artikel 6a).
- Boetes invorderen, ook bij insolventie van verenigingen via hun leden (artikel 12s).

Wijzigingen in taken tijdens de evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode zijn op basis van de volgende wet- en regelgeving de taken van de ACM gewijzigd of toegevoegd:

Tabel 1 Overzicht wet- en regelgeving met nieuwe taken voor de ACM in de evaluatieperiode.

Jaar in werking	Domein	Verordening, richtlijn of wet
2022	Post/telecom	Telecommunicatiewet, Frequentiewet
2023	Digitale markten	Platform-to-business-verordening (P2B-verordening) 2019/1150
2023	Digitale markten	Digital Markets Act (EU) 2022/1925
2024	Digitale diensten	Digital Services Act (EU) 2022/2065
2024	Energie	Wet collectieve warmte
2024	Energie	Energiewet (vastgesteld in 2024, inwerkingtreding 2026)
2025	Digitale markten	Data Act (EU) 2023/2854

2.3 Missie, visie en doelen van de ACM

Vraag 1. Wat is de missie en visie van de ACM en welke aanvullende specifieke doelen heeft ACM zelf – naast de algemene doelen uit de Instellingswet en de sectorale wetgeving waar de ACM toezicht op houdt – gesteld?

Missie en visie

De missie van de ACM is markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst.⁷ Deze missie is uitgewerkt in de Toezichtsvisie 2025, waarin het fundament wordt vastgelegd (missie, taakopvatting en kernwaarden ‘open’, ‘onafhankelijk’ en ‘vindingrijk’) en een vaste toezichtcyclus wordt beschreven: signaleren, begrijpen en prioriteren, effectgericht interveniëren, leren en verantwoorden. Daarmee maakt de ACM inzichtelijk op welke wijze de missie in de praktijk wordt gebracht en waarop de ACM stuur.

De ontwikkeling van (visie op) toezicht in Nederland laat een duidelijke lijn zien: van nadruk op gezag en legitimiteit (kabinetvisie 2001) via efficiëntie, selectiviteit en samenwerking (kabinetvisie 2005) naar de maatschappelijke waarde van toezicht (WRR, 2013). De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) riep toezichthouders op publieke belangen centraal te stellen, effecten (lasten, kosten en opbrengsten) beter zichtbaar te maken, oog te hebben voor governance en krachtenvelden en hun reflectieve functie richting het beleid te versterken.

In de Toezichtsvisie 2025 werkt de ACM hun versie (ook in deze lijn) verder uit en formuleert de ACM aanvullende doelen. Hoewel deze visie formeel buiten de evaluatieperiode valt (publicatie najaar 2025), geeft de visie wel een helder beeld van de missie en werkwijze. Daarom is de visie in deze evaluatie betrokken, mede omdat wij anders (waarschijnlijk) zouden aanbevelen om een dergelijke visie op te stellen. De visie vertaalt zich in missiegedreven toezicht: scherp prioriteren op schade en maatschappelijk belang, en per dossier een passende mix van instrumenten inzetten (voorlichting en communicatie, toezicht/handhaving, regulering, marktonderzoek en advies).

Kernwaarden en het streven naar gezag en wendbaarheid vormen het fundament; de cyclische aanpak maakt tussentijds bijsturen op aantoonbare effecten mogelijk. Een samenvatting van de Toezichtsvisie 2025 is opgenomen in bijlage 3.

⁷ Bronnen: ACM Jaarverslag 2024 (introdunctie); ACM Toezichtsvisie 2025.

Doelen van de ACM

De doelen van de ACM zijn wettelijk verankerd in de Instellingswet⁸ en komen al aan bod in de voorgaande paragraaf. Volgens artikel 2, lid 5, hebben de werkzaamheden van de ACM tot doel goed functionerende markten te bevorderen, ordelijke en transparante marktprocessen te waarborgen en een zorgvuldige behandeling van consumenten te borgen. Dit houdt in dat de ACM toeziet op het bewaken, bevorderen en beschermen van effectieve mededinging en gelijke concurrentievoorwaarden, en belemmeringen voor marktwerking wegneemt. Deze wettelijke doelen vormen de basis voor toezicht en handhaving in alle sectoren waarin de ACM actief is.

Concretisering van ambities en werkwijze (binnen het wettelijke kader)

In de Toezichtsvisie 2025 concretiseert de ACM diverse ambities. Zo benadrukt de ACM de taak missiegedreven en binnen de wet in te vullen, de ruimte te gebruiken om prioriteiten te stellen en een passende instrumentmix in te zetten waar dit de meeste maatschappelijke waarde oplevert. De ACM richt zich op de grootste (potentiële) schade, ook waar gedrag nog niet expliciet verboden is, en hanteert een prioriteringskader (schadelijkheid, maatschappelijk belang, doeltreffendheid/ doelmatigheid). In de uitvoering streeft de ACM gezag en wendbaarheid na. Daarmee verwoordt de ACM de eigen taakopvatting en de gestelde doelen. Ook benadrukt de ACM dat 'binnen de wet' óók ruimte laat om, waar nodig, verder te gaan dan wat de wet direct voorschrijft, bijvoorbeeld door te adviseren over het aanpassen of schrappen van regels.

2.4 Relevante externe ontwikkelingen

Op basis van recente ontwikkelingen uit de afgelopen vijf jaar zijn er meerdere relevante thema's en veranderingen die in meer en mindere mate van belang zijn voor de evaluatie van de ACM:

- **Nieuwe EU-regels voor digitale diensten en markten**

De digitale dienstenverordening (DSA) legt sinds 2024 plichten op aan online platforms (onder andere transparantie, aanpak van illegale inhoud). De ACM is in Nederland de coördinerende toezichthouder en werkt daarbij samen met andere toezichthouders, onder meer met de Autoriteit Persoonsgegevens, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

(RDI) en het Commissariaat voor de Media; ook in het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT). De DMA (Digital Markets Act) geeft vanaf voorjaar 2024 extra regels voor de grootste platforms (en de ACM ondersteunt de Europese Commissie bij dit toezicht). De Data Act maakt datadeling en overstappen van clouddiensten makkelijker; de ACM is bevoegd voor toezicht en handhaving in Nederland. Deze ontwikkelingen verbreden en verdiepen het digitale toezicht van de ACM.

- **Verduurzaming: groeiende aandacht voor duurzaamheidsinformatie en samenwerking**

De afgelopen jaren is de maatschappelijke en beleidsmatige aandacht voor verduurzaming toegenomen, wat zich onder meer vertaalt in meer duurzaamheidsclaims richting consumenten en meer vragen over wat in duurzaamheidssamenwerking tussen bedrijven wel en niet is toegestaan. Dit vraagt om nadere duiding en handhaving rond betrouwbare (duurzaamheids)informatie en om begeleiding over de ruimte binnen het mededingingskader voor duurzaamheidsinitiatieven. De ACM heeft dit ook als strategisch focusgebied benoemd in de Focus 2024.

- **Netcongestie: prioriteit voor maatschappelijk belangrijke aanvragers en flexibiliteit leveren**

Door het volle stroomnet past de ACM maatschappelijke prioritering toe in de wachtrijen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) oordeelde in maart 2025 dat dit beter onderbouwd moet worden, maar liet het kader tot 1 januari 2026 gelden. Tegelijk is voor grootverbruikers verplicht gemaakt dat zij flexibiliteit aanbieden voor congestiemanagement in congestiegebieden – tegen vergoeding.

- **Energieprijsschok en tijdelijk prijsplafond (2023) en strengere eisen aan leveranciers**

De sterk stijgende energieprijzen leidden tot het prijsplafond in 2023 en extra steunmaatregelen. Tegelijkertijd verscherpte de ACM het toezicht op leveringsvergunningen en financiële weerbaarheid van energiebedrijven, mede naar aanleiding van faillissementen en risico's voor leveringszekerheid. Dit vergrootte de taaklast rond vergunningen, controle, en consumentenbescherming.

⁸ Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Geraadpleegd op 05-09-2023. Geldend van 01-05-2022 tot en met heden. Wet van 28 februari 2013, houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt).

- **Grote platformzaken en aanpak online misleiding (dark patterns, nepkortingen)** – De digitale economie vraagt in stijgende mate om optreden tegen oneerlijke online praktijken. Denk aan de Apple-zaak (in relatie tot datingapps en App-Store-voorwaarden) en de Leidraad Bescherming online consument, plus boetes voor nepkortingen. Dit vergrootte zowel de handhavingstaak als de samenwerking met Europese partners.
- **Diverse nieuwe wetten** – Zoals de nieuwe Energiewet (uit 2024) die de oude Gas- en Elektriciteitswet vervangt en die de gereedschapskist voor de sectorregulering van de ACM uitbreidt (onder andere tarief- en toegangsprikkels, datagedreven toezicht) en de Wet collectieve warmte, waarmee in fasen wordt overgestapt naar kostengebaseerde tarieven per warmtekavel.



HOOFDSTUK 3

Publieke waarde: uitvoering, realisatie en effectiviteit

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering en realisatie van de ACM, de effectiviteit van het toezicht en de wijze waarop de ACM inhoudelijk prioriteert en maatschappelijke meerwaarde monitort.

3.1 De uitvoering van taken door en resultaten van de ACM

Om de doeltreffendheid van de ACM te beoordelen, kijken we nu eerst naar de uitvoering van de taken en de bereikte resultaten in de periode 2020–2025. In deze paragraaf schetsen we eerst op hoofdlijnen welke activiteiten de ACM in die jaren heeft uitgevoerd, waarna we ingaan op de beschikbare resultaten van dit optreden. Telkens presenteren we eerst de feitelijke bevindingen op basis van documenten en vervolgens de beelden van onze gesprekspartners.

3.1.1 Uitvoering van activiteiten

De ACM probeert de wettelijke taken en doelen te realiseren met de uitvoering van diverse activiteiten. In de jaarverslagen rapporteert de ACM over inzet, interventies, dossiers en projecten. Onderstaand geven wij een overzicht op hoofdlijnen van de belangrijkste (typen) activiteiten die de ACM heeft uitgevoerd in de periode 2020–2025. Dit geeft een beeld van de wijze waarop de ACM doelen probeert te behalen (doeltreffendheid) en laat zo zien welke ‘bouwstenen’ de ACM inzet, niet wat er volledig en uitputtend is gedaan. Daarbij nemen we zowel directe activiteiten⁹ op als indirecte of ondersteunende activiteiten¹⁰ die nodig zijn om dat werk goed te kunnen doen.

Feiten

Activiteiten van de ACM in de evaluatieperiode

In de evaluatie van de ACM uit 2020 zijn eerder al de belangrijkste algemene activiteiten van de ACM beschreven.

1. **Toezicht** – Toezien op overtredingen, het toetsen van fusies en overnames en toetsen op eerlijke concurrentie tussen bedrijven. De ACM houdt toezicht op: a) de gehele markt (in dit geval de Mededingingswet), b) specifieke sectoren zorg- en energiemarkt, c) consumenten.
2. **Regulering** – Bieden van keuzemogelijkheden aan consumenten en waarborgen van goede en concurrerende prijzen bij diensten aangeboden door de markt: telecom, post, vervoer en energie.
3. **Voorlichting aan consumenten** – Informeren van consumenten en kleine ondernemers over hun rechten en plichten, en stimuleren om hun recht te halen. Via: ConsuWijzer; Het Bedrijvenloket.

In aanvulling op deze beschrijving uit 2020 geeft de ACM ten behoeve van deze evaluatie (2020–2025) hier de volgende aanvullingen op mee:

- Waar in de samenvatting wordt gesproken over toezicht op ‘specifieke sectoren zorg- en energiemarkt’, betreft dit voor de zorgsector specifiek het geïntensiveerde toezicht; daarnaast houdt de ACM in de evaluatieperiode ook toezicht in andere sectoren, waaronder post, vervoer en e-commerce/platforms (digitale handel).
- Verder benadrukt de ACM dat zij geen toezicht houden ‘op consumenten’, maar erop toezien dat bedrijven zich houden aan regels voor verkoop aan consumenten en daarmee consumenten beschermen; het borgen van een gelijk speelveld voor ondernemers is daarbij een belangrijke randvoorwaarde.
- Ten aanzien van de reguleringstaak geeft de ACM aan dat regulering niet uitsluitend ten bate van consumenten is of primair gericht is op het waarborgen van ‘goede en concurrerende prijzen’, maar breder bijdraagt aan goed werkende markten voor mensen en bedrijven (nu en in de toekomst).
- Tot slot merkt de ACM op dat voorlichting en begeleiding zich niet alleen richt op consumenten en kleine ondernemers, maar ook op bedrijven in bredere zin, ongeacht de omvang van deze bedrijven.

Op basis van de jaarverslagen vullen wij dit aan met de onderstaande belangrijkste activiteiten die de ACM uitvoerde in 2020–2025 om de missie, visie en doelen te behalen:

- Primaire activiteiten van de ACM in deze evaluatieperiode
 - **Markt- en sectoronderzoek, monitoring en analyses** – Onderzoeken van markten en risico’s (onder andere marktstudies en monitors) om problemen te duiden en interventies te richten.
 - **Toezicht en handhaving** – Onderzoeken van mogelijke overtredingen en optreden (bijvoorbeeld met aanwijzingen, lasten, boetes) binnen consumentenbescherming, mededinging en gereuleerde sectoren.

⁹ Zoals toezicht en handhaving, regulering en consumentenvoorlichting.

¹⁰ Zoals economische en juridische analyses, monitoring en dataverzameling, signalering, overleg met partijen en andere toezichthouders, en procesvoering.

- **Concentratiecontrole (fusies/overnames)** – Beoordelen van fusies, overnames en joint ventures (meldingen/vergunningen, eventueel vervolgonderzoek) met besluiten (goedkeuring, voorwaarden of verbod).¹¹
 - **Regulering en marktordening (sectoren)** – Vaststellen en handhaven van regels over toegang, tarieven/voorwaarden en marktordening in energie, telecom, post en vervoer (voor zover wettelijk belegd).
 - **Vergunningen en ontheffingen (energie)** – Verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen (met name voor elektriciteit en gas) en besluiten over specifieke uitzonderingen/ontheffingen.
 - **Geschilbeslechting in gereguleerde sectoren** – Beslechten van geschillen tussen partijen (bijvoorbeeld netbeheerders en marktpartijen) via geschilbesluiten, met rechterlijke toetsing waar van toepassing.
 - **Voorlichting, consumenteninformatie en meldingen** – Informatie en hulpmiddelen bieden en signalen ophalen via onder andere ConsuWijzer (en waar relevant sectorale informatie/monitors).
 - **Overige wettelijke taken (selectie)** – Toezicht op overheden als ondernemer (Wet Markt en Overheid) en uitvoering van specifieke telecom-/posttaken zoals registers en nummeruitgifte/-beheer.
 - **Toezicht op digitale wetgeving (onder andere DSA, vanaf 2025)** – Taken als digitaaldienstencoördinator en toezicht op naleving van de Digital Services Act in Nederland, naast andere digitale wetgeving waarvoor de ACM een taak heeft (zoals de DMA, DA en DGA).
- Ondersteunende activiteiten van de ACM in deze evaluatieperiode
 - **Signalering en agendering (trends/risico's)** – Knelpunten en risico's vroegtijdig signaleren en onder de aandacht brengen bij markt, politiek en samenleving.
 - **Beleids- en wetsadvies, uitvoerbaarheids-/handhaafbaarheidstoetsen en consultaties** – Adviseren over nieuwe/gewijzigde regels, consultaties en (niet-bindende) leidraden.
 - **Samenwerking en afstemming (nationaal/internationaal)** – Afstemmen met andere toezichthouders en deelnemen aan EU-netwerken voor grensoverschrijdende dossiers.
 - **Juridische procesvoering (bezwaar en beroep)** – Behandeling van bezwaar en beroep en verdediging van besluiten bij de rechter.
 - **Organisatie en bedrijfsvoering (taakuitvoering ondersteunen)** – Doorontwikkeling van data/IV, expertise en werkwijzen om toezicht en handhaving te ondersteunen.

Beelden van gesprekspartners

Algemene beelden over de uitvoering (2020-2025)

De ACM werkt volgens betrokkenen zichtbaar missiegedreven, met een sterke focus op energietransitie, duurzaamheid en digitale markten (sinds 2025). Gesprekspartners herkennen de bredere mix van instrumenten: naast boetes zet de ACM leidraden, informele toezeggingen en publieksvoorlichting (meer) in. De samenwerking met partijen wordt volgens betrokkenen met de tijd opener en professioneler (consultaties, voorspelbare afstemming met departementen, pragmatische interactie met bedrijven). Intern is de datacapaciteit duidelijk versterkt (scraping, detectie, AI) en economische onderbouwing is prominenter aanwezig (bijvoorbeeld door het Economisch Bureau met micro-effectmetingen/advies).

Verbeterpunten zitten volgens gesprekspartners vooral in proportionaliteit en helderheid van informatieverzoeken (doel, reikwijdte en termijn, met name in consumenten-, telecom- en digitale dossiers), tempo en voorspelbaarheid bij concentratiebeslissingen en juridische procedures, en consistentie en transparantie tussen directies in processen en communicatie. Ook noemen zij behoefte aan meer toelichting op analysemethoden, zoals aannames in modellen en gebruikte datasets.

Specifieke aandachtspunten over de uitvoering per groep (2020-2025)

- **ACM** – Wat volgens gesprekspartners goed gaat bij de ACM:
 - de missie en publieke waarde worden als leidraad gebruikt met cascadering van inzet
 - verbrede instrumentenmix
 - datagedreven en interdisciplinair werken
 - voorspelbare afstemming met Europese Commissie/ministeries rond nieuwe taken; meerwaarde van data-unit en Economisch Bureau.

Uitdagingen liggen er op het vlak van prioritering over organisatielagen heen, het duidelijker toelichten van de onderbouwing van gebruikte datamodellen, en het vinden van een goede balans tussen snelle publieke transparantie

¹¹ De ACM heeft zich ingezet om het proces om een fusie of overname te melden transparanter en efficiënter te maken.

en een zorgvuldig hoor- en wederhoorproces. Hoewel de ACM via onder meer het algoritmeregister en dataroom-constructies al veel inzicht biedt, bestaat in sommige dossiers behoefte aan nadere toelichting op aannames of dataselecties. Het spanningsveld rond transparantie ziet daarbij vooral op de timing: de wens om het publiek tijdig te informeren kan botsen met het bieden van voldoende ruimte aan betrokken partijen om hun zienswijze te geven voordat informatie naar buiten gaat.

- **Departementen** – Wat goed gaat volgens gesprekspartners bij departementen is:

- een minder legalistische voorhoederol op maatschappelijke thema's (zoals duurzaamheid)
- een helder normatief kader (leidraden en beoordelingskaders)
- een onafhankelijke houding
- tijdige afstemming zonder verrassingen bij dossiers met grote impact, en gezag en deskundigheid (onder andere in energie).

Tegelijkertijd noemen gesprekspartners enkele aandachtspunten. Zij wijzen op lange doorlooptijden in onderzoeken, wat voor hen vooral lastig is vanwege de onzekerheid die langdurige procedures kunnen geven. Daarbij wordt benadrukt dat deze doorlooptijden niet alleen door de ACM wordt bepaald, maar mede voortkomen uit de zorgvuldigheidseisen van het bestuursrecht en afhankelijkheden bij betrokken partijen. Ook wordt door gesprekspartners gesproken over wisselende zichtbaarheid van toezicht: in sommige sectoren ervaren zij de ACM als goed zichtbaar en communicatief voorspelbaar, terwijl dit in andere domeinen minder het geval lijkt, bijvoorbeeld doordat toezicht daar meer reactief of juridisch gedreven verloopt. Verder wordt gewezen op beperkte effectiviteit in enkele sectoren door het publiekrechtelijke en juridische kader, en op het risico van taakstapeling en de noodzaak om periodiek te toetsen welke activiteiten relatief weinig maatschappelijke impact hebben en mogelijk kunnen vervallen.

- **Marktpartijen** – Wat goed gaat volgens gesprekspartners bij marktpartijen is:

- structurele overleggen en laagdrempelige, pragmatische interactie
- professionele afwikkeling van onderzoeken
- de stabiliteit die ex ante-regulering biedt (onder andere in telecom).

Uitdagingen liggen volgens hen op het vlak van:

- omvangrijke en soms onvoldoende toegelichte informatieverzoeken (qua doel, diepgang, benodigde formats; bijvoorbeeld in consumenten-, telecom- en digitale dossiers)
- minder voorspelbare concentratie-trajecten (fusie, overname en joint ventures, onvoorspelbaar onderzoekskarakter en momenten van aanvullende vragen)
- meer behoefte aan inzicht in aannames in datamodellen en in de timing van externe communicatie
- de wens voor meer eenduidigheid tussen directies in werkwijze (bijvoorbeeld bij klachtenafhandeling en informatieprocessen).

Daarnaast geven enkele marktpartijen aan dat zij graag meer scherpheid zien in de uitvoering van nieuwe digitale toezichtstaken (bijvoorbeeld duidelijkheid over focus, verwachtingen en werkwijze bij digitale dossiers), en dat een zekere afstand tot de kortetermijndynamiek in het publieke debat helpt bij voorspelbaarheid en duiding van keuzes.

3.1.2 Resultaten van de ACM in de evaluatieperiode

In deze paragraaf benoemen we de belangrijkste en meest opvallende resultaten van de ACM over 2020–2024 op basis van de jaarverslagen (2025 is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar). We geven een beeld op hoofdlijnen: eerst de resultaten van het toezicht (consumentenbescherming, mededinging en gereguleerde sectoren) en vervolgens de uitkomsten bij de rechter (bezwaar en beroep). Telkens hanteren we dezelfde opbouw: eerst de feiten (op basis van jaarverslagen en openbare besluiten) en daarna de beelden uit de gesprekken met betrokkenen. Een uitgebreider beeld van de resultaten is opgenomen in bijlage 1. Dit biedt geen volledig of uitputtend overzicht, maar wel voldoende houvast als bouwsteen om een beeld te vormen van de doeltreffendheid van de organisatie.

3.1.2.1 Resultaten deel 1: toezicht in feiten en cijfers Feiten

We richten ons nu eerst op de feiten en cijfers die bekend zijn over het toezicht van de ACM. Binnen de scope van deze evaluatie richten wij ons daarbij op de belangrijkste cijfers die hierover bekend zijn en een beeld geven van de doeltreffendheid van de ACM.

Signalen – De ACM ontvangt jaarlijks tienduizenden signalen van consumenten en bedrijven, vooral via e-mail en telefoon, waarbij consumentenklachten vaak gaan over detailhandel en bedrijvenklachten vooral over telecom en internet.

- Consumenten nemen contact op met ACM ConsuWijzer voor vragen of klachten over bedrijven. Het totaal aantal signalen schommelt tussen de 72.000 en 78.000 per jaar, met een opvallende dip in 2022 naar ongeveer 60.500. De meeste meldingen komen per e-mail (circa 73%) en telefoon (circa 22%), aangevuld met enkele via social media, post en – in 2021 en 2022 – WhatsApp, waarmee later is gestopt. Klachten van consumenten gaan vooral over werving en verkoopmethoden, ondeugdelijke producten of diensten, leveringsproblemen, beëindiging van ongewenste overeenkomsten en onderwerpen rond rekening en betaling. De meeste signalen komen uit de sector detailhandel, gevolgd door energie en warmte, en dienstverlening. Minder meldingen gaan over telecomdiensten en post.
- Bedrijven kunnen hun klachten of vragen doorgeven via het Bedrijvenloket. Het aantal signalen via dit kanaal ligt doorgaans tussen de 41.000 en 48.000 per jaar, maar steeg in 2024 naar ruim 54.500. De meeste meldingen gaan over ‘telecom en internet’ en ‘overige kwesties’, samen goed voor ongeveer een derde van alle signalen in 2024. De inhoud van bedrijfssignalen betreft vaak ‘bellen zonder grondslag’ en ‘klantenwerving’.
- Het aantal door de ACM ontvangen signalen – van zowel consumenten als bedrijven – was in deze evaluatieperiode significant hoger dan in de periode 2015-2020. In totaal bedraagt het aantal signalen van consumenten in deze evaluatieperiode ruim 23% meer dan in de vorige evaluatieperiode. Voor de signalen vanuit het Bedrijvenloket geldt dat in de huidige evaluatieperiode in totaal 80% meer signalen zijn ontvangen.¹²

Onderzoeken en boetes – De ACM start en rondt jaarlijks meer dan honderd onderzoeken af – vooral in consumentenbescherming – met steeds minder opleggen van lasten onder dwangsom en lagere boetebedragen.

Er is een stabiel aantal beboete ondernemingen, waarbij boetes en lasten onder dwangsom middelen zijn om overtredingen te stoppen en waar mogelijk gedupeerden te helpen.

- De ACM voert jaarlijks onderzoeken uit op basis van signalen, meldingen en eigen detectie om vast te stellen of er overtredingen zijn. Het aantal nieuwe onderzoeken ligt meestal rond de 156–167 per jaar, met uitschieters naar beneden in 2021 (113) en naar boven in 2023 (236). Ongeveer twee derde van deze onderzoeken betreft consumentenbescherming, naast dossiers over energie, mededinging, telecom en post, en vervoer. Het aantal afgeronde onderzoeken ligt doorgaans tussen de 121 en 157, maar steeg in 2024 naar 230 doordat veel capaciteit was besteed aan het afronden van zaken uit 2023. Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode lag het aantal door de ACM gestarte onderzoeken in deze evaluatieperiode 50% hoger dan de periode 2015 tot en met 2020.
- Deze onderzoeken leiden niet vaak tot het opleggen van lasten onder dwangsom: waar dit in 2020 nog vijftien keer gebeurde, ligt het aantal sindsdien tussen de vier en zes.¹³ De ACM zet daarnaast vaker andere interventies in, zoals waarschuwingen of afspraken met marktpartijen (118–155 keer per jaar), die kunnen voortkomen uit handhavingsonderzoek maar ook uit signalen, monitoring of andere analyses.
- De ACM kan boetes opleggen voor overtredingen van de wetten waarop toezicht wordt gehouden. Het aantal nieuwe boetes blijft stabiel met circa 12–15 ondernemingen per jaar. De meeste boetes hangen samen met consumentenbescherming (hierin is een stijgende lijn sinds 2020) en mededinging (hier juist dalend sinds 2020). De totale boetebedragen zijn sterk afgenomen: van € 84,5 miljoen in 2020 tot € 15,3 miljoen in 2024, vooral door veel lagere boetes in mededingingszaken. De hoogte van een boete is sterk afhankelijk van de omzet van de betrokken onderneming. Daarbij geldt dat het totale boetebedrag als indicator beperkt betekenisvol is: het kan sterk schommelen door enkele (grote) zaken en door de gekozen interventiemix (bijvoorbeeld boete, last onder

¹² De stijging hangt waarschijnlijk samen met (1) een grotere instroom van vraagstukken in markten die in deze periode sterk in beweging waren (onder andere energie en digitaal/online), waaronder een toename van meldingen over telefonische werving en problemen met webwinkels, en (2) de grotere bekendheid en het gebruik van de ACM-loketten (met een hoog en stijgend bereik van ConsuWijzer), waardoor de ACM vaker ‘gevonden’ wordt.

¹³ Deze aantallen geven vooral zicht op het volume en de gekozen instrumentmix, maar zijn geen directe maat voor de effectiviteit van het toezicht. Een hoger aantal (gestarte) onderzoeken kan samenhangen met een grotere instroom van signalen en meldingen en met intensievere (ook datagedreven) detectie, terwijl het lagere aantal lasten onder dwangsom past bij het uitgangspunt dat toezicht meer omvat dan boetes en dat de ACM per marktprobleem kiest voor de meest doelmatige interventie die zo snel mogelijk het gewenste effect bereikt (bijvoorbeeld sectorbrede waarschuwingen of afspraken met marktpartijen).

dwangsom of toezeggingen). De ACM kiest per dossier het instrument dat naar verwachting het meest effectief is om de overtreding te beëindigen en naleving te bevorderen.

