

Visie op markttoezicht

Beantwoording van de Motie Heemskerk c.s.
(Tweede Kamer, 2003-2004, 29200 XIII, nr. 5)

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	1
1.3	Zes markttoezichthouders.....	2
2	De functie van markttoezicht	2
2.1	Overheidsingrijpen in de markt	2
2.2	Sterke markt, sterke overheid	2
2.3	Invloed van Europa	3
2.4	Markttoezicht in soorten en maten	4
3	De vormgeving van markttoezichthouders	7
3.1	Taken van markttoezichthouders	7
3.2	Organisatie van markttoezichthouders	7
3.3	Instrumenten van markttoezichthouders.....	9
3.4	Effectiviteit van markttoezichthouders.....	12
3.5	Financiering van markttoezichthouders.....	13
3.6	Kosten en baten.....	13
4	De relatie tussen beleid en toezicht	15
4.1	Positionering.....	15
4.2	Invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.....	16
4.3	Sturingsinstrumenten minister	18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens de behandeling van de EZ-begroting 2004 in de Tweede Kamer is de motie Heemskerk c.s. aangenomen waarin de regering wordt verzocht een helder standpunt in te nemen over toezichthouders in Nederland, en in het bijzonder over markttoezichthouders. De Kamer vraagt duidelijkheid over de functie, taken en verantwoordelijkheden van toezichthouders, de relatie tussen toezichthouders onderling en met de rijksoverheid (positionering), de juridische instrumenten en de kosten en baten van de toezichthouders.¹ Eerder heb ik aangegeven deze motie uit te voeren.²

Over toezicht in brede zin zijn al diverse rapporten en handleidingen verschenen. Te denken valt aan de rapporten *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (1998) en *Vertrouwen in onafhankelijkheid* (2000) en de reacties van het kabinet hierop. Het denken over toezicht is bovendien nog steeds in beweging. Mijn collega van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal in 2005 met een brede toezichtvisie komen als vervolg op de *Kaderstellende visie op toezicht* uit 2001.³ Bovendien loopt er op dit moment een interdepartementaal beleidsonderzoek naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (IBO-VOR). In dit IBO staat onder meer de vraag centraal in hoeverre het wenselijk is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van rijkstaken te beperken. Daarbij gaat het IBO expliciet in op de vraag wanneer er sprake kan zijn van een zelfstandige organisatie en wanneer niet. Dit onderzoek en het kabinetsstandpunt terzake kan gevolgen hebben voor de organisatorische positionering van het markttoezicht en de verhouding minister en toezichthouder. Ook de vervolgvraag omtrent de aansturing van een dergelijke organisatie komt aan de orde. Ik zal hier dan ook nu niet op vooruitlopen.

In deze notitie beperk ik mij tot een visie op markttoezicht en markttoezichthouders. Hiermee wil ik duidelijkheid bieden over de rol die het markttoezicht heeft en de wijze waarop dat markttoezicht georganiseerd is.

1.2 Probleemstelling

Privatisering, liberalisering en marktwerking zijn inmiddels bekende instrumenten van overheidsbeleid, gericht op een meer doelmatige voortbrenging van producten en diensten. De ervaringen met deze instrumenten zijn echter wisselend.⁴ De mogelijkheden én beperkingen van marktwerking zijn zichtbaarder geworden. Duidelijk is dat effectieve marktwerking alleen mogelijk is wanneer duidelijke regels worden gesteld en naleving van die regels effectief gehandhaafd wordt, vooral ook tijdens het transitietraject. Om het marktproces in goede banen te leiden en publieke belangen zeker te stellen worden daarom steeds vaker markttoezichthouders in het leven geroepen. Recentelijk bijvoorbeeld voor de vervoer- en zorgsectoren.

Tegelijkertijd is er de noodzaak tot begrenzing. Niet alles kan immers met behulp van toezicht worden opgelost. Bovendien wegen de kosten van meer toezicht op den duur niet meer op tegen de baten ervan. Hieruit volgt de vraag hoe het markttoezicht efficiënt en effectief kan worden ingericht.

De ervaringen met marktwerking, gecombineerd met de toenemende ontwikkeling van het markttoezicht, maken de tijd rijp voor een eenduidige visie op markttoezicht en markttoezichthouders. Een visie met duidelijkheid over de functie van het markttoezicht (waarom is het er?) en de vormgeving van het markttoezicht (hoe organiseer je het en wie is waarvoor verantwoordelijk?).

1.3 Zes markttoezichthouders

De beantwoording van de motie is opgebouwd uit drie onderdelen:

- I. De functie van markttoezicht
- II. De vormgeving van markttoezichthouders
- III. De relatie tussen beleid en toezicht.

Ik behandel bij deze beantwoording de volgende markttoezichthouders: de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Dienst Toezicht energie (DTe), de Vervoerskamer (VK), de Zorgautoriteit in oprichting (ZA i.o.), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In bijlage 1 staat de omschrijving van de missies van deze toezichthouders.

2 De functie van markttoezicht

2.1 Overheidsingrijpen in de markt

De overheid grijpt met regelmaat in de markt in. Ze doet dat om marktfalen te beperken en publieke belangen te borgen.⁵ De maatschappelijk gewenste mate van marktwerking ontstaat immers vaak niet vanzelf. Bij een goede werking van de markt vindt de allocatie van middelen op de meest efficiënte wijze plaats. Marktwerking is aldus een middel om tot grotere doelmatigheid en daarmee tot welvaartsverbetering te komen. Een goede marktwerking draagt op deze wijze bij aan het publieke belang.

In hoeverre en onder welke voorwaarden overheidsinterventie gewenst is, vereist een gedegen analyse van het marktfalen (zoals marktmacht, asymmetrische informatie, externe effecten) op afzonderlijke markten. Belangrijk is om in te zien dat overheidsingrijpen zelf ook kosten met zich brengt, bijvoorbeeld als gevolg van verkeerd ingrijpen of ten onrechte niet ingrijpen. Uiteindelijk moet de waarde van het publieke belang afgewogen worden tegen de kosten van ingrijpen. Dit is een politieke afweging.

Overheidsingrijpen in de markt kan vervolgens op verschillende manieren, bijvoorbeeld door regulering, subsidiëring of overheidsproductie. In deze notitie beperk ik mij tot regulering. Regulering wordt daarbij opgevat als het stellen van regels (wet- en regelgeving) en het houden van (publiek) toezicht op die regels.

2.2 Sterke markt, sterke overheid

Overheidsingrijpen in de markt is van alle tijden. Basale regulering met betrekking tot eigendoms- en contractrecht is bijvoorbeeld een cruciale voorwaarde voor de werking van de markt. Om publieke belangen bij volksgezondheid en onderwijs te borgen is overheidsbemoeienis met die markten allang zeer groot. De overheid is echter steeds minder zelf speler op de markt,

maar beperkt zich meer en meer tot het scheppen van waarborgen voor het publieke belang. De aandacht voor de regulering van markten is daarmee de laatste decennia sterk toegenomen. Recentelijk komt daarbij de vraagzijde (versterken van de positie van de consument) steeds nadrukkelijker in de belangstelling te staan.

Ik ben van mening dat een sterke markt om een sterke overheid vraagt. De overheid laat meer over aan de markt, maar daar waar de overheid een eigen rol heeft moet deze nadrukkelijk(er) worden ingevuld. Allereerst is er de kaderstellende rol: het bepalen van het speelveld en de spelregels. Vervolgens is er het toezicht (de scheidsrechterrol): blijven maatschappelijke partijen als burgers en bedrijven binnen de lijnen van dat speelveld en handelen zij in overeenstemming met de spelregels? Een overheid borgt aldus de publieke belangen door heldere randvoorwaarden voor marktpartijen te formuleren en door toezicht te houden op naleving van deze spelregels.

2.3 Invloed van Europa

Veel regels voor de markt zijn beïnvloed of ingegeven vanuit de instellingen van de Europese Unie. Het communautaire mededingingsbeleid is zelfs een van de hoekstenen van de Europese Unie, omdat het er direct toe strekt belemmeringen van het vrije goederen- en dienstenverkeer op te heffen. In specifieke sectoren zoals vervoer en telecommunicatie, heeft “Brussel” een begin gemaakt met het realiseren van gelijke concurrentieverhoudingen. De EU schrijft in veel gevallen voor dat nationale toezichthouders moeten worden ingesteld of aangewezen om bepaalde taken uit te oefenen teneinde Europese doelstellingen op het gebied van concurrentie te realiseren. Soms gaat Nederland een stap verder dan de EU en de meeste andere EU-lidstaten, bijvoorbeeld met de oprichting van de Zorgautoriteit terwijl voor de gezondheidszorg (nog) geen sprake is van specifieke regulering van de mededingingsverhoudingen door de EU.

Er is in Europees verband echter geen sprake van een expliciet uitgesproken overkoepelende EU-visie over markttoezicht. Het basispakket van regels met betrekking tot mededinging en liberalisering is vaak afkomstig van de Europese Unie. De Europese wetgever laat de lidstaten grotendeels vrij in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taken en bevoegdheden van nationale markttoezichthouders, aan de positionering en de aansturing. In sectoren waar de Europese harmonisatie van een sector al ver gevorderd is, schrijft de Europese regelgeving wel voor dat de nationale autoriteiten moeten beschikken over een basispakket aan bevoegdheden. Dit is het geval in de financiële sector en in de telecommunicatiesector.⁶

Onafhankelijkheid en samenwerking

Het algemene EU- mededingingsbeleid en Europese regelgeving met betrekking tot specifieke markten vertonen overeenkomsten op een aantal punten. Allereerst het uitgangspunt van onafhankelijkheid. In bijna alle EU-richtlijnen wordt expliciet voorgeschreven dat de markttoezichthouder onafhankelijk moet zijn van de marktpartijen waarop toezicht wordt gehouden. Onafhankelijkheid wil in Europees verband niet zeggen dat de markttoezichthouder los moet staan van bestaande overheidsstructuren of politieke invloedssferen. Wel moet het toezicht transparant kunnen plaatsvinden. Zeker wanneer sprake is van overheidsdeelname in ondernemingen. Iedere vorm van belangenverstrengeling moet worden uitgesloten. In Nederland wordt hieraan voldaan door een adequaat doorgevoerde functionele scheiding van beleid en toezicht.