Concentraties – Het aantal fusie- en overnamemeldingen bij de ACM is tussen 2020 en 2024 gestegen, meestal leidend tot goedkeuring, met slechts enkele vergunningseisen of ontheffingen per jaar.

- Bedrijven moeten fusies, overnames en joint ventures (concentraties) bij de ACM melden wanneer zij bepaalde omzetzempels halen. Na zo'n melding beoordeelt de ACM in een eerste fase of de concentratie kan worden goedgekeurd of dat vervolgonderzoek nodig is. Het aantal meldingen is tussen 2020 en 2024 gegroeid van 89 naar 152, met een piek in 2021 (169). Het totaal aantal gemelde concentraties in deze evaluatieperiode is 25% hoger dan in de periode 2015-2020. In de meeste gevallen geeft de ACM direct (na beoordeling) goedkeuring¹⁴. Jaarlijks wordt in enkele gevallen (tussen de één en de zeven keer) een vergunningseis opgelegd wanneer er zorgen zijn over de effecten op concurrentie. Ontheffingen op grond van artikel 40Mw komen zelden voor (maximaal drie keer per jaar) en worden alleen toegepast om onherstelbare schade voor betrokken partijen te voorkomen.
- De afschaffing van de verlaagde omzetzempels voor de zorgsector per 1 januari 2023 leidde tot een daling van het aantal meldingen dat jaar. In 2024 steeg het aantal meldingen weer, vooral door meer overnameactiviteiten in Nederland. Ook lag het aantal vergunningseisen dat jaar relatief hoog. Vergunningsaanvragen schommelen tussen de één en acht per jaar; in de periode 2020-2024 verleende de ACM twaalf aanvragen en wees er zes af.

Vergunningen en ontheffingen (energie) – In de energiesector verleent de ACM jaarlijks een beperkt aantal vergunningen en ontheffingen.

- De ACM verleent vergunningen en ontheffingen in de energiesector, onder meer voor het leveren van elektriciteit, gas en warmte. Leveringsvergunningen voor elektriciteit en gas werden vooral afgegeven in 2022 (tien stuks), maar daalden naar twee in 2024. Warmteleveranciers kregen in dezelfde periode enkele vergunningen, met een piek

in 2023 (drie stuks). Bij beide typen leveranciers worden vergunningen jaarlijks gewijzigd, ingetrokken of afgewezen. Daarnaast verleent de ACM elk jaar meerdere ontheffingen voor het aanwijzen van een netbeheerder in gesloten distributiesystemen; dit aantal lag in 2022-2024 tussen de vijf en tien per jaar.

Spamklachten (meldingen) – Het aantal spamklachten is sinds 2020 sterk gedaald, met e-mail als belangrijkste bron.

- De ACM verzamelt ook meldingen over spam, zoals het zonder toestemming versturen van commerciële, ideële of liefdadigheidsberichten. Het aantal spamklachten is de afgelopen jaren sterk gedaald: van ruim 11.000 in 2020 naar ongeveer 5.500 in 2024. De meeste meldingen gaan over e-mail, aangevuld met kleinere aantallen via sms of andere kanalen. De ACM geeft aan dat er de afgelopen jaren geen prioriteit is gegeven aan spam en er is bepleit het publiekrechtelijk toezicht op spam te beëindigen.

Beelden van gesprekspartners

Algemene beelden over resultaten van toezicht (2020-2025):

Betrokkenen zien overwegend positieve toezichtresultaten: publieksvoorlichting en leidraden leveren merkbare naleving op, informele interventies sturen gedrag snel bij, en sectorspecifieke regulering ordent markten. In energie wordt bijvoorbeeld proactieve controle – inclusief het openlijk concluderen dat er géén misstand is – nadrukkelijk gewaardeerd en gezien als teken van durf en gezag. Tegelijk zijn de resultaten niet overal even zichtbaar: bijvoorbeeld in warmte-/netbeheer¹⁵ en vervoer¹⁶ worden voorbeelden gegeven van beperkte doeltreffendheid. Dit betekent volgens gesprekspartners niet dat toezicht als geheel minder effectief is, maar dat effecten per sector verschillen en in sommige domeinen bijvoorbeeld lastiger zichtbaar of meetbaar zijn. Volgens sommigen wordt er (te) weinig geëscaleerd in instrumentarium en meermaals wordt genoemd dat de effectmeting van 'zachte' interventies lastig te onderbouwen is.

Specifieke aandachtspunten over de resultaten van toezicht per groep (2020-2025):

- ACM – Wat goed gaat volgens gesprekspartners bij de ACM zijn:

¹⁴ Dat een groot deel van de meldingen in de eerste fase wordt goedgekeurd is kenmerkend voor het systeem van concentratiecontrole: de omzetzempels zijn wettelijk bepaald en fungeren als afbakening voor een snelle eerste toets, waarna alleen in een beperkt aantal gevallen verdiepend onderzoek (vergunningfase) nodig is.

¹⁵ Als voorbeeld wordt gegeven dat escalatie-instrumenten weinig worden toegepast.

¹⁶ Formele aanwijzingen in specifieke zaken (zoals capaciteitsverdeling vervoerders) en klachtgestuurde procedures leveren concrete uitkomsten, maar de reikwijdte wordt door gesprekspartners als beperkt ervaren

- de publieksvoorlichting en de leidraden met tastbare nalevingseffecten
- informele handhaving ('zachte diplomatie') die snel consumentenwinst oplevert
- datagedreven detectie; dit vergroot zicht en aantoonbaarheid van resultaten en effecten (scrapen, klachtenfora).

Uitdagingen zijn er bij de handhaving van kleinere organisaties/spelers (bijvoorbeeld webshops/dropshippers) en bij de aanpak van complexere fenomenen zoals seriële kleine concentraties onder drempels en prijsvolggedrag.

- Departementen – Wat goed gaat volgens gesprekspartners bij departementen zijn onder meer:
 - de concrete effecten in energie en ov
 - onafhankelijke en gezaghebbende beoordeling door de ACM als toezichthouder
 - de bereidheid tot het nemen van juridisch risico indien nodig.

Uitdaging ligt er vooral op het vlak van het overzichtelijk in beeld brengen van resultaten (helderder duiden en laten zien waar effecten ontstaan).

- Marktpartijen – Wat goed gaat volgens de gesproken marktpartijen zijn :
 - de toepassing van ex ante-regulering en informele interventies – men is positief over de ordening van markten
 - publicatie en toegankelijkheid van uitspraken/procedures worden gewaardeerd
 - onderzoeken worden vakkundig afgewikkeld en verduidelijken het level playing field.

Uitdagingen die benoemd worden zijn dat resultaten in sommige dossiers voor marktpartijen 'te smal' voelen: marktpartijen doelen daarmee op casuïstische voorbeelden waarin het toezicht zich volgens hen vooral richt op individuele bedrijven of specifieke gedragingen, terwijl zij bredere aandacht verwachten voor andere typen bedrijven of opkomende marktontwikkelingen binnen de sector. Hoewel deze signalen vaak uit concrete casussen voortkomen, worden ze door gesprekspartners breder geduid als een wens voor meer consistentie en een bredere blik bij het toezicht.

3.1.2.2 Resultaten deel 2: ACM bij de rechter

Feiten

Uitspraken van de rechter – Het aantal rechterlijke uitspraken over ACM-besluiten ligt jaarlijks tussen de 24-38. In 2024 bleef 82% van de rechterlijke uitspraken over ACM-besluiten (zoals door de ACM gerapporteerd) (overwegend) in stand, waarmee de ACM boven het beoogde meerjarige gemiddelde van 75% uitkomt. Het aantal handhavingsverzoeken is meer dan verdriedvoudigde sinds 2020.

- In de periode 2021-2024 (sinds deze cijfers worden gepubliceerd) deed de rechter jaarlijks 24-38¹⁷ keer uitspraken over de besluiten van de ACM. In de onderzoeksperiode haalt de ACM ook meestal het beoogde gemiddelde van 75% dat besluiten standhouden voor de rechter (2024: 82%). De ACM neemt deze indicator op in het (OGSM-)jaarplan.
- Toelichting – In dit onderdeel lopen verschillende tellingen door elkaar (ingediende beroepschriften, gedane uitspraken en uitkomsten per procedurestap). Waar mogelijk sluiten wij aan bij de definities en indicatoren zoals de ACM die in de jaarverslagen hanteert (onder andere het streven dat gemiddeld 75% van de besluiten standhoudt na rechterlijke toetsing).
- Het aantal handhavingsverzoeken – formele verzoeken om de ACM te laten optreden tegen een overtreding – is tussen 2020 en 2024 fors gestegen van 30 naar 100 per jaar. Deze verzoeken hebben vooral betrekking op consumentenbescherming, gevolgd door energie, en telecom en post; de ACM verwacht dat de registratie in de toekomst deels kan wijzigen door aangescherpte jurisprudentie over het belanghebbendebegrip.¹⁸

Bezwaar en beroep – Tussen 2020 en 2024 werd 73% van de besluiten van de ACM in beroep bevestigd, met opvallend veel vernietigingen in telecom en post, en stabiele uitkomsten in mededinging en vervoer.

- Wanneer partijen het niet eens zijn met een besluit van de ACM, kunnen zij bezwaar of beroep instellen. De wettelijke termijn voor een beslissing op bezwaar is 42 dagen, met een mogelijke verlenging tot 84 dagen. In 2024 nam de

¹⁷ In beroep en hoger beroep gezamenlijk. 2024: 38, 2023: 34, 2022: 39, 2021: 24

¹⁸ Een verzoek geldt alleen als handhavingsverzoek als de indiener belanghebbende is (een rechtstreeks en persoonlijk belang dat zich voldoende onderscheidt van dat van anderen). Het CBb heeft dit belanghebbendebegrip in 2024 bevestigd; de ACM verwacht daarom dat verzoeken die niet aan deze eis voldoen vaker als 'melding' worden geregistreerd en niet als handhavingsverzoek.

Tabel 2 Uitkomsten beroepsprocedures in de periode 2020-2024.

	Besluiten houden stand	Besluiten houden grotendeels stand	Besluiten houden grotendeels geen stand	Besluiten houden geen stand
Consumentenbescherming	13	5	2	5
Energie	33	6	7	11
Mededinging	26	7	3	3
Telecom en post	5	2	0	6
Vervoer	4	1	0	0
Totaal	81	21	12	25

Tabel 3 Uitkomsten procedures in hoger beroep in de periode 2020-2024.

	Besluiten houden stand	Besluiten houden geen stand
Consumentenbescherming	1	2
Energie	2	2
Mededinging	21	1
Telecom en post	2	4
Vervoer	0	0
Totaal	26	9

ACM 60% van de bezwaarbeslissingen binnen de wettelijke termijn, een duidelijke verbetering ten opzichte van eerdere jaren. Dat jaar verklaarde de ACM geen bezwaren volledig gegrond, 3 gedeeltelijk gegrond en 20 ongegrond. Daarnaast werden 26 bezwaren ingetrokken en één keer werd rechtstreeks beroep ingesteld. De meeste bezwaarschriften gingen over energie (20) en consumentenbescherming (14).

- Over de periode 2020–2024 werd in totaal 73% van de besluiten door de rechter bevestigd (81 volledig en 21 grotendeels), terwijl 27% niet standhield (12 grotendeels geen stand en 25 geheel vernietigd). Binnen telecom en post is het aandeel zaken dat (geheel) geen stand houdt relatief hoog in vergelijking met de andere domeinen; mededinging en vervoer laten in deze periode de meest stabiele uitkomsten zien. In de jaren 2022–2024 werden jaarlijks tussen de 36–55 beroepsschriften ingediend, vooral in energie en mededinging, gevolgd door consumentenbescherming.

Hoger beroep – In hoger beroep houdt driekwart van de ACM-besluiten stand, met een zeer hoge bevestigingsgraad in mededingingszaken en veel vernietigingen in telecom en post.

- In hoger beroep blijven besluiten van de ACM meestal overeind. Van de 35 behandelde zaken in de periode 2020–2024 werd 74% door de rechter bevestigd (26 keer) en 26% vernietigd (9 keer). Mededingingszaken hebben veruit de

hoogste score: 21 van de 22 zaken hielden stand. In telecom en post is het aandeel zaken dat in hoger beroep geen stand houdt relatief hoog (4 vernietigingen tegenover 2 bevestigingen). Vanwege de kleine aantallen en het feit dat uitspraken niet altijd onherroepelijk zijn, is voorzichtigheid geboden bij het trekken van harde conclusies; verschillen kunnen samenhangen met de aard van besluiten en het (sectorale) juridische kader waarbinnen wordt geprocedeerd. Besluiten over consumentenbescherming en energie houden elk in de helft van de beroepszaken stand. In vervoer waren er in deze periode geen hogerberoepszaken.

Geschillen in gereguleerde sectoren – Van de afgeronde geschillen in gereguleerde sectoren houden besluiten meestal stand, met geen enkele vernietiging in vervoer en weinig in telecom en post.

- In de gereguleerde sectoren energie, telecom, vervoer en post kunnen consumenten en bedrijven geschillen aan de ACM voorleggen wanneer zij het niet eens zijn met de werkwijze van beheerders of aanbieders. De ACM streeft ernaar deze geschillen in onderling overleg naar tevredenheid op te lossen. Jaarlijks worden circa 22–32 geschillen afgerond, vooral in de energiesector en in telecom en post, gevolgd door vervoer. In de periode 2020–2024 werden 131 geschillen afgerond. Een beperkt deel daarvan leidde tot rechterlijke toetsing: 14 besluiten werden bevestigd, 5 vernietigd en 2 zaken niet-ontvankelijk

Tabel 4 Aantal geschillen in gereguleerde sectoren per uitkomstcategorie

	Afgeronde geschillen	Besluiten houden stand	Besluiten houden geen stand	Niet ontvankelijk
Energie	62	11	5	2
Telecom en post	45	3	0	0
Vervoer	24	0	0	0
Totaal	131	14	5	2

verklaard. Opvallend is dat in vervoer alle besluiten overeind bleven en er geen vernietigingen of niet-ontvankelijkverklaringen voorkwamen.

Beelden van gesprekspartners

Algemene beelden bij ACM voor de rechter (2020–2025):

Betrokkenen erkennen het juridische gezag van de ACM: veel besluiten houden (grotendeels) stand. Tegelijk ervaren zij veel en langdurige trajecten, vooral genoemd met betrekking tot energie¹⁹ en het concentratietoezicht (daarbij geven ‘klokstops’ en aanhouden bedrijven onzekerheid, zij wensen snellere beslissingen). Daarnaast wijzen enkele gesprekspartners erop dat verschillen in juridische uitkomsten deels samenhangen met sectorale kaders, waarbij telecom- en postzaken vanwege specifieke regelgeving en toetsingscriteria vaker een andere rechterlijke dynamiek kennen dan mededingingsdossiers. Het gezag van de ACM wordt hierbij versterkt door transparantie en economische onderbouwing (modellen, datarooms), maar er is behoefte aan meer voorspelbare communicatie over processtappen. Investeren in acceptatie en uitleg kan het aantal rechtsgangen volgens gesprekspartners mogelijk terugbrengen.

Specifieke aandachtspunten bij ACM voor de rechter per groep (2020–2025):

- De ACM benadrukt het belang van lerend en pragmatisch toezicht, met nadruk op informele oplossingen en toezeggingen voor snel consumenteneffect; boetes zijn niet het doel. Ook ziet de ACM veel meerwaarde in een helder denkkader/sterker marktordeningskader in gereguleerde sectoren voor prioritering van inzet. Transparantie staat hoog in het vaandel; tegelijk erkent men dat zware of onduidelijke informatieverzoeken frictie kunnen geven in geschilprocessen (met de toevoeging dat doorlooptijden en informatieverzoeken mede samenhangen met zorgvuldige procedurele eisen en afhankelijkheden bij betrokken partijen).

- Departementen zien de ACM als gezaghebbend en waarderen het beoordelingskader en de transparante toelichting, inclusief vooraf informeren bij grote impact. Zij moedigen juridische ‘durf’ aan om publieke waarden te realiseren, maar constateren ook dat veel besluiten standaard naar de rechter gaan en meer tijd kosten dan voorzien.

Marktpartijen vinden dat procedureel overleg vaak netjes verloopt, met korte lijnen. Laagdrempelig contact leidt geregeld tot snelle verduidelijking zonder formele escalatie. In juridische procedures geven marktpartijen aan waarde te hechten aan de professionele en transparante procesvoering door de ACM, al blijft voorspelbare communicatie over processtappen een belangrijk aandachtspunt.

3.2 Wijze van prioriteren van opgaven ACM en gevolgen

Vraag 1b. Hoe prioriteert de ACM, welke gevolgen heeft dit en hoe kijkt de ACM terug of zij daarin de juiste keuze heeft gemaakt?

De ACM opereert in een context waarin het aantal potentiële toezichtvragen en maatschappelijke opgaven groot is en in de praktijk steeds groter kan zijn dan wat met de beschikbare capaciteit en middelen kan worden opgepakt. De inzet van mensen en middelen is bovendien historisch gegroeid en wordt mede bepaald door wettelijke taken, geormerkte budgetten en actuele ontwikkelingen in de markten waarop de ACM toezicht houdt. In deze setting is het zoeken naar een passende balans tussen ambities, opgaven en uitvoerbaarheid een doorlopende opgave. Prioritering is daarom een kernonderdeel van het werk, gericht op het realiseren van de grootste publieke waarde binnen het wettelijke mandaat.

¹⁹ Regulatorische standaarden en tarief-/aansluitkaders die vaak worden aangevochten.

Feiten

Documenten en kaders

In de evaluatieperiode is de ACM steeds gestructureerder gaan werken aan prioriteitsstelling. Daarbij wordt met een steeds verder gestructureerde methode geprioriteerd op en gewerkt aan opgaven. Tabel 5 schetst de cascadering waarmee hieraan wordt gewerkt.

Tabel 5 Cascadering voor prioritering bij werken aan opgaven bij ACM.

Wat	Toelichting
1. Mandaat en koers	
Wettelijk mandaat en taken (basis)	- Wat moet de ACM doen (wettelijke taken/bevoegdheden) en welke vaste verplichtingen lopen altijd door. - Dit is het 'speelveld': hierbinnen worden keuzes gemaakt.
Meerjarige koers / strategie	- OGSM als strategisch raamwerk: Objective, Goals, Strategies, Measures (KPI's). - Dit is: waar willen we heen en hoe meten we dat (meerjarig, maar niet per se financieel meerjarig).
2. Jaarlijkse keuzes	
Focus per jaar	- Jaarlijkse focusdocumenten²⁰ waarin de belangrijkste toezichtthema's en acties voor het komende jaar worden vastgelegd. Deze documenten maken transparant waar de aandacht ligt en hoe dit bijdraagt aan de missie. - Structureel komen daarin drie hoofdthema's terug: digitale economie, energietransitie en verduurzaming. - Per thema benoemt de ACM concrete acties, zoals het aanpakken van online misleiding, het versnellen van de energietransitie, het controleren van duurzaamheidsclaims en het optreden tegen misbruik van marktmacht. Die thema's worden jaarlijks geactualiseerd op basis van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen: zo kreeg digitale infrastructuur en consumentenbescherming extra gewicht tijdens de coronaperiode, terwijl de laatste jaren het toezicht op grote techbedrijven, Europese digitale wetgeving (DSA, DMA) en netcongestie centraal staat.
Uitwerking in jaarplannen	- De ACM stelt jaarplannen op waarin prioriteiten concreet worden gemaakt: doelstellingen, strategieën en meetindicatoren, maar ook begroting, risico's en beheersmaatregelen. Het jaarplan 2025 is compacter opgezet, met nadruk op doelen, strategieën en meetpunten. - Voorafgaand aan het jaarplan 2026 is voor het eerst een brede omgevingsanalyse uitgevoerd. Deze analyse schetst trends, interne sterktes en zwaktes, kansen en bedreigingen, en presenteert scenario's tot 2040. Het doel is om de wendbaarheid en relevantie van de ACM te vergroten, en strategische keuzes beter te onderbouwen.
3. Tijdens uitvoering	
Afwegingskader	- De ACM probeert middelen zo goed mogelijk in te zetten om markten goed te laten werken. Dat betekent dat de ACM steeds keuzes moet maken over welke marktproblemen de ACM op welke wijze aanpakt. Drie vragen staan centraal bij het maken van keuzes²¹: - Hoe schadelijk is het gedrag dat we signaleren voor het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven? - Hoe groot is het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM? - Hoe kan de ACM met optreden bijdragen aan het doelmatig en snel oplossen van het probleem? - Dit kader helpt om schaarse capaciteit – in een context waarin de potentiële toezichtopgaven in de praktijk groter kunnen zijn dan wat uitvoerbaar is – in te zetten waar het grootste en meest directe effect te behalen is.
Plannen van aanpak	Bij belangrijke dossiers werkt de ACM vaak met strategie- en een projectplan van aanpak. Voorbeelden zijn de toezichtstrategie telemarketing, waar audits, consumentenvoorlichting en belangenbehartiging worden gecombineerd om ongewenste belpraktijken terug te dringen, en het project misleidende prijzen, waarin sectoren zijn geselecteerd (zoals home & living en kleding) op basis van meldingen en risico's. Ook de webwinkelstrategie volgt deze lijn: brede aanpak, duidelijke uitleg van consumentenregels, scherpere prioritering en strenger handhaven.

²⁰ Zie bijvoorbeeld voor het focusdocument van 2025: [Focus werkzaamheden ACM in 2025 | ACM](#).

²¹ ACM. 2025. Jaarverslag 2024.

Beelden van gesprekspartners

De interviews schetsen een missiegedreven en steeds beter gestructureerde prioritering bij de ACM: één gezamenlijke koers, stabiele maar periodiek herijkte speerpunten (energie, duurzaamheid, digitaal) en een operationele afweging met expliciete besluitmomenten. Inhoudelijk is het accent met de tijd ook verschoven volgens gesprekspartners, bijvoorbeeld van kartels naar het beperken van marktmacht en digitale platformmacht. Energie (onder andere netcongestie) is de topprioriteit en er is een groeiende rol voor Europese digitale dossiers (DMA/DSA). De basis voor keuzes ligt volgens gesprekspartners bij maatschappelijke problemen binnen het mandaat, publieke waarde en het verwachte effect; instrumentkeuze en geoormerkte middelen kleuren de inzet, met voorkeur voor snel consumentenherstel en gestructureerde inzet met OGSM²².

- Cascadering en keuzes. Op mandaat- en koersniveau geldt brede waardering voor één missie en een herijkt kader; OGSM geeft richting. Jaarlijks zijn de speerpunten stabiel (al is er buiten de evaluatieperiode voor 2026 een speerpunt toegevoegd). Tegelijkertijd benoemden partijen buiten de ACM dat zij ook regelmatig incidentgedreven accenten zien. De cascadering helpt volgens gesprekspartners in ieder geval om afwegingen duidelijk te expliciteren.
- Inhoudelijke focus en veranderingen. De inzet verschoof volgens gesprekspartners met de tijd van kartels naar beperking van marktmacht en platformmacht, met weging van publieke belangen (onder andere duurzaamheid, mediapluriformiteit). Energie en netcongestie kregen topprioriteit door crisis en nieuwe wetgeving. Marktpartijen vragen wel vaak aanvullende/andere focus, bijvoorbeeld op structurele EU-handhaving (DMA/DSA) en rondom vervoer (relatief lagere, klachtgestuurde aandacht).
- Basis voor prioritering en waardering. Het is breed gedeeld dat het startpunt voor de ACM een maatschappelijk probleem binnen het mandaat is, uitgewerkt via open consultatie en marktonderzoek. Geoormerkte budgetten en schotten sturen vervolgens ook de inzet; waarbij gebrek aan meerjarige financiering strategische sturing volgens de ACM belemmert.
- Instrumentkeuze telt mee. Waar direct consumentenherstel mogelijk is krijgt dat eerder prioriteit, maar deze keuze

Opvolging van aanbeveling uit de vorige evaluatie

In de vorige evaluatie van de ACM is aan de ACM de volgende aanbeveling gedaan: 'Blijf binnen het wettelijk kader oog houden voor publieke belangen.' Deze aanbeveling is volgens de ACM als volgt opgevolgd:

- Op het vlak van strategie en ACM-overstijgend heeft de ACM hierop ingezet met de vernieuwing van de beleidsregel 'prioritering van handhavingsverzoeken' (2023), waarmee de criteria meer in lijn zijn gebracht met de missie van de ACM. Ook is verduidelijkt dat bij het prioriteringscriterium 'maatschappelijk belang' ook andere publieke belangen kunnen meewegen in de prioritering. Daarnaast is de reeds beschreven Toezichtsvisie van de ACM een uitwerking van hoe de ACM oog heeft en houdt voor publieke belangen.
- Daarnaast heeft de ACM aangegeven dat in 2025 is begonnen met de voorbereidingen van het publiceren van een jaarlijkse Staat van de Markt. Deze publicatie zal de ontwikkeling van concurrentie en markten in Nederland op hoofdlijnen beschrijven, inclusief een aantal relevante economische trends die verder kwalitatief en kwantitatief worden uitgelicht. Vanaf de eerste publicatie in 2026 zal de Staat van de Markt een jaarlijks terugkomende publicatie worden.
- Tot slot geeft de ACM aan dat er ook aandacht is voor publieke belangen via gevraagde en ongevraagde advisering. Bijvoorbeeld, als modernisering van het instrumentarium nodig is (inroepbevoegdheid voor overnames onder de drempels en de New Competition Tool (NCT)) en als wetgeving niet meer nodig of actueel is (wetgevingsbrief).

²² OGSM staat voor Objective, Goals, Strategies en Measures en is een methodiek om (organisatie)doelen en ambities aan de hand van een strategische planning te realiseren.

is altijd onderdeel van een integrale beoordeling waarin meerdere criteria worden gewogen; effectmeting is interventiegericht met OGSM.

- Verschillen in perspectief. Rond het aspect 'digitaal' vinden bedrijven de ACM (te) zichtbaar op consumenten-onderwerpen en vragen zij meer nadruk op de nieuwe Europese digitale kaders (zoals DSA en DMA); ACM benadrukt daarbij dat deze zichtbaarheid voortkomt uit de respons op consumentensignalen en de maatschappelijke relevantie van dit toezicht. In vervoer spelen verschillen vooral rond de rolopvatting: sommige partijen verwachten een meer proactieve marktmeesterrol, terwijl de ACM de wettelijke, primair klachtgestuurde aanpak als uitgangspunt neemt.

3.3 Meetbaarheid en effectiviteit van het toezicht

Vraag 1d ACM is afgestapt van de methode om haar maatschappelijke effectiviteit uit te drukken in wat haar toezicht financieel heeft opgeleverd (inschatting door maatschappij bespaard bedrag). Hoe zouden departementen die toezichtstaken bij ACM beleggen kunnen helpen bij de meetbaarheid van effectiviteit van toezicht? Welke KPI's waarmee de maatschappelijke opgave tot uiting komt zouden gehanteerd kunnen worden?

Juridische kaders en regels inzake verantwoording en het verschaffen van informatie

De ACM heeft op grond van diverse wet- en regelgeving en vastgelegde regels een verantwoordings- en informatieplicht in te vullen jegens een aantal stakeholders. Vanuit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gelden er bijvoorbeeld bepalingen voor de ACM om zich te verantwoorden (jaarverslag) en informatie te verstrekken aan de minister van EZ. In het RelatiestatuuT ACM en ministers 2015 is nader bepaald welke onderdelen in het jaarverslag opgenomen moeten worden (onder meer: de jaarrekening, kostenrealisatie, de formatie van de ACM, aantallen boetebesluiten, informatieverzoeken en het aantal en de uitkomsten van behandelde bezwaar- en beroepzaken). In de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is opgenomen dat het jaarverslag ook informatie moet

bevatten over onder meer over de benoemingen en ontslagen van leden van de ACM, het bedrag aan middelen dat in het desbetreffende jaar is toegewezen en eventuele veranderingen in dit bedrag in vergelijking met voorgaande jaren.