Een tweede overeenkomst in Europese regelgeving is het belang dat gehecht wordt aan samenwerking tussen nationale toezichhouders onderling en tussen toezichhouders en de Europese Commissie. Een zekere uniformering van markttoezicht binnen de lidstaten is wenselijk. In de praktijk ontstaan hiervoor ook steeds meer samenwerkingsverbanden. De minister moet uiteraard vooraf op de hoogte zijn van afspraken die toezichhouders met elkaar maken en indien wenselijk ook instructies kunnen geven op terreinen waar de minister beleidsverantwoordelijkheid heeft.

2.4 Markttoezicht in soorten en maten

In de meest gangbare definitie wordt toezicht gedefinieerd als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.⁷ Er worden dus drie hoofdactiviteiten onderscheiden: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. De term toezicht wordt uitsluitend gehanteerd voor toezicht dat extern (buiten de ministeriële organisatie) gericht is.

Door het houden van toezicht ziet een minister toe op de naleving van de wet- en regelgeving, de werking van het stelsel en de uitvoering van zijn beleid. Toezicht is daarmee een belangrijk instrument ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een toezichthouder fungeert als controleur en handhaver van staand beleid, informant over uitgevoerd beleid en adviseur over nog te voeren beleid.

Binnen een beleidsgebied of markt is vaak sprake van verschillende combinaties van toezicht, al dan niet uitgevoerd door één of meerdere (markt)toezichhouders. Onderstaande tabel geeft een overzicht:

Toezicht	Doel/motief	Aangrijpingspunt	Toezichthouder
Op de markt			
Markttoezicht: bewaken en bevorderen van marktwerking	Mededinging	verhoudingen tussen ondernemingen	Algemeen: NMa Sectorspecifiek: OPTA, DTe, VK, ZA i.o.
	Transparantie Overstapkosten	transactieproces marktpartijen (consument)	AFM, OPTA, DTe, VK, ZA i.o.
Toezicht op (andere) publieke belangen	Leveringszekerheid Toegankelijkheid Kwaliteit, etc.	uitkomsten marktproces	AFM, OPTA, DTe, VK, ZA i.o., diverse andere toezichhouders

In deze notitie wordt het begrip 'markttoezicht' gehanteerd voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen. Markttoezicht versterkt het functioneren van markten. Een markttoezichthouder moet proberen met zo min mogelijk interventies een zo goed mogelijke werking van het marktsysteem te krijgen. Marktpartijen (ondernemers en consumenten) worden daarbij nadrukkelijk aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Mededingingstoezicht

Een belangrijk onderdeel van markttoezicht is het mededingingstoezicht. Het mededingingstoezicht richt zich op het scheppen van waarborgen voor effectieve concurrentie en een gelijk speelveld. Het omvat het voorkomen van ongewenste marktmacht en misbruik van economische machtspositie. De verhoudingen tussen ondernemingen zijn het eerste aangrijpingspunt. De opbrengst van effectieve concurrentie komt de consument ten goede (zie §3.6).

Er is onderscheid in algemeen en sectorspecifiek mededingingstoezicht. Het eerste is gericht op het bewaken en bevorderen van concurrentie op bestaande markten en wordt in Nederland uitgevoerd door de NMa. De NMa ziet (ex post) toe op het gedrag van marktspelers (en via fusiecontrole ten dele wie op de markt mag spelen). Algemene mededingingsregels hebben niet tot doel markten te maken ('market engineering'). Er zijn aanvullende sectorspecifieke mededingingsregels en -toezicht noodzakelijk om in te grijpen in de structuur van de markt, om concurrentiebevorderende wijzigingen in de spelregels aan te brengen en vervolgens (ex ante) af te dwingen.⁸ De transitie van gesloten naar open markten is bijvoorbeeld gebaat bij instrumenten die nieuwe toetreders kunnen beschermen tegen de marktmacht van een dominante marktpartij. De sectorspecifieke toezichthouder kan daarom vaak het ondernemingsgedrag direct beïnvloeden, bijvoorbeeld door tarieven van ondernemingen goed te keuren. Het sectorspecifieke mededingingstoezicht heeft meestal een preventief karakter: er wordt vooraf ingegrepen om veranderingen in de markt tot stand te brengen. Onder meer OPTA en DTe voeren dit toezicht uit.

Toezicht op transactieproces marktpartijen

De positie van de consument is nadrukkelijk onderdeel van het markttoezicht dat zich richt op het scheppen van waarborgen voor een optimaal transactieproces tussen vraag en aanbod. Het betreft onder meer het voorkomen van marktfalen als informatiescheefheid en overstapkosten. Ook bij dit toezicht is het uitgangspunt dat rivaliteit tussen producenten (concurrentie) goed is voor consumenten. Tegen uitwassen van deze rivaliteit, zoals ondoorzichtigheid van het aanbod of misleiding van de consument, moet echter worden opgetreden. Bijvoorbeeld door informatie aan de consument te (laten) verschaffen om zijn keuzeproces beter te kunnen laten plaatsvinden.

Vaak wordt deze vorm van markttoezicht gecombineerd met sectorspecifiek mededingingstoezicht. De reden hiervoor is dat afnemers in de transitie naar een meer open markt een kwetsbare groep vormen voor de marktmacht van dominante partijen. Uitzondering hier is de AFM. Het mededingingstoezicht in de financiële sector wordt door de NMa uitgeoefend in het kader van de algemene mededingingsregels.⁹ Er zijn geen sectorspecifieke mededingingsregels voor de financiële sector. In beginsel is er geen sprake van voorspelbare economische machtsposities, zoals natuurlijke monopolies. Er is daarom in principe geen aanleiding voor ex ante mededingingstoezicht. Wel zijn er vormen van marktfalen, zoals informatie-asymmetrie, die regulering kunnen rechtvaardigen. De AFM ziet in dat kader bijvoorbeeld toe op sectorspecifieke regels ten aanzien van transparantie.

Momenteel overweegt de minister van Economische Zaken een generieke publieke toezichthouder in het leven te roepen voor inbreuken op het consumentenrecht met een collectief karakter. Ik verwijs hiervoor naar de Consumentenbrief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, zoals die zeer recentelijk naar de Tweede Kamer is gezonden.

Toezicht op (andere) publieke belangen

Toezicht op de markt omvat vervolgens ook toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die tot doel heeft diverse (andere) publieke belangen te borgen (naast betere marktwerking). Het betreft dan het zeker stellen van publieke belangen die samenhangen met of afhankelijk zijn van de werking van de markt. Voorbeelden van deze belangen zijn leveringszekerheid, toegankelijkheid (betaalbaarheid), de kwaliteit van producten of diensten en vertrouwen in de markt. Uitgangspunt bij deze vormen van toezicht is niet zozeer het bewaken of bevorderen van de marktwerking (concurrentie, transacties), maar het conditioneren van de uitkomsten daarvan.

Alle sectorspecifieke markttoezichthouders – dus niet de NMa - zijn belast met deze vorm van toezicht op markten. Daarnaast zijn er diverse andere toezichthouders die zich hiermee bezig houden. Een voorbeeld is De Nederlandsche Bank (DNB) en de Stichting Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK). De DNB/PVK is belast met het zogeheten prudentiële toezicht, dat zich primair richt op de gezondheid (stabiliteit) van financiële instellingen. Andere voorbeelden zijn onder meer het Commissariaat voor de Media (CvM), de Voedsel en Warenautoriteit (VWa), het College van toezicht op de Kansspelen (CTK) en de Nederlandse Emissie Autoriteit i.o. (NEA). Hoewel ook deze toezichthouders met hun toezicht de marktwerking (concurrentie, transactie) beïnvloeden, bijvoorbeeld door het beoordelen van markttoegang of van concentraties, is dit niet het primaire motief van toezicht. Dat is gelegen in een pluriforme informatievoorziening (CvM), de inspectie van voorschriften voor productveiligheid (VWa), het bewaken van de volksgezondheid (CTK) en het uitvoeren van milieuregels (NEA i.o.). Omdat marktwerking niet de eerste invalshoek is bij deze toezichthouders, worden zij verder in deze notitie niet meegenomen.

Uit het voorgaande blijkt al dat de verschillende vormen van toezicht op de markt vaak gecombineerd georganiseerd worden, met name bij markten die sterk in ontwikkeling zijn. Dit is het geval bij de OPTA en DTe, maar ook bij de Vervoerkamer en de Zorgautoriteit i.o. is dat aan de orde. Logisch ook: om nieuwe markten te laten werken moeten aanbod- en vraagzijde worden ontwikkeld, én mogen publieke belangen niet in het geding komen als gevolg van de in gang gezette marktwerking. Daarbij kunnen de verschillende motieven van toezicht op de markt elkaar ondersteunen, maar ook op gespannen voet met elkaar staan. Bij de organisatie van het toezicht op de markt moet daarom worden gezocht naar de meest doelmatige combinatie (zie § 3.2).

Mededingingstoezicht altijd publiek

Marktpartijen proberen vaak ook zelf marktfalen te reduceren door zelfregulering. Voorbeelden hiervan zijn samenwerking op het gebied van onderzoek, het realiseren van schaalvoordelen, het bestrijden van beunhazerij, het beschermen van de goede naam van een sector of het voorkomen van wetgeving. Zelfregulering kan ook zeker bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen op diverse terreinen.¹⁰ Bij (gedeeltelijke) zelfregulering dient de overheid dan wel nauwkeurig aan te geven welke verantwoordelijkheid ze voor zichzelf houdt en welke verantwoordelijkheid ze overlaat aan de betrokkenen.

Zelfregulering in het kader van het mededingingsbeleid ligt echter niet voor de hand. Het doel van rivaliteit en concurrentie verhoudt zich slecht met zelfregulering. Daarom is overheidsregulering en publiek toezicht in het geval van mededinging noodzakelijk. Bijkomend argument voor de publieke organisatie van het mededingingstoezicht is dat de consument niet

voldoende geëquipeerd is om ondernemingen privaatrechtelijk aan te pakken. De mededingingsrechtelijke bewijsvoering is bijzonder gecompliceerd. Mede gelet op het 'niet-persoonsgebonden' karakter van het economisch ordeningsrecht, wordt bestuursrechtelijke handhaving vervolgens voldoende geacht. In de geldende opvattingen over rechtshandhaving komt strafrecht immers slechts in aanmerking als andere handhavingvormen – zoals bestuursrechtelijke handhaving door een toezichthouder – tekort schieten.