Op basis van de Regeling gegevensverstrekking ACM 2019 is de ACM bevoegd om aan personen of colleges, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZ en de minister van IenW gegevens en inlichtingen te verstrekken voor een goede taakuitoefening. De ACM moet ook op grond van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers jaarlijks de minister van EZ een overzicht op hoofdlijnen sturen van de verwachte werkzaamheden per sector voor het daaropvolgende jaar en een vergelijking van de verwachte werkzaamheden met de werkzaamheden van het lopende jaar. Voorafgaand aan het vaststellen van beleidsregels moet de ACM een ontwerp aan de minister van EZ of de minister van IenW ter kennisname sturen. Op grond van de Mededingingswet kan de minister van EZ, al dan niet op verzoek van een andere minister, de ACM opdragen een rapportage uit te brengen inzake de effecten voor de mededinging van voorgenomen of geldende regelgeving of van een voorgenomen of een geldend besluit.

Feiten

De ACM wil laten zien wat het toezicht oplevert voor de maatschappij. In de evaluatieperiode veranderde de aanpak: van één totaalcijfer in euro's naar meerdere, gerichte interventie-evaluaties met concrete leerpunten. Hieronder beschrijven we kort wat de ACM eerst deed, waarom daarmee is gestopt, en hoe dit nu wordt aangepakt.

1. Vroegere methode: 'maatschappelijke opbrengst' in euro's

Tot en met 2022 drukte de ACM het effect uit in geld. Op basis van OESO-richtlijnen, met toetsing door het CPB²³, berekende de ACM de directe besparing voor consumenten (bijvoorbeeld door prijsdalingen na interventies). De methode was publiek toegelicht en afgestemd met externe experts. De gerapporteerde uitkomsten waren ongeveer € 525 miljoen in 2021 en € 290 miljoen in 2022. Daarbij gold dat een groot deel bestond uit doorlopende effecten van eerdere interventies.

De ACM nuanceerde deze cijfers: niet alle effecten zijn in geld uit te drukken, en bij onderwerpen zoals verduurzaming gaat het vaak om kwalitatieve opbrengsten (betere informatie,

23 Dit is beschreven in de working paper Outcome ACM 2013 - Outcome ACM 2013 | ACM.

minder misleiding, naleving van normen). De organisatie is daarom gestopt met het brede euro-totaalcijfer en kiest voor een aanpak die volgens de ACM zelf beter past bij verschillende toezichtdoelen, sectoren en soorten interventies. Redenen om te stoppen waren:

1. Het euro-cijfer vangt maar een deel van de effecten (vooral prijs), en miskent kwalitatieve en langlopende effecten.
2. Er is risico op schijnnaauwkeurigheid en lastige toerekening van causale effecten in complexe markten.
3. De ACM wil vooral leren wat werkt en hoe interventies kunnen verbeteren, per dossier.

Ook in de vorige evaluatie werd het nadeel van deze meting beschreven. AEF was kritisch op de vroegere praktijk van een jaarlijks 'maatschappelijke opbrengst' in euro's: de outcomeberekening is een grove, ex ante-indicatie van kortetermijneffecten op consumentenwelvaart en kent grote onzekerheden; daarom vroegen zij om voorzichtige duiding en een periodieke (CPB-)plausibiliteitstoets met een duidelijke disclaimer. AEF waarschuwde dat zo'n geaggregeerd cijfer ongewenst kan sturen naar 'statische' prijsdalingen en minder goed kwantificeerbare langetermijneffecten onderschat (zoals investeringen, innovatie), zodat het totaal zowel te hoog als te laag kan uitvallen; het is dan ook onjuist om deze berekeningen standaard als onderschatting te presenteren. Daarom adviseerde AEF de nadruk op het euro-totaalcijfer los te laten en effectmeting te verbreden door systematische outputmeting, impactassessments per interventie, een aanvulling met kwalitatieve indicatoren en langetermijnindicatoren, bij voorkeur extern getoetst en transparant geduid.

2. *Huidige aanpak: interventie-evaluaties en gerichte effectmetingen*

De ACM evalueert nu meerdere interventies per jaar om inzicht te krijgen in het effect van de toezicht. Het doel hiervan wordt in het jaarverslag van 2024 omschreven als leren wat werkt, hoe, en met welk effect op naleving, marktwerking en consument.

De nadruk in deze effectevaluaties ligt op:

- Duidelijke vraag en een duidelijk doel per interventie.
- Meetbare indicatoren (waar mogelijk), baselinemetingen en datatoegang.
- Mix van methoden: data-analyse (prijzen, marktaandeel), dossieranalyse, interviews, enquêtes, en procesevaluatie.
- Concrete verbeterpunten voor vervolgtoezicht.

Opvolging van aanbeveling uit de vorige evaluatie

In de vorige evaluatie van de ACM zijn de volgende aanbeveling gedaan: 'Breng outcome en output beter in beeld.' Deze aanbeveling is volgens de ACM als volgt opgevolgd:

- Tot en met 2022 berekende de ACM jaarlijks hoeveel euro consumenten naar schatting als gevolg van acties door de ACM hebben bespaard. Daarbij werd gekeken naar de verwachte effecten van het optreden van de ACM op de consumentenwelvaart op korte termijn. Omdat die schattingen waren gebaseerd op allerlei aannames en veel effecten van het toezicht niet in besparingenbesparingen waren om te zetten, is de ACM daarmee gestopt.
- De ACM heeft een kennisnetwerk effectmetingen opgericht die directies ondersteunt en adviseert bij het uitvoeren van effectmetingen. Elk jaar worden circa tien effectmetingen (interventie-evaluaties) uitgevoerd. Deze effectmetingen zijn meestal gericht op specifieke interventies.
- Met de introductie van de OGSM-methode in 2024 maakt de ACM de stap om doelen vooraf zoveel mogelijk te kwantificeren waardoor effecten van toezicht later beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

De onderzoekers hebben inzage gehad in een selectie van interventie-evaluaties die door de ACM ter informatie is gedeeld, doorgaans gericht op één specifieke interventie of casus. In deze evaluaties onderzoekt de ACM onder meer

1. in hoeverre een interventie leidt tot (bredere) naleving en gedragsverandering bij bedrijven
2. welke effecten optreden in de markt (bijvoorbeeld op transparantie, keuze-informatie, of – waar relevant – prijs- en concurrentieparameters)
3. hoe het toezichtproces zelf kan worden verbeterd (zoals timing, instrumentkeuze, samenwerking met stakeholders en communicatie).

Kenmerkend is dat de ACM daarbij verschillende methoden combineert (zoals data-analyse, dossieranalyse, interviews en enquêtes) en expliciet probeert te werken met vooraf geformuleerde doelen, baselines en waar mogelijk vergelijkingspunten. De evaluaties resulteren doorgaans in concrete leerpunten voor vervolgtoezicht, bijvoorbeeld over de noodzaak van scherpere probleemafbakening, betere datatoegang, meer gestandaardiseerde processtappen en een passende mix van ‘zachte’ en ‘harde’ interventies. Bij het jaarverslag van 2024 is daarnaast een (openbare) bijlage opgenomen waarin de ACM op hoofdlijnen toelicht welke interventie-evaluaties dat jaar zijn uitgevoerd, met per evaluatie de leerdoelen, de gehanteerde aanpak en de belangrijkste lessen voor het vervolg.

Beelden van gesprekspartners

- De vroegere methode (maatschappelijke opbrengst in euro's) – Deze vroegere macro-economische totaalcijfers in euro's worden door gesprekspartners weggezet als een ongeschikte maat voor de doeltreffendheid van een micro-economische toezichthouder: het vangt vooral prijseffecten, miskent kwalitatieve en langlopende opbrengsten en wekt schijnnaauwkeurigheid in complexe markten. Stoppen met deze methode wordt daarom als terecht gezien. Interne managers benadrukken dat het kwantitatieve model slechts een deel van de impact liet zien en bovendien moeilijk causale toerekening mogelijk maakte, wat de behoefte vergrootte aan effectmeting per interventie.
- Beelden over de huidige aanpak (interventie-evaluaties en gerichte effectmetingen) – De huidige lijn draait om leren 'per interventie' met een mix van methoden (data-analyse, dossierwerk, interviews, enquêtes) en expliciete doelen en baselines; het Economisch Bureau is actief betrokken, met externe visitaties voor kwaliteitsborging en met nadruk op

kwalitatieve duiding naast cijfers. Over de huidige aanpak met interventie-evaluaties zijn betrokkenen positiever, maar nog steeds wordt er veel ruimte voor verbetering gezien. De ACM vindt het een goede stap voorwaarts maar ziet ook potentie voor verbetering. Departementen vinden dit vaak nog vrij ongestructureerd en vrij willekeurig. Tegelijk geven gesprekspartners aan dat deze evaluaties voor marktpartijen nauwelijks zichtbaar zijn, waardoor de maatschappelijke opbrengsten voor het bredere bedrijfsleven nog onvoldoende herkenbaar of toegankelijk zijn.

3.4 Conclusie publieke waarde

Doeltreffendheid van de ACM

In deze conclusie reflecteren we op de missie en visie van de ACM en beoordelen we in hoeverre die binnen de scope van deze evaluatie in de praktijk leiden tot effectief toezicht. Daarbij baseren we ons op drie samenhangende onderdelen die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt:

1. de uitvoering van de wettelijke taken en de zichtbare resultaten van het optreden van de ACM
2. de wijze waarop de ACM opgaven prioriteert en welke gevolgen die keuzes hebben
3. de mate waarin de ACM de effectiviteit van het toezicht kan meten en onderbouwen.

De feitelijke bevindingen en de beelden uit documenten en gesprekken zijn in de voorgaande paragrafen beschreven. In wat volgt geven wij onze duiding. De punten die naar ons oordeel in de evaluatieperiode bepalend zijn voor onze reflectie op de effectiviteit van het toezicht en daarmee voor de publieke waarde die de ACM realiseert, zijn als volgt:

- **Breed mandaat, groeiende opgaven.** De ACM is ontstaan uit een fusie en die meervoudige focus is nog steeds zichtbaar. Het takenpakket is omvangrijk en groeit door, onder meer door Europese digitale wetgeving en maatschappelijke opgaven zoals netcongestie en energieprijzen.
- **Duidelijke koers en missiegedreven werkwijze.** De ACM heeft de missie en werkwijze helder uitgewerkt en recent verder geoperationaliseerd (onder andere in de Toezichtsvisie 2025). Dat geeft richting aan keuzes en instrumentgebruik.

- **Veel output en juridische robuustheid, outcome blijft lastig zichtbaar.** Jaarverslagen en indicatoren geven inzicht in activiteiten, interventies en (deels) juridische uitkomsten. Tegelijk blijft het lastig om effecten op marktwerking en gedrag structureel en overtuigend 'hard te maken', zeker voor zachte interventies en langetermijneffecten. Dit geldt overigens niet alleen voor de ACM: ook bij andere publieke organisaties (ministeries, zbo's) blijkt het 'hard maken' van maatschappelijke effecten in complexe beleids- en marktcontexten lastig.
- **Consistente verbeterpunten in het proces.** Gesprekspartners (marktpartijen) noemen vooral proportionaliteit en helderheid van informatieverzoeken, voorspelbaarheid en doorlooptijden (met name bij juridische trajecten en concentratietoezicht), en transparantie/consistentie in werkwijzen. Deze punten zijn sterk domein- en casusafhankelijk en vragen vooral om gerichte opvolging door de ACM zelf in afstemming met EZ.

Onze conclusie over publieke waarde (op basis van beschikbare bouwstenen)

In deze evaluatie staan wij voor de vraag of de ACM doeltreffend functioneert: voert de ACM wettelijke taken uit en draagt de ACM daarmee bij aan de publieke doelen die de ACM moet realiseren?

Onze inschatting is: binnen de reikwijdte van dit onderzoek is dit het geval. De ACM voert de kernactiviteiten uit (toezicht/handhaving, regulering, concentratiecontrole, vergunningen/geschillen waar relevant en voorlichting), werkt missiegedreven en hanteert een brede instrumentmix. Cijfers en gesprekspartnerbeelden laten zien dat de ACM veel signalen verwerkt, structureel intervenueert, en dat besluiten in een groot deel van de gevallen (overwegend) standhouden bij rechterlijke toetsing. (Beperkt) beschikbare cijfers en beelden van gesprekspartners zijn ook positief over de doeltreffendheid. Tegelijk is het zicht op maatschappelijke effecten per definitie onvolledig: het verband tussen inzet en outcome is in complexe markten lastig te isoleren. Aan effectmeting wordt gewerkt, dit is doorlopend in ontwikkeling.

De volgende drie aandachtspunten komen bij deze conclusie uit hoofdstukken 2 en 3 naar voren:

- **Prioritering: stevig aan de voorkant, terugkoppeling kan sterker.** De ACM heeft een duidelijke 'boom' aan inhoudelijke prioriteringsinstrumenten (meerjarige koers, focusdocumenten, OGSM, afwegingskader, plannen

van aanpak). Dit ondersteunt consistentie en focus. De volgende stap is om de terugkoppeling structureel te maken: systematischer laten zien wat keuzes opleveren, welke interventies aantoonbaar werken, en waar gestopt of bijgestuurd wordt. Voor een verdiepende duiding of de ACM de prioritering 'op de goede dingen richt', is bovendien doorlopend specifiek en verdiepend onderzoek nodig (onder meer naar ontwikkelingen in markten en de effectiviteit van interventies). De ACM zet hier zelf al (steeds meer) stappen in, bijvoorbeeld met de Omgevingsanalyse uit 2025.

- **Meetbaarheid: van macro-getal naar leren per interventie, maar nog beperkt in samenhang.** De overstap van één euro-totaalcijfer naar interventie-evaluaties is leerzamer en inhoudelijk passender. Tegelijk ervaren stakeholders dat de aanpak nog wisselend en deels ad hoc is, en dat leerpunten nog beperkt worden vertaald naar een samenhangend verantwoordingsverhaal. Dat is een breder vraagstuk: ook bij andere publieke organisaties is het lastig om effecten eenduidig toe te rekenen en te kwantificeren. Als er meer behoefte is aan effectsturing (en dat lijkt op basis van dit onderzoek het geval), ligt hier ook een gezamenlijke opgave met opdrachtgevende departementen (doelen expliciteren, KPI's harmoniseren, datatoegang organiseren).
- **Proceskwaliteit: proportionaliteit, transparantie en snelheid blijven terugkeren.** De verbeterpunten die gesprekspartners noemen, raken de kwaliteit van uitvoering. Genoemde verbeterpunten zijn: voorspelbaarheid van stappen, helderheid van informatieverzoeken en afwegingen, en doorlooptijden. Dit zijn geen uniforme knelpunten (ze verschillen per domein), maar ze beïnvloeden wel draagvlak, gezag en het vermogen om effecten te realiseren. Wij kunnen hier binnen de scope van deze evaluatie geen uitgebreid(er) onderzoek naar doen; dit vraagt opvolging door de ACM zelf in afstemming met het ministerie van EZ als opdrachtgever.



HOOFDSTUK 4

Organisatie

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de operationele capaciteit en doelmatigheid van de ACM. We gaan tevens in op de keuzes en prioritering die de ACM maakt met betrekking tot de inzet van mensen en middelen en hoe aanbevelingen van de vorige evaluatie zijn opgevolgd.

4.1 Organisatiestructuur

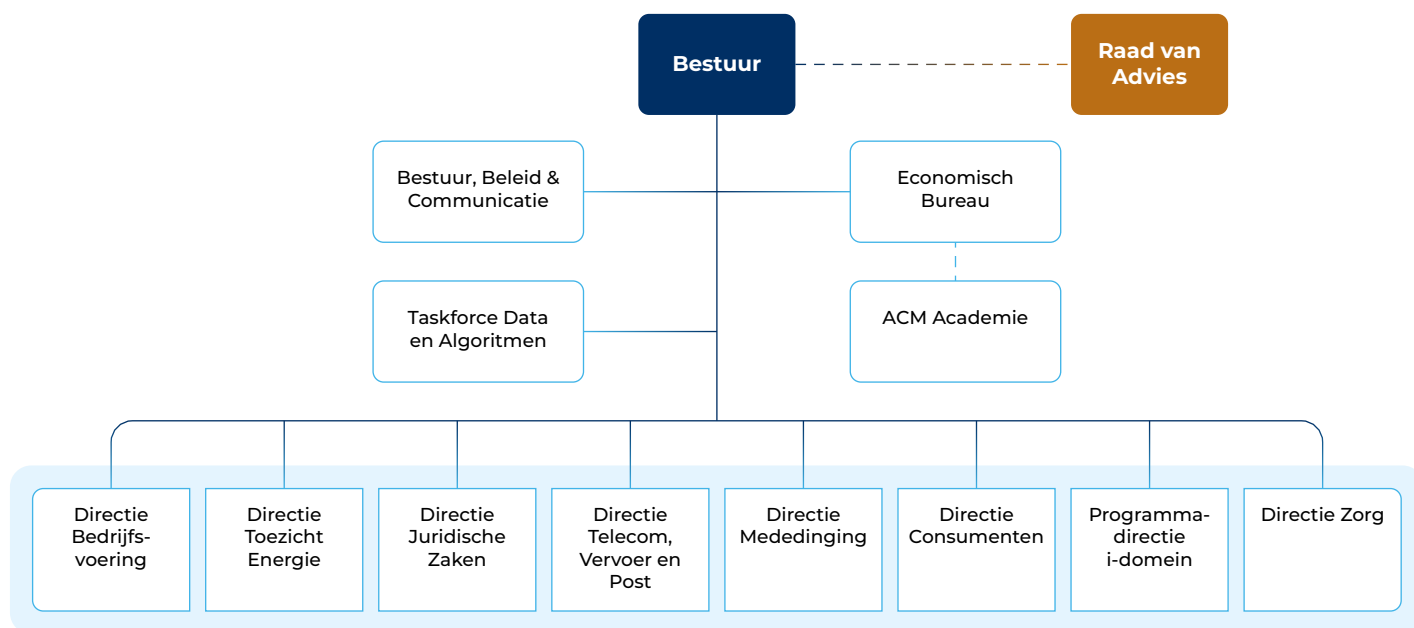
Feiten

De ACM is juridisch ingericht op basis van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. In de Instellingswet is opgenomen dat het bestuur van de ACM een zelfstandig bestuursorgaan vormt.²⁴ Dit bestuur bestaat uit drie leden.

De voorzitter van het bestuur wordt benoemd voor een periode van zeven jaar. De twee overige leden worden benoemd voor een periode van vijf jaar. De leden van het bestuur kunnen één keer herbenoemd worden voor eenzelfde periode.²⁵ De medewerkers bij de ACM worden beschikbaar gesteld door het ministerie van Economische Zaken.²⁶ Zij zijn daarmee formeel geen onderdeel van het zbo maar werken ten behoeve van het zbo en zijn ook gehuisvest in het kantoor van de ACM. Hieronder gaan wij in op de organisatiestructuur van het zbo ACM en de ambtelijke organisatie gezamenlijk.

De organisatorische inrichting van de ACM

De ACM (zbo en ambtelijke organisatie ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken gezamenlijk) bestaat organisatorisch uit het Bestuur, een Raad van Advies, tien lijn- en bedrijfsvoeringsdirecties en het Economisch Bureau met de ACM Academie. De inrichting van de organisatie, inclusief de verantwoordelijkheden, taken en capaciteit, is op hoofdlijnen neergelegd in het organisatiebesluit.²⁷ Het besluit beschrijft ook interne en externe overlegstructuren (bestuursvergaderingen, strategisch bestuurlijk overleg, directeurenoverleg) en samenwerking met andere toezichthouders en stakeholders. Wijzigingen in het besluit worden doorgevoerd door middel van addenda. De indeling van de organisatie aan het einde van de evaluatieperiode geven we weer in figuur 2.²⁸ Daarna beschrijven wij de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisatieonderdelen, inclusief wijzigingen in de organisatie die tijdens de evaluatieperiode hebben plaatsgevonden.



Figuur 2 **Organogram ACM (2025).**

²⁴ Artikel 3 Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

²⁵ Artikel 3, lid 3 Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

²⁶ Op basis van artikel 5 Instellingswet Autoriteit Consument en Markt stelt het ministerie van Economische zaken personeel ter beschikking aan het zbo ACM.

²⁷ Organisationsbesluit 2020, vastgesteld per 15 januari 2021 met een addendum per november 2021 voor de programmadirectie i-domein en per 2024 voor de Directie Toezicht Energie.

²⁸ Gebaseerd op 'Organogram ACM per 1 december 2025', laatst geraadpleegd op 6 januari 2025 via <https://www.acm.nl/nl/over-de-acm/organisatie/organogram>.

Bestuur en Raad van Advies

De ACM wordt aangestuurd door het **Bestuur**, waarvan de drie leden besluiten nemen bij meerderheid van stemmen. Binnen het Bestuur is een portefeuilleverdeling bepaald.²⁹ Zo ontstaat een evenredige werklast en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. De taakverdeling is ingericht langs de lijnen van marktgebieden. Bestuursleden zijn voor zaken die betrekking hebben op hun portefeuille het aanspreekpunt voor de directeuren en de medewerkers van de ACM.

Gedurende de evaluatieperiode was er één wijziging in de samenstelling van het Bestuur, per 1 januari 2025 is een nieuw bestuurslid toegetreden. Dit was ter vervanging van een bestuurslid dat per september 2024 was afgetreden. Daarnaast zijn de bestuursvoorzitter en het overige lid van het Bestuur herbenoemd tijdens de evaluatieperiode, respectievelijk per september en maart 2025.

Het Bestuur wordt gevraagd en ongevraagd van advies voorzien door een **Raad van Advies**. De raad adviseert onder andere over zaken met betrekking tot de strategie, de bedrijfsvoering, financiën, de relatie met betrokken ministeries en belangrijke veranderingen in de organisatie. Deze raad is in 2024 op initiatief van de ACM ingesteld met een oog op de groei van de organisatie en een toename in toezichtszaken. Voor de oprichting van de Raad van Advies is het bestuursreglement van de ACM, met goedkeuring van de minister van Economische Zaken en Klimaat (thans Economische Zaken), aangepast.³⁰

De Raad van Advies telt minimaal drie en maximaal vijf leden, die worden benoemd voor een periode van vier jaar.³¹ De leden kunnen één keer worden herbenoemd voor dezelfde periode.³² De ACM is verantwoordelijk voor de werving en benoeming van de leden.³³ Daarbij geldt wel dat de voorzitter pas kan worden benoemd na overleg met het ministerie van Economische Zaken. Alle vier de leden die op het moment van deze evaluatie in functie zijn, zijn op 1 februari 2024 aangetreden voor een periode van vier jaar.

Directies

De **directies** voeren de ACM-taken uit op de specifieke toezichtsgebieden of dragen zorg voor de bedrijfsvoering. Daarvoor worden jaarlijks werkplannen opgesteld met de doelstellingen, de voorgenomen werkzaamheden/acties en de kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren waarop de uitkomsten van de directies gemeten worden. Aan het hoofd van iedere directie staat een directeur, die verantwoordelijk is voor het verwezenlijken van de doelen en acties in het werkplan.³⁴ De directeur vormt samen met de teammanagers van de directie het managementteam dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding van de directie.

Tijdens de evaluatieperiode hebben er verschillende wijzigingen plaatsgevonden in het aantal en de samenstelling van de directies. Aan het begin van de evaluatieperiode bestond de ACM uit acht directies: Consumenten, Energie, Telecom, Vervoer en Post, Mededinging, Zorg, Juridische Zaken en Bedrijfsvoering.³⁵ Aan deze directies is in 2023 de Taskforce Data en Algoritmen toegevoegd, die wordt geleid door de Chief Data Officer (CDO).

De Taskforce Data en Algoritmen komt voort uit een verzelfstandiging van een onderdeel van de directie Bedrijfsvoering en is ondergebracht als een zelfstandige organisatorische eenheid onder het Bestuur.³⁶ De taskforce ondersteunt de werkzaamheden van de ACM op verschillende vlakken. De taskforce biedt bijvoorbeeld datainzichten aan toezichtsdirecties om datagedreven toezicht mogelijk te maken, maar ontwikkelt ook kaders voor verantwoord, rechtmatig en ethisch gebruik van algoritmes en data. De taskforce ondersteunt ook in het toezicht door kennis te ontwikkelen en te delen op het gebied van markten waar data en algoritmen een grote rol spelen. Ten slotte heeft de taskforce tot taak om (innovatie)kansen te signaleren en inzicht te bieden in ontwikkelingen binnen de ACM-organisatie zelf.

Verder zijn per 1 januari 2024 alle energie-gerelateerde taken van de ACM ondergebracht bij één nieuwe directie, de directie Toezicht Energie.³⁷ De nieuwe directie neemt de energie-specifieke taken van de directie Consumenten en de directie

²⁹ Artikel 2, lid 2 Bestuursreglement ACM 2024.

³⁰ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 11 januari 2024: vaststelling Bestuursreglement ACM 2024, Stcrt. 2024, 17125.

³¹ ACM, 'Jaarverslag 2023', p. 57.

³² Artikel 11, lid 2 Bestuursreglement ACM 2024.

³³ Artikelen 11 en 12 van het Bestuursreglement ACM 2024.

³⁴ Organisatiebesluit 2020, p. 10.

³⁵ Wicherts et. al. (SEO Onderzoek) 'Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt', p. 84.

³⁶ ACM - directie Bedrijfsvoering, 'Notitie Budgettair kader 2023 van de directie Bedrijfsvoering' d.d. 6 oktober 2022. Ter volledigheid merken wij op dat de ACM na de evaluatieperiode nog werkt aan het vormgeven van de taskforce als zelfstandige directie.

³⁷ Addendum Organisatiebesluit, 2024.

Energie over en heeft tot doel de energietransitie te versnellen.³⁸ Door de taken samen te voegen wordt beoogd te werken vanuit een integrale visie op de energiesector en het optimaliseren van de impact van interventies.³⁹

Ten slotte is in 2024 de tijdelijke programmadirectie I-domein opgericht. Met deze oprichting wordt beoogd om de werkzaamheden op het vlak van ICT en informatievoorziening af te splitsen van de directie Bedrijfsvoering en zo meer focus en sturing op deze onderdelen aan te brengen.⁴⁰ Het doel hiervan was om de digitale functie binnen de ACM te versterken en te laten aansluiten met de groei van de organisatie en de (externe) technologische ontwikkelingen.⁴¹ De afsplitsing van de programmadirectie is na het einde van de evaluatieperiode geëffectueerd.⁴²

Economisch Bureau

De organisatie van de ACM bestaat uit het **Economisch Bureau** en de daaronder vallende **ACM Academie**. Het Economisch Bureau functioneert als kenniscentrum binnen de organisatie. Het bureau ondersteunt de ACM in brede zin door maatschappelijke, wetenschappelijke en beleidsmatige trends te signaleren, te duiden en te vertalen naar aandachtspunten voor de strategie van de ACM.

Het bureau publiceert en deelt wetenschappelijk onderzoek in academische artikelen, conferenties en colleges maar communiceert bevindingen ook via nieuwsberichten op de eigen website. Daarnaast voert het Economisch Bureau economische onderzoeken zodat de toezichthouder beleidsprioriteiten kan formuleren. Ook biedt het bureau ondersteuning in concrete zaken door middel van economische en econometrische analyses. De ACM Academie ontwikkelt en organiseert interne opleidingen en trainingen op gebieden die voor de ACM relevant zijn. Het opleidingsaanbod is erop gericht om de professionele expertise van alle medewerkers verder te ontwikkelen.⁴³ De ACM Academie bestaat zowel uit opleidingen voor relevante kennis als voor vaardigheden.

Onderzoeken naar de governance van de ACM

Tijdens de evaluatieperiode zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar, en adviezen gegeven over het besturingsmodel van de ACM. Aanleiding waren zorgen over de borging van bedrijfsvoeringsaspecten in het licht van de snelle groei van de organisatie en de uitbreiding van de taken van de ACM. Deze onderzoeken overlappen inhoudelijk met de wettelijke scope van een zbo-evaluatie. Om onnodige herhaling te voorkomen, is ons gevraagd om deze evaluatie te richten op de uitvoering van primaire wettelijke taken en de externe effecten van het functioneren van de ACM. De onderwerpen die bestreken worden door reeds uitgevoerde onderzoeken, zijn door ons daarom in maar beperkte mate onderzocht. Hieronder geven we kort weer welke onderzoeken zijn gedaan en wat hun opbrengsten zijn geweest.

In het najaar van 2023 is in opdracht van de ACM een onderzoek naar het besturingsmodel van de ACM en haar interne beheersing gedaan door KPMG.⁴⁴ Het onderzoek concludeerde dat er verschillende verbeteringen in het besturingsmodel, de planning- en controlcyclus en het stelsel van interne beheersing en risicomanagement van de ACM nodig zijn. Op verschillende manieren was de ACM in de jaren voor het onderzoek organisch gegroeid. Hierdoor waren processen, risicomanagement en compliance niet centraal georganiseerd, noch was er centrale sturing op cultuur en gedrag. Integraal overzicht en inzicht ontbrak op verschillende punten. Concreet betekende dit dat er geen helderheid in taak- en rolverdeling was tussen de verschillende organisatieonderdelen, dat het ontbrak aan een integraal strategisch plan of aan een begroting en beheersing van complianceverplichtingen en dat risico's niet integraal of centraal waren georganiseerd.

Op basis van het onderzoek heeft de ACM begin 2024 het verbeterprogramma 'Inzicht en Verantwoording' opgesteld, met daarin vier deelprogramma's om de interne controlfunctie te verbeteren, managementinformatie te verzamelen en te ontsluiten, projectadministratiesystemen aan te passen en de rolduidelijkheid en rolvastheid bij de besturing van de ACM beter te borgen.

³⁸ Werkplan 'Nieuwe Energiedirectie' 2024, p. 1. En ACM Focus op energie 2025.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Jaarverslag ACM 2024, p. 56 en Wijzigingsbesluit Organisatie, mandaat, volmacht en machtiging ACM 2013 van 7 november 2024, Stcrt. 2024, 38660.

⁴¹ Wijzigingsbesluit Organisatie, mandaat, volmacht en machtiging ACM 2013 van 7 november 2024, Stcrt. 2024, 38660.

⁴² Eind 2025.

⁴³ Werkplan ACM Academie 2024, p. 1.

⁴⁴ KPMG, 'QuickScan besturingsmodel en interne beheersing', 17 oktober 2023.

In 2025 heeft PwC, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en de ACM gezamenlijk, een rapport opgesteld waarin de mogelijkheden tot een aanpassing van de zbo-status verkend worden.⁴⁵ PwC staat in dat rapport ook stil bij de inrichting van de organisatie, met name met betrekking tot de bedrijfsvoering. PwC concludeert dat er op verschillende punten in de bedrijfsvoering, met name op het gebied van ICT en informatievoorziening en financiën, niet wordt voldaan aan de vereisten van de rijkskaders die daarvoor gelden. In het algemeen stelt het rapport dat de uitvoering van de toezichtstaak van de ACM prioriteit heeft gekregen boven de inrichting van de bedrijfsvoering.

Daardoor is aandacht voor de bedrijfsvoering en de impact die de inrichting ervan heeft op het primaire proces achtergebleven bij de ACM zelf en bij het ministerie van Economische Zaken.

Het rapport geeft aan dat met de start van het programma Inzicht en Verantwoording de behoeftes voor verbeterstappen inzichtelijk zijn gemaakt, inclusief de functionele eisen die daarbij horen. Daarnaast geeft het rapport aan dat de ACM verschillende knelpunten ervaart in de huidige vorm van klein zbo. Dat is met name op het gebied van personeel, de mogelijkheid tot het doen van benoemingen en de flexibiliteit van huisvesting. Deze punten kunnen volgens het rapport invloed hebben op de gepercipieerde onafhankelijkheid van de toezichthouder en de effectiviteit van het toezicht. Het rapport vergelijkt drie opties voor verbetermogelijkheden: de huidige governance doorontwikkelen, de ACM als agentschap vorm te geven met het Bestuur als klein zbo of het vormgeven van de volledige organisatie als groot zbo. PwC concludeert dat alle opties de geconstateerde knelpunten kunnen oplossen. De optie van groot zbo biedt echter naar verwachting de beste mogelijkheid om de ACM integraal verder te ontwikkelen op zowel toezichtstaken als bedrijfsvoering.

Beelden van gesprekspartners

De organisatorische inrichting van de ACM, en in het bijzonder de zbo-status, was één van de meest besproken onderwerpen tijdens de gevoerde interviews. Interviewpartners noemen in dat kader vaak de onderzoeken die hierover zijn uitgevoerd de afgelopen periode, wensen of bedenkingen met betrekking tot de zbo-status van de ACM en tot de aansturinglijnen. Alle gesprekspartners benadrukken de professionele kwaliteit en

Opvolging van aanbeveling uit de vorige evaluatie

In de vorige evaluatie van de ACM zijn de volgende aanbevelingen gedaan: 'Blijf binnen het wettelijk kader oog houden voor publieke belangen' en 'Werk verder aan zelfreflectie en het zelflerend vermogen van de organisatie'. Met betrekking tot de organisatiestructuur is deze aanbeveling volgens de ACM als volgt opgevolgd:

- Het energietoezicht is gereorganiseerd met de Directie Toezicht Energie: teams zijn niet langer gekoppeld aan één inhoudelijk thema, maar expertise wordt breed ingezet over alle projecten van de directie. Door de inzet van multidisciplinaire teams en experts op verschillende onderwerpen in te zetten verhoogt de ACM de integraliteit en het lerend vermogen.
- Er zijn diverse interne onderzoeken en evaluaties uitgevoerd, zowel op thema/dossier als op de uitkomsten van handhaving of van het inzetten van een toezichtinstrument. Voorbeelden zijn: evaluatie inzet Early Warning System bij team snelle interventies van de Directie Consumenten.
- Elke maand analyseert de ACM de effectiviteit van de eigen communicatie door het uitvoeren van media-analyses. De ACM heeft actieve directie-overstijgende kennisnetwerken die met regelmaat bij elkaar komen om kennis te delen, zodat expertise breed binnen de organisatie benut kan worden. Een voorbeeld is het eerdergenoemde kennisnetwerk effectmetingen. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook een team met gedragswetenschappers die ACM-breed bij werkzaamheden betrokken worden.
- De ACM Academie verzorgt het opleidingsaanbod voor alle medewerkers van de ACM. De ACM academie biedt cursussen en leergangen aan die deels door medewerkers gegeven worden. Zo wordt kennis gedeeld en behouden.

⁴⁵ Borstlap, H. J. de Leeuw en A. Bovens (rapporteur), 'Advies sturing en governance Autoriteit Consument en Markt', 11 februari 2025; PwC, 'Verkenning zbo status ACM', januari 2025.

deskundigheid van de ACM-medewerkers. Er lijkt tussen de ACM, de eigenaar en de opdrachtgevers ook overeenstemming over de noodzaak om de governance en bedrijfsvoering van de ACM te verbeteren. Over de stappen die hiervoor nodig zijn, verschillen gesprekspartners van mening. De specifieke groepen betrokkenen geven het volgende aan:

- Gesprekspartners vanuit de ACM geven aan dat de interne bedrijfsvoering en personele aansturing tot op zekere hoogte worden belemmerd door de klein-zbo-constructie en afhankelijkheid van ministeries. Bovendien horen wij in gesprekken regelmatig de perceptie van afhankelijkheid van en bij de toezichthouder als aandachtspunt. Enerzijds geven gesprekspartners aan dat zij zich zorgen maken over beelden vanuit marktpartijen. Dat komt met name door de organisatorische inrichting van de ACM bij het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast hebben gesprekspartners aandacht voor de gevoelde afhankelijkheid bij de werknemers van het instituut. In dit kader wordt met name gewezen op de promotiebevoegdheid voor het hogere management, dat uiteindelijk bij het ministerie van Economische Zaken ligt. Gesprekspartners geven aan dat zij geen feitelijke aanwijzingen hebben dat hierdoor de afhankelijkheid in het geding is, wel stellen zij vragen bij de invloed die deze structuur heeft op het gevoel van afhankelijkheid. Daarnaast werd tijdens de evaluatieperiode duidelijk dat de ontwikkeling van de bedrijfsvoering, met name op het gebied van ICT, was achtergebleven. Gesprekspartners zien onduidelijkheid in rol- en taakverdeling als een belangrijke oorzaak hiervan. Zij staan positief tegenover initiatieven zoals het verbeterprogramma op het gebied van bedrijfsvoering. Overwegend horen wij echter dat gesprekspartners bij de ACM structurele aanpassingen in de organisatievorm, zoals een veranderde zbo-status en bijpassende meerjarige vaste financiering, nodig achten voor verbeteringen van de continuïteit en de slagkracht van de organisatie.
- Gesprekspartners vanuit de departementen (van het ministerie) waarderen de deskundigheid van de ACM. Zij hebben tevens het beeld dat de ACM autoriteit geniet en een gezaghebbende instelling is. Zij zien dat er belangrijke stappen zijn gezet op het gebied van governance en bedrijfsvoering bij de ACM. In het algemeen delen zij het beeld dat de bedrijfsvoering bij de groei van de instelling op andere fronten niet bij is gebleven. Gesprekspartners wijzen er ook op dat er in de organisatorische inrichting van de ACM geen duidelijke rol- en taakverdeling was tussen het ministerie van Economische Zaken en de ACM op de bedrijfsvoering. Gesprekspartners verschillen van mening of een verandering van de zbo-status van de ACM hiervoor de beste oplossing is. Sommige gesprekspartners zien een verheldering van afspraken over rollen en taken ook als gedegen oplossing. Alle gesprekspartners zien de instelling van een adviserend orgaan zoals de Raad van Advies als een belangrijke ontwikkeling. Sommige gesprekspartners geven aan dat zij echter de voorkeur zouden hebben voor een formele Raad van Toezicht, in combinatie met een verandering van de zbo-status. Daarvoor wordt onder andere gewezen op andere toezichthouders met dergelijke structuren. Daarnaast wordt erop gewezen dat de Raad van Advies nu wel een rol heeft ten opzichte van het Bestuur, maar formeel geen rol speelt ten opzichte van de verantwoordelijke minister.
- Ten slotte hebben wij ook brancheorganisaties en bedrijven gevraagd naar hun ervaring met de inrichting van de ACM. Over het algemeen zijn de bevindingen van de vorige evaluatie hierbij onverkort van toepassing: zij zien de ACM als deskundige en gezaghebbende organisatie maar er blijven aandachtspunten op het gebied van capaciteit en ervaring van medewerkers. Ook in deze evaluatie hebben wij bijvoorbeeld met regelmaat gehoord dat gesprekspartners een relatief hoge doorloop bij de ACM ervaren, waardoor contactpersonen regelmatig wijzigen en zij het beeld hebben dat er niet altijd voldoende kennis en ervaring geborgd blijft.

4.2 Capaciteit en middelen

Vraag 2. Hoe heeft de ACM haar operationele capaciteit georganiseerd en ingezet? (doelmatigheid)

4.2.1 Organisatiecapaciteit

Feiten

De organisatie van de ACM bestond aan de start van de evaluatieperiode uit 565 fte en groeide naar 780 fte in 2025. In tabel 6 geven we het aantal fte per directie weer tijdens de evaluatieperiode.

Tabel 6 **Personeelscapaciteit per directie in fte (exclusief inhuur)**⁴⁶

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Toezichtsdirecties						
Directie Mededinging	98	92	97	94	104	105
Directie Zorg	36	35	35	33	32	33
Directie Toezicht Energie ⁴⁷	84	80	91	98	122	166
Directie Telecom, Vervoer en Post	74	69	68	68	75	84
Directie Consumenten	79	84	94	105	133	123
Bedrijfsvoeringsdirecties						
Directie Juridische Zaken	71	71	73	76	78	84
Directie bedrijfsvoering	87	88	81	93	97	110
Taskforce Data en Algoritmen ⁴⁸	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	22	26	32
Bestuur, beleid en communicatie	20	20	21	23	20	24
Economisch Bureau	15	14	14	17	20	19
Totaal	564	553	574	629	707	780

Dat is te zien aan de groei van de nieuw opgezette Taskforce Data en Algoritmen maar ook in de wijzigingen in de formatie bij de directie Bedrijfsvoering en de directie Consumenten. De groei bij de directie Consumenten is ook verklaarbaar door het weer in huis halen van ConsuWijzer (vanaf 2023) en de voorbereidingen van nieuwe toezichtstaken op het gebied van digitale diensten en de Europese gasmarkt per 2025.

De verhouding in aantal fte tussen de toezichtsdirecties en bedrijfsvoeringsdirecties bij de ACM blijft overigens gedurende de gehele evaluatieperiode min of meer gelijk:

In totaal is de organisatie aan het einde van de evaluatieperiode 38% groter dan aan de start van de evaluatieperiode. De groei van de organisatie bedroeg 4% tot 12% in ieder jaar van de evaluatieperiode, op een bescheiden krimp van 2% in 2021 na. Er zijn twee belangrijke redenen voor de groei in de organisatie in de periode 2020-2025. De eerste reden is een toename in het aantal taken van de ACM, met name op het gebied van digitale diensten en de energiesector (zie ook paragraaf 2.2). Een tweede reden is gelegen in de bovengenoemde aanpassingen naar aanleiding van verbeterplannen voor de organisatie (zie ook Onderzoeken naar de governance van de ACM).

de toezichtsdirecties omvatten twee derde van de capaciteit van de ACM, terwijl een derde van het aantal fte bij de diverse bedrijfsvoeringsdirecties is ondergebracht. Overigens bevatten de bedrijfsvoeringsdirecties ook functies die direct bijdragen aan het primaire proces, zoals data-analisten en juristen die meewerken bij onderzoeken en toezichtsacties.

Vanwege de groei laat de organisatie ook een hoge instroom van nieuwe medewerkers zien: tussen 10% en 23%. Anderzijds lag de uitstroom gemiddeld tussen de 10% en 12%, wat daarmee eveneens hoger ligt dan het gemiddelde voor rijksorganisaties.⁴⁹

⁴⁶ Peildatum op 1 januari van het desbetreffende jaar.
⁴⁷ Voorheen de Directie Energie, per 2024 de Directie Toezicht Energie waarnaar ook de energie-gerelateerde taken van de Directie Consumenten zijn overgebracht.
⁴⁸ In 2021 en 2022 was de voorloper van de taskforce, de DataHub, onderdeel van de directie Bedrijfsvoering. In beide jaren bestond de formatie van de DataHub uit 1 fte. Deze formatie is in deze tabel opgenomen bij de formatie van de directie Bedrijfsvoering.
⁴⁹ Dat lag tussen de 5,6% en de 6,9% gedurende de evaluatieperiode. Zie ook Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'In- en uitstroom', tabellen 'instroom personen %' en 'uitstroom personen %' geraadpleegd via <https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/in--en-uitstroom> meest recent op 19 januari 2026.

De verzuimcijfers bij de ACM laten gedurende de evaluatieperiode een stijgende lijn zien, van 3,6% in 2020 tot 5,2% in 2024.⁵⁰

De ACM geeft in het jaarverslag van 2024 aan dat het verzuim, naast medische oorzaken, mede het gevolg is van toegenomen zorgtaken van medewerkers. Het landelijke verzuimpercentage is in dezelfde periode ook gestegen, alhoewel in mindere mate.⁵¹ De autoriteit heeft na 2024 het voorkomen van uitval van medewerkers toegevoegd als aandachtspunt in de hr-strategie.

In de zomer van 2024 heeft de ACM een medewerkers-tevredenheidsonderzoek laten uitvoeren. 74% van de medewerkers van de ACM heeft dit onderzoek ingevuld. Daaruit blijkt dat medewerkers 'informatievoorziening over de doelstellingen van de organisatie en werkgerelateerde informatie' hoger scoren dan de benchmark van organisaties in de sector openbaar bestuur en veiligheid. Ook scoren zij op de thema's 'relatie met collega's', 'samenwerking', 'verbondenheid bij hybride werken' en 'werkdruk' positiever dan de benchmark. Met betrekking tot dat laatste thema valt op dat de ACM op het thema 'werk-privébalans' juist lager scoort dan de benchmark. De reden hiervoor hebben wij niet kunnen vaststellen. Op de thema's 'loopbaanondersteuning vanuit de ACM', 'betrokkenheid bij de organisatie' en 'gevoelde steun vanuit leidinggevenden' scoort de ACM gelijk met de benchmark. Ten slotte geven medewerkers minder positieve scores op diverse thema's die gerelateerd zijn met het inhoudelijke werk en de sociale veiligheid. Zo zijn zij ten opzichte van de benchmark minder positief over de gevoelde autonomie, de inhoudelijke uitdaging en het plezier in het werk. Op het gebied van sociale veiligheid en omgangsvormen valt op dat 11% van de medewerkers aangeeft één of meerdere keren met verbale agressie geconfronteerd te zijn.

Beelden van gesprekspartners

Gesprekspartners hebben een gemengd beeld over de inzet van capaciteit binnen de ACM. Daarbij zijn met name de marktpartijen kritisch over de inzet van mensen en middelen in relatie tot doorlooptijden in toezichtsprocessen.

- De ACM geeft aan dat de afgelopen jaren is ingezet op multidisciplinaire samenwerking en bredere inzet van medewerkers. Dit maakt volgens gesprekspartners de organisatie flexibeler. Hiervoor wordt onder andere gewezen op de oprichting van de tijdelijke programmadirectie I-domein, waarvoor medewerkers van andere directies

Opvolging van aanbeveling uit de vorige evaluatie

In de vorige evaluatie van de ACM is aan de ACM de volgende aanbeveling gedaan. 'Werk verder aan zelfreflectie en het zelflerend vermogen van de organisatie'. Met betrekking tot het thema organisatie is deze aanbeveling volgens de ACM als volgt opgevolgd:

- Er zijn diverse interne onderzoeken en evaluaties uitgevoerd, zowel op thema/dossier als op de uitkomsten van handhaving of van het inzetten van een toezichtinstrument. Voorbeelden zijn: evaluatie inzet Early Warning System bij team snelle interventies van de directie Consumenten.
- Er zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd door externe partijen:
 - Lavrijssen en De Vries (betreft extern onderzoek naar het toezicht op energieleveranciers).
 - Rapport Gyselen (betreft een externe evaluatie proces fusies en overnames).
 - M&I-rapport over de informatievoorziening.
- Het Economisch Bureau heeft in 2025 het initiatief genomen om een visitatie te laten uitvoeren naar de bijdragen van de afdeling aan de werkzaamheden van de ACM en naar de positie van het Economisch Bureau binnen de ACM. Deze visitatie kwam voort uit de verantwoordelijkheid die het Economisch Bureau heeft om de kwaliteit van de economische onderbouwing van het toezicht te bewaken. Een onafhankelijke visitatiecommissie bestaande uit drie leden (twee hoogleraren en het hoofd Belgische Mededingingsautoriteit) zal de visitatie uitvoeren. De visitatie zal zich richten op:
 - de economische onderbouwing van werkzaamheden van de ACM waar het Economisch Bureau gedurende 2022-medio 2025 aan heeft bijgedragen
 - de wijze waarop het Economisch Bureau invulling geeft aan zijn doelstellingen (conform werkplan Economisch Bureau 2025) en bijdraagt aan de doelstellingen van de ACM (op basis van het werkplan ACM 2025).

Ook de aanbeveling 'Stel een integrale langetermijnplanning op' is van belang voor de organisatiecapaciteit van de ACM. De ACM geeft aan dat deze aanbeveling is opgevolgd door alle directies voor 2026 de opdracht te geven een strategisch personeelsplan te maken, een jaarlijkse ACM-agenda op te stellen en te werken met OGSM-werkplannen voor de directie.

⁵⁰ Op het moment van schrijven waren de cijfers over 2025 nog niet beschikbaar.
⁵¹ Zie ook CBS, tabel 'Ziekteverzuim', laatst geraadpleegd op 14 januari 2026 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim>.

binnen de organisatie tijdelijk werden aangetrokken. Op de mogelijkheid om op korte termijn een organisatieonderdeel op te zetten en zo snel in te spelen op ontwikkelingen in de maatschappij en de markt wordt heel positief teruggekeken. Hetzelfde geldt voor de opschaling van werkzaamheden in het thema energie gedurende de energiecrisis. Onze gesprekspartners geven over het algemeen ook aan dat er binnen de beschikbare capaciteit keuzes moeten worden gemaakt over prioritering maar dat de organisatie over het algemeen uit de voeten kan met de beschikbare capaciteit. Beperkingen worden vooral gevoeld vanwege taakgebonden budgetten en het aantrekken van medewerkers voor specialistische functies.

Dat laatste is met name het geval op het gebied van functies in het digitale domein. Het knelpunt wordt dan vooral ervaren op het gebied van arbeidsvoorwaarden en salaris.

- De verschillende departementen vinden de inzet van mensen in de evaluatieperiode over het algemeen doelmatig. Onze gesprekspartners zijn wel op zoek naar meer transparantie over de relatie tussen de ingezette capaciteit, de activiteiten en de resultaten. Met name de vervallen economische impactanalyses worden daarbij als gemis gezien.
- De gesprekspartners van marktpartijen geven aan dat zij de ACM inhoudelijk sterk vinden. Zij waarderen de inzet van de ACM om regelmatig in gesprek te gaan met marktpartijen en daarbij ontwikkelingen te delen. Wat betreft de toezichtstaken ervaren marktpartijen dat de efficiëntie wordt belemmerd doordat doorlooptijden bij de ACM lang zijn en omvangrijke informatieverzoeken parallel worden verstuurd of elkaar soms kruisen. Dit levert naast verwarring ook een verhoging in werklust op bij de ACM en de partijen die onderwerp zijn van toezicht. De gesprekspartners ervaren dat dit aan de kant van de ACM tot langere doorlooptijden leidt. Vaak wordt door onze gesprekspartners aangegeven dat zij interne afstemming en prioritering bij de ACM als verbetermogelijkheid zien om capaciteit efficiënter in te zetten. Daarnaast horen wij dat er in meerdere domeinen wordt gesignaleerd dat er weinig capaciteit bij de ACM beschikbaar lijkt. Daardoor vragen enkele marktpartijen, waaronder in de sectoren digitalisering en het openbaar vervoer, zich af of signalen of structurele marktfragen voldoende worden opgepakt. Ook geven gesprekspartners aan dat reacties van de

toezichthouder lang kunnen duren, met name waar het gaat om op verzoek van de ACM ingestuurde informatie naar aanleiding van een informatieverzoek.

4.2.2 Middelen

Feiten

De ACM wordt gefinancierd door middel van heffingen op marktsectoren en een rijksbijdrage. De heffingen zijn de doorberekening van toezichtskosten aan ondernemingen in de sectoren waarop de ACM toezicht houdt. De systematiek en de tarieven die hiervoor gehanteerd worden, worden jaarlijks vastgesteld.⁵² De rijksbijdrage bestaat uit verschillende budgetten die voor de wettelijke taken beschikbaar worden gesteld vanuit de ministeries waar deze taken aan verbonden zijn. Over de activiteiten van de ACM in de diverse sectoren is met de verantwoordelijke ministeries ieder jaar bestuurlijk overleg. Daaruit volgt een werkplan. Het vaststellen van de begroting en de rijksbijdrage vindt in principe plaats voordat de werkplannen worden opgesteld, zodat de randvoorwaarden voor de werkplannen duidelijk zijn op het moment dat directies van de ACM hiermee aan de slag gaan.⁵³

In de evaluatieperiode vormt het jaar 2025 daarop een uitzondering. In afwijking van andere jaren werd er door de ACM eerder duidelijkheid gevraagd over de budgetten van het jaar 2025 en werd er verzocht om meerjarig perspectief met betrekking tot de financiering. De aanvraag voor meerjarige financiering komt mede voort uit de aanbevelingen uit de vorige evaluatieperiode. Ook de voorgenomen rijksbrede bezuinigen waren een reden voor het eerder aanvragen van budgetten door de ACM, met het oog op continuïteit en meerjarige zekerheid van de budgetten voor de taakuitvoering. De omvang van de ingediende budgettaire claim in combinatie met een afwijkend proces zorgde ervoor dat afstemming over de financiën tussen opdrachtgevers en de ACM langer duurde dan gebruikelijk.

Uiteindelijk werden de begrotingen voor 2025 pas na het aflopen van de evaluatieperiode, in juli 2025, definitief vastgesteld. Over de meerjarenfinanciering is de ACM op het moment van schrijven nog in gesprek met het ministerie van Economische Zaken.

Wanneer de taken van de ACM worden gewijzigd, wordt op basis van uitvoerings- en handhavingstoetsen een capaciteitsclaim vastgesteld. De aanvraag voor de aanvullende capaciteit voor de

⁵² Zie artikel 6a van de Instellingswet ACM in combinatie met het Besluit doorberekening kosten ACM en de Regeling doorberekening kosten ACM.

⁵³ Zie ook 'Budgettair kader ACM 2023' door de directie Bedrijfsvoering van de ACM, d.d. 6 oktober 2022.

nieuwe taken verloopt via de uitvoerings- en handhavingstoets (UHT). Daarin geeft de ACM aan welke voorwaarden nodig zijn voor het uitvoeren van de nieuwe taak en de capaciteit die daarvoor nodig is. Op basis van de UHT wordt een claim voor financiering ingediend bij de opdrachtgever.

Uit de notities budgettaire kaders van de ACM en de jaarverslagen blijkt dat de ACM de werkzaamheden in de evaluatieperiode over het algemeen binnen de vastgestelde begroting heeft uitgevoerd.⁵⁴ De grootste overschrijding van de begroting vond in 2022 plaats, maar bedroeg nog maar 3,3%. De afwijking kwam met name voort uit hogere personeelskosten, met name op het gebied van inhuur en overige kosten.

Wel blijkt dat de begroting en de kosten van de toezichthouder aan het einde van de evaluatieperiode flink zijn toegenomen ten opzichte van de start.⁵⁵ Alle jaren lieten toenemende kosten zien, op het jaar 2020 na (daling van 5%). Daarna was er in 2021 sprake van een lichte stijging van 4%. De jaren 2022-2024 lieten hogere stijgingen zien, respectievelijk 11%, 14% en 24%. De opvallende stijging in 2024 is het gevolg van de nieuwe taken die de ACM heeft gekregen en de bijbehorende toezichtcapaciteit, juridische expertise en digitale infrastructuur die daarvoor nodig is. Daarnaast heeft de ACM tijdens de evaluatieperiode te maken met stijgende cao-lonen en kosten voor benodigde investeringen in de ICT en bedrijfsvoering.

Opvolging van aanbevelingen vorige evaluatie

Op basis van de vorige evaluatie werd de volgende aanbeveling opgesteld: 'Stel een integrale langetermijnplanning op.' De ACM geeft aan dat de volgende ontwikkelingen relevante opvolgingen zijn van deze aanbeveling:

- In overleg met het ministerie van Economische Zaken heeft de ACM begin 2025 een Integraal Plan van Aanpak opgesteld ter verbetering van de bedrijfsvoering, de informatievoorziening, de ICT en de governance. De bouwblokken van het plan van aanpak en de dialoog met het ministerie van Economische zaken over de meerjarenfinanciering geven invulling aan deze aanbeveling.
- Voor 2026 hebben alle directies opdracht om een strategisch personeelsplan te maken.