3 De vormgeving van markttoezichthouders

3.1 Taken van markttoezichthouders

Een globaal overzicht van de taken van de in deze notitie besproken markttoezichthouders is in bijlage 2 opgenomen. In de inventarisatie van KPMG is een uitgebreidere beschrijving opgenomen.¹¹ Alle toezichthouders hebben naast de in bijlage 2 beschreven taken een adviesrol richting de minister en in voorkomende gevallen in internationale overlegstructuren. Dit advies kan gevraagd en ongevraagd worden afgegeven en heeft bijvoorbeeld betrekking op de opstelling van nieuwe regelgeving.

3.2 Organisatie van markttoezichthouders

Om te komen tot een doelmatige organisatie van het markttoezicht ligt naar mijn mening het bundelen van gelijksoortige vormen van markttoezicht voor de hand. De aanwezigheid van een 'dominante' gemeenschappelijke doelstelling van het toezicht kan daarbij als leidraad dienen.

Algemeen en sectorspecifiek mededingingstoezicht

Algemeen en sectorspecifiek mededingingstoezicht, gericht op het bewaken respectievelijk het 'maken' van effectieve concurrentie, staan niet los van elkaar. Integendeel, in de ideale situatie is er sprake van aanvullende vormen van toezicht die in zekere zin vloeiend in elkaar overgaan. Een belangrijk, ook eerder door het kabinet onderschreven uitgangspunt is dat het algemene mededingingstoezicht - juist vanwege haar generieke karakter en daarmee de noodzaak van consistente en sectoronafhankelijke uitvoering - altijd door de NMa wordt uitgeoefend. Het algemene mededingingsrecht is van toepassing op alle sectoren van de Nederlandse economie waar concurrentie mogelijk is. Ongelijksoortige toepassing van de regels zou tot ongewenste rechtsonzekerheid bij marktpartijen leiden.

In het Nederlandse en het Europese beleid wordt terughoudendheid betracht bij het instellen van sectorspecifieke mededingingsregels, en dus van sectorspecifieke mededingingstoezichthouders. Sectorspecifieke regels gaan immers verder dan het stellen van algemene randvoorwaarden alleen, er wordt verder in de bedrijfsvoering van ondernemingen ingegrepen. Sectorspecifieke regulering is alleen dan te accepteren indien de imperfecte marktwerking leidt tot een groter welvaartsverlies, dan het welvaartsverlies dat optreedt door inefficiënties als gevolg van onvolkomen regulering. Dit is vaak het geval bij een markt in transitie. De marktmacht van (zittende) spelers is dan zo groot en persistent dat er behoefte is aan ex ante mededingingstoezicht. Dit geldt ook bij een markt waar (bij de huidige stand van kennis) nooit marktwerking kan ontstaan. De sectorspecifieke mededingingstoezichthouder tracht dan marktwerking te simuleren, bijvoorbeeld door maatstaf concurrentie ('yardstick competition').

Afstemming tussen de verschillende mededingingstoezichthouders is vervolgens van groot belang. Een gemeenschappelijke interpretatie van gelijke begrippen is noodzakelijk. Overlap van bevoegdheden of versnippering van mededingingstoezicht moet worden voorkomen. In lijn met het kabinetsstandpunt bij het rapport *Zicht op toezicht* (1997)¹² houd ik daarom vast aan concentratie van uitvoering van mededingingsregels (algemeen én sectorspecifiek) bij de algemene mededingingstoezichthouder waar mogelijk. De overgang van sectorspecifiek mededingingstoezicht naar meer generiek mededingingstoezicht, naarmate een markt zich meer ontwikkelt, kan dan ook soepel verlopen. Het is overigens niet eenvoudig vast te stellen wanneer er toereikende concurrentie is op een markt en sectorspecifieke regulering kan worden gemist. Op markten met blijvende natuurlijke monopolies is waarschijnlijk altijd een vorm van sectorspecifiek mededingingstoezicht nodig.

Dit beleid heeft er de afgelopen jaren toe geleid dat er verschillende sectorspecifieke toezichthouders bij de NMa zijn ondergebracht. Hiervoor is de constructie gekozen van zogenaamde “kamers” bij de NMa. Een kamer is een organisatorische eenheid binnen de NMa, die belast is met werkzaamheden in verband met de uitvoering van wettelijke sectorspecifieke taken.¹³ Naast de Mededingingswet voert de NMa momenteel, via de kamers, ook sectorspecifiek mededingingstoezicht uit op taken die voortvloeien uit onder andere de Wet Personenvervoer 2000, de Elektriciteitswet en de Gaswet. In de toekomst komt daar het sectorspecifieke mededingingstoezicht op de zorgsector mogelijk nog bij. Om te bepalen of een sectorspecifieke mededingingstoezichthouder (als kamer) bij de NMa ondergebracht kan worden, hanteer ik de onderstaande criteria als handvat.

a. *Gelijke of verwante doelstelling van het toezicht*

Indien de hoofddoelstelling het bewerkstelligen van effectieve concurrentie is, dan ligt onderbrengen bij de NMa voor de hand.

b. *Verhouding tussen ondernemingen*

De NMa voert in beginsel alleen toezicht uit dat gericht is op concurrentie-verhoudingen tussen ondernemingen.¹⁴

c. *Bestuursrechtelijke handhaving*

De NMa is een bestuursorgaan dat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de (sectorspecifieke) mededingingsregels. Andere vormen van handhaving kunnen niet bij de NMa in haar huidige vorm worden belegd.

d. *Uitvoerend orgaan zonder regelgevende bevoegdheid*¹⁵

De NMa is geen beleidsvormend orgaan, maar heeft een uitvoerende taak: de toepassing van (sectorspecifieke) mededingingsregels in individuele gevallen. De NMa stelt ook geen algemeen verbindende voorschriften vast.

e. *Onafhankelijke oordeelsvorming*

Uitoefening van markttoezicht vindt plaats onafhankelijk van de markt waarop toezicht wordt gehouden en los van de politieke waan van de dag.

Combinaties van toezicht op de markt

Zoals in § 2.4 aangegeven is er bij sectorspecifieke markttoezichthouders vaak sprake van een combinatie van verschillende vormen van toezicht. Ook in dat geval speelt de vraag hoe een optimale taakverdeling er uitziet. Het criterium van een ‘dominante’ gemeenschappelijke doelstelling van het toezicht blijft uitgangspunt. Beide vormen van markttoezicht kunnen bij één aparte sectorspecifieke mededingingstoezichthouder worden ondergebracht (OPTA) of bij een

sectorspecifieke mededingingstoezichthouder die dan weer als kamer bij de NMa is georganiseerd (DTe). De ontwikkeling van een markt kan bovendien zo direct van invloed zijn op de wijze waarop bepaalde publieke belangen kunnen worden gerealiseerd, dat bundeling van sectorspecifiek markttoezicht en toezicht op (andere) publieke belangen wenselijk is. Er ontstaat dan één loket voor marktpartijen voor alle toezichtszaken.

De bundeling van meerdere toezichtstaken binnen één sectorspecifieke markttoezichthouder maakt een directe afweging tussen diverse belangen tijdens de toezichtuitoefening mogelijk. Dat is tegelijkertijd echter ook een belangrijk nadeel vanwege de mogelijke strijdigheid van die verschillende taken. Een mogelijke consequentie is dat de toezichthouder zelf afwegingen tussen publieke belangen gaat maken die ten principale aan de politiek voorbehouden dienen te zijn. Er speelt een ander risico in de situatie dat meerdere ministers vanuit verschillende beleidsverantwoordelijkheden taken bij één toezichthouder neerleggen. Verschillende politieke belangen kunnen bij de toezichtuitoefening gaan botsen. Kortom, een situatie die geen schoonheidsprijs verdient. Juist om deze potentiële conflictsituaties te vermijden, ben ik de mening toegedaan dat in beginsel alleen taken in het kader van mededingingstoezicht bij de NMa moeten worden ondergebracht.

Wanneer sectorspecifieke toezichtstaken een breed spectrum van toezicht omvatten, dan moet bij de keuze eigenstandige toezichthouder of kamer van de NMa worden gekeken naar de dominante gemeenschappelijke doelstelling van dit toezicht. Tevens zullen argumenten met betrekking tot efficiëntie, 'checks and balances' en het toekomstperspectief van het toezicht (wat wil men met het toezicht bereiken?) meewegen in de uiteindelijke beslissing over positionering van de toezichtstaken. Als voorbeeld kan de Zorgautoriteit i.o. worden genomen. Hierover is in het najaar van 2003 besloten dat deze in 2008 als kamer zal opgaan in de NMa.¹⁶ Het toekomstig toezicht door de Zorgautoriteit heeft tot doel effectieve concurrentie in de zorg te bewerkstelligen en daar waar dat nog niet mogelijk is marktconform gedrag te stimuleren. Zo kunnen (deel-) markten waar voorlopig nog geen sprake kan zijn van meer directe vormen van marktwerking hier (alvast) op worden voorbereid. Uitgaande van de bovengeschetste doelstellingen is gekozen voor invaren van de Zorgautoriteit bij de NMa. Het gaat hier echter om een toezichthouder in oprichting, in een veranderend zorgstelsel. De taken en bijbehorend instrumentarium van de Zorgautoriteit krijgen concreet vorm in de wet over de Zorgautoriteit. Dit betekent dat het van belang is na de invoering van de wet voor de Zorgautoriteit opnieuw stil te staan bij de vraag of invaren bij de NMa een goede keus is.

3.3 Instrumenten van markttoezichthouders

Zoals aangegeven wordt onder toezicht verstaan: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Onderstaand wordt beschreven welke verschillende instrumenten markttoezichthouders tot hun beschikking hebben om deze toezichtstaken te verrichten. Waar mogelijk worden voorstellen gedaan voor harmonisatie van procedures. Bij het toekennen van nieuwe instrumenten aan toezichthouders is het wenselijk om ervaringen van andere (markt)toezichthouders mee te nemen.