Beelden van gesprekspartners

Gesprekspartners zijn op verschillende punten eenduidig. Zo geven zowel de ACM als de ministeries aan dat de jaarlijkse financieringsaanvragen in goed overleg tot stand komen. Ook worden de uitvoerings- en handhavingstoetsen voorafgaand aan het oppakken van een nieuwe taak als positief benoemd, met name omdat op basis hiervan duidelijke aanvragen voor extra capaciteit worden opgesteld. De ACM en de ministeries zijn het er ook over eens dat de jaarlijkse cyclus met capaciteits- en financieringsaanvragen veel personeelsinzet aan beide kanten vraagt.

Voor de eigenaar en alle opdrachtgevers geldt dat er aparte afstemming over de financiering plaatsvindt, waardoor veel verschillende personen in dit proces betrokken zijn. Op verschillende punten wijken de beelden bij de diverse gesprekspartners af:

- Gesprekspartners bij de ACM benadrukken de publieke waarde die de ACM nastreeft en dat de autoriteit doelen nastreeft die met name gericht zijn op de lange termijn. In dat kader geven zij aan jaarlijkse financiering van de autoriteit als een belemmering van de werkzaamheden te zien, alhoewel de relatie met de ministeries als zeer goed wordt beschreven. Met name de meerjarenfinanciering in de huidige Rijksbegroting wordt als een zorg aangemerkt door de ACM. Gesprekspartners geven aan dat de huidige meerjarenfinanciering naar hun mening onvoldoende aansluit bij de meerjarige kostenramingen van de ACM. In het bijzonder vanaf het jaar 2028, wanneer er een budgettaire terugval is geraamd. Gesprekspartners geven aan dat deze binnen het bestaande financiële kader niet door de ACM kan worden opgevangen. Zij zijn van mening dat de ACM uitsluitend doelmatig en op het huidige niveau kan blijven functioneren indien de beschikbare middelen toereikend zijn om de taken naar behoren uit te voeren. Volgens de gesprekspartners betekent dit betekent structurele financiering voor structurele taken. Gesprekspartners geven ook aan dat een vooraf vastgestelde langjarige financiering, in overeenstemming met de systematiek van andere toezichthouders in een groot zbo, een grotere voorspelbaarheid met zich meebrengt en daardoor de slagkracht van de ACM ten goede zou komen. Zo wordt er gewezen op verbeterde mogelijkheden op

⁵⁴ Dit betreft een vergelijking tussen de initiële begroting per december voorafgaand aan het jaar en de realisatie uit de jaarrekening met betrekking tot taken die voorafgaand aan het jaar aan de ACM waren toegewezen. Deze cijfers bevatten geen realisatie van de taken die gedurende het jaar zijn toegewezen.

⁵⁵ Zie voor een overzicht van de financiële jaarcijfers ook bijlage 1.

sturing van meerjarenprojecten, prioritering en strategische personeelsplanning. Ten slotte geeft de ACM aan dat de aanvraag en verantwoording van middelen jaarlijks veel capaciteit kost. Vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit geven gesprekspartners van de ACM aan dat de inspanningen met betrekking tot budgetaanvragen en -verantwoording in verhouding moeten staan tot de uitvoeringscapaciteit bij de autoriteit. Deze balans is volgens de gesprekspartners een belangrijk aandachtspunt.

- Gesprekspartners van de opdrachtgevende departementen en het ministerie van Economische Zaken als eigenaar focussen in gesprekken op de jaarlijkse financieringsgesprekken, waarbij zij ook de nadruk leggen op verantwoording van de besteding van middelen in de voorgaande periodes. Vertegenwoordigers van de departementen benadrukken dat de toezichthouder onafhankelijk is in haar taakuitvoering en vinden dit een belangrijk aandachtspunt. Tegelijkertijd zijn zij op zoek naar meer inzicht in de effecten van de werkzaamheden van de ACM, met name als het gaat over de verhouding tussen effectiviteit van de toezichthouder ten opzichte van de ter beschikbaar gestelde van middelen. Het vraagt een gesprek met de opdrachtgever om hierin een keuze te maken. Met betrekking tot de financieringsstructuur geeft het ministerie van Economische Zaken aan dat naar hun mening alle primaire taken van de ACM structureel zijn gefinancierd en dat dit overeenkomt met de ramingen in de Rijksbegroting. De terugval in financiering vanaf 2028 is volgens het ministerie het gevolg van het aflopen van incidentele financiering van projecten op het gebied van bedrijfsvoering en specifiek IV. Deze projecten zijn gestart naar aanleiding van de rapporten die zijn uitgebracht over de noodzaak om die bedrijfsvoering verder te professionaliseren en achterstanden weg te werken. Gesprekspartners vanuit EZ geven ook aan dat de budgetten die opgenomen zijn in de Rijksbegroting voldoende mate van zekerheid zouden moeten geven voor de inzet van capaciteit door de ACM. Daarnaast volgt de begrotingscyclus van de ACM de daarvoor geldende rijksbrede normen en momenten. Dit geldt zowel voor de financiering van bestaande als nieuwe taken. De gesprekspartners bij EZ geven aan dat de spanning die kan ontstaan tussen de doorlooptijd van departementale besluiten over financiering bij nieuwe taken en de noodzakelijke voorbereiding op taken door de ACM, inclusief onzekerheid over de dekking van eventueel nieuw aan te nemen personeel, inherent is aan het rijksbrede begrotingsproces.

Gesprekspartners zijn van mening dat een aangepaste financieringsstructuur voor de ACM hierin geen of weinig verandering in zal brengen. Ten slotte benadrukken gesprekspartners dat de omvang en doorlooptijd van de budgetbesprekingen voor 2025 uitzonderlijk zijn. De gesprekspartners wijzen erop dat dit het gevolg was van de grootte en aard van claims die de ACM had ingediend. Deze weken significant af van andere jaren. De gesprekspartners vanuit de ministeries gaven aan dat het behandelen van deze grotere claims een zorgvuldige afweging nodig had.

- De ondertoezichtgestelden en andere partijen in de markt zijn niet betrokken bij de afstemming tussen de eigenaar, opdrachtgevers en de ACM over de toekenning en inzet van middelen. Wij hebben daarom geen specifieke beelden van deze gesprekspartners opgehaald over dit onderwerp.

4.3 Wijze van prioriteren in organisatie ACM en gevolgen

Vraag 2a. Hoe prioriteert de ACM, welke gevolgen heeft dit en hoe kijkt de ACM terug of zij daarin de juiste keuze heeft gemaakt? Zijn capaciteit en middelen op dusdanige wijze beschikbaar gemaakt dat het realiseren van de missie en strategie optimaal werd bevorderd?

Feiten

De organisatiecapaciteit van de ACM wordt primair bepaald door de budgetten die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Dat betekent dat de omvang van de organisatie grotendeels beïnvloed wordt door de financiering die de ACM voor taken ontvangt. Budgetten zijn in principe ook niet tussen taken uitwisselbaar. Binnen de organisatie wordt de omvang van de capaciteit per toezichtstaak in grote mate bepaald door het beschikbare budget. Dat betekent dat er binnen de beschikbare budgetten keuzes worden gemaakt over de inzet van de beschikbare capaciteit.

De capaciteitsinrichting van de ACM komt vervolgens als volgt tot stand. Op basis van het ACM-brede strategische kader worden per directie jaarplannen opgesteld. Het primaire aandachtspunt bij de capaciteitsverdeling is de prioritering van werkzaamheden in het jaarplanproces. Daarbij wordt vastgesteld welke taken de toezichthouder heeft en welke prioritering van toezichts- en onderzoekswerkzaamheden daarbinnen wordt aangebracht. Daarbij wordt gekeken naar belangrijke thema's in de markten waarop de ACM toezicht houdt en problemen die worden

gesignaleerd. Op basis van deze informatie worden doelstellingen met kritische succesfactoren geformuleerd, financiële en operationele risico's geïdentificeerd en het aantal fte per thema of activiteit opgesteld. Bij onderzoeken of projecten die directie-overstijgend zijn, wordt gekeken welke capaciteit daar per directie voor ingezet moet worden. In de capaciteitsverdeling wordt tevens ruimte gereserveerd voor werkzaamheden die voortkomen uit de signalenstroom – de reactieve werkzaamheden. Dit betreft werkzaamheden die samenhangen met onder andere concentratiemeldingen, handhavingsverzoeken en signalen van consumenten. Voor prioritering binnen de beschikbare capaciteit heeft de ACM een prioriteringskader opgesteld.

Wanneer overwogen wordt nieuwe taken bij de ACM neer te leggen, wordt deze taak op basis van het beoordelingskader 'nieuwe taak ACM' getoetst. Daarbij hoort ook een uitvoerings- en handhavingstoets op basis waarvan een capaciteitsclaim wordt opgesteld door de ACM.

Beelden van gesprekspartners

- Gesprekspartners van de ACM geven aan dat er in de evaluatieperiode grote stappen zijn gezet op het gebied van prioritering van werkzaamheden. Zij wijzen op de grote inzet van missiegericht werken bij de ACM, het werk aan de strategische plannen en de doorlopende verbeteringen die aan de jaarplancycclus worden doorgevoerd. Het nieuwe afwegingskader op basis waarvan nieuwe taken voor de ACM worden beoordeeld, leidt bij veel gesprekspartners ook tot een aanvraag van capaciteit die goed aansluit bij de nieuwe taken. Sommige gesprekspartners geven aan dat het toevoegen van taken aan de ACM wat hen betreft nog iets kritischer zou mogen worden bekeken. Zij wijzen daarbij op de oplopende verscheidenheid aan taken die aan de toezichthouder worden toevertrouwd. Over het algemeen zijn gesprekspartners tevreden en trots op de focus die de ACM aanlegt in de werkzaamheden, waarbij de focus op een maatschappelijk doel met name als zeer positief wordt aangegeven.
- Gesprekspartners vanuit de ministeries zien dat de ACM missiegedreven werkt en noemen het beoordelingskader voor nieuwe taken als een positieve ontwikkeling in de prioritering van de ACM. Gesprekspartners zijn kritischer over de wijze waarop de in de jaarplannen opgenomen werkzaamheden worden verantwoord en vertaald naar dagelijkse werkzaamheden. Zo wordt er vaak op gewezen dat de ACM actuele thema's oppakt, wat zowel positief als negatief wordt benoemd. De flexibiliteit van de

toezichthouder om in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een energiecrisis, wordt als positief benoemd. Anderzijds zorgt een grote focus op actuele thema's bij opdrachtgevers ook voor vragen over de prioritering van onderzoeken naar marktverstoringen.

- Zoals eerder opgemerkt zien marktpartijen op verschillende punten verbetermogelijkheden met betrekking tot de prioritering bij de ACM. Deze punten overlappen grotendeels met de aandachtspunten die onze gesprekspartners signaleren bij de organisatiecapaciteit bij de ACM. Wij verwijzen naar paragraaf 4.2.1 voor een nadere toelichting.

4.4 Conclusies organisatie

Op basis van onze bevindingen met betrekking tot de organisatie van de ACM, reflecteren we in deze conclusie op de doelmatigheid. Doelmatigheid betekent in dit kader dat de doelen van de organisatie tegen aanvaardbare kosten worden gerealiseerd. Onze algemene indruk is dat de ACM doelmatig is. We merken met name op dat de ACM op veel markten toezicht houdt en op deze diverse markten in de breedte output laat zien. Wat betreft de inzet van operationele capaciteit zien wij dat er aandacht is voor de balans tussen structurele werkzaamheden, zoals het oppakken van klachten en signalen, en werkzaamheden in het kader van de actualiteit of op het gebied van zelf geïnitieerd onderzoek.

Tegelijkertijd zien we dat er in de evaluatieperiode, met name op het gebied van bedrijfsvoering, aandachtspunten zijn signaleerd die van invloed waren op de efficiëntie van de organisatie. We zien dat deze uitvoerig aandacht hebben gekregen en dat de elementen die verbetering nodig hadden, door de ACM in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken zijn opgepakt.

Waar het aankomt op de efficiëntie van de primaire taakuitvoering hebben wij geen grote aandachtspunten signaleerd. Daarbij maken wij de kanttekening dat ons onderzoek naar de doelmatigheid van de ACM beperkter is dan bij voorgaande evaluaties, omdat onderzoeken naar de bedrijfsvoering en organisatorische inrichting tijdens de evaluatieperiode veel overlap hadden met deze evaluatie. Op verzoek van onze opdrachtgever, hebben we de analyse van doelmatigheid waar mogelijk gebaseerd op deze onderzoeken, om onnodige herhaling te voorkomen.

Samenvattend zien wij in de evaluatieperiode de volgende elementen die bepalend zijn voor de efficiëntie van de organisatie:

- Wanneer de ACM nieuwe taken krijgt, geldt een scherp afwegingskader waarin de uitvoerbaarheid van de taak door de ACM wordt overwogen, maar ook wordt overwogen welke capaciteit nodig is om de desbetreffende taak effectief te kunnen uitvoeren. Dit draagt ons inziens bij aan de effectiviteit van de organisatie, omdat de taakinfilling en de capaciteit die daarbij wordt ingezet goed op elkaar worden afgestemd.
- Voor bestaande taken is het afwegingskader voor de benodigde operationele capaciteit minder scherp. Dit kan de doelmatigheid van de organisatie beperken, omdat er minder toetsing plaatsvindt op de capaciteit die nodig is voor taken die al langer bij de ACM belegd zijn. In hoeverre dit daadwerkelijk speelt, hebben wij in dit onderzoek niet kunnen vaststellen. Om vast te stellen in hoeverre de capaciteit die per taak beschikbaar is gesteld doelmatig is, is nader onderzoek nodig.
- De financieringsstructuur van de ACM houdt in dat er budgetten per taak worden vastgesteld waaraan de inzet van personeel gekoppeld is. Dit lijkt de flexibiliteit binnen de organisatie te beperken. Doordat de ACM een beschikbaar budget per taak heeft en geen bredere budgetcategorieën heeft, kan de ACM minder zelf sturen op de inzet van personeel op taken die meer aandacht vereisen dan voorzien in de afgestemde taakbudgetten. Dit beperkt de doelmatigheid van de organisatie omdat optimalisatie van de beschikbare capaciteit wordt beperkt.
- Vanwege de organisatorische inrichting heeft de ACM als klein zbo minder zeggenschap dan een groot zbo over benoemingen en promoties in de top. Dat betekent dat de ACM voor de continuïteit en de kwaliteitsborging van het hogere management mede afhankelijk is van het ministerie van Economische Zaken. Doordat de ACM zelf beperkter hierop kan sturen, kan dit de effectiviteit van de organisatie beperken.
- De verantwoording van de inzet van beschikbare budgetten in de evaluatieperiode geeft weinig inzicht in de effectiviteit van de inzet van middelen door de ACM. Het rapport van PwC (januari 2025) concludeerde dat er geen verband tussen taken en middelen inzichtelijk kon worden gemaakt vanwege de stand van de bedrijfsvoering bij de ACM. Dit leidt enerzijds tot vragen vanuit opdrachtgevers over de inzet van de budgetten die zij ter beschikking hebben gesteld en anderzijds tot een hoge verantwoordingslast bij de ACM. De ACM heeft, in afstemming met het ministerie van Economische Zaken, op basis van dit rapport stappen gezet ter verbetering van de bedrijfsvoering. Dit heeft plaatsgevonden na de evaluatieperiode.



HOOFDSTUK 5

Draagvlak en legitimiteit

Dit hoofdstuk betreft de legitimiteit voor het handelen van de ACM, de legitimering en communicatie naar buiten toe, de wisselwerking tussen toezicht en beleidsverantwoordelijke ministeries en beelden over en waardering en draagvlak van externe stakeholders.

- **Vraag 3a.** Hoe legitimeert de ACM haar optreden naar buiten, verloopt de communicatie op een effectieve wijze?
- **Vraag 3b.** Wat is de wisselwerking tussen toezicht en beleidsverantwoordelijke ministeries en verloopt dat naar wens? Welke verbeterpunten worden gesignaleerd?
- **Vraag 3c.** Hoe waarderen de externe stakeholders van de ACM haar optreden en communicatie? Specifiek voor toekomstbestendigheid: op het punt van bevoegdheden en instrumenten en in de rol van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT).

Vraag 3a behandelen we in de paragrafen 5.1 en 5.2; vraag 3b in paragraaf 5.4 en vraag 3d in paragraaf 5.3.

5.1 Legitimering van de ACM

De kernvraag als het gaat om legitimiteit van de ACM is in hoeverre de ACM het draagvlak, de steun en de (formele, juridische) legitimiteit van relevante stakeholders (opdrachtgever, politiek, de samenleving) heeft om effectief te zijn in het realiseren van de gewenste publieke waarde.

Wet- en regelgeving⁵⁶

Als eerste geven wet- en regelgeving en overige regels betreffende de ACM de organisatie legitimiteit. De ACM is ingesteld met de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en in het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging ACM 2013 is onder meer beschreven hoe de ACM intern is georganiseerd en welke werkerterreinen tot welke directies van de ACM behoren. In het Bestuursreglement ACM 2024⁵⁷ staat onder meer de wijze van de interne organisatie van het bestuur en de Raad van Advies, de taakverdeling/portefeuille en de bevoegdheden. Daarnaast is de ACM door middel van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Autoriteit Consument en Markt gelegitimeerd om via het aan de ACM verleende mandaat, volmacht en machtiging te kunnen acteren, bijvoorbeeld het nemen van bestuursrechtelijke besluiten, het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het verrichten van overige handelingen.

Verder is er diverse sectorale wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld consumentenrecht, concurrentie, energie, post en telecommunicatie, waarin de taken en bevoegdheden de ACM zijn opgenomen. Ook zijn er diverse regelingen over de doorberekening van kosten van beschikkingen van de ACM, gegevensverstrekking van de ACM naar onder meer andere toezichthouders, inspecties en autoriteiten van de overheid, en heeft de ACM diverse eigen werkwijzen, beleidsregels en richtsnoeren gepubliceerd. Omdat de ACM een bestuursorgaan is, valt de ACM onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt onder meer in dat de ACM bij al het handelen gehouden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁵⁸ en diverse (procedure) regels en termijnen in acht heeft te nemen omtrent de uitoefening van bevoegdheden (onder meer bij het nemen van bestuursrechtelijke besluiten, toezicht, handhaving en sanctionering). Ook is bijvoorbeeld de Wet open overheid van toepassing op de ACM waardoor de ACM bepaalde informatie openbaar dient te maken.

Rapporten betreffende de vorm van het zbo ACM

Begin 2025 zijn vervolgens twee rapporten verschenen, een rapport over de sturing en governance van de ACM van Borstlap/De Leeuw en een verkenning van de mogelijkheden tot en aanpassing van de zbo-status van de organisatie door PwC.⁵⁹ Op basis van de conclusies en aanbevelingen van deze rapporten wordt momenteel gewerkt aan een verbeterprogramma.

5.2 Legitimering van de ACM naar buiten

In deze paragraaf staat onderzoeksvraag 3a centraal. Als eerste gaan we in over de verantwoording van genomen besluiten, vervolgens de openheid over informatie, klantencontacten en de klachtenbehandeling.

5.2.1 Verantwoording over genomen besluiten, communicatie

Voor het werk van de ACM is voorlichting geven aan consumenten een belangrijk onderdeel van het werk.⁶⁰ Dat gebeurt voor een groot deel via de website www.acm.nl.

⁵⁶ Op de website van de ACM is een overzicht opgenomen van de diverse wet- en regelgeving: Regelgeving en toelichting. Geraadpleegd op 5 januari 2025, van <https://www.acm.nl/nl/over-de-acm/regelgeving-en-toelichting>.

⁵⁷ Op grond van art. 4 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt moet de ACM een bestuursreglement vaststellen.

⁵⁸ Hieronder vallen onder meer: het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

⁵⁹ Borstlap, H. J. de Leeuw en A. Bovens (rapporteur), 'Advies sturing en governance Autoriteit Consument en Markt', 11 februari 2025; PwC, 'Verkenning zbo status ACM', januari 2025.

⁶⁰ Jaarverslag 2024, p. 27

nl en www.ConsuWijzer.nl; momenteel is de ACM bezig met een merkingtegratie tussen beide websites. Daarbij zijn de wijze waarop de ACM naar buiten toe communiceert over het handelen, de keuzes die daarin zijn gemaakt en wellicht aspecten die anders zijn verlopen dan oorspronkelijk gedacht, van belang. In het algemeen laat de ACM een open houding zien waar het gaat om communiceren met de buitenwereld. De ACM brengt persberichten uit en plaatst die op de website van de ACM. Deze hebben betrekking op afgeronde zaken waar de ACM een besluit heeft genomen maar ook kan het gaan om berichten die het algemene consumentenbelang voor ogen hebben.

In de jaarverslagen geeft de ACM informatie over de wijze van communicatie en de communicatie in dat jaar. Een voorbeeld daarvan betreft de rechtszaken die tegen besluiten van de ACM worden aangespannen door partijen die het oneens zijn over het door de ACM gegeven oordeel en de maatregelen als gevolg daarvan (zoals boetes). De ACM beoogt dat 75% van de besluiten na rechtelijke toetsing in stand blijft. Dat percentage was 82% in 2024. Dat de besluiten van de ACM niet 100% in stand blijven heeft volgens de ACM te maken met de bereidheid juridische risico's te nemen wanneer de wet niet duidelijk is en er noodzaak is om marktproblemen aan te pakken.

Genomen besluiten worden in de regel door de ACM openbaar gemaakt tenzij de rechter dit verbiedt. Voor de ACM is de reden om in twijfelgevallen tot publicatie over te gaan het belang van consumenten om gewaarschuwd te worden. In de hier genoemde aspecten zoekt de ACM de randen van wet- en regelgeving op bezien vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid die wordt gevoeld om de consument te beschermen.

5.2.2 Openheid over informatie

Bij het openbaar maken van informatie volgt de ACM de wet- en regelgeving waarin is opgenomen een actieve houding in te nemen als het gaat om openbaarmaking. De ACM publiceert besluiten tenzij de rechter dit verbiedt. Onder de Wet open overheid (Woo) is de ACM verplicht meer informatie te openbaren (actieve openbaarmaking) dan onder de Wob, die tot mei 2022 van kracht was. Doorlooptijden zijn langer geworden door een groeiend aantal verzoeken en door de complexiteit van verzoeken. Bij ingediende verzoeken neemt de ACM contact op. Dit leidt soms tot het voorkomen van een formele procedure terwijl de informatie sneller beschikbaar komt.

Daarnaast neemt de ACM (meer) informatie op de eigen website op (regelingen, hoe een klacht in te dienen en informatie over specifieke zaken) waardoor er minder verzoeken zijn voor openbaarmaking. De ACM plaatst genomen besluiten over meldingen op de website. De tekst wordt in de regel afgestemd met betrokken partijen waarbij de ACM het laatste woord heeft. Dit is niet altijd tot tevredenheid van de betreffende partij, zo blijkt uit gevoerde gesprekken.

5.2.3 Klantencontacten

Op de websites www.acm.nl en www.ConsuWijzer.nl is het mogelijk feedback te geven. Dit betekent dat de ACM continu beide sites kan verbeteren. Hierdoor ontstaat inzicht in de mate van tevredenheid van consumenten over het contact met de ACM. In de jaarverslagen geeft de ACM daarvan een duiding. Uit eigen waarneming leidt de ACM af dat consumenten en bedrijven de snelheid van beantwoording van vragen waarderen en de verstrekte informatie als duidelijk en bruikbaar zien. Op basis van pilots waarin voorlichters verschillende varianten testen voor gerichtere vraagbeantwoording, duidelijker taalgebruik en de juiste 'tone of voice' doet de ACM inzichten op die de standaard werkwijze kunnen verbeteren.

De ACM meet daarnaast de tevredenheid van klantencontacten en rapporteert daarover in vijfjaarsvergelijkingen en in de jaarverslagen. De tevredenheid over het contact met de ACM is in de evaluatieperiode iets toegenomen, zowel bij telefonisch contact als per email. Op social media is geen klanttevredenheid gemeten. De ACM geeft geen verklaring over de toenemende tevredenheid over klantencontacten.

5.2.4 Klachten over de ACM of een medewerker van de ACM, en bezwaarprocedures

De ACM heeft een eigen klachtenregeling die ziet op situaties waarin de ACM, of een medewerker van de ACM iemand niet op de juiste manier behandelt. De regeling is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De ACM onderzoekt de klacht en adviseert het Bestuur, dat zo nodig een uitspraak doet. Wie het daarmee niet eens is kan contact opnemen met de Nationale Ombudsman. De ACM zet vooral in op voorlichting en uitleg over de eigen handelwijze. Het aantal klachten in 2024 blijft ongeveer gelijk ten opzichte van 2023.

5.3 Reputatie en externe beelden over de ACM

De wijze waarop de ACM extern wordt waargenomen is relevant voor het kunnen beoordelen van de externe legitimiteit.

Naast de in paragraaf 5.2 al genoemde zaken als ingediende klachten, rechtszaken, bezwaarprocedures en legitimiteit in wettelijk opzicht (zoals beschreven in 5.1) is de waarneming door de buitenwereld voor deze externe legitimiteit een relevante indicator.

Uit het laatste door de ACM uitgevoerde naamsbekendheid- en reputatieonderzoek onder consumenten, bedrijven en contactpersonen, blijkt dat naamsbekendheid van de ACM iets hoger is dan de vorige meting in 2020. Het reputatiecijfer blijft gelijk onder consumenten en bedrijven (gemiddeld een 7), en stijgt onder de groep contacten (van 6,6 naar 7). In 2021 heeft de ACM een eigen communicatiestrategie ontwikkeld om de naamsbekendheid te vergroten, het gewenste imago als onafhankelijke, deskundige toezichthouder te versterken en beter in te spelen op interne en externe

ontwikkelingen. De vraag is of de scores van het meest recente naamsbekendheid- en reputatieonderzoek in dat licht voldoende hoog zijn.

Bij de ondertoezichtgestelden is de veronderstelling dat de waardering van de ACM samenhangt met de wijze waarop de ACM de toezichtstaak invult en of er eventuele rechtszaken of verschillen van inzicht zijn. Op basis van de gehouden interviews met personen uit organisaties die onder het toezicht van de ACM vallen, blijken verschillende beelden. De vele en ook toegankelijke contacten met medewerkers van de ACM en hun deskundigheden worden gewaardeerd. Er is frequent zowel formeel als informeel overleg met medewerkers van de ACM. In de Werkwijze Openbaarmaking ACM is opgenomen hoe de Autoriteit Consument & Markt besluiten en documenten openbaar maakt, op basis van het uniforme openbaarmakingsregime sinds 1 augustus 2014. Als het om vertrouwelijke informatie gaat wordt dit vooraf met de betrokken partij afgestemd en kunnen er beperkingen in de openbaarmaking worden overeengekomen. De ACM geeft partijen vooraf inzage in externe (pers)berichten over

Opvolging van de aanbevelingen vorige evaluatie

De ACM heeft verschillende aanbevelingen ontvangen op basis van de vorige evaluatie, waaronder 'Kijk met bedrijven hoe de doelmatigheid van het toezicht verder kan worden versterkt.' De ACM geeft aan dat deze aanbeveling op de volgende manieren is opgevolgd:

1. Er zijn diverse consultaties voor uitlopende ACM-producten uitgevoerd, bijvoorbeeld voor de nieuwe reguleringsmethode voor netbeheerders of Maatschappelijk Prioriteren op het stroomnet.
2. Bij het jaarverslag 2024 heeft de ACM voor het eerst een wetgevingsbrief gepubliceerd. Dit gaat de ACM voortaan jaarlijks doen. In deze brief wil de ACM niet alleen wijzen op lacunes in wet- en regelgeving of toezichtinstrumenten, maar juist ook op regelgeving en werkwijzen in toezicht die het beoogde maatschappelijke doel niet (langer) dienen of waarvan de kosten en lasten niet in verhouding staan tot het maatschappelijke doel.
3. Er worden externe bijeenkomsten georganiseerd waar sectoren worden betrokken. Voorbeelden hiervan zijn jaarlijkse bijeenkomsten met energieleveranciers en het organiseren van een ronde tafel met vertegenwoordigers van de advocatuur.

Wat betreft de aanbeveling 'Communiqueer duidelijk over de redenering achter gemaakte keuzes en verschillende rollen' geeft de ACM aan daar op de volgende manieren opvolging aan te hebben gegeven.

- Sinds 2020 maakt de ACM in de communicatie gebruik van de zogeheten 'dilemmalogica'. Deze logica is neergelegd in de communicatiestrategie (uit 2020) die tijdens de evaluatieperiode geldt. Deze dilemmalogica houdt in dat de ACM actief de pers opzoekt en transparant is over de afwegingen en dilemma's die hoorden bij een besluit. Een van de uitgangspunten daarbij is dat het communiceren over problemen even belangrijk is als het communiceren over oplossingen. Voorbeelden van de inzet van deze strategie is de communicatie omtrent de handhaving bij Apple, waar de keuze voor last onder dwangsom (in plaats van een boete) is toegelicht. Daarnaast werd rondom de overname van RTL door DPG gecommuniceerd over de omgang van de ACM met mediapluriformiteit.
- In publicaties, zoals beleidsregels of leidraden, probeert de ACM op een begrijpelijke manier duidelijk te maken wat de kaders zijn en hoe de bevoegdheden van de ACM worden ingezet.
- Het prioriteringsbeleid is in 2023 vernieuwd en gepubliceerd.

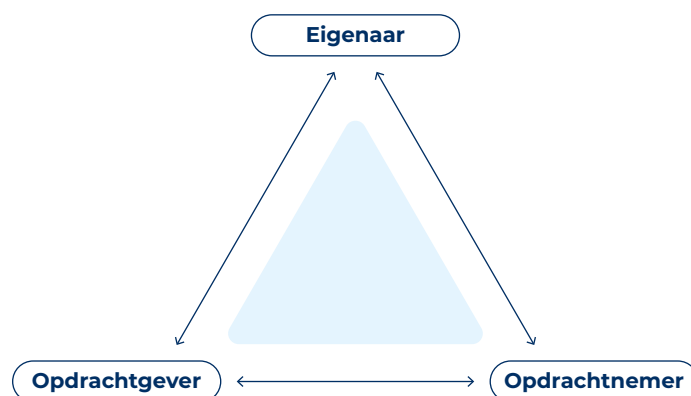
bevindingen en besluiten. Er is niet altijd overeenstemming over de tekst van een persbericht of de tekst op de website van de ACM. Dit is voor bedrijven een relevant aandachtspunt als het gaat om hun eigen beleid en reputatie.

In 2021 is de communicatiestrategie met een looptijd van anderhalf jaar aangescherpt met als doel de naamsbekendheid te vergroten, het gewenste imago als onafhankelijke, deskundige toezichthouder te versterken en beter in te spelen op interne en externe ontwikkelingen. Daarvan waren de kernacties: doelgroepgerichte communicatie, storytelling, transparantie over besluiten, actieve persbenadering, focus op digitale economie en energietransitie, en toepassing van 'dilemmalogica'. Intern wordt communicatie vroeg in processen verankerd, samenwerking en kennisdeling worden verbeterd, en er wordt aandacht besteed aan arbeidsmarktcommunicatie. Ook wordt een duidelijkere regie gevoerd. Er is weinig bekend over het effect van deze communicatiestrategie. De ACM plaatst op de eigen website (acm.nl) nieuwsberichten over zaken die de ACM onder beheer heeft of heeft gehad, of over interne zaken zoals benoemingen. In 2026 wordt een nieuwe communicatiestrategie opgesteld.

5.4 Wisselwerking toezicht beleidsverantwoordelijke ministeries

De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan en daarmee is de circulaire 'governance ten aanzien van zbo's' (2015) van toepassing. Deze bevat kaders voor het sturingsmodel van ministeries naar de betreffende zbo's. Een belangrijk kader is dat in de regel de rollen van eigenaar en van opdrachtgever van een zbo binnen een departement op hoog ambtelijk niveau voldoende functioneel gescheiden worden belegd. In de circulaire zijn drie overzichten van de verschillende rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer opgenomen met daarin de taken en de herkomst van deze taken in wet- en regelgeving.

In figuur 3 is de driehoek van de actoren in de governance weergegeven:



Figuur 3 Driehoek governance zbo.

De **eigenaar** is het ministerie van EZ. De (rol van de) eigenaar:

- is primair gericht op de continuïteit van de taakorganisatie in het licht van de strategische opgaven op lange termijn
- realiseert een gezonde balans tussen taken/opdrachten van de taakorganisatie en beschikbaar budget
- is verantwoordelijk voor het inrichten en onderhouden van het sturingsmodel binnen het departement (in afstemming met opdrachtgevers) en tussen ministerie en zbo.
- houdt (pro)actief toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het algeheel functioneren van de taakorganisatie/opdrachtnemer
- is verantwoordelijk voor het systeem en het onderhouden van het sturingsmodel.

De eigenaar dient er steeds zorg voor te dragen dat de ACM over voldoende middelen beschikt om de wettelijke en statutaire taken te kunnen uitvoeren en dat de ACM aan schulden jegens derden kan voldoen.

De **opdrachtgevers** zijn verschillende ministeries (zoals het ministerie van EZ, IenW). Deze ministeries zijn verantwoordelijk voor de opdrachtformulering en het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene (politieke) ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht van de ACM. De opdrachtgever volgt daarin de aanwijzingen van de Tweede Kamer en de besluitvorming en aanwijzing door de betreffende ministers. Daarnaast hebben de opdrachtgevers een rol bij de monitoring en – in afstemming met de opdrachtnemer – het maken van rapportageafspraken, zodanig dat de opdrachtgever de uitvoering tijdig ter hand kan

nemen. Ook dienen opdrachtgevers bij een nieuwe opdracht zorg te dragen voor de financiering van de uitvoering ervan.

De **opdrachtnemer** is de ACM, en in het bijzonder de Raad van Bestuur. De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie, het doelmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken die gemaakt zijn met de opdrachtgever en eigenaar, en het afleggen van verantwoording daarover. Daarbij heeft de opdrachtnemer de rol/verantwoordelijkheid om de opdrachtgever vanuit goed risicomanagement tijdig te betrekken bij ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering.

De ACM en de eigenaar, de medewerkers, de zbo-vorm

Anders dan de meeste andere zbo's heeft de ACM geen eigen medewerkers in dienst. Medewerkers worden beschikbaar gesteld door het ministerie van EZ, de eigenaar van het zbo. Daarmee is de ACM een 'klein zbo'; deze term zegt overigens niets over de omvang van de ACM. In dit evaluatieonderzoek is het 'klein zbo' door met name (medewerkers van) de ACM veelvuldig als onwenselijk benoemd. In de dagelijkse praktijk werken de medewerkers in het gebouw van de ACM en worden ze aangesteld, inhoudelijk aangestuurd en beoordeeld door de leidinggevenden en/of het Bestuur binnen het bestaande formatieplan. De bezwaren die er zijn over de naam 'klein zbo' hebben te maken met de afhankelijkheid van het ministerie van EZ als het gaat om benoemingen vanaf schaal 15 (de ABD-benoemingen) en de cultuur; is er wel sprake van één ACM en lukt het een gezamenlijke organisatiecultuur op te bouwen en te borgen.

Een bijkomend aspect is dat de ACM geen toezichtsorgaan heeft zoals andere zbo's dat soms wel hebben, waardoor het risico bestaat dat er onvoldoende toezicht op het Bestuur wordt gehouden. De ACM heeft dit risico onder ogen gezien en een Raad van Advies ingesteld die de inhoudelijke rol van de toezichthouder vervult zonder de arbeidsrechtelijke rol naar het Bestuur. De ACM heeft de redenen daarvoor als volgt in het jaarverslag 2024 benoemd: 'Zoals het een professioneel bestuur van een professionele organisatie past, zoekt het bestuur in de raad een orgaan dat het functioneren van het bestuur beoordeelt. Die rol kan de minister, gelet op

de onafhankelijkheid van de ACM, niet vervullen. De huidige governance van de ACM staat de inrichting van een raad van toezicht niet toe die bij andere markttoezichthouders wel gebruikelijk is. Daarom is gekozen voor een Raad van Advies.'⁶¹

In een recent uitgebracht rapport 'Advies sturing en governance Autoriteit Consument en Markt'⁶² wordt, gezien vanuit de omvang en complexiteit van de ACM, aangegeven dat een heldere en eenduidige sturing en governance noodzakelijk is in een publiekrechtelijk zbo met eigen personeel en eigen rechtspersoonlijkheid. Zoals eerder aangegeven is ook uit de andere rapporten die zijn uitgebracht over de vorm van het zbo een vergelijkbaar advies gegeven. Het rapport van Borstlap en de Leeuw en de adviezen erin zijn positief ontvangen. Er is wel aan de uitwerking van de aanbevelingen gewerkt, maar er is nog geen besluitvorming over in gang gezet.

Raad van Advies

In de instellingswet ACM is geen intern toezichtsorgaan ingesteld. De ACM heeft een Raad van Advies ingesteld die de inhoudelijke rol van de toezichthouder vervult, echter zonder de arbeidsrechtelijke rol naar het Bestuur. De ACM heeft de redenen daarvoor die hierboven staan benoemd ook in het jaarverslag 2024 benoemd.⁶³

De Raad van Advies adviseerde het bestuur van de ACM in juli 2024 over de governance van de ACM.⁶⁴ De raad constateerde dat de huidige governance van de ACM knelt doordat verantwoordelijkheden voor de aansturing van de organisatie, het personeelsbeleid, de ICT-infrastructuur en de financiële beheersing niet helder belegd zijn tussen de ACM en het ministerie van EZ. Hierdoor is het Bestuur volgens het rapport onvoldoende 'in control'.

De raad concludeerde ook dat rolvervaging tussen het ministerie en de ACM risico's met zich mee kan brengen voor de daadwerkelijke en/of gevoelde onafhankelijkheid van de ACM.⁶⁵ Het advies luidde om de ACM te ontwikkelen van een 'klein zbo' naar een 'groot zbo' waarbij ook de medewerkers in dienst komen van een verzelfstandigde organisatie.

⁶¹ Jaarverslag ACM 2024.

⁶² Advies, sturing en governance Autoriteit Consument en Markt, februari 2025, Johan de Leeuw en Hans Borstlap, commissie ingesteld door de ACM en de SG van het ministerie van Economische Zaken.

⁶³ Jaarverslag ACM 2024.

⁶⁴ Raad van Advies ACM, 'Advies over governance ACM', 11 juli 2024.

⁶⁵ Idem, p. 3.

Benoeming en herbenoeming bestuurders

Als eigenaar benoemt, herbenoemt en ontslaat het ministerie van EZ de bestuurders. Bij een aantal andere zbo's is er een Raad van Toezicht ingesteld die het proces 'benoeming en herbenoeming' voorbereidt en de eigenaar daarover adviseert.⁶⁶ Nu dit niet het geval is, heeft de eigenaar de rol als werkgever. De Raad van Advies kan in dit proces wel een rol spelen (en doet dat ook), maar heeft daarin geen formele positie binnen het zbo. De Raad van Advies kan gevraagd en soms ongevraagd informeel een zienswijze meegeven aan de secretaris-generaal van EZ (hierna: SG EZ) in de rol van werkgever; de SG EZ weegt een dergelijk advies en komt zelfstandig tot een zienswijze.

Het ministerie van EZ heeft daarmee de rol van werkgever van het Bestuur; de taak is belegd bij de secretaris-generaal c.q. de plaatsvervangend secretaris-generaal. De ABD heeft daarin net als bij alle andere benoemingen binnen de Rijksdienst vanaf schaal 15 de gebruikelijke rol.

Bij de recente herbenoeming van twee leden van de Raad van Bestuur, onder wie de voorzitter, heeft de Raad van Advies een ongevraagd advies aan de SG EZ gegeven omdat de finale besluitvorming niet tijdig voor het aflopen van termijnen gereed was.⁶⁷ Hoewel hieraan geen inhoudelijke redenen ten grondslag lagen, maar procedurele⁶⁸, gaf dit wel onzekerheid in de organisatie met het risico dat anderen hierop gaan acteren⁶⁹. Hierop had de eigenaar (het ministerie van EZ) tijdiger moeten acteren omdat hierdoor de continuïteit van de ACM in gevaar had kunnen zijn. Dit laat ook zien dat de inrichting van het toezicht op het Bestuur en de wijze van (her)benoeming van het Bestuur op de hierboven beschreven wijze relevant is voor een goede werking van de governance.

Samenwerking en overlegstructuur ACM en EZ binnen de zbo-driehoek

Per 2021 is er een overlegstructuur tussen de ACM en verschillende onderdelen van het ministerie van EZ ingericht.⁷⁰ De aanleiding daarvoor is om duidelijkheid te scheppen in rolverdeling en soort, omvang en frequentie van de overleggen. De volgende afspraken zijn daarbij gemaakt:

Doel van de nieuwe structuur

- overleggen effectiever, duidelijker en slagvaardiger maken
- minder dubbelingen en meer gericht overleg
- strategisch overleg (één keer per jaar) over toekomstig beleid en toezicht – de zogenaamde Strategische Driehoek, opvolger van het 'diner pensant'
- jaarlijkse terugblik op wat is gerealiseerd
- continuïteit borgen door vaste aanwezigheid van directie Mededinging en Consumenten (EZ) en Bestuur, Beleid en Communicatie (ACM).

Rolverdeling:

- de pSG (plaatsvervangend secretaris-generaal) neemt volledig de eigenaarsrol op zich
- de SG blijft wel eerste aanspreekpunt, inclusief escalatielijn voor strategische aangelegenheden
- EZK wil de eigenaarsrol professionaliseren en uniformeren via een nieuwe afdeling Eigenaarsadvisering (EA) binnen directie FEZ
- De directie Mededinging en Consumenten (MC) coördineert en bewaakt systeemrol richting ACM.

De frequentie en de soorten overleg

Zie tabel 7 op de volgende pagina.

⁶⁶ Zoals NWO en de AFM.

⁶⁷ Met 'tijdig' wordt bedoeld dat het definitieve besluit over de al dan niet herbenoeming op zo'n tijdstip voor het aflopen van de termijn wordt genomen dat betrokkene daar in een vroegtijdig stadium duidelijkheid over heeft maar ook de organisatie zelf.

⁶⁸ Zoals de wisseling van ministers.

⁶⁹ Een vacuüm of onduidelijkheid in de continuïteit van bestuur kan effect hebben op de externe omgeving maar ook binnen de organisatie zelf.

⁷⁰ Stroomlijning_overlegstructuur_ACM_en_EZ juli 2024

Tabel 7 Overzicht overlegsoorten en -frequenties ACM & ministerie van Economische Zaken.

EZ	ACM	Frequentie
Politiek niveau		
Minister EZ	Voorzitter Bestuur	1x/jaar
Hoogambtelijk niveau/ bestuursniveau		
'Strategische Driehoek' onder leiding van SG EZ: SG, pSG, DG ED, DG B&I, DG K&E, directeur FEZ, directeur MC, Hoofd EA	Bestuursleden	1x/jaar (najaar)
SG	Voorzitter Bestuur	2x/jaar
SG / Eigenaarsoverleg (in driehoek eigenaar – toezicht - beleid) Directie MC	Bedrijfsvoering ACM + beleid ACM	3x/jaar
Beleids-MT's (MT DE en MC), agenda indien nodig afstemmen met B&I	Beleidsdirecteuren	3x/jaar
DG Klimaat & Energie	Bestuur Verantwoordelijke Energie	1x/jaar
DG ED	Bestuur ACM, verantwoordelijke Consumenten/Mededinging	1x/jaar
Regulier ambtelijk		
Accountteam EZ/ACM	Strategisch adviseurs en beleidsmedewerkers	4 x per jaar
Directeur MC	Directeur BBC	6x/jaar
Directie I	CIO Office	6x per jaar
Directie Bedrijfsvoering	Directie FEZ	6x per jaar
Directeur EA	Directeur BBC/FEZ	6x per jaar

De inrichting van de overlegstructuur zoals in tabel 7 beschreven geeft helderheid ten aanzien van verwachtingen over en weer. Door deze transparant vast te leggen is er een nuttig raamwerk gebouwd waarbinnen de actoren binnen de driehoek op gezette tijden elkaar treffen. Zo is er een praktijk ontstaan waarin er ook informeel contact is. Binnen een goede werking van een governance is het randvoorwaardelijk dat er juist ook informele lijnen zijn en worden gebruikt.

Beelden over de samenwerking tussen ACM en opdrachtgevers

Er is een breed gedeeld beeld bij de opdrachtgevers dat de ACM gezaghebbend is en veel expertise heeft. Wel uiten enkele opdrachtgevers zorgen over de mogelijk te geringe capaciteit van de ACM en wanneer de capaciteit al dan niet in balans is met de uitvoering van (nieuwe) taken. Er is ook een breed gedeeld beeld vanuit opdrachtgevers dat men tevreden is over de ACM en dat er wederzijds sprake is van een transparante en goede samenwerking. Opdrachtgevers en de ACM geven aan dat ze elkaar niet willen verrassen in overleggen, bij de uitvoering van werkzaamheden, het uitwerken van nieuw beleid of bij externe communicatie. Dit is in de evaluatieperiode niet gebeurd, geven opdrachtgevers aan, mede omdat er veelvuldig periodiek overleg (formeel, informeel en ad hoc) is op verschillende niveaus (onder meer tussen bestuurders, directeuren, juristen en op diverse ambtelijke niveaus).

De afstemming tussen opdrachtgevers en ACM wordt over en weer als prettig ervaren en vaak is door opdrachtgevers aangegeven dat ze het waarderen dat de ACM zelf een 'heads up' geeft en proactief aandacht vraagt voor belangrijke besluiten of zaken of die (gaan) spelen of bij aanstaande persberichten. Daarnaast geeft een groot deel van de opdrachtgevers aan dat de ACM een open houding heeft en openstaat voor (zelf)kritiek (doen we het goed als ACM, draagvlak creëren en een lerende organisatie willen zijn als ACM). De opdrachtgevers hebben niet het beeld dat de ACM moeite heeft om de rol van een onafhankelijke toezichthouder in te vullen, terwijl de ACM zelf de onafhankelijkheid als een kwetsbaarheid ziet als 'klein zbo'. Er is verder geen eenduidig beeld bij de opdrachtgevers of de ACM een te juridische insteek hanteert bij de uitvoering van de werkzaamheden.

5.5 Waardering ACM door externe stakeholders

In deze paragraaf komt vraag 3c. aan de orde. Deze paragraaf bevat gezien de aard van de onderzoeksvraag vooral beelden.

5.5.1 Waardering marktpartijen en ondertoezichtgestelden

Beelden

Marktpartijen herkennen de ACM als een gezaghebbende, deskundige autoriteit die belangrijk is voor markten en publiek vertrouwen. Zij ervaren dat ACM werkt binnen duidelijke wettelijke kaders, maar dat de toepassing in de praktijk soms wisselend is en dat de balans tussen efficiënt toezicht en herhaaldelijk uitgebreide informatieonderzoeken beter kan. Het draagvlak van de ACM wordt volgens marktpartijen versterkt door professioneel contact. Het contact tussen marktpartijen en de ACM wordt veelal als constructief en transparant ervaren. Contacten lopen vooral via vaste contactpersonen van de ACM en de periodieke en informele overleggen zorgen over en weer voor korte lijnen. Marktpartijen vragen wel om meer opvolging van overlegpunten en consistentie daarin. Ook wensen ze snellere terugkoppeling (in het bijzonder bij informatieverzoeken) en een proactievere houding daarbij. Hoewel de ACM inhoudelijk sterk opereert, hebben marktpartijen het beeld dat de efficiëntie van de ACM wordt belemmerd door langdurige interne doorlooptijden en omvangrijke informatieverzoeken. Snellere interne besluitprocessen en gerichte prioritering kunnen volgens hen de efficiëntie in de samenwerking met marktpartijen vergroten. Marktpartijen vragen daarnaast om een consistente langetermijnvisie en minder incidentgedreven optreden. Marktpartijen hebben verder beperkt zicht op de internationale rol van de ACM, maar herkennen dat de ACM in sommige sectoren Europees en internationaal actief opereert en invloed kan uitoefenen, vooral voorafgaand aan nieuwe wetgeving.

5.5.2 ACM in de media

Beelden

In het kader van dit onderzoek hebben wij tevens onderzocht hoe (vaak) de ACM in media wordt genoemd. Het doel van de media-analyse is om een beeld te krijgen van de opvattingen in de bredere maatschappij. De media-analyse bestaat uit een algemene analyse van de vermeldingen van de ACM in traditionele (gedrukte en online) media en in social media. Dit is gedaan met behulp van de databases Coosto en Nexis

Newsdesk, waarin voor de evaluatieperiode de zoekwoorden 'ACM' en 'Autoriteit Consument & Markt' zijn ingevoerd. Daarnaast hebben wij vijf casussen geselecteerd, op basis waarvan wij specifieke uitlatingen en sentimenten met betrekking tot (het optreden van) de ACM hebben onderzocht.

Berichtgeving over de ACM en de analyse ervan is ons inziens inherent subjectief, waardoor wij in deze paragraaf 5.5 alleen bij 'beelden' stilstaan.

Algemeen: berichtgeving over de ACM gedurende de evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode wordt de ACM 4.858 keer genoemd in artikelen in traditionele media (online en gedrukt). Over het algemeen wordt de ACM in de evaluatieperiode hierin met name genoemd met betrekking tot het thema 'energie'. Daarnaast zijn 'digitale diensten', 'media', 'telecom' en 'het spoor' aandachtspunten gedurende de gehele evaluatieperiode. In 2021-2024 wordt de berichtgeving met betrekking tot de ACM het vaakst in relatie gebracht met energieleveranciers, met name voor consumenten en netbeheerders. De onderwerpen waarover wordt bericht zijn de intrekking van vergunningen voor een energieleverancier door de ACM, voorrangsregels op het stroomnet en de prijs van energie – waaronder de prijs voor vaste energiecontracten bij het aflopen van het energieplafond. In 2022 en 2023 is er ook grote aandacht voor de voorgenomen overname van Talpa door RTL. In de latere jaren, 2024 en 2025, wordt de ACM opnieuw vaak in het nieuws genoemd in combinatie met RTL, ditmaal vanwege de voorgenomen overname door DPG. Het onderzoek dat de ACM uitvoerde naar concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt zorgde in 2024 ook voor een duidelijke piek in het aantal media-uitingen. Ten slotte is de ACM bijna de gehele evaluatieperiode periodiek in belangrijke mate in het nieuws vanwege het onderzoek naar en handhaving op voorwaarden voor toegang tot de Nederlandse App Store van het techbedrijf Apple.

De onderwerpen die gedurende de evaluatieperiode met name op social media worden genoemd zijn in belangrijke mate vergelijkbaar met de traditionele media. Energie wordt veel genoemd (zowel aanbieders als prijzen voor energie), evenals de overnames in de mediasector, banken en Apple. Een belangrijke afwijking in de thema's is de aandacht voor de Nederlandse postmarkt en prijzen van boodschappen, met name in de jaren 2022 en 2023.

Op basis van deze algemene bevindingen hebben wij de volgende casussen geselecteerd.

Casus 1: Apple

De ACM komt vanaf begin 2021 tot aan het einde van de evaluatieperiode periodiek in het nieuws met betrekking tot toezicht- en handavingsacties in het digitale domein, specifiek in relatie tot Apple.⁷¹ De piek van deze berichtgeving ligt in 2022, toen de ACM een dwangsom oplegde aan het techbedrijf. In de berichtgeving wordt met name stilgestaan bij de rol van de ACM als actieve toezichthouder die nadrukkelijk handhaaft op mogelijk machtsmisbruik door grote techbedrijven. Daarbij wordt de toezichthouder in deze artikelen vaak in connectie met duurzaamheidsclaims en de bredere digitale economie genoemd. De berichtgeving is overwegend positief over de bereidheid van de ACM om strenge maatregelen te nemen en daarop door te pakken door (het handhaven van) boetes en eisen tot beleidswijziging.

Casus 2: Hollandse Energie Maatschappij (HEM)

Tussen 2023 en 2025 is de ACM meermaals in het nieuws met betrekking tot toezicht en handhaving op de Hollandse Energie Maatschappij.⁷² Eind 2023 en begin 2024 kwam de toezichthouder met name in het nieuws met betrekking tot vermeende misstanden bij de energieleverancier in relatie met het energieplafond. Later in 2024 komt de ACM met name in het nieuws vanwege waarschuwingen over oneerlijke handelspraktijken zoals agressieve verkoopmethoden.

De toon in de berichten is kritisch richting de energiemaatschappij vanwege de klachten en mogelijke overtredingen, maar overwegend neutraal tot positief over het optreden van de toezichthouder. De ACM wordt overwegend neergezet als een noodzakelijke waakhond die ingrijpt om de energiemarkt ordelijk en rechtvaardig te houden.

Casus 3: Spaarmarktonderzoek

Tussen 2023 en 2025 komt de ACM eveneens regelmatig in het nieuws vanwege het onderzoek naar de Nederlandse spaarmarkt.⁷³ De eerste berichtgeving is neutraal en feitelijk en betreft de aankondiging van het onderzoek. Na afronding wordt de ACM in de berichtgeving gepresenteerd als toezichthouder die kritisch is op de lage spaarrentes bij Nederlandse grootbanken. Tegelijk is de toon richting de politiek aandringend: de ACM vraagt om wetgeving voor drempels die overstappen verlagen, koppelverkoop verbieden en transparantie vergroten.

Casus 4: Voorrangsregels stroomnet

Tijdens de evaluatieperiode heeft de ACM een prioriteringskader voor het stroomnet opgesteld. Hierover zijn 207 artikelen in de traditionele media verschenen.⁷⁴ De toon in de berichtgeving is neutraal tot kritisch. De artikelen leggen wisselend de nadruk op het maatschappelijke doel dat de ACM met de nieuwe regels nastreeft, of zijn juist kritisch over de rol die de toezichthouder op zich neemt en wijzen op belangen van andere ondernemers en organisaties in Nederland. Daarbij krijgt kritiek die komt van bedrijven, gemeenten en brancheorganisaties meer aandacht dan de positieve elementen. Berichtgeving over de noodzaak van prioritering of efficiëntie wordt vaak ingebed in sceptische context over praktische werking en het uitblijven van structurele oplossingen.

Casus 5: Voorgenomen fusie van Talpa door RTL

In de evaluatieperiode was de ACM ook in het nieuws vanwege de voorgenomen overname van Talpa door RTL.⁷⁵ Na de aangekondigde fusie in 2021, wordt de toezichthouder met name genoemd vanwege de rol in het beoordelen van de concentratie. Deze berichtgeving is vaak neutraal en een klein onderdeel van de artikelen is kritisch; deze artikelen richten zich met name op de twee mediabedrijven. Rondom de beslissing van de ACM om de fusie niet goed te keuren (in 2023) komt de autoriteit wederom regelmatig in het nieuws. Deze berichtgeving is eveneens neutraal-kritisch maar met meer aandacht voor de rol van de toezichthouder. Er wordt in de artikelen stilgestaan bij de marktomstandigheden in Nederland, gevolgen van de beslissing voor concurrentie, prijs, kwaliteit, pluriformiteit en advertentiemarkt.

Inhoudelijk worden zorgen van adverteerders, producenten, journalisten en andere belanghebbenden uitgelicht, evenals strategische belangen van mediabedrijven. Tegelijk is er speculatie over toekomstige fusies, overnames en alternatieve plannen, met aandacht voor zowel commerciële motieven als de bredere impact op het medialandschap en de democratische pluriformiteit. In de latere fase van de evaluatieperiode, met name 2024 en 2025, zien we dat de ACM wederom in combinatie met RTL en Talpa wordt genoemd, ditmaal vanwege de overname van RTL door DPG. De eerder voorgenomen overname van Talpa wordt als referentie aangehaald voor het optreden van de ACM.