Informatieverzameling

Markttoezichthouders als de OPTA of de AFM worden wel eens in verband gebracht met 'opsporing'. Ook een bijnaam als 'kartelpolitie' voor de NMa wijst in die richting. Toch spreken

we bij bestuursrechtelijke toezichthouders van 'toezicht op de naleving' en 'onderzoek'. Het onderzoek betreft handelingen die worden verricht om te kunnen vaststellen of al dan niet een overtreding is begaan. Het verzamelen van informatie en de oordeelsvorming lopen hierdoor enigszins door elkaar heen. In sommige gevallen gaan de bevoegdheden waarover de met onderzoek belaste ambtenaren van markttoezichthouders beschikken verder dan de puur toezichthoudende bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht. Zo kunnen de OPTA en de NMa zich bij uitoefening van hun inzagebevoegdheid ex art. 5:17 Awb laten vergezellen door de politie.¹⁷

Naar aanleiding van de evaluatie van de Mededingingswet, is door het kabinet voorgesteld de onderzoeksbevoegdheden van de NMa te verbreden.¹⁸ De verhoren in het kader van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid en de ervaring van de Europese Commissie laten zien dat bestuurders van verschillende ondernemingen bewijsstukken in hun woning bewaren. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van onderzoek door de NMa naar overtredingen van de Mededingingswet te vergroten wordt in het kabinetsstandpunt op de evaluatie Mededingingswet voorgesteld om aan de NMa de bevoegdheid te geven tot het binnentreden van de woning van een privé-persoon, na voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam. Ook zou de NMa de bevoegdheid moeten krijgen tot verzegeling van bedrijfsruimten en voorwerpen op ieder moment van de dag voor een periode van maximaal twee dagen. Met deze voorgestelde bevoegdheden, zou de NMa vooruitlopen op de andere markttoezichthouders.

Informatie-uitwisseling tussen toezichthouders is van belang om gegevens uit te wisselen en om verschillende uitleg van dezelfde soort begrippen te voorkomen. De markttoezichthouders kunnen hiervoor het beste samenwerkingsprotocollen of convenanten afsluiten, zoals die nu al tussen een aantal toezichthouders bestaan. Gegevensuitwisseling tussen markttoezichthouders moet altijd met de nodige waarborgen inzake vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid zijn omkleed.

Oordeelsvorming

Oordeelsvorming door de toezichthouder moet plaatsvinden op basis van duidelijk kenbare normen en criteria (In § 4.2 wordt op de invulling van normen nader ingegaan). Vanuit praktisch oogpunt zal het voor een toezichthouder onmogelijk zijn om op alle verzoeken om op te treden inhoudelijk in te gaan en bij iedere overtreding tot handhaving over te gaan. Het stellen van prioriteiten is noodzakelijk. Om goed en transparant toezicht te kunnen houden, dient de toezichthouder in een heldere visie neer te leggen hoe deze met de gegeven bevoegdheden en met verzoeken om op te treden om zal gaan: het toezichtsbeleid. Elementen als 'hoor en wederhoor' zijn bij de oordeelsvorming van belang: hoe gaat een toezichthouder bijvoorbeeld gedurende een onderzoek met partijen om? Op welke momenten in een onderzoek vindt overleg plaats met betrokken ondernemingen? In het toezichtsbeleid moet dit punt zijn opgenomen en kenbaar voor alle partijen. Een element uit het toezichtsbeleid dat samenhangt met oordeelsvorming zal ook de omgang met publiciteit zijn: de reputatieschade van publicatie van bevindingen of voorgenomen besluiten kan voor bedrijven groot zijn, soms zelfs groter dan 'echte' punitieve maatregelen als een bestuurlijke boete.

Uit de Awb volgt dat de markttoezichthouder een eigen toezichtsbeleid (handhavingsbeleid) ontwikkelt en publiceert. Dit toezichtsbeleid bevat gedragsregels voor de markttoezichthouder

waaraan deze zich gebonden weet. Het opstellen van dit toezichtsbeleid is een bevoegdheid van de markttoezichthouder zelf. Uiteraard moet dit toezichtsbeleid passen binnen de door de minister gestelde beleidskaders.

Interventie

Voor de verschillende markttoezichthouders bestaan verschillende vormen van interventie op een markt, waaronder het vaststellen van tarieven/voorwaarden, het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom en het opleggen van een bestuurlijke boete. Zo hebben de OPTA, DTe en de Zorgautoriteit instrumenten ter vaststelling van tarieven of voorwaarden. Het gaat hier bij OPTA en DTe om tarieven en voorwaarden inzake markttoegang – zoals interconnectietarieven. De Zorgautoriteit in oprichting krijgt (nog) verdergaande bevoegdheden.¹⁹ Deze bevoegdheden zijn in hoge mate afhankelijk van ‘de stand van de markt’. De zorgmarkt vergt verdergaande bevoegdheden ten aanzien van tarieven en voorwaarden, dan bijvoorbeeld de – al verder geliberaliseerde – markt voor mobiele telefonie.

De AFM kan als markttoezichthouder aan de financiële dienstverlener die handelt in strijd met de wet of de vergunningvoorwaarden een aanwijzing geven om een bepaalde gedragslijn te volgen.²⁰ De aanwijzing vermeldt de handelingen welke de financiële dienstverlener naar het oordeel van de toezichthouder dient te verrichten of na te laten. Een aanwijzing kan gecombineerd worden met een last onder dwangsom. Ook de DTe kan aan vergunninghouders een bindende aanwijzing geven.²¹ Overigens kan rechtstreekse communicatie met ondertoezichtgestelden (‘een stevig gesprek’) ook als interventie opgevat worden. Verschillende toezichthouders (AFM, NMa) maken succesvol gebruik van deze “informele” vorm van interventie.

Alle markttoezichthouders zijn bevoegd tot het opleggen aan overtreders van een last onder dwangsom (art. 5:32 Awb).²² Een overtreder wordt gedwongen zijn inbreuk op de gestelde norm te staken zonder dat daarvoor een tijdrovende en kostbare gang naar de (civiele) rechter noodzakelijk is. Uiteraard moet de toezichthouder bij toepassing van de last onder dwangsom proportionaliteit betrachten: de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Met uitzondering van de Zorgautoriteit i.o., kunnen alle toezichthouders bestuurlijke boetes opleggen. De algemene en sectorspecifieke mededingingstoezichthouders kunnen boetes opleggen tot € 450.000,- of – indien dat hoger is – 10% van de omzet. De AFM kan boetes opleggen tot € 900.000 per overtreding na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet Financiële Dienstverlening.²³ In aansluiting op de andere financiële toezichtwetten, is hierbij door de wetgever gekozen voor een systeem van vaste tarieven. Het systeem met vaste tarieven plus de regelstellende bevoegdheid van de ministers maakt, dat de AFM in tegenstelling tot de mededingingstoezichthouders geen grote beleidsvrijheid heeft ten aanzien van de hoogte van de op te leggen boete.

Ook is het voornemen geuit om een persoonlijke bestraffing te introduceren in de Mededingingswet.²⁴ Hierbij zou een boete van maximaal € 450.000 per persoon wenselijk zijn. Doel is uiteraard een afschrikwekkende werking hiervan uit te laten gaan. De vraag is wel of hiermee niet definitief de scheidslijn bestuursrecht – strafrecht (de scheidslijn markttoezicht gericht op gedrag ondernemingen – strafrecht met name gericht op personen) overschreden

wordt. Daarom is het goed om te onderzoeken of er extra waarborgen noodzakelijk zijn om deze persoonlijke bestraffing via het bestuursrecht te introduceren.

Rechtsbescherming

Voor wat betreft rechtsbescherming bestaat thans het voornemen te komen tot een harmonisatieslag. Naar aanleiding van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn twee ingrepen gedaan. In de eerste plaats is het eerst maken van bezwaar binnen de wetgeving facultatief geworden door een wijziging van de Awb (op dit moment nog aanhangig bij de Eerste Kamer²⁵). In de tweede plaats is voor een aantal besluiten in de Telecommunicatiewet het bezwaar helemaal afgeschaft. Het gaat hier om besluiten van OPTA die zijn gebaseerd op hoofdstuk 6 (interoperabiliteit), hoofdstuk 6a (aanmerkelijke marktmacht) en hoofdstuk 12 (bestuursrechtelijke geschilbeslechting). OPTA kan op grond van deze hoofdstukken ex ante ingrijpen. Bij ex ante ingrijpen is het wenselijk dat snel duidelijk wordt of het besluit van de markttoezichthouder rechtens stand kan houden. Bovendien vindt voorafgaand aan de besluitvormingsprocedure een uitgebreide consultatieprocedure plaats. Om die redenen is de bezwaarfase afgeschaft. Ook DTe (vooraf goedkeuren van bepaalde tarieven) en NMa (concentratiecontrole) kunnen ex ante ingrijpen. Ik ben dan ook voornemens om ook voor de NMa en de DTe, wanneer er sprake is van ex ante ingrijpen, de verplichte bezwaarfase af te schaffen.

3.4 Effectiviteit van markttoezichthouders

De markttoezichthouder dient voldoende onafhankelijk van marktpartijen te opereren om 'regulatory capture' - het gevaar dat de sectorspecifieke toezichthouder te dicht bij marktpartijen komt te staan - te voorkomen. Afstand tot het veld moet echter niet leiden tot een tekort aan transparantie. Van belang is dat de toezichthouder duidelijk maakt wat hij doet en voor wie hij dat doet. Communicatie met het veld versterkt de mate waarin werkwijzen, normstellingen en professionaliteit herkend en erkend worden, en daarmee de effectiviteit en kwaliteit van het toezicht. Bovendien versterkt de participatie van marktpartijen de effectiviteit en kwaliteit van de resultaten. Horizontale verantwoording betekent rekenschap afleggen naar buiten en niet alleen naar boven. Een goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop de NMa de concept-agenda voor het jaar 2004 aan marktpartijen ter consultatie heeft voorgelegd.

Let wel, instrumenten voor horizontale verantwoording kunnen nooit in de plaats komen van het toezicht in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Horizontale verantwoording is daaraan complementair. De Rekenkamer wijst er bovendien in een recente studie op dat instrumenten voor horizontale verantwoording nog geen zekere rijpheid hebben bereikt, omdat daarmee meestal nog onvoldoende ervaring bestaat.²⁶ Om vooraf duidelijkheid te verschaffen over de wijze van horizontale verantwoording, moet dit naar mijn mening wettelijk worden voorgeschreven. De minister toetst vervolgens deze verantwoording aan tevoren vastgelegde criteria zoals betrokkenheid van maatschappelijke partijen.

Interne controle

Naast de horizontale publieke verantwoording verdient, met het oog op de effectiviteit, verbetering van de interne controle bij markttoezichthouders de aandacht. Instrumenten als het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model), visitatiesystemen, moderne Planning & Control-cycli hebben nu al een brede bekendheid binnen de rijksoverheid. Degelijke systemen

kunnen een bijdrage leveren aan verdere verbetering van de effectiviteit van een markttoezichthouder.

Een andere manier om hieraan invulling te geven bij extern verzelfstandigde toezichthouders is de instelling van een Raad van Toezicht of een Bezwaar Advies Commissie. De AFM kent bijvoorbeeld al een Raad van Toezicht. Deze fungeert als intern controlerend orgaan en vervangt het verticale toezicht door de minister niet. De minister kan zich bij de uitoefening van zijn toezichtsbevoegdheden wel mede baseren op de bevindingen van de Raad van Toezicht. De leden van een Raad van Toezicht bij een markttoezichthouder moeten dan uiteraard hun functie onafhankelijk van marktpartijen uitoefenen.

3.5 Financiering van markttoezichthouders

De wijze waarop markttoezichthouders worden gefinancierd verschilt sterk. Zo wordt de NMa (het mededingingsdeel) volledig uit de Rijksbegroting gefinancierd. Bij bijvoorbeeld de OPTA is dat gedeeltelijk het geval. OPTA ontvangt tevens inkomsten door marktpartijen kosten in rekening te brengen voor het afgeven van vergunningen, het registreren van aanbieders, het registreren van telefoonnummers en het jaarlijkse toezicht.²⁷ Met name deze laatste kosten zijn niet onomstreden. Van de € 8,4 miljoen die DTe kostte in 2003, wordt een deel (ongeveer 20%) verhaald op marktpartijen.²⁸ De AFM werd in het verleden gefinancierd uit heffingen op effecteninstellingen, beurzen en aan de beurs genoteerde ondernemingen, naast tarieven voor registraties.²⁹ Inmiddels wordt de AFM deels uit de Rijksbegroting gefinancierd.

Bij de toerekening van de kosten van toezicht tussen de markt en de overheid biedt het MDW-rapport *Maat Houden* (1996) een nadere praktische uitwerking van het profijtbeginsel.³⁰ Als algemene lijn voor de doorberekening van (een deel van de) handhavingskosten gelden de volgende twee gronden: er zijn partijen aanwijsbaar die een specifiek belang of profijt (kunnen) hebben bij de regulering of er kan bij een overtreding een partij worden aangewezen die de kosten 'veroorzaakt' die de overheid moet maken voor opsporing en herstel. In deze gevallen is het redelijk om die partijen via heffingen kosten te laten betalen. Anders is publieke financiering via de Rijksbegroting het meest zuiver. Bij de mededingingstoezichthouders wordt deze lijn nog niet overal consequent gevolgd.³¹ De wijze van financiering zou dan ook nogmaals tegen dit licht gehouden moeten worden.

3.6 Kosten en baten

SEOR/ECRI (onderzoeksbureau verbonden aan de Erasmus Universiteit) heeft een beknopte literatuurstudie verricht naar de kosten en baten van markttoezichthouders.³²

Kosten van markttoezicht

De directe kosten van het markttoezicht in Nederland zijn uit de jaarrekeningen van de markttoezichthouders af te leiden: in 2003 bedroegen deze kosten € 109,5 miljoen:

- NMa – mededingingsdeel: € 24,2 miljoen³³
- OPTA: € 17,8 miljoen³⁴
- AFM: € 57,4 miljoen³⁵
- Vervoerkamer: € 1,8 miljoen³⁶
- DTe: € 8,4 miljoen³⁷
- Zorgautoriteit: n.v.t.³⁸

De onderzoekers concluderen dat de indirecte kosten van markttoezicht niet eenvoudig in kaart te brengen zijn. De indirecte kosten van markttoezicht zijn minder eenvoudig in kaart te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan risico's die ondernemingen lopen als gevolg van dreigend optreden van de toezichthouder ('regulatory risk'). Ook de kosten voor naleving ('compliance'), zoals het inschakelen van advocaten en adviseurs, valt te rekenen onder de indirecte kosten van markttoezicht. Tenslotte zijn er mogelijk kosten als gevolg van verkeerd toezicht ('regulatory failure'). Er is ook nauwelijks empirisch onderzoek voorhanden die deze kosten inschat. De theoretische literatuur duidt erop dat de indirecte kosten er in ieder geval wel zijn, maar wat de impact hiervan precies is, is onduidelijk.

Baten markttoezicht

Voor wat betreft de baten van algemeen markttoezicht volgt uit het literatuuronderzoek, dat algemeen markttoezicht leidt tot een daling van de prijzen (of prijs-kostenmarges). Dit beeld wordt tevens bevestigd in de tien case studies die het NEI in het kader van de evaluatie van de Mededingingswet in 2002 heeft verricht.³⁹ Er is geen studie gevonden die aanleiding geeft te veronderstellen dat het tegenovergestelde effect blijkt. Hierbij dient wel de opmerking gemaakt te worden dat alle studies de effecten van algemeen markttoezicht op de statische efficiëntie (op het producenten- en consumentensurplus) onderzoeken. Er wordt niet gekeken naar de effecten van algemeen markttoezicht op de dynamische efficiëntie (op productinnovatie en productie-innovatie) en kwaliteit. Meer concurrentie en meer toezicht kunnen hier namelijk een positief dan wel negatief effect op hebben.

In het SEOR onderzoek zijn verschillende sectoren nader bekeken.⁴⁰ Het algemene beeld dat daaruit naar voren komt is dat specifiek markttoezicht in het algemeen leidt tot een daling van de kosten ofwel een positief effect heeft op de baten. Cruciaal in deze is een goede opzet van de regulering om zo zoveel mogelijk directe baten te genereren. Dit betekent in ieder geval dat het instrumentarium zo gekozen wordt, dat er voldoende prikkels voor ondernemingen bestaan om (1) kosten te reduceren en (2) de kwaliteit te waarborgen.

Uit de literatuurstudie komt naar voren, dat met name consumenten profiteren van algemeen markttoezicht. Algemeen markttoezicht verlaagt immers de prijzen. Deze prijsdaling komt mede voort uit de daling van de (over)winsten van bedrijven. Algemeen markttoezicht bevordert echter ook de kansen voor alle ondernemingen op de markt. Hiervan profiteren weer andere bedrijven buiten het kartel of zonder economische machtspositie. Als er geen sprake is van 'regulatory failure', dan profiteren bij specifiek markttoezicht met name consumenten en nieuwe toetreders.

Meer inzicht in de opbrengsten van marktregulering blijft ook in dit kader gewenst. Ik heb daartoe een uitgebreide, wetenschappelijk ondersteunde, studie in gang laten zetten. Deze wordt uitgevoerd door OXERA (Oxford) en levert rond 1 oktober 2004 resultaat op. Om de effectiviteit van de huidige markttoezichthouder te vergelijken en meer inzichtelijk en afrekenbaar te maken, lijkt verder benchmarking met andere toezichthouders een hanteerbaar instrument. Toepassing van dit instrument zal in het onderzoek worden meegenomen. Ook verdient het aanbeveling om voordat een nieuwe markttoezichthouder in het leven wordt geroepen een ex ante evaluatie uit te voeren naar de verwachte kosten en baten van het markttoezicht en mogelijke beleidsalternatieven.

Administratieve lasten

Conform het hoofdlijnenakkoord van CDA, VVD en D66 zullen de administratieve lasten in de komende kabinetsperiode met 25% worden gereduceerd ten opzichte van 31 december 2002. Om tot deze doelstelling te komen, zullen dus ook de administratieve lasten als gevolg van het toezicht op markten bekeken moeten worden. De werkgroep 'Toezicht op het bedrijfsleven' kwam in 2001 tot de conclusie dat een generieke analyse en aanpak van de toezichtlasten minder zinvol is.⁴¹ Daarvoor zijn de verschijningsvormen van het toezicht te complex en te divers. Op 8 april 2004 heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer een concreet overzicht van de departementale plannen voor administratieve lastenverlichting voor bedrijven gepresenteerd.⁴² Op het gebied van toezicht door de AFM zal, afhankelijk van de uitkomsten van de momenteel lopende evaluatie, een reductie worden behaald door aanpassing van de vorm en/of wijze van beschikbaarstelling van de Financiële Bijsluiter. Wat betreft de taken van DTe zullen informatieverplichtingen ten bate van toezicht op de elektriciteits- en gasmarkt beperkt worden en efficiënter georganiseerd worden. Ook zijn efficiëntere uitvoering en aanpassingen Elektriciteitswet en Gaswet en onderliggende regelgeving aangekondigd. De (regels met betrekking tot de) markttoezichthouders die nog niet zijn meegenomen in het kabinetsplan 'Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten' moeten alsnog doorgelicht worden.