⁷¹ We identificeerden 58 artikelen in de traditionele media (online en gedrukt) waarbij de ACM in relatie tot 'Apple' en 'App Store' wordt genoemd.

⁷² We identificeerden 72 artikelen in de traditionele media (online en gedrukt) waarbij de ACM in relatie tot de Hollandse Energie Maatschappij wordt genoemd.

⁷³ We identificeerden 55 artikelen in de traditionele media (online en gedrukt) waarbij de ACM in relatie tot 'sparen' of 'spaarrentes' in combinatie met 'Nederland' en 'banken' wordt genoemd.

⁷⁴ We identificeerden dit aantal artikelen op basis van een zoekopdracht waarbij de ACM wordt genoemd met 'stroomnet' en 'voorrang'.

⁷⁵ We identificeerden 100 artikelen in de traditionele media (online en gedrukt) waarbij de ACM in relatie tot 'RTL' en 'Talpa' wordt genoemd.

5.6 Samenwerkingen

De ACM werkt intensief samen met een breed scala aan toezichthouders, overheden en maatschappelijke organisaties. Deze samenwerkingen zijn essentieel voor een effectief en samenhangend toezicht op markten die steeds complexer en meer verweven raken.

- Binnen het nationale toezichtlandschap onderhoudt de ACM nauwe relaties met onder andere de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Kansspelautoriteit (Ksa), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en De Nederlandsche Bank (DNB). In 2016 is het Markttoezichthoudersberaad (MTB) opgericht, een structureel samenwerkingsverband waarin deze toezichthouders, samen met het Commissariaat voor de Media (CvdM), kennis en ervaringen uitwisselen en gezamenlijk optrekken bij thema's die meerdere domeinen raken, zoals digitalisering, datagedreven toezicht en consumentenbescherming.
- De samenwerking met de NZa en de AFM is het meest intensief. Met de NZa werkt de ACM samen op het snijvlak van mededinging en zorgmarkten. De ACM houdt toezicht op concurrentie en consumentenbelangen op basis van de Mededingingswet, terwijl de NZa verantwoordelijk is voor regulering en transparantie in de zorg op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). Deze complementaire rollen vragen om afstemming en gezamenlijke analyses, bijvoorbeeld bij fusies in de zorgsector of bij toezicht op zorgaanbieders.
- Met de AFM werkt de ACM samen op het gebied van consumentenbescherming, vooral waar financiële producten en diensten raken aan bredere consumentenbelangen. Denk aan gezamenlijke campagnes, kennisdeling over gedragsinzichten en coördinatie bij toezicht op online platforms.
- Naast toezichthouders werkt de ACM ook samen met andere overheidsinstanties zoals het Openbaar Ministerie, bijvoorbeeld bij de aanpak van ernstige overtredingen of fraude. Verder onderhoudt de ACM contacten met brancheorganisaties en koepels zoals Thuiswinkel.org, VNO-NCW en de Consumentenbond. Deze samenwerking draagt bij aan het signaleren van marktontwikkelingen, het bevorderen van naleving en het versterken van de dialoog met het bedrijfsleven en consumentenorganisaties.

- Deze samenwerkingen versterken de effectiviteit van het toezicht, zorgen voor consistentie in regelgeving en vergroten de maatschappelijke impact van de ACM. Binnen deze evaluatie is het van belang om te bezien in hoeverre deze samenwerkingsverbanden bijdragen aan de doelstellingen van de ACM en waar verdere versterking mogelijk is.

5.7 Conclusies draagvlak en legitimiteit

In het publiekewaardemodel is het begrip 'legitimiteit' (ook wel draagvlak) voorwaardelijk voor het realiseren van publieke waarde. Legitimiteit komt enerzijds voort uit de formele wet- en regelgeving op basis waarvan de ACM is gelegitimeerd de taken uit te oefenen. Tegelijkertijd dient er sprake te zijn van draagvlak voor het handelen van de ACM. Naast het handelen binnen wet- en regelgeving binnen de gestelde (juridische) kaders gaat het ook om de invulling van de publieke rol van de ACM, die voor consumenten en de organisaties die voor consumenten werken, van belang is. Relevante indicatoren daarbij zijn de in dit rapport beschreven houdbaarheid van rechtelijke uitspraken, de openheid naar consumenten en de bereikbaarheid en responsiviteit van de ACM voor consumenten. We constateren dat de ACM het aspect legitimiteit en draagvlak naar behoren heeft ingericht en gerealiseerd. Dit lichten we nader toe.

Maatschappelijke taak en verantwoording, legitimiteit en draagvlak

De ACM vervult in de uitoefening van taken een maatschappelijke functie die is vastgelegd in wet- en regelgeving. In de bestaande wet- en regelgeving is er sprake van volledigheid als het gaat om de juridische basis van de taakuitvoering door de ACM: er is een Instellingsbesluit (2013) waarmee de ACM het gezag en de bevoegdheden heeft om de taken uit te voeren. Daarnaast is er diverse sectorale wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld consumentenrecht, concurrentie, energie, post en telecommunicatie, waarin de taken, werkzaamheden en bevoegdheden van de ACM zijn opgenomen. Binnen deze wet- en regelgeving geeft de ACM zelf verder vorm aan de invulling en de scope ervan. In deze evaluatie zijn geen aandachtspunten naar boven gekomen die zouden moeten leiden tot aanpassingen van de taken en bevoegdheden die bij wet aan de ACM zijn opgedragen.

De aan de ACM gegeven bevoegdheden en taken brengen met zich mee dat er verantwoording dient te worden

afgelegd: aan de wetgever die de ACM heeft ingesteld en aan het bredere publiek (de samenleving) in wiens belang de ACM taken verricht. In de afstemming met de ministeries die opdrachtgever zijn voor de ACM blijkt een open en transparante houding. De rollen opdrachtgever en opdrachtnemer worden in de praktijk ingericht als een op samenwerking gerichte houding met behoud van ieders rol. Waar het nodig is wordt geëscaleerd naar bovenliggende managementlagen, maar het beeld is dat de reguliere afstemmende partijen daar in de regel goed uitkomen.

Het is voor een goede taakuitoefening van het werk van de ACM van belang dat er draagvlak bestaat voor zowel de taken van de ACM als de uitvoering ervan. Zoals in eerdere hoofdstukken beschreven is er bij de marktpartijen waarop de ACM toezicht houdt, in het algemeen draagvlak voor de uitvoering van dit toezicht, waarbij er wel enkele aandachtspunten zijn als het gaat om de wijze van communiceren over de door de ACM genomen besluiten.

De ACM geeft in belangrijke mate invulling aan de taak 'verantwoording af leggen aan het bredere publiek' ('de samenleving'). Dit is relevanter nu zich binnen de samenleving veranderingen voordoen, zoals een zekere verharding en de roep om meer verantwoording. Voor de ACM vraagt dit een continu bewustzijn hoe zij zich daartoe te verhouden. Ook markten veranderen en evolueren. Dit vraagt van de ACM, maar zeker ook de opdrachtgevers en de eigenaar, een continu bewustzijn hoe daarop al dan niet in te spelen.

Naar het brede publiek is de ACM transparant waar dat kan. Er is een proactieve mediastrategie, een website acm.nl die voor consumenten informatie geeft en een specifieke website ConsuWijzer.nl. Jaarlijks legt de ACM verantwoording af in het jaarverslag en geeft daarin cijfers en analyses. Deze zijn op onderdelen hoogover en de ACM kan nog meer laten zien op welke onderdelen er spanningen kunnen zijn en hoe de ACM daarmee is omgegaan of zal omgaan. De ACM is zich daarvan bewust en werkt daaraan. Het is ook voor de legitimiteit van de ACM belangrijk dat de ACM laat zien waar zij mee worstelen. Jaarverslagen kunnen daarover meer informatie bevatten en zijn daarmee ook een belangrijk moment voor reflectie op het werk van de ACM. De ACM werkt daar ook aan. Ook tussentijds kan de ACM nog iets meer laten zien van afwegingen, lastige vraagstukken of hoe zij omgaan met spanningen.

Organisatie van het zbo ACM (legitimiteit)

Binnen het Instellingsbesluit en het Bestuursreglement ACM is de inrichting van de interne organisatie ACM opgenomen. Een aandachtspunt dat in bijzonder door de ACM wordt ervaren is de vorm van het zbo: het zbo bevat in personele zin alleen de Raad van Bestuur; de medewerkers worden beschikbaar gesteld door het ministerie van EZ. In deze constructie werken medewerkers volledig in opdracht van en voor de ACM; in hiërarchisch opzicht zijn zij ondergebracht bij en worden zij beschikbaar gesteld door het ministerie van EZ. Er is vanuit dit ministerie geen inhoudelijke rol naar de medewerkers; de werving en selectie gebeurt door de ACM binnen het formatieplan.

Er zijn meerdere zbo's met een vergelijkbare werkwijze⁷⁶, er zijn ook zbo's met eigen personeel. Uit recente onderzoeken over de inrichting van het zbo ACM is gebleken dat de voorkeur bestaat en het advies is gegeven dat de ACM als zbo medewerkers zelf in dienst heeft. Het is voor een zbo met de omvang en de taken van de ACM begrijpelijk dat de medewerkers daarbij in dienst zijn, vanuit een gevoel van het werken als één organisatie (saamhorigheid) en het zelf kunnen besluiten over aanstellingen (met name die boven schaal 15 waarbij de ABD is betrokken). In dit evaluatieonderzoek is de samenstelling van het zbo diverse keren aan de orde gekomen, maar dit is geen onderwerp van deze evaluatie. Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden daar al gesprekken over gevoerd.

De driehoek van het zbo

Binnen de driehoek van het zbo (eigenaar, opdrachtgever, uitvoerder) vervullen de verschillende partijen hun rol conform wettelijke bepalingen en gemaakte afspraken. Er is een duidelijke rolverdeling en er is een systeem van frequentie en soorten overleg ingericht op politiek, hoogambtelijk/bestuurlijk en regulier ambtelijk overleg. Daarnaast is er een werkend systeem van onderlinge (informele) afstemming tussen functionarissen.

Door de uitvoerder (ACM) is vanwege het ontbreken van een toezichtsorgaan (zoals een Raad van Toezicht) een Raad van Advies ingesteld die het bestuur met raad en daad kan bijstaan. Een goede en werkende vorm van toezicht op een bestuur van organisaties in de publieke sector is vanwege het maatschappelijk belang en de besteding van publieke middelen erg belangrijk. EZ en de ACM kunnen bij de eventuele omvorming naar een groot zbo de toezichtsfunctie verstevigen en in systemische inrichting en onderlinge afspraken beter inbedden.

⁷⁶ Bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten



HOOFDSTUK 6

Conclusie

Beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1. Wat is de missie en visie van de ACM en in hoeverre heeft deze geleid tot effectief toezicht? (doeltreffendheid)

De missie van de ACM is markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. In de Toezichtsvisie 2025 werkt de ACM deze missie uit in een vaste toezichtcyclus (signaleren, begrijpen en prioriteren, effectgericht interveniëren, leren en verantwoorden) en expliciteert de ACM kernwaarden en een bredere instrumentmix. De ACM heeft de afgelopen jaren bovendien zichtbaar extra ingezet op het concretiseren en operationaliseren van deze koers, onder meer via focusdocumenten, OGSM-gestuurde doelen en een steeds gestructureerdere prioritering.

Onze inschatting op basis van dit onderzoek (met name hoofdstuk 3) is dat de ACM in de evaluatieperiode doeltreffend heeft gefunctioneerd binnen de reikwijdte van deze evaluatie: de ACM voert de kerntaken breed uit, verwerkt grote aantallen signalen, intervineert structureel en veel besluiten houden (overwegend) stand bij rechterlijke toetsing. De doeltreffendheid komt zowel uit de bestudeerde documenten en cijfers als uit de gesprekken met de diverse betrokken stakeholders naar voren. Daarmee is er binnen de scope van dit onderzoek sprake van effectief toezicht, met de kanttekening dat het zicht op maatschappelijke effecten onvolledig is en effectmeting nog in ontwikkeling is.

Wat goed gaat, is de missiegedreven koers met een brede instrumentmix en de juridische robuustheid van een groot deel van de besluiten. Wat beter kan, is het harder maken en samenhangend verantwoorden van outcome (met name bij 'zachte' interventies) en het verbeteren van proceskwaliteit (proportionaliteit/helderheid informatieverzoeken, voorspelbaarheid en doorlooptijden). Tot slot vraagt de missie zelf om blijvende reflectie: wat 'een goed werkende markt' is, is niet waardevrij; de ACM kan normatieve keuzes en het beoogde maatschappelijke effect nog explicieter maken – waarop wij in de aanbevelingen terugkomen.

Onderzoeksvraag 2. Hoe heeft de ACM haar operationele capaciteit georganiseerd en ingezet? (doelmatigheid)

Op basis van onze bevindingen uit hoofdstuk 4 concluderen wij dat de taken en de operationele capaciteit van de ACM flink zijn gegroeid in de evaluatieperiode. Wat goed gaat is dat er bij de afweging om nieuwe taken aan de ACM te geven, gebruik

wordt gemaakt van een afwegingskader dat de uitvoerbaarheid van de taak en de benodigde capaciteit inzichtelijk maakt.

Ook is door organisatorische aanpassingen, bijvoorbeeld door de inrichting van (tijdelijke) directies, taskforces, of door reorganisatie en samenvoeging van directies, door de ACM ingespeeld op actuele ontwikkelingen. Dit is met name het geval op de toezichtsgebieden energie en digitalisering, die eveneens als prioriteit benoemd zijn in de werkplannen van de ACM. Anderzijds bleek uit eerdere onderzoeken dat de financieringsstructuur en de verantwoording van beschikbare budgetten beter kan.

Taakgebonden budgetten zorgen er nu voor dat de ACM beperkter zelf kan sturen op de inzet van personeel over taakgebieden heen, bijvoorbeeld wanneer taken uiteindelijk vanwege actualiteiten meer aandacht vereisen dan voorzien in de afgestemde taakbudgetten. Ook werd in een onderzoek van PwC in januari 2025 geconcludeerd dat er onvoldoende inzicht is in de inzet van de budgetten per taak en daardoor in de effectiviteit van de organisatie. Op basis van de conclusies van de eerdere onderzoeken over de bedrijfsvoering bij de ACM zijn meerdere verbeterinitiatieven door de toezichthouder in gang gezet. Deze programma's liepen veelal nog aan het einde van de evaluatieperiode waardoor dit onderzoek geen inzicht kan geven in de effecten daarvan.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid van de ACM is beperkter dan in voorgaande evaluaties, omdat onderzoeken naar de bedrijfsvoering en organisatorische inrichting tijdens de evaluatieperiode veel overlap hadden met deze wettelijke evaluatiescope. Op verzoek van onze opdrachtgever hebben we onnodige overlap voorkomen door de analyse van doelmatigheid waar mogelijk te baseren op deze onderzoeken.

Onderzoeksvraag 3. In hoeverre bestaat er legitimiteit voor het handelen van de ACM?

Uit onze bevindingen blijkt dat er legitimiteit bestaat voor het handelen van de ACM. Als eerste blijkt dit uit de wet- en regelgeving die de basis vormt van deze legitimiteit. Er wordt voor zover wij in deze beperkte evaluatie hebben kunnen constateren ook binnen deze regelgeving gehandeld. Waar er discussie is over aspecten binnen de wet- en regelgeving worden deze binnen de bestaande structuren besproken en al dan niet opgelost of op een andere wijze aangepast. De ACM heeft als uitgangspunt transparant te willen zijn in handelen en via een goede communicatie een vorm van legitimiteit te realiseren. Uit dit onderzoek blijkt de ACM daarin te zijn geslaagd, waarbij het relevant is dit goed te blijven monitoren.

Bij het bredere publiek is, zoals in dit rapport beschreven, op basis van onder andere een media-analyse draagvlak voor de aan de ACM gegeven opdracht en de wijze van uitvoering daarvan. Bij de groep ondertoezichtgestelden is er op onderdelen discussie over de rolinvulling van de ACM. Die discussie wordt met name gevoerd als de ACM besluiten neemt die niet bij iedereen draagvlak hebben of mogelijk schade aan partijen kunnen berokkenen. Daarin is heldere communicatie en uitleg van belang. Ook daarin kan legitimiteit zichtbaar worden. Waar dit binnen de juiste taakuitoefening van de ACM gebeurt – en uit deze evaluatie is het tegendeel niet bewezen – is dat ook een aspect waaruit blijkt dat de ACM handelt binnen de gegeven opdracht.

6.2 Dilemma's en aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doen wij een aantal aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het toezicht door de ACM. Een evaluatie als deze dient daarbij vooral als leerinstrument: niet om een 'eindoordeel' te vellen, maar om scherper te krijgen wat werkt, waar bijsturing nodig is en welke keuzes expliciet gemaakt moeten worden. Voordat wij onze aanbevelingen formuleren, schetsen wij daarom eerst de belangrijkste dilemma's die in deze evaluatie telkens terugkeren. Deze spanningsvelden maken zichtbaar binnen welk spectrum de ACM voortdurend opereert en welke strategische keuzes en dilemma's daarbij onvermijdelijk zijn. Door die dilemma's concreet te benoemen, plaatsen wij de conclusies in perspectief en wordt ook duidelijker waar de aanbevelingen op aangrijpen. Vervolgens werken wij onze aanbevelingen uit langs drie dimensies: het versterken van de publieke waarde van het toezicht, het borgen van de uitvoeringskracht van de organisatie, en het verstevigen van draagvlak en legitimiteit in de uitvoering en verantwoording.

Doorlopende dilemma's in het toezicht

De hoofdaanbevelingen geven richting, maar in de dagelijkse praktijk moet de ACM steeds opnieuw stilstaan bij de volgende vragen: wat krijgt prioriteit, welk instrument past, en hoe leg je dat uit? Die dilemma's zijn niet 'oplosbaar' en zijn ook onderdeel van de taakstelling van de ACM. De dilemma's bepalen in hoge mate hoe doeltreffend en doelmatig het toezicht uitpakt. Juist daarom is het belangrijk dat de ACM – in samenspel met opdrachtgevers – deze afwegingen bewust maakt: waarom is hiervoor gekozen, wat levert het op en wanneer is aanpassing nodig. In die uitlegbare keuzes wordt publieke waarde omgezet in toezicht dat zichtbaar en gezaghebbend is.

1. **Richting, monitoren en verantwoorden – 'doen we de juiste dingen?'** Of de ACM 'de juiste dingen' doet, is nooit volledig hard te maken. Prioriteren en kiezen voor interventies gebeurt in een wereld waarin effecten niet een-op-een meetbaar zijn en waarin cijfers zonder context multi-interpretabel zijn. De ACM zet al stappen om hier meer grip op te krijgen, maar het blijft nodig om doelen scherp te formuleren en om naast output ook oog te houden voor signalen over langeretermijn- en kwalitatieve effecten. Dat vraagt ook om consistente duiding: meer signalen kunnen wijzen op meer problemen, maar net zo goed op betere vindbaarheid. Rechterlijke uitspraken zijn een indicatie, maar niet zonder uitleg over context en aard van zaken. De aangekondigde 'Staat van de Markt' kan helpen om die bredere duiding periodiek neer te zetten. Tegelijk zien we dat de ACM aan de voorkant veel energie steekt in plannen en instrumentkeuzes, terwijl de gezamenlijke terugblik achteraf – wat leverde het op, wat leren we hiervan en wat betekent dit voor de koers – nog zichtbaarder en steviger kan. Feitelijke verantwoording en goede gesprekken over het verleden en de toekomst moeten daarbij in de driehoek hand in hand gaan.
2. **Vaste koers versus wendbaarheid.** Een duidelijke koers helpt de ACM: het maakt scherp waar de organisatie voor staat, het geeft houvast in prioritering en het helpt om kennis en expertise op te bouwen. Dat maakt de ACM ook voorspelbaarder voor partijen. Tegelijkertijd verandert de omgeving snel. Nieuwe (digitale) regels, maatschappelijke en economische ontwikkelingen en onverwachte gebeurtenissen kunnen de toezichtagenda in korte tijd opschuiven en zorgen voor extra druk op capaciteit en middelen. Daarmee ontstaat een terugkerende spanning: hoe blijf je koersvast en gezaghebbend, zonder de focus te verliezen op nieuwe risico's die nu aandacht vragen? In deze evaluatie zien we dat de hoofdfocus van de ACM relatief stabiel is, terwijl gesprekspartners tegelijk behoefte zien aan sneller kunnen opschalen of accenten kunnen verleggen als de markt daarom vraagt. Juist daarom helpt het als de ACM periodiek expliciet maakt wat dit betekent voor het werk: wat blijft, wat kan minder, wat stoppen we (tijdelijk) en waar moet juist extra inzet naartoe. Zo blijft de koers verbonden met de dynamiek van markt en maatschappij.
3. **Balans tussen hard en zacht optreden.** De ACM moet in veel dossiers steeds dezelfde keuze maken: ga je snel en pragmatisch te werk met waarschuwingen, afspraken of begeleiding, of is stevig ingrijpen nodig met zwaardere

middelen, zoals een last onder dwangsom of een boete? Zachte interventies kunnen snel effect hebben en naleving breed stimuleren, zeker als partijen bereid zijn mee te bewegen. Maar in andere situaties – bijvoorbeeld bij hardnekkig gedrag, recidive, kleine spelers die onder de radar blijven, of complexe marktproblemen – is harder optreden juist nodig om geloofwaardig en effectief te blijven. De uitdaging is om daarin consequent en uitlegbaar te zijn: waarom kies je wanneer voor welk instrument, hoe borg je proportionaliteit, en hoe zorg je dat het proces voor betrokkenen voorspelbaar verloopt? Daarbij hoort ook realisme: waardering vanuit marktpartijen zal altijd verdeeld blijven, juist omdat ingrijpen voor de één bescherming is en voor de ander ingrijpend kan uitpakken.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies uit deze evaluatie doen wij een aantal aanbevelingen. Daarbij richten wij ons eerst op drie overkoepelende hoofdaanbevelingen – één per dimensie van het publiekewaardemodel (publieke waarde, organisatie en draagvlak/legitimiteit).

1. **Stuur scherper op markteffect en leg beter uit wat het oplevert (publieke waarde).**

Publieke waarde vraagt niet alleen om goede plannen, maar ook om de juiste dingen merkbaar goed doen. Strategisch nadenken over en sturen op het functioneren van markten kan daarbij sterker. Maak daarom de leercyclus strakker: koppel prioriteiten duidelijk aan beoogde effecten, volg die effecten met verschillende onderzoeken, en duid cijfers consequent in context. Bouw voort op interventie-evaluaties en geef de ‘Staat van de Markt’ een vaste, periodieke rol om ontwikkelingen, keuzes en resultaten samenhangend te duiden inclusief wat werkte, wat niet, en waar bijsturing nodig is.

2. **Borg uitvoeringskracht door structurele randvoorwaarden en interne scherpste (organisatie).**

De ACM is sterk gegroeid en het takenpakket blijft verbreden (onder andere op de thema's energie en digitalisering). Dat vraagt om blijvende aandacht voor wendbaarheid en beheersbaarheid. Dat vraagt niet alleen om een afwegingskader voor nieuwe taken maar om ook de inzet van een kader voor ‘periodiek taakonderhoud’. Dit moet inzicht geven in de vraag of een taak voortgezet kan worden of kan worden versimpeld, anders moet worden georganiseerd of moet worden gestopt. Wij raden aan om dit afwegingskader op te stellen in samenwerking met

de departementen. Zo kan er een gestructureerd gesprek gevoerd worden over nieuwe en bestaande taken en blijft er scherpste in het uitvoeringsbereik en de bijbehorende inzet bij de ACM. Om dit gesprek mogelijk te maken is ook zicht op de relatie tussen capaciteit, activiteiten en resultaten nodig (zowel intern als richting departementen). Dit heeft de ACM reeds in gang gezet.

3. **Versterk gezag en vertrouwen door voorspelbaarheid, transparantie en consistente werkwijzen (draagvlak en legitimiteit).**

Het mandaat van de ACM is helder, maar draagvlak ontstaat in de praktijk vooral in de uitvoering: hoe proportioneel en uitlegbaar zijn interventies, hoe voorspelbaar verlopen processen, en hoe worden keuzes transparant gemotiveerd (ook als uitkomsten controversieel zijn). Investeer daarom in consistentere procesvoering en communicatie tussen directies, steeds betere toelichting op afwegingen (prioritering, instrumentmix, publicatietiming) en op structurele reflectie op spanningen tussen publieke transparantie en zorgvuldig hoor- en wederhoor van stakeholders. Ga uit van professionele afstemming met marktpartijen, ook waar posities en belangen van elkaar verschillen, en heb zorg en aandacht voor het effect van de communicatie vanuit de ACM. In de governance-driehoek helpt het om rolvastheid en toezicht op het bestuur zo in te richten dat zowel de feitelijke als de gevoelde onafhankelijkheid van de ACM robuust blijft.



Bijlagen

Bijlage 1 Cijfers ACM

B1.1 Signalen, meldingen en verzoeken

Signalen van consumenten

Consumenten kunnen via de website www.ConsuWijzer.nl een vraag stellen of een klacht over een bedrijf indienen.

Tabel 9 Aantal signalen van ACM ConsuWijzer.

	2020	2021	2022	2023	2024
Via telefoon	19.825	27.537	16.538	18.419	17.372
Via email	50.307	41.019	37.703	49.245	56.843
Per post	124	142	129	125	140
Via WhatsApp		2.125	4.200		
Via sociale media	2.777	3.521	2.003	4.357	3.572
Totaal	73.033	74.334	60.573	72.146	77.927

Tabel 10 Top 5 aard van de consumentensignalen.

	2020	2021	2022	2023	2024
Werving en verkoopmethoden	12.089	16.035	6.816	9.652	14.213
Ondeugdelijk product/dienst	7.343	6.850	7.698	9.627	12.714
Leveringsproblemen	7.009	6.913	4.108	5.787	7.130
Beëindiging of ontbinding (ongewenste) overeenkomst	14.334	9.029	4.282	4.735	6.698
Rekening en betalen	3.266	3.257	3.816	4.190	4.892
Totaal	44.041	42.084	26.720	33.991	45.647

Tabel 11 Top 5 sectoren van consumentensignalen.

	2020	2021	2022	2023	2024
Detailhandel	15.838	15.717	11.607	17.268	24.709
Energie en warmte	9.668	13.619	16.659	11.198	11.984
Dienstverlening	19.327	13.143	8.890	9.821	11.390
Telecomdiensten	2.455	2.821	3.365	3.365	5.179
Post	524	469	587	884	1.297
Totaal	47.812	45.769	41.108	42.536	54.559

Tabel 12 Aantal signalen over spam.

	2020	2021	2022	2023	2024
E-mail	9.786	6.054	4.222	5.488	4.988
SMS	492	430	164	177	318
Sociale media	41	37	28	0	17
Overig	730	530	228	205	152
Totaal	11.049	7.051	4.642	5.870	5.475

Signalen van bedrijven

Bedrijven kunnen via het bedrijvenloket contact opnemen met de ACM voor vragen of klachten.

Tabel 13 **Signalen via Bedrijvenloket ACM.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Telecom en internet	944	1.214	1.007	1.176	2.174
Energie	852	788	997	926	1.258
Mededinging	513	310	334	297	531
Overig	2.179	3.009	2.345	2.161	2.097
Totaal	4.488	5.321	4.683	4.560	6.060

Tabel 14 **Top 5 aard van bedrijvensignalen.**

	2022	2023	2024
Bellen zonder grondslag	1.532	1.446	1.578
Klantenwerving	769	327	1.640
Overeenkomst	333	217	184
Mededinging	322	208	392
Rekening & Betalen	305	75	229
Totaal	3.261	2.273	4.023

Formele klachten - handhavingsverzoeken

Naast signalen ontvangt de ACM ook formele klachten. Daarbij heeft de indiener rechtstreeks en persoonlijk belang bij optreden van de ACM. Deze klachten worden ook wel handhavingsverzoeken genoemd.