4 De relatie tussen beleid en toezicht

4.1 Positionering

In Nederland is onomstreden dat bij toezicht op de werking van markten directe politieke bemoeienis bij de behandeling van individuele zaken onwenselijk is. Ook voor de in deze notitie genoemde markttoezichthouders geldt dat onafhankelijke, professionele oordeelsvorming uitgangspunt moet zijn. De beslissingen van een markttoezichthouder in individuele zaken worden niet door de politiek, maar door de rechter getoetst. Deze rechterlijke toets is een garantie voor de rechtstatelijkheid van de beslissingen van de markttoezichthouder. Een aanvullende reden voor een onafhankelijke, professionele oordeelsvorming wordt gevonden, wanneer de rol van de overheid op de markt een andere is: geen spelbepaler maar medespeler. Dit argument geldt des te sterker op markten waarop de overheid als aandeelhouder actief is: post (TPG), telecom (KPN), luchtvaart (Schiphol), zeevaart (Havenbedrijf Rotterdam), gas (Gasunie) en elektriciteit (aandelen gemeenten en provincies in energiebedrijven). De OESO heeft zeer recentelijk nog sterk gepleit voor een onafhankelijke organisatie van markttoezichthouders.⁴³

De OPTA en AFM zijn als zelfstandige bestuursorgaan (ZBO) vormgegeven. Voor de NMa, inclusief Vervoerkamer en DTe, ligt met dit doel inmiddels een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer.⁴⁴ In het geval van externe positionering moet uiteraard worden aangetoond dat de voordelen daarvan opwegen tegen de nadelen van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook de verminderde mogelijkheden tot controle door de Staten-Generaal. In het lopende IBO-VOR en het kabinetsstandpunt daarop wordt dit nader uitgewerkt. Na dit IBO zal de verdere besluitvorming plaatsvinden over de behandeling van het voorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: wetsvoorstel Kaderwet ZBO's).⁴⁵ Deze visie behandelt daarom niet de meer fundamentele vragen inzake de exacte vormgeving van

markttoezichthouders, maar schetst de randvoorwaarden waarbinnen markttoezicht plaats moet vinden.

4.2 Invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid

Een vorm van zelfstandigheid is zeker van belang voor onafhankelijke oordeelsvorming, maar dient zoveel mogelijk beperkt te worden tot de oordeelsvorming in individuele zaken. De bevoegdheden van de minister zullen helder geregeld moeten zijn om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Ook hier geldt: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Daarbij worden drie niveaus onderscheiden. De betrokken bewindspersoon is verantwoordelijk voor de werking van het toezichtstelsel en de beleidskaders. In praktijk wordt hij ook aangesproken op het concreet (in individuele gevallen) functioneren van de toezichthouder.

Toezichtstelsel

De minister is *verantwoordelijk* voor de wetgeving en de kaders waarbinnen de markttoezichthouder opereert en voor de middelen die de toezichthouder ter beschikking krijgt. Hierbij gaat het om de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de toezichthouder. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van de totale verantwoordelijkheid van de minister voor beleid, uitvoering en toezicht. Uiteraard hebben marktpartijen een belangrijke signalerende rol in de richting van de minister en het parlement om eventuele weffouten in het stelsel te signaleren. Maar ook de markttoezichthouder zelf dient een bijdrage te leveren ter realisering van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de huidige praktijk wordt dit vorm gegeven door het opstellen van periodieke rapportages zoals een jaarverslag, maar ook door ambtshalve uitgebrachte uitvoeringstoetsen, beleidsadviezen enzovoort

Om deze verantwoordelijkheid beter in te kunnen vullen, is het wenselijk dat voor markten in transitie regelmatig (bijvoorbeeld eens per 4 á 5 jaar) een marktstudie wordt opgesteld om te bepalen hoe ver een markt zich heeft ontwikkeld. Aan de hand van de marktstudie dient bepaald te worden of extra markttoezicht (bovenop het algemene mededingingstoezicht) nog langer geboden is. Marktstudie plus beleidsbevindingen worden door de minister aangeboden aan de Tweede Kamer. Met de introductie van de marktstudie wordt een natuurlijk evaluatiemoment geschapen.⁴⁶ Bij voorkeur wordt dit moment wettelijk vastgelegd.

Beleidskaders

Ook is de minister politiek *verantwoordelijk* voor de beleidskaders. De minister zet immers binnen de door de wetgever gestelde bandbreedte de beleidsmatige lijnen uit waarbinnen de toezichthouder opereert én definieert de normen waar de onder toezicht gestelden (de marktpartijen) aan moeten voldoen. Van belang hierbij is de vraag of en in hoeverre aan een toezichthouder regelgevende bevoegdheden kunnen worden toegekend. Algemeen aanvaard uitgangspunt is dat het vaststellen van regelgeving en beleidskaders de verantwoordelijkheid is van de wetgever, de Kroon of de minister.

Bij markttoezicht is echter vrijwel per definitie sprake van toezicht op open normen. Overtreding hiervan is lastiger te constateren en aan interpretatie onderhevig. Het toezicht op markten in transitie kan hiervoor bij uitstek als voorbeeld dienen. Omdat de minister vanwege de onzekerheden in de markt slechts in globale termen een einddoel kan vaststellen, is een relatief

open normering het gevolg. Bij meer open normen is het om redenen van efficiëntie wenselijk als de toezichthouder zelf voorschriften op kan leggen om deze normen te bereiken. De toezichthouder zal soms aanwijzingen moeten kunnen geven aan marktpartijen hoe men tot dat doel komt, waartoe de open norm nader begrensd of ingekaderd moet worden.

In andere gevallen zal de open norm (bijvoorbeeld 'het niet verhinderen, beperken of vervalsen van de mededinging' – artikel 6 Mededingingswet) afgebakend dienen te worden tegenover andere publieke belangen (niet-economische belangen – artikel 17 Mededingingswet). De afbakening van de open norm is dan aan de minister. De afweging van publieke belangen is immers een taak voor de politiek, niet voor de toezichthouder. Overigens betekent dat zeker niet, dat de minister elke open norm nader in zal vullen. Het begrip 'relevante markt' bijvoorbeeld is wel een open (economisch) begrip, maar hoeft niet afgebakend te worden tegenover andere publieke belangen.

De wet verschaft de minister een expliciete bevoegdheid om regels voor de toezichthouder op te stellen of eigen regels in de plaats te stellen van de regels van de toezichthouder. Alleen de minister kan in – bij voorkeur – lagere regelgeving of beleidsregels andere publieke belangen dan de door de toezichthouder te handhaven open normen afwegen. Aan de hand daarvan weegt de toezichthouder belangen in individuele zaken.

Individuele zaken

In politieke zin wordt de Minister ook vaak *aangesproken* op het concreet handelen van de toezichthouder in individuele zaken. Dat is echter het domein van de toezichthouder; in geval van een onafhankelijke toezichthouder kan de minister hier niet verantwoordelijk voor worden gehouden. De verantwoordelijkheid van de minister is hier altijd begrensd.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid in te kunnen vullen, zonder diep en detaillistisch in de toezichtpraktijk te duiken, moet het toezicht van de minister zich beperken tot het systeem-niveau. Dit toezicht is primair gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitoefening door de toezichthouder, het functioneren van de interne controle- en verantwoordingsmechanismen van de toezichthouder en de horizontale verantwoording door de toezichthouder.

Verantwoordelijkheid voor financiën

Zowel het geld dat markttoezichthouders via de Rijksbegroting ontvangen, als inkomsten via tarieven die marktpartijen door markttoezichthouders in rekening gebracht krijgen, zijn publieke middelen waarvoor een zware ministeriële verantwoordelijkheid geldt. De minister is hierop politiek aanspreekbaar. De markttoezichthouder zal vooraf via zijn begroting en achteraf via zijn jaarstukken verantwoording af moeten leggen aan de minister over de inzet van middelen. Daarbij zal een toezichthouder voor zijn vraaggestuurde activiteiten (zoals vergunningaanvragen) een zo nauwkeurig mogelijke inschatting in zijn begroting moeten maken. Voor niet-vraaggestuurde activiteiten zoals onderzoeken is wel een prioritering mogelijk. Deze prioritering dient zich vanwege de toezichtsfunctie te beperken tot de hoofdlijnen en kan uiteraard niet op zaaksniveau aangegeven worden.⁴⁷ De toezichthouder koppelt de begroting aan het werkplan en stelt hierin op hoofdlijnen prioriteiten. Als mogelijk sturingsinstrument is een goedkeuringsrecht van de minister op de begroting nuttig.

4.3 Sturingsinstrumenten minister

Als een markttoezichthouder een vorm van zelfstandigheid krijgt, zijn er verschillende sturingsinstrumenten denkbaar om invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Hieronder wordt op een aantal mogelijke instrumenten ingegaan welke ontleend zijn aan het wetsvoorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.⁴⁸ Zoals eerder aangegeven gaat het IBO-VOR in op de verdere besluitvorming rond dit wetsvoorstel. Dit IBO en het kabinetsstandpunt terzake kan dus gevolgen hebben voor de verhouding minister en toezichthouder en de in te zetten sturingsinstrumenten. Dit zal in het kabinetsstandpunt geëxpliciteerd worden.

Kader financieel beheer en beleid

Zowel het geld dat markttoezichthouders via de Rijksbegroting ontvangen, als inkomsten via tarieven die marktpartijen door markttoezichthouders in rekening gebracht krijgen, zijn publieke middelen waarvoor een zware ministeriële verantwoordelijkheid geldt. De volgende sturingsinstrumenten kunnen hierbij nuttig zijn:

- Goedkeuring begroting
- Goedkeuring jaarrekening
- Vaststelling of goedkeuring tarieven toelatings- of handhavingskosten
- Instemmingsvereiste inzake bepaalde ('zware') rechtshandelingen⁴⁹
- Verplichte melding tussentijdse tegenvallers

Keerzijde van deze aan de markttoezichthouder gestelde eisen is de zorgplicht voor de toezichthouder die op de minister rust.

Om zoveel mogelijk recht te kunnen doen aan zowel de ministeriële verantwoordelijkheid voor de markttoezichthouder als aan de onafhankelijke oordeelsvorming van de markttoezichthouder kunnen de volgende sturingsinstrumenten nuttig zijn:

- Algemene aanwijzingsbevoegdheid (opstellen of aanpassen regels van de toezichthouder)
- Goedkeuring prioriteiten – is gekoppeld aan goedkeuring begroting
- Goedkeuring protocollen met andere bestuursorganen
- Goedkeuring inkomend mandaat⁵⁰
- Taakverwaarlozingsregeling
- Goedkeuring bestuursreglement⁵¹

Relatiestatuu

Geen direct sturingsinstrument, maar wel aan te bevelen is een relatiestatuu. Onderwerpen die hierin aan de orde kunnen komen zijn de verschillende (beleids- en beheersmatige) rollen, de gegevensuitwisseling tussen minister(s) en markttoezichthouder, de uitvoeringstoets en uitvoeringsevaluatie en ondersteuning van de minister in/naar de Kamer.

Naast de formele kanten van het toezicht wordt de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht ook beïnvloedt door de 'zachte' kanten (organisatieculturele aspecten, zoals wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, beeldvorming). Het relatiestatuu geeft naast (harde) beheersmatige en beleidsmatige aspecten dan ook de 'zachte' kanten van de relatie weer. De noodzaak van een relatiestatuu kan wettelijk worden vastgelegd.

--- ooo ---

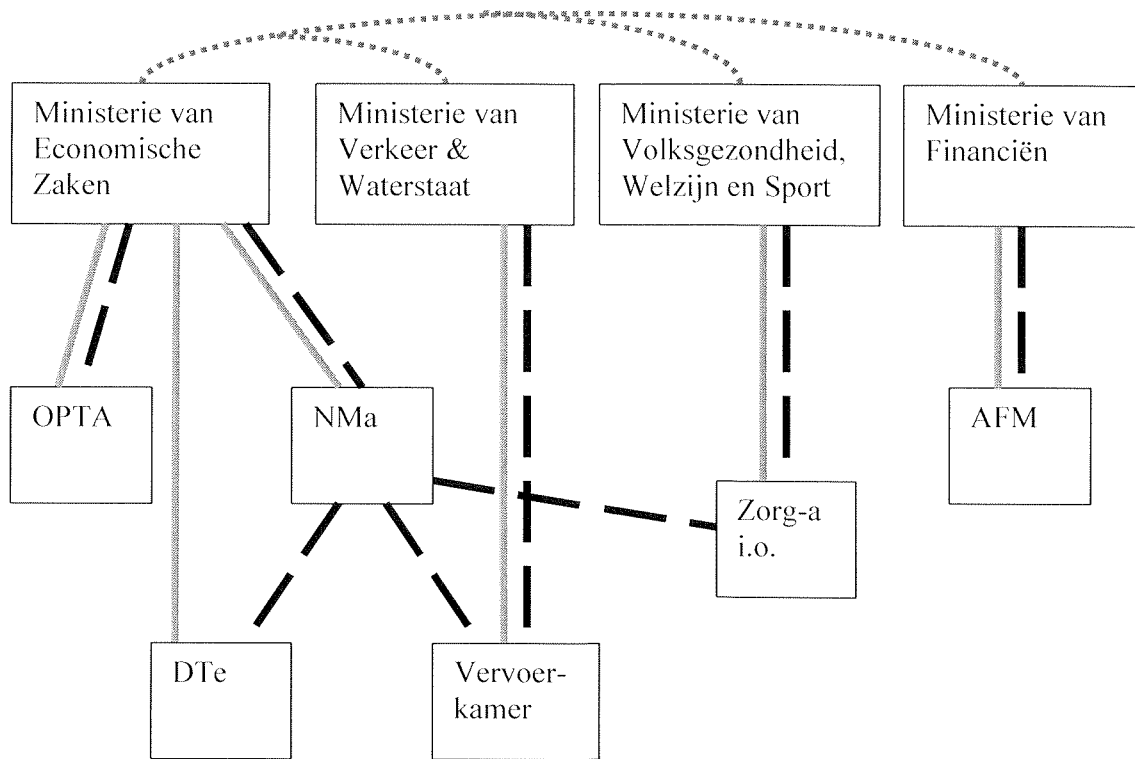
Bijlage 1: Missie van de markttoezichthouders

Markttoezichthouder	Motief van toezicht (missie/doel)⁵²
NMa	Markten laten werken. De NMa werkt aan effectieve concurrentie die ten goede komt aan de consument en het bedrijfsleven. De NMa staat op de bres voor de keuzevrijheid van consumenten en de concurrentiemogelijkheden van bedrijven.
DTe	Het bevorderen van de concurrentie op de elektriciteits- en gasmarkten. Hierbij hoort het beschermen van afnemers tegen machtsmisbruik. Ook waar de markt niet zonder regulering kan werken (bijvoorbeeld door natuurlijke monopolies) zorgt DTe voor marktwerking in deze netwerksectoren.
Vervoerkamer	Het houden van sectorspecifiek (mededingings)toezicht op de spoorsector, overig openbaar vervoer als tram-, metro- en busvervoer, de luchthaven Schiphol en het loodswezen. Het toezicht richt zich op het naleven van wettelijke normen en verplichtingen met betrekking tot de dienstverlening in de vervoersector. Tevens wordt door de Vervoerkamer het marktgedrag van ondernemingen in deze sector bestudeerd.
Zorgautoriteit i.o. ⁵³	Het toezicht houden op en het bevorderen van de concurrentie in de zorgsector. Het reguleren van de prijzen in die zorgmarkten waar de introductie van gereguleerde marktwerking nog niet mogelijk is i.v.m. bescherming van publieke belangen.
OPTA	Stimuleren van bestendige concurrentie in de telecommunicatiemarkt- en postmarkten. Dat wil zeggen: een duurzame situatie waarin particuliere en zakelijke eindgebruikers een keuze kunnen maken tussen aanbieders en tussen diensten, zodanig dat het prijs- en kwaliteitsaanbod op de diverse deelmarkten totstandkomt door effectieve marktprikkels. Bij onvoldoende keuze beschermt OPTA eindgebruikers.
AFM	Het bevorderen op de financiële markten van een ordelijk en transparant marktproces, een zuivere verhouding tussen marktpartijen en de bescherming van de consument. Dit doel wordt vertaald in drie doelstellingen: <ol style="list-style-type: none">1. Het bevorderen van de toegang tot de markt.2. Het bevorderen van de goede werking van de markt.3. Het borgen van het vertrouwen in de markt.

Bijlage 2: Taken van de markttoezichthouders

Markttoezichthouder	Taken⁵⁴
NMa	Toezicht op naleving Mededingingswet. Dat wil zeggen, handhaving van het kartelverbod en van het verbod op misbruik van economische machtspositie. Daarnaast belast met (ex ante) concentratiecontrole. Uitvoering bepalingen Transparantierichtlijn en Telecommunicatiewet.
DTe	Toezicht op de naleving Elektriciteitswet en Gaswet. Faciliteren transparante en non-discriminatoire toegang tot electriciteits- en gasnetten. Bescherming gebonden afnemers. Bevorderen marktwerking. Bevorderen doelmatig, duurzaam en milieu-hygiënisch verantwoord gebruik van electriciteit en gas. Vergunningverlening voor levering electriciteit en gas aan beschermde afnemers respectievelijk kleinverbruikers. Vaststellen tariefstructuren en voorwaarden. Indien nodig: bindende aanwijzingen. Beoordelen capaciteit en doelmatigheid transport.
Vervoerkamer	Uitvoering onderdelen van Wet personenvervoer 2000, Spoorwegwet i.o., Concessiewet personenvervoer per trein i.o., Wet loodswezen i.o.. In toekomst daarnaast ook uitvoering van: Wet Luchtvaart. Bestudering marktgedrag vervoerssector.
Zorgautoriteit i.o.	Prijs- en gedragsregulering op markten waar prijsvorming (nog) niet aan de markt wordt overgelaten, toezicht op marktontwikkelingen op markten waar dat al wel het geval is en toezicht op het marktgedrag van verzekeraars (wet over de Zorgautoriteit).
OPTA	Toezicht op naleving specifieke bepalingen Postwet, Telecomwet en Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur alsmede het geven van specifieke beschikkingen op grond van die wetten. Bescherming belangen consument. Informatie-voorziening. Nummerregistratie en –uitgifte, Geschillenbeslechting. Vergunningverlening.
AFM	Uitvoering wettelijke taken, toezicht op naleving specifieke bepalingen in de Wet toezicht effectenverkeer, de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet op het consumentenkrediet (met name op bepalingen ten aanzien van informatieverplichtingen marktpartijen en integriteit). Bevorderen van ordelijk en transparant marktproces. Zuivere verhoudingen marktpartijen. Bescherming consument.

Bijlage 3: Overzicht verantwoordelijkheidsrelaties



- Beleidsmatige aansturing —————
- Verantwoordelijkheid op systeem niveau / -toezicht ——— ———
- Afstemming beleidsontwikkeling marktordening *****

Noten

- 1 Motie van het kamerlid Heemskerk es – Tweede Kamer, 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 5
- 2 Brief minister van Economische Zaken aan Tweede Kamer van 17 oktober 2003, kenmerk AEP3059726
- 3 Deze *Kaderstellende visie op toezicht* is de kabinetsreactie op het rapport *Vertrouwen in onafhankelijkheid* van de Commissie-Borghouts – Tweede Kamer, 2000-2001, 27 831, nr. 1
- 4 Zie bijvoorbeeld: *Hoezo Marktwerking?*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2003
- 5 WRR, *Borgen van Publiek Belang*, 2000; Teulings Bovenberg, Van Dalen, *Calculus van het publieke belang*, 2003
- 6 KPMG, *Nationale en internationale inventarisatie markttoezichthouders en EU-toezichtsbeleid*, 2004; De studie is als bijlage bij deze notitie opgenomen.
- 7 Zie de *Kaderstellende visie op toezicht*, 2001; Idem eerder ook het rapport van de Commissie-Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, uit 1998 en de kabinetsreactie daarop – Tweede Kamer, 1998-1999, 26 200 VII, nr. 48.
- 8 Prof dr. E.E.C. van Damme en prof dr. Ph. Eijlander, Toezicht op marktwerking: algemeen of specifiek?, in: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.), *Toezicht en regulering van nieuwe markten*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000, p. 59-60.
- 9 Tweede Kamer, 1999-2000, 26 965, nr. 1
- 10 In het recente rapport *Vreemde ogen – Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, 2004, is gekeken naar alternatieven voor overheidstoezicht, met meer verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven
- 11 Zie KPMG, 2004.
- 12 Rapport *Zicht op toezicht* van de MDW-werkgroep Toezicht op nutssectoren (Commissie Visser) uit 1997. Het kabinetsstandpunt op dit rapport: Tweede Kamer, 1997-1998, 24 036, nr. 73.
- 13 De idee van een “kamer” binnen de NMa waar het toezicht op deze sectorspecifieke mededingingsregels kan worden neergelegd, is geïntroduceerd in *Zicht op toezicht*. Het kamermodel is vervolgens naar aanleiding van een motie van Tweede Kamer-lid Voûte-Droste (2001-2002, 27 639, nr.30) in een brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 12 december 2001 (kenmerk EZ00000698) nader uitgewerkt.
- 14 Daaronder vallen ook overheden die als onderneming optreden (maar niet overheden bij de uitoefening van hun bestuurstaak).
- 15 Als de NMa conform het nu in de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel ZBO zou worden (Eerste Kamer, 2001-2002, 27 639, nr. 228), kan bij wijze van uitzondering wel een regelgevende bevoegdheid worden toegekend wanneer: het organisatorische of technische onderwerpen betreft; in bijzondere gevallen, mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister.
- 16 Brief van 21 november 2003 van de minister van VWS aan de Tweede Kamer – Tweede Kamer, 2003-2004, 29 342, nr. 1
- 17 Zie art. 15.7 Telecommunicatie wet en art. 55 Mededingingswet.
- 18 Tweede Kamer, 2003-2004, 29 272, nr. 1
- 19 Tweede Kamer, 2003-2004, 29 324, nr. 1.
- 20 Zie art. 70 van dit wetsvoorstel (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 507, nrs. 1-2 e.v.).
- 21 Zie artikel 5 Elektriciteitswet 1998 en artikel 13 Gaswet (= voor I&I-wet)
- 22 Voor de Zorgautoriteit is dat ten minste het streven.
- 23 Zie art. 74 van dit wetsvoorstel (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 507, nrs. 1-2 e.v.).
- 24 Zie het kabinetsstandpunt met betrekking tot de evaluatie van de Mededingingswet – Tweede Kamer, 2003-2004, 29 272, nr. 1.
- 25 Wijziging van de Awb in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftenprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep) – Eerste Kamer, 2003-2004, 27 563, nr. A e.v.
- 26 Algemene Rekenkamer, *Verbreiding van de publieke verantwoording – ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*, maart 2004.
- 27 Zie de Regeling vergoedingen OPTA 2004, Staatscourant 24 december 2003, nr. 249, p. 9.
- 28 Zie de Regeling kostenverhaal energie 2004, besluit van 12 april 2004, Staatscourant 78.
- 29 Zie Baten en lasten 2001 en Begroting 2002 Stichting Autoriteit Financiële Markten, Staatscourant 3 april 2002, nr. 64, p. 34
- 30 Tweede Kamer, 1995-1996, 24 036, nr. 22
- 31 Voor AFM is dit al gebeurd in het rapport *Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector* - Tweede Kamer, 2002-2003, 28 122, nr. 16
- 32 De onderzoekers merken op dat de kosten en baten van sectorspecifiek toezicht beter in kaart zijn te brengen dan de kosten en baten van algemeen mededingingstoezicht. Dit is deels te verklaren door de gekozen onderzoeksanpak (d.m.v. specifieke cases).
- 33 Jaarverslag 2003 NMa en en DTe
- 34 Jaarrekening 2003 OPTA. Van deze € 17,8 miljoen werd € 15 miljoen opgebracht door marktcategoryën.

-
- 35 Begroting 2004 Stichting Autoriteit Financiële Markten, Staatscourant 29 december 2003, nr. 250, p. 63
- 36 Jaarverslag 2003 NMa en en DTe
- 37 Jaarverslag 2003 NMa en en DTe
- 38 De Zorgautoriteit is immers nog in oprichting. Het jaarverslag 2003 van het CTG is nog niet beschikbaar, de NMa heeft voor de 'Zorgkamer' in 2003 ongeveer € 0,3 miljoen uitgegeven.
- 39 NEI, *Eindrapport evaluatie Mededingingswet*, Rotterdam 2002
- 40 Namelijk de telecommunicatiesector, de watersector, de energiesector, de zorgsector en de taximarkt.
- 41 Zie het rapport *Het toezicht de maat nemen* van de MDW werkgroep 'Toezicht op het bedrijfsleven' – uitgave van het ministerie van BZK, augustus 2001. Het kabinetsstandpunt op dit rapport: Tweede Kamer, 2001-2002, 24 036, nr. 232.
- 42 Het kabinetsplan *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten* – Tweede Kamer, 2003-2004, 29 515, nr. 1
- 43 OECD, *Economic Surveys 2004: The Netherlands*, Parijs 2004
- 44 In wetsvoorstel 27 639 wordt voorgesteld om aan de raad van bestuur van de NMa (ter vervanging van de directeur-generaal NMa) de status van ZBO (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) te verlenen. De minister van Economische Zaken verliest als gevolg hiervan de bevoegdheid in individuele gevallen aanwijzingen te geven.
- 45 Tweede Kamer, 2000-2001, 27 426, nrs. 1-2 e.v. Het wetsvoorstel ligt momenteel in de Eerste Kamer: Eerste Kamer, 2001-2002, 27 426, nr. 276.
- 46 Vergelijk artikel 39 van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's: Onze Minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.
- 47 Een mooi voorbeeld van prioritering op hoofdlijnen is aan te treffen in de NMa-agenda 2004 – zie www.nmanet.nl.
- 48 Tweede Kamer 2000-2001, 27 426, nrs. 1-2 e.v. Het wetsvoorstel ligt momenteel in de Eerste Kamer: Eerste kamer 2001-2002, 27 426, nr. 276. Het wetsvoorstel is op verzoek van kabinet Balkenende I aangehouden lopende het IBO-VOR en het kabinetsstandpunt terzake.
- 49 Hierbij kan gedacht worden aan rechtshandelingen tot het aangaan van grote leningen, tot aanschaf onroerende zaken, tot vorming van vermogen enz.
- 50 Inkomend mandaat betekent hier dan een ander bestuursorgaan dan de minister mandaat verleent aan de markttoezichthouder.
- 51 Om te borgen dat de minister één aanspreekpunt heeft en deze volledige verantwoordelijkheid draagt en kan dragen voor alle besluitvorming binnen de markttoezichthouder – ook voor datgene wat gemandateerd is naar ondergeschikten.
- 52 Deze doelstellingen zijn ontleend aan missie- en taakomschrijvingen van de toezichthouders zelf. Hiermee wordt inzichtelijk hoe zij hun werkerrein zien, beter dan wanneer (alleen) wordt volstaan met taakomschrijvingen uit bijvoorbeeld de instellings- of materiewetten.
- 53 De Zorgautoriteit is in oprichting. Een officiële missie moet nog worden vastgesteld. Het hier beschreven doel is afgeleid uit brieven aan de Tweede Kamer over de Zorgautoriteit i.o. (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 342, nrs. 1 en 2).
- 54 Grotendeels gebaseerd op KPMG, 2004

Achtergrondliteratuur en bronnen (in chronologische volgorde)

- KPMG, *Nationale en internationale inventarisatie markttoezichthouders en EU-toezichtsbeleid* (2004).
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2).
- Algemene Rekenkamer, *Verbreding van de publieke verantwoording – ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance* (2004).
- Werkgroep Andere toezichtarrangementen, *Vreemde ogen – Naar een andere kijk op toezichtarrangementen* (2004).
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Hoezo marktwerking...? Over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordening van vitale infrastructuurgebonden sectoren* (2004); Brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer m.b.t. dit advies (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24 036, nr. 298).
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet – Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III* (2003).
- Bovenberg, van Dalen en Teulings, *Calculus van het publieke belang - onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën* (2003).
- Van de Meulen en Ottow, *Toezicht op markten, preadviezen voor de algemene vergadering van de Vereniging voor Bestuursrecht* (2003).
- EIM, *Van informatie tot handhaving - een internationale inventarisatie van instrumenten van toezichthouders gericht op consumentenbelangen* (2003).
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2).
- Ministerie van Financiën, *Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector* (Tweede Kamer, 2002-2003, 28 122, nr. 16).
- Algemene Rekenkamer, *Systemen van checks en balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak* (2002).
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders – sturen op verantwoordelijkheid* (2002).
- NEI, *Eindrapport Evaluatie Mededingingswet* (2002)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Checklist toezicht* (2002).
- Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, *Terugblik op 'Zicht op toezicht'* (2001).
- MDW-werkgroep Toezicht op het bedrijfsleven, *Het toezicht de maat nemen* (2001); Kabinetsstandpunt m.b.t. dit rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24 036, nr. 232).
- Berenschot, *Varianten toekomstig toezicht telecommunicatie en post, inclusief bijlagen met internationale vergelijking* (2001).
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 656, nrs. 1-2).
- Sparrow, M.K., *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, The Brookings Institution (2000).

- Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts), *Vertrouwen in onafhankelijkheid* (2000); Kabinetsstandpunt m.b.t. dit advies: *Kaderstellende visie op toezicht* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1).
- Ru, H.J. de en Peters, J.A.F. (red.), *Toezicht en regulering van nieuwe markten. Opstellen over de juridische aspecten van regulering* (2000).
- ICER-advies inzake de Europese dimensie van toezicht (2000).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang* (2000); Kabinetsstandpunt m.b.t. dit rapport (Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27 771, nr. 1).
- Ministerie van Financiën, *Handleiding Government Governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid* (2000).
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nrs. 1-2).
- Kabinetsstandpunt inzake *Handhaven op niveau* van de Commissie Michiels (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67).
- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op het spoor* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 615, nrs. 1-2).
- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op keuringen in Nederland* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 400, nrs. 1-2).
- Commissie Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (1998); Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer m.b.t. dit rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 VII, nr. 48).
- Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op Niveau* (1998).
- Twijnstra Gudde in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toezichtsarrangementen* (1998).
- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2).
- MDW-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen (Commissie Visser), *Zicht op Toezicht* (1997); Kabinetsstandpunt m.b.t. dit rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 036, nr. 73).
- In 't Veld e.a. in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, *De organisatie van het toezicht op de marktwerking in Nederland* (1996).
- MDW-werkgroep Doorberekening van handhavingskosten, *Maat houden* (1996); Kabinetsstandpunt m.b.t. dit rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 036, nr. 22).
- Algemene Rekenkamer, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 21 042, nr. 3); Voorlopige kabinetsreactie op de aanbevelingen en conclusies (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3, blz. 58-60); Kabinetsstandpunt m.b.t. het rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5).
- Commissie Sint, *Verantwoord verzelfstandigen* (1994); Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer m.b.t. dit rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 21 042, nr. 15).