Tabel 15 **Aantal handhavingsverzoeken.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	12	10	22	31	64
Energie	5	9	8	10	13
Mededinging	3	9	8	4	7
Telecom en post	6	6	4	18	14
Vervoer	4	0	0	0	2
Totaal	30	34	42	63	100

Concentraties

Fusies, overnames en joint ventures moeten bij de ACM gemeld worden bij bepaalde omzetrempels. Wanneer er na een eerste beoordeling zorgen bestaan over de concurrentie moeten bedrijven een vergunning aanvragen bij de ACM voor de voorgenomen fusie, overname of joint venture.

Tabel 16 **Aantal concentratiemeldingen.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Concentratiemeldingen	89	169	144	120	152
Ingetrokken meldingen	1	3	1	1	4

Tabel 17 **Besluit ACM-concentratiemeldingen.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Goedkeuringsbesluit	87	162	137	122	132
Vergunningseis	3	7	3	1	4
Ontheffing o.b.v. artikel 40Mw	1	0	1	3	0

Tabel 18 **Aantal vergunningsaanvragen.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Vergunningsaanvragen	4	8	3	1	4
Ingetrokken aanvragen	1	0	1	1	0

Tabel 19 **Besluit ACM-vergunningsaanvragen.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Aanvraag verleend	6	4	0	1	1
Aanvraag geweigerd	0	2	0	4	0

Vergunningen en ontheffingen energiesector

De ACM verleent vergunningen en ontheffingen in de energiesector voor de levering van elektriciteit en gas en warmte⁷⁷.

Tabel 20 Vergunningen leverancier elektriciteit en gas.

	2022	2023	2024
Verleend	10	0	2
Gewijzigd	6	6	1
Ingetrokken	4	3	7
Aanpassing vergunningsvoorschriften	0	1	0
Afgewezen	2	2	2

Tabel 21 Vergunningen warmteleverancier.

	2022	2023	2024
Verleend	2	3	0
Gewijzigd	1	1	4
Ingetrokken	2	2	1
Aanpassing vergunningsvoorschriften	0	0	0
Afgewezen	2	0	0

Tabel 22 Ontheffingen gesloten distributiesystemen.

	2022	2023	2024
Verleend	5	6	10
Gewijzigd	8	6	7
Ingetrokken	2	2	2
Aanpassing vergunningsvoorschriften	14	15	13
Afgewezen	0	1	2

⁷⁷ Voor warmte geldt een vergunningsplicht voor leveranciers die leveren aan consumenten en kleinzakelijke verbruikers.

B1.2 Toezicht en handhaving

Onderzoeken

De ACM doet onderzoek op basis van signalen, meldingen en eigen detectie.

Tabel 23 Aantal onderzoeken gestart.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	108	92	104	186	106
Energie	9	9	10	6	32
Mededinging	6	3	7	12	12
Telecom en post	24	9	33	32	15
Vervoer	9	0	2	0	2
Totaal	156	113	156	236	167

Tabel 24 Aantal onderzoeken afgerond.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	119	101	99	104	178
Energie	13	5	3	5	22
Mededinging	12	9	4	14	20
Telecom en post	7	11	15	19	10
Vervoer	6	0	0	0	0
Totaal	157	126	121	142	230

Boetes, last onder dwangsom en overige interventies

Wanneer de ACM overtredingen constateert, kan zij met behulp van verschillende instrumenten handhaven.

Tabel 25 Aantal lasten onder dwangsom.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	12	3	4	1	4
Energie	0	2	1	1	0
Mededinging	2	1	0	0	1
Telecom en post	1	0	1	2	0
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	15	6	6	4	5

Tabel 26 Aantal ondernemingen en feitelijk leidinggevend(en) beboet.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	3	5	6	5	9
Energie	0	0	1	0	0
Mededinging	10	7	5	7	2
Telecom en post	0	3	0	0	2
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	13	15	12	12	13

Tabel 27 **Nieuw opgelegde boetes (in euro's).**

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	2.055.000	455.000	2.361.000	1.905.000	2.236.000
Energie	-	-	150.000	-	-
Mededinging	82.466.999	63.249.500	29.161.500	10.658.500	59.000
Telecom en post	-	2.014.000	-	-	13.000.000
Vervoer	-	-	-	-	-
Totaal	84.521.999	65.718.500	31.672.500	12.563.500	15.295.000

Tabel 28 **Mediaan doorlooptijd boeteproces (in dagen).**

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	199	56	91	174	88
Energie	-	-	548	-	-
Mededinging	238	86	682	164	36
Zorg	-	-	392	-	-
Telecom en post	-	179	-	-	193
Vervoer	-	-	-	-	-

Tabel 29 **Percentage afgeronde boeteprocessen binnen de wettelijke termijn (inclusief verdaging).**

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	33%	100%	67%	67%	100%
Energie	-	-	0%	-	-
Mededinging	33%	71%	50%	33%	100%
Zorg	-	-	0%	-	-
Telecom en post	-	0%	-	-	0%
Vervoer	-	-	-	-	-

Tabel 30 **Aantal interventies met andere instrumenten.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	101	106	106	101	117
Energie	12	4	3	3	19
Mededinging	8	4	7	5	10
Telecom en post	2	4	7	14	8
Vervoer	0	0	0	0	1
Totaal	123	118	123	123	155

B1.3 Geschillen en juridische procedures

Bezwaar

Tabel 31 Aantal afgehandelde bezwaarschriften.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	19	12	16	10	14
Energie	9	19	8	21	20
Mededinging	10	15	6	16	6
Telecom en post	4	2	17	5	5
Vervoer	0	0	0	0	5
Totaal	42	48	47	53	50

Tabel 32 Percentage beslissingen op bezwaar binnen de wettelijke termijn (inclusief verdaging).

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	100%	67%	100%	30%	71%
Energie	30%	0%	13%	11%	90%
Mededinging	60%	0%	67%	21%	80%
Zorg	-	-	-	100%	-
Telecom en post	75%	100%	47%	40%	60%
Vervoer	-	-	-	-	0%
Gemiddelde	66%	42%	57%	40%	60%

Beroep

Tabel 33 Aantal beroepsschriften.

	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	4	15	6
Energie	12	23	15
Mededinging	16	13	9
Telecom en post	2	4	5
Vervoer	2	0	4
Totaal	36	55	39

Tabel 34 Uitspraken in beroep, besluiten houden stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	4	2	2	4	1
Energie	5	5	8	5	10
Mededinging	0	5	10	5	6
Telecom en post	1	0	2	0	2
Vervoer	1	1	1	0	1
Totaal	11	13	23	14	20

Tabel 35 Uitspraken in beroep: Besluiten houden grotendeels stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	0	1	0	3	1
Energie	0	1	1	2	2
Mededinging	1	2	3	0	1
Telecom en post	1	1	0	0	0
Vervoer	0	0	0	0	1
Totaal	2	5	4	5	5

Tabel 36 Uitspraken in beroep: Besluiten houden grotendeels geen stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	1	0	0	0	0
Energie	0	0	0	4	0
Mededinging	0	1	0	1	0
Telecom en post	0	0	0	0	0
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	1	1	0	5	0

Tabel 37 Uitspraken in beroep: Besluiten houden geen stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	1	0	1	1	2
Energie	3	1	3	2	2
Mededinging	0	0	1	2	0
Telecom en post	1	1	0	2	2
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	5	2	5	7	6

Hoger beroep

Tabel 38 Aantal beroepsschriften hoger beroep.

	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	6	0	0
Energie	0	0	0
Mededinging	6	4	9
Telecom en post	4	0	5
Vervoer	0	0	0
Totaal	16	4	14

Tabel 39 Uitspraken in hoger beroep: besluiten houden stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	1	0	0	0	0
Energie	2	0	0	0	0
Mededinging	9	1	3	3	5
Telecom en post	0	1	0	0	1
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	12	2	3	3	6

Tabel 40 Uitspraken in hoger beroep: Besluiten houden geen stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Consumentenbescherming	0	0	2	0	0
Energie	2	0	0	0	0
Mededinging	0	1	0	0	0
Telecom en post	1	0	2	0	1
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	3	1	4	0	1

Geschillen in gereguleerde sectoren

Tabel 41 Afgeronde geschillen gereguleerde sectoren.

	2020	2021	2022	2023	2024
Energie	14	13	11	11	13
Telecom en post	11	10	6	6	12
Vervoer	0	2	10	5	7
Totaal	25	25	27	22	32

Tabel 42 Uitspraken geschillen in gereguleerde sectoren: Besluiten houden stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Energie	2	3	1	0	5
Telecom en post	0	1	1	0	1
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	2	4	2	0	6

Tabel 43 Uitspraken geschillen in gereguleerde sectoren: Besluiten houden geen stand.

	2020	2021	2022	2023	2024
Energie	2	1	1	1	0
Telecom en post	0	0	0	0	0
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	2	1	1	1	0

Tabel 44 Uitspraken geschillen in gereguleerde sectoren: Niet ontvankelijk.

	2020	2021	2022	2023	2024
Energie	1	0	0	1	0
Telecom en post	0	0	0	0	0
Vervoer	0	0	0	0	0
Totaal	1	0	0	1	0

B1.4 Transparantie en klantcontact

Tabel 45 **Behandelde Woo-verzoeken.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Behandelde Woo-verzoeken	14	28	33	35	38
Woo-verzoeken behandeld in bezwaar	2	4	6	10	7
Totaal	16	32	39	45	45

Tabel 46 **Mediaan doorlooptijd Woo-verzoeken (in dagen).**

	2020	2021	2022	2023	2024
Mediaan doorlooptijd	27	24	28	42	36
Wettelijke termijn	28	28	28	28	28
Vershil	-1	-4	0	14	8

Tabel 47 **Tevredenheid contact ACM ConsuWijzer.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Telefonie	8,2	8,2	7,2	8,4	8,4
E-mail	6,8	6,7	5,9	6,4	6,6
WhatsApp en Social Media ⁷⁸	9,2	9,0	8,7		

Tabel 48 **Tevredenheid contact ACM.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Telefonie	8,6	8,4	7,9	7,9	8,1
E-mail	7,1	6,9	6,1	5,7	6,5

Tabel 49 **Klachten tegen ACM of ACM-medewerkers.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Nieuwe klachten	40	193	225	146	143
Klachten uit voorgaand jaar afgerond	4	2	42	7	1
Klachten die komend jaar worden behandeld	2	42	7	1	4
Totaal behandelde klachten	42	153	260	152	140

⁷⁸ In 2023 en 2024 gebruikt de ACM WhatsApp niet meer. De klanttevredenheid op social media wordt door de ACM niet gemeten.

B1.5 Organisatie

Personeelsbestand

Tabel 50 **Bezetting (ultimo jaar).**

	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	588	610	650	752	824
Fte's	544,4	576,7	619,9	712,2	784,4
Mannen	51,0%	49,2%	48,8%	48,3%	47,6%
Vrouwen	49,0%	50,8%	51,2%	51,7%	52,4%

Tabel 51 **Leeftijdsopbouw.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Tot en met 24	11	17	16	21	25
25 tot 34	161	173	209	255	289
35 tot 44	161	158	150	178	193
45 tot 54	162	163	165	164	177
55 tot 59	55	62	74	76	64
60 en ouder	38	37	36	58	72

Tabel 52 **Instroom.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Mannen	33	36	52	77	60
Vrouwen	28	54	69	102	86
Totaal	61	90	121	179	146

Tabel 53 **Uitstroom.**

	2020	2021	2022	2023	2024
Mannen	38	42	29	34	33
Vrouwen	35	34	48	43	48
Totaal	73	76	77	77	81

Tabel 54 **Ziekteverzuimpercentage.**

2020	2021	2022	2023	2024
3,6%	3,9%	4,4%	4,5%	5,2%

B1.6 Financiën

Tabel 55 Ontwikkeling jaarrekening ACM zbo.

.	2020	2021	2022	2023	2024
Personele uitgaven					
Loonkosten	612.919	651.387	685.643	701.291	728.551
Reiskosten binnenland	3.944	508	2.930	1.820	159
Reis- en verblijfkosten buitenland	3.970	2.036	15.032	19.304	9.749
Diverse vergoedingen	13.654	402	-	-	-
Opleidingen	3.055	5.198	5.756	1.102	7.750
Totaal personeel	637.543	659.531	709.360	723.517	746.209
Materiële uitgaven					
Contributies en lidmaatschappen	2.322	2.569	2.601	2.722	2.504
Totaal materieel	2.322	2.569	2.601	2.722	2.504
Totale uitgaven	639.865	662.099	711.961	726.239	748.713
Ontvangsten	162.000	162.793	162.000	162.000	162.000
Totale ontvangsten	162.000	162.793	162.000	162.000	162.000

Tabel 56 Ontwikkeling jaarrekening ACM organisatie (onderdeel van ministerie van Economische Zaken).

.	2020	2021	2022	2023	2024
Personele uitgaven					
Loonkosten	50.762.500	50.522.953	54.167.808	61.766.683	75.299.334
Inhuur	2.789.141	3.089.237	4.532.709	9.769.873	14.745.633
Reis- en verblijfkosten	481.011	227.170	789.727	1.348.644	1.434.544
Opleidingen	814.729	863.947	1.021.099	1.097.376	1.294.925
Overige personeel	633.894	694.121	784.938	1.027.457	561.375
Landsadvocaat	217.774	337.680	648.911	366.102	315.302
Totaal personeel	55.699.049	55.735.107	61.945.192	75.376.135	93.651.113
Materiële uitgaven					
Huisvesting	3.664.709	3.865.005	3.783.798	4.291.601	4.410.504
Onderzoek	3.172.458	3.589.734	1.720.149	1.817.390	2.247.013
ICT	5.165.536	6.931.693	8.952.763	7.269.828	10.368.302
Facilitaire diensten	884.683	880.594	899.140	1.280.897	1.281.506
Kantoorinrichting en benodigdheden	799.862	844.372	771.074	1.058.016	1.447.515
Voorlichting en evenementen	2.814	15.835	1.431.185	711.815	651.223
Overige materiële kosten	96.420	244.448	379.640	489.913	309.364
Totaal materieel	13.786.481	16.371.681	17.937.749	16.919.460	20.715.427
Totale uitgaven	69.485.529	72.106.789	79.882.941	92.295.595	114.366.540

Tabel 57 kasontvangsten ACM-organisatie (in euro's) – Telecom.

	2020	2021	2022	2023	2024
Elektronische Communicatie	3.904.006	4.099.929	4.107.253	4.113.183	3.796.589
Nummers	2.332.977	2.822.810	2.317.969	1.998.745	3.003.070
Bemiddelingsdiensten	1.916.831	1.181.653	2.054.890	1.133	591
Totaal Telecom	8.153.815	8.104.393	8.480.112	6.113.061	6.800.250

Tabel 58 kasontvangsten ACM-organisatie (in euro's) – Post.

	2020	2021	2022	2023	2024
Universele Dienstverlening	26.803	114.497	76.314	288.414	479.472
Niet Universele Dienstverlening	852.860	371.856	309.433	288.679	247.196
Pakketverordening Universele Dienstverlening	47.084	13.570	1.596	30.178	7.188
Pakketverordening Niet Universele Dienstverlening	12.993	4.878	26.226	27.083	39.259
Totaal Post	939.740	504.801	413.569	634.354	773.115

Tabel 59 kasontvangsten ACM-organisatie (in euro's) – Energie.

	2020	2021	2022	2023	2024
Regionale netbeheerders Elektriciteit	1.009.110	1.555.480	2.196.187	2.129.636	2.708.833
Regionale netbeheerders Gas	1.307.654	1.346.375	1.762.260	1.391.141	1.449.096
Landelijk netbeheerder Elektriciteit	4.869.665	5.435.848	3.406.692	3.535.719	4.013.025
Landelijk netbeheerder Gas	1.930.493	1.455.568	1.729.638	1.902.916	1.890.071
Vergunninghouders Warmte	1.083.884	745.358	1.196.680	1.562.666	-
Totaal Energie	10.200.806	10.538.629	10.291.457	10.522.078	10.061.025

Bijlage 2 Interviews

Overzicht geïnterviewde functionarissen

Onderstaand is een overzicht gegeven van de organisaties en waar relevant afdelingen daarbinnen die vanwege hun functie zijn geïnterviewd in het kader van dit evaluatieonderzoek. Er hebben zowel individuele als groepsgesprekken plaatsgevonden.⁷⁹

Organisatie	Functie	Rol
ACM	Voorzitter en twee leden Raad van Bestuur	Opdrachtnemer
	Voorzitter en één lid Raad van Advies	Opdrachtnemer
	Directeur Beleid, Bestuur en Communicatie	Opdrachtnemer
	Directeur Consumenten	Opdrachtnemer
	Waarnemend directeur Telecom, Vervoer en Post	Opdrachtnemer
	Directeur Juridische Zaken	Opdrachtnemer
	Directeur Toezicht Energie	Opdrachtnemer
	Directeur Mededinging	Opdrachtnemer
	Chief Economist	Opdrachtnemer
	Chief Data Officer	Opdrachtnemer
Ministerie van EZ	SG	Eigenaar
	DG Economie en Digitalisering	Opdrachtgever
Ministerie van KGG	DG Directie Klimaat en Energie	Opdrachtgever
Ministerie van IenW	Directeur Openbaar Vervoer en Spoor	Opdrachtgever
VodafoneZiggo	Executive Director External & Legal Affairs	Marktpartij
PostNL	Directeur Public Affairs	Marktpartij
	Senior adviseur Public Affairs	Marktpartij
NS	Advocaat / Manager NS Legal	Marktpartij
KPN	VP External Affairs	Marktpartij
	Senior Regulatory Officer	Marktpartij
ProRail	Directeur Capaciteit Management	Marktpartij
	Bedrijfsjurist	Marktpartij
Rover	Directeur	Marktpartij

⁷⁹ Bij de gesprekken met de ACM is, op hun verzoek, steeds één lid van de begeleidingscommissie afkomstig van de ACM als toevoerder aanwezig geweest. De opdrachtgever heeft hiermee ingestemd. Tevens heeft dit lid een verslag voor eigen gebruik door de ACM gemaakt vanwege mogelijke verduidelijkende vragen of een beeld van de context. Onderzoekers merken op deze werkwijze in onze praktijk niet gebruikelijk is omdat geïnterviewden zich daardoor belemmerd zouden kunnen voelen in het gesprek. We hebben niet kunnen vaststellen of dat ook het geval is geweest.

Bijlage 3 Toezichtsvisie ACM 2025

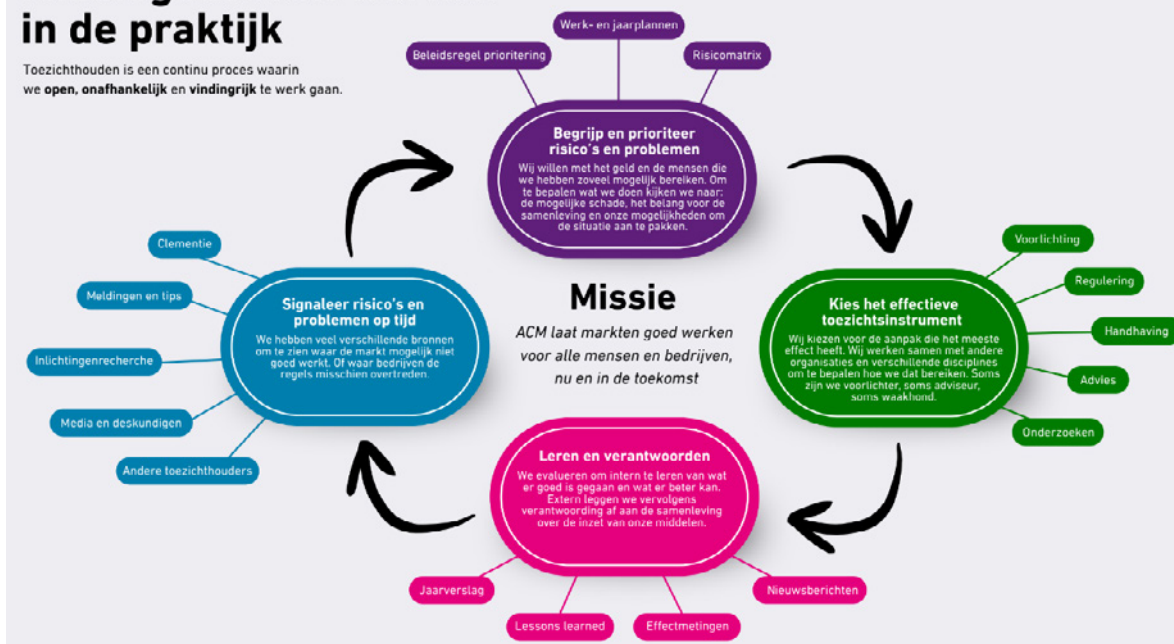
De Toezichtsvisie ACM 2025

De definitieve Toezichtsvisie van de ACM is door de toezichthouder als volgt visueel vormgegeven:



Missiegedreven werken in de praktijk

Toeziethouden is een continu proces waarin we **open**, **onafhankelijk** en **vindend** te werk gaan.



Ter toelichting geven wij hieronder de tekstuele toelichting op de toezichtsvisie weer, zoals in de conceptversie is opgenomen.⁸⁰

Inleiding

De ACM is een onafhankelijke toezichthouder met als missie: markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. Deze toezichtvisie legt uit hoe de ACM werkt om impact te maken op die missie. De visie heeft twee delen: het fundament (missie, taakopvatting, kernwaarden) en de toezichtcyclus (signaleren, begrijpen en prioriteren, effectgericht interveniëren, leren en verantwoorden).

Kort samengevat: de ACM werkt missiegedreven, met een duidelijke prioritering op schade en maatschappelijk belang, inzet van een passende mix van instrumenten en een cyclische manier van leren en verantwoorden. Dit moet de impact van toezicht vergroten en de doeltreffendheid borgen.

Deel 1: Het fundament

1. Missie: goed werkende markten

- In goed werkende markten ondernemen bedrijven eerlijk, volgen zij de spelregels en benadelen zij niemand met oneerlijk gedrag. Mensen en bedrijven kennen de regels en weten hoe zij hun rechten kunnen uitoefenen.
- De ACM kijkt met een brede welvaartsblik: naast economische doelstellingen tellen ook waarden als eerlijkheid, rechtvaardigheid en respect voor de leefomgeving.
- Markten kunnen falen door marktmacht, informatie-asymmetrie of negatieve externaliteiten (schade die niet in de prijs zit, bijvoorbeeld voor het klimaat).
- De ACM voorkomt en corrigeert marktfalen, zowel in niet-gereguleerde markten als in energie, telecom, vervoer en post. In die sectoren weegt zij ook de publieke belangen: betaalbaarheid, kwaliteit, continuïteit en toegankelijkheid.
- Voor iedereen: de ACM weegt belangen van verschillende groepen en let extra op mensen in kwetsbare of afhankelijke posities.

- Nu en later: de ACM kijkt ook naar lange termijn risico's en maakt afwegingen voor toekomstige generaties.

2. Taakopvatting: impact op de missie

- Missiegedreven werken binnen de wettelijke kaders: de ACM gebruikt de ruimte om prioriteiten te kiezen en instrumenten in te zetten waar dat maatschappelijke waarde oplevert.
- Focus op grootste schade: niet alle verboden gedragingen zijn even schadelijk; niet alle schadelijke gedragingen zijn al verboden. De ACM richt zich op de grootste risico's en adviseert ook over aanpassing of schrappen van regels die weinig bijdragen.
- Prioriteringskader met drie vragen:
 1. Hoe schadelijk is het gedrag voor het goed werken van markten en het vertrouwen daarin?
 2. Hoe groot is het maatschappelijk belang (brede welvaart: onder andere duurzaamheid, privacy, veiligheid)?
 3. In hoeverre kan de ACM doeltreffend en doelmatig optreden (eigen instrumenten en bijdrage van anderen)?
- Ook bij taken zonder eigen prioritering (bijvoorbeeld geschilbeslechting of uitgifte van nummers) werkt de ACM missiegedreven en maakt bewuste keuzes in aanpak en inzet.
- Gezag en wendbaarheid
 - Gezag: bekend staan als onafhankelijk, toegankelijk en deskundig; analyses baseren op data en feiten; actief de buitenwereld opzoeken; relaties en samenwerking met andere toezichthouders; transparant communiceren en besluiten zoveel mogelijk openbaar maken; een juridisch trackrecord met balans tussen zekerheid en verkennen van grenzen bij nieuwe ontwikkelingen.
 - Wendbaarheid: snel inspelen op maatschappelijke, technologische en economische veranderingen; sterk extern vizier; databasegebaseerd werken; robuuste, flexibele en veilige IV-infrastructuur; stabiel financieel management; heldere governance met korte lijnen en ruimte voor innovatie.

⁸⁰ ACM, 'Concept Toezichtvisie ACM', d.d. 27 mei 2025

3. Kernwaarden

- Open: dialoog met samenleving, gericht samenwerken, actief verantwoorden.
- Onafhankelijk: onpartijdig, op feiten gebaseerd, zelfstandig koers bepalen binnen de wet.
- Vindingrijk: proactief, met lef experimenteren, samen leren en multidisciplinair werken.

4. Instrumentenmix

- Voorlichting aan mensen en bedrijven en (handhavings-) communicatie.
- Toezicht en handhaving om schade te voorkomen, te beëindigen en te bestraffen.
- Regulering van prijzen, kwaliteit en voorwaarden in de gereguleerde sectoren.
- Toezicht op interne procedures en 'effort based' normen (onder andere in de digitale economie), inclusief eisen aan compliance-by-design.
- Algemeen marktonderzoek naar marktwerking.
- Gevraagd en ongevraagd advies aan de wetgever, waaronder vanaf 2025 een jaarlijkse wetgevingsbrief.
- 80/20-uitgangspunt: heldere normen voor brede, vrijwillige naleving; gerichte handhaving voor de kleinere groep die anders niet beweegt. Communicatie over interventies is zelf ook een interventie.

Deel 2: Missiegedreven werken in de praktijk

- Werken in een cyclus - Missiegedreven werken is iteratief: de ACM vormt vroeg hypothesen, toetst en past bij waar nodig, met steeds de beoogde maatschappelijke impact voor ogen.

1. Risico's en problemen tijdig signaleren

- Bronnen: openbare data, consumentensignalen en bedrijfsdata; tips en recherche; marktpartijen en stakeholders; experts; andere toezichthouders.
- Competenties: datagebaseerd werken; van buiten naar binnen werken; multidisciplinair en inclusief werken. In deze fase staat schade centraal, niet eerst de vraag of er een overtreding is. Communicatie wordt gelijkwaardig meegewogen als handhavingsinstrument.

2. Begrijpen en prioriteren

- Toepassing van het prioriteringskader (schadelijkheid, maatschappelijk belang, doeltreffendheid/doelmatigheid), inclusief indirecte schade en effecten op vertrouwen.
- Prioritering op verschillende niveaus: strategische doelen (meerjarig), jaarlijkse focus en jaarwerkplan, en per directie voor binnenkomende signalen en verzoeken.

3. Effectgericht interveniëren

- Competenties: wendbaar in rollen (voorlichter, waakhond, adviseur, critical friend); samenwerken met andere toezichthouders, maatschappelijke organisaties en bedrijven; evidence-based en multidisciplinair werken.
- Vooraf bepalen hoe de opbrengst van interventies inzichtelijk wordt gemaakt (basis voor latere effectmeting).

4. Leren en verantwoorden

- Doel: intern leren en extern verantwoorden.
- Vertrekpunt: het prioriteringskader als toetssteen voor gemaakte keuzes.
- Portfolio van effectmetingen met een werkbaar balans tussen nauwkeurigheid en doelmatigheid; opbrengsten in euro's waar passend, maar ook in kwaliteit, gedragsverandering en andere indicatoren (kwantitatief en kwalitatief).
- Jaarlijks selectie van representatieve interventies om te laten zien wat het toezicht opleverde; grote projecten worden geëvalueerd en lessons learned worden geborgd.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl