

EEN TERUGBLIK OM VAN TE LEREN

SYNTHESERAPPORT
ONDERZOEK EVALUATIE OPTA

Utrecht, 17 januari 2005

Berenschot Public Management

Ecorys-NEI

TNO Strategie, Technologie en Beleid

EEN TERUGBLIK OM VAN TE LEREN

SYNTHESE RAPPORT
ONDERZOEK EVALUATIE OPTA

INHOUD

Blz.

| | |
|--|-----------|
| VOORAF | I |
| 1. MANAGEMENTSAMENVATTING | 3 |
| 1.1 CONTEXT | 3 |
| 1.2 ONDERZOEKSOPZET | 3 |
| 1.3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING | 4 |
| 1.4 AANDACHTSGEBIED 1: UITVOERING VAN WETTELIJKE TAKEN | 4 |
| 1.5 AANDACHTSGEBIED 2: INTERNE ORGANISATIE EN BEDRIJFSVOERING | 7 |
| 1.6 AANDACHTSGEBIED 3: SAMENWERKING TUSSEN EZ EN OPTA | 10 |
| 1.7 AANDACHTSGEBIED 4: RELATIES MET ANDERE INSTELLINGEN EN ORGANISATIES | 11 |
| 1.8 AANBEVELINGEN | 13 |
| 1.9 TOT SLOT: OPTA IN ONTWIKKELING | 14 |
| 2. INLEIDING | 16 |
| 2.1 CONTEXT VAN DE EVALUATIE | 16 |
| 2.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN | 17 |
| 2.3 ANALYSEKADER EN EVALUATIE 2001 | 18 |
| 2.4 EVALUEREN IS LEREN | 19 |
| 3. ONDERZOEKSOPZET EN -AANPAK | 20 |
| 3.1 INLEIDING | 20 |
| 3.2 AFZONDERLIJKE ONDERZOEKSTEAMS EN CENTRALE COÖRDINATIE | 20 |
| 3.3 BELASTING VAN OPTA | 20 |
| 3.4 ONDERZOEKSFASERING | 21 |
| 3.5 BENCHMARK | 22 |
| 3.6 EXPERTS | 23 |

| | | |
|-----|--|----|
| 4. | METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING | 24 |
| 4.1 | FEITEN, MENINGEN EN OORDELEN | 24 |
| 4.2 | AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK | 25 |
| 4.3 | OORDEELSVORMING | 28 |
| 5. | UITVOERING VAN WETTELIJKE TAKEN | 31 |
| 5.1 | EVALUATIECRITERIA | 31 |
| 5.2 | BEVINDINGEN EN CONCLUSIES PER ONDERZOCHT DOSSIER | 32 |
| 5.3 | BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG | 47 |
| 5.4 | OORDELEN PER EVALUATIECRITERIUM | 48 |
| 5.5 | FACTSHEET | 53 |
| 6. | INTERNE ORGANISATIE EN BEDRIJFSVOERING | 56 |
| 6.1 | AANDACHTSPUNTEN EERSTE EVALUATIE | 56 |
| 6.2 | OORDEEL EN MOTIVERING | 56 |
| 6.3 | OORDEELSVRAAG 3: DE KWALITEIT VAN DE BEDRIJFSVOERING | 64 |
| 6.4 | FACTSHEET | 67 |
| 7. | SAMENWERKING TUSSEN EZ EN OPTA | 70 |
| 7.1 | AANDACHTSPUNTEN EERSTE EVALUATIE | 70 |
| 7.2 | BEVINDINGEN | 70 |
| 7.3 | OORDEEL EN MOTIVERING | 74 |
| 7.4 | FACTSHEET | 76 |
| 8. | RELATIES MET ANDERE ORGANISATIES EN INSTELLINGEN | 78 |
| 8.1 | AANDACHTSPUNTEN EERSTE EVALUATIE | 78 |
| 8.2 | OORDEEL EN MOTIVERING | 78 |
| 8.3 | FACTSHEET | 83 |
| 9. | EEN TERUGBLIK OM VAN TE LEREN | 86 |
| 9.1 | OPTA IN ONTWIKKELING | 86 |
| 9.2 | STAND VAN ZAKEN 2001 | 86 |
| 9.3 | STAND VAN ZAKEN 2005 | 87 |
| 9.4 | NAAST INHOUD OOK AANDACHT VOOR PROCESSEN | 89 |
| 9.5 | TOT SLOT | 90 |

Bijlage: Geraadpleegde deskundigen.

VOORAF

Op 1 oktober 2004 startten Berenschot, Ecorys en TNO-STB met het onderzoek evaluatie OPTA. Een uitdagende opdracht die in een beperkte doorlooptijd gerealiseerd moest worden. Door de bijdragen van velen is het gelukt om een onderzoeksrapportage op te leveren die gebaseerd is op gedegen onderzoek, beargumenteerde conclusies bevat en waarin aanbevelingen zijn geformuleerd waar OPTA echt verder mee kan.

We zijn de opdrachtgever, EZ/DGTP, in de personen van Herman Grol en Wijnand Smit, erkentelijk voor het in ons gestelde vertrouwen. We danken de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van Oscar Tessensohn, voor het actief meedenken. De constructieve opstelling van OPTA en in het bijzonder de inspanningen van Erik van Goor en zijn collega's hebben ons uitermate geholpen. De gesprekken die met verschillende OPTA-medewerkers, waaronder de leden van het College heer Arnbak en mevrouw Gonçalves, zijn gevoerd, hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek. De opmerkingen die wij van OPTA-medewerkers op diverse conceptversies van (deel)rapportages mochten ontvangen, hebben ons onderzoek zeker inhoudelijk versterkt. In dat kader zijn we ook de verschillende marktpartijen en andere stakeholders erkentelijk voor hun input.

Verder zijn we blij met het feit dat we een beroep hebben kunnen doen op de expertise van verschillende internationale en nationale deskundigen. Hun reflecties op onze onderzoeksbevindingen maakten het ons mogelijk deze in een relevante context te plaatsen die de conclusies en aanbevelingen zonder meer hebben verrijkt.

LEESWIJZER

Dit syntheserapport opent met een beschrijving van de context waarin het evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden (hoofdstuk 1). Dan volgen de onderzoeksopzet en –uitvoering en een methodologische verantwoording van de onderzoeksopzet en de oordeelsvorming (hoofdstuk 2 en 3).

Het evaluatieonderzoek bestond uit verschillende aandachtsgebieden. We onderzochten de wijze waarop OPTA haar wettelijke taken uitvoert, de interne organisatie en bedrijfsvoering en de relaties die OPTA onderhoudt met EZ/DGTP en andere instellingen, waaronder de NMa. De belangrijkste onderzoeksbevindingen en de bijbehorende conclusies worden in dit syntheserapport samengevat (hoofdstuk 4 t/m 7). In de laatste paragraaf van deze hoofdstukken treft u de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen aan: het oordeel van de onderzoekers over het functioneren van OPTA op de onderscheiden aandachtsgebieden.

Het syntheserapport sluit af met een schets van de professionaliseringslag van OPTA (hoofdstuk 8). Onze aanbevelingen hebben we geformuleerd in termen van ons inziens benodigde accenten die OPTA zou moeten aanbrengen in haar ontwikkeling, in de verwachting dat deze bij zullen dragen aan vergroting van de effectiviteit van het handelen en functioneren van OPTA.

Naast dit syntheserapport zijn er drie aandachtsspecifieke deelrapportages¹ opgeleverd. Deze deelrapportages bevatten de gedetailleerde beschrijvingen van de verschillende deelonderzoeken. In deze deelrapportages zijn tevens specifieke bijlagen opgenomen, zoals een overzicht van gesprekspartners en gebruikt materiaal.

Het kernteam:

Mark van Twist en Marieke de Wal (Berenschot)

Nick van der Lijn (Ecorys)

Martijn Poel (TNO-STB)

¹ Aandachtsgebied 3 (samenwerking tussen EZ/DGTP) en 4 (Relaties met andere instellingen) zijn in één deelrapport ondergebracht.

1. MANAGEMENTSAMENVATTING

1.1 CONTEXT

Met ingang van 1 augustus 1997 is de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA) in werking getreden en is het College OPTA ingesteld. OPTA houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie. Artikel 25 van de Wet OPTA bepaalt dat de Minister van Economische Zaken elke vier jaar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van OPTA evalueert en hierover een verslag aan het parlement zendt. Dit document bevat de weerslag van de tweede evaluatie die in het najaar van 2004 is uitgevoerd. De te evalueren periode loopt van 1 december 2000 tot 1 oktober 2004.

Hoewel het evalueren van het functioneren van OPTA een wettelijke verplichting is, is het tevens een kans voor OPTA om knelpunten op te sporen en mogelijke verbeterpunten te formuleren. In die zin heeft het evaluatieonderzoek een tweeledige doelstelling: het gaat naast het afleggen van verantwoording ook om leren voor de toekomst.

Gedurende de evaluatieperiode is een ingrijpende wijziging opgetreden in het wettelijke kader dat OPTA ter beschikking staat. Op 19 mei 2004 is de nieuwe Telecommunicatiewet in werking getreden. Deze wet verandert een aantal belangrijke zaken voor de toezichthouder, onder meer in de beroep- en bezwaarprocedure. De nieuwe Telecommunicatiewet is onder andere het gevolg van veranderingen in het toezichtparadigma, waarbij in Europees verband is besloten tot een minder legalistische en meer economische benadering. Daarnaast is de markt in de onderzochte periode onderhevig geweest aan specifieke ontwikkelingen. Door toename van het aantal concurrenten en verhevigde concurrentie is sprake van een in toenemende mate complexe externe omgeving voor OPTA.

1.2 ONDERZOEKSOPZET

Voor de evaluatie zijn vier aandachtsgebieden onderscheiden, met voor elk aandachtsgebied een centrale onderzoeksvraag:

1. *Heeft OPTA haar wettelijke taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt goed vervuld en op een juiste manier gebruikgemaakt van haar bevoegdheden?*
2. *Kende OPTA in de te evalueren periode een adequate interne organisatie en bedrijfsvoering opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze werden vervuld?*
3. *Hoe functioneert in de praktijk de beleidsmatige afstemming (adviezen, uitvoeringstoetsen en andere vormen van informatie-uitwisseling) tussen EZ en OPTA?*
4. *Verloopt de samenwerking tussen OPTA en andere (voor haar taakgebied) relevante internationale en nationale organisaties goed? Bestaan er goede (werk)relaties met deze organisaties?*

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvragen is ten behoeve van de consistentie van het evaluatieproces en de vergelijkbaarheid van bevindingen gebruikt gemaakt van hetzelfde analysekader als bij de vorige evaluatie in 2001. De aandachtspunten over het functioneren van OPTA uit de vorige evaluatie zijn expliciet in deze evaluatie geadresseerd.

Met de referentiegegevens uit de vorige evaluatie is specifieke aandacht besteed aan de *ontwikkeling* die OPTA sinds 2001 heeft doorgemaakt.

Voor deze evaluatie is voor het eerst een uitgebreide nationale en internationale benchmark uitgevoerd om de onderzoeksbevindingen in internationaal perspectief te plaatsen. Daarnaast hebben internationale deskundigen uit de benchmarklanden en een Nederlands expertpanel gereflecteerd op deze bevindingen. Hierdoor onstond een inhoudelijke verdieping van de onderzoeksbevindingen.

1.3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Om tot een afgewogen oordeel te komen over het functioneren van OPTA was het binnen de gestelde tijd noodzakelijk om het onderzoek inhoudelijk af te bakenen. Voor het aandachtsgebied 'uitvoering van wettelijke taken' heeft dit geleid tot een selectie van vijf verschillende dossiers. De focus in de overige drie aandachtsgebieden lag op de aandachtspunten die uit de vorige evaluatie naar voren zijn gekomen.

Bij de oordeelsvorming is rekening gehouden met het gegeven dat OPTA in een spanningsveld opereert. De belangen van de betrokken marktpartijen (incumbent en overige marktpartijen, waaronder nieuwe toetreders) zijn bij de telecomdossiers veelal tegengesteld. OPTA dient voortdurend een balans te vinden tussen de belangen van verschillende partijen, waaronder ook eindgebruikers, op de korte en lange termijnen. Kritiek op besluiten van OPTA is min of meer inherent aan het proces.

1.4 AANDACHTSGEBIED 1: UITVOERING VAN WETTELIJKE TAKEN

OPTA heeft haar wettelijke taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt voldoende tot goed vervuld en in het algemeen op een voldoende tot goede manier gebruikgemaakt van haar bevoegdheden. Tijdens de vorige evaluatie luidde het oordeel dat OPTA haar wettelijke taken *goed en juist* heeft ingevuld en daarmee een goede bijdrage lijkt te hebben gehad aan de marktwerking in de sector. Kort samengevat is het oordeel van de huidige evaluatie *voldoende tot goed*, terwijl het oordeel van de vorige evaluatie *goed* was (uitvoering wettelijke taken en gebruik van bevoegdheden).

Voor een goede vergelijking van de beoordeling van de kwaliteit van het optreden en output van OPTA tussen de huidige en de vorige evaluatie (2001) zijn een aantal punten van belang. Allereerst dient te worden benadrukt dat het functioneren van OPTA en het oordeel in de vorige en huidige evaluatie op een hoog niveau ligt, volgens stakeholders en onderzoekers. Ten tweede kan worden opgemerkt dat de verschillen tussen de oordelen in de vorige en huidige evaluatie klein zijn. Ten derde geldt dat in de huidige evaluatie één postdossier is opgenomen. Dit is echter niet significant van invloed op de wijziging in de totaalscore. Ten vierde dient te worden gewezen op de verschillen in bestuurlijke en marktcomplexiteit. Beargumenteerd kan worden dat de toegenomen marktcomplexiteit en de proceserving van marktpartijen het werk van OPTA lastiger kunnen maken, of juist eenvoudiger, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om in relatie tot bepaalde markten lichtere instrumenten in te zetten, of door een meer professionele benadering van marktpartijen.

Tot slot dient te worden vermeld dat meerdere marktpartijen relatief openhartig waren over de insteek tijdens de vorige OPTA-evaluatie. Deze marktpartijen hebben tijdens de huidige evaluatie aangegeven dat zij bij de vorige evaluatie OPTA hebben willen ontzien, gegeven het feit dat OPTA nog niet zo lang bestond en daarom het voordeel van de twijfel verdiende.

Ook een mogelijke integratie met de NMa speelde een rol bij de voorzichtige opstelling van marktpartijen. Bijna alle concurrenten van KPN zagen deze fusie namelijk als ongewenst.

De kwaliteit van het optreden en de output van OPTA is beoordeeld aan de hand van zeven evaluatiecriteria: responsiviteit, transparantie en expliciteit, consistentie en voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en tijdigheid, redelijkheid, proportionaliteit en rechtmatigheid. Een achtste evaluatiecriterium, eerste orde effecten, speelde slechts een beperkte rol in de huidige evaluatie. In deze evaluatie, die een meer beperkte opzet kent dan de vorige evaluatie, is in beperkte mate aandacht besteed aan eerste orde effecten van het optreden van OPTA. Op dit punt is geen separate analyse uitgevoerd (denk aan causaliteit tussen het optreden van OPTA en marktontwikkelingen, en de rol van factoren zoals de aanwezigheid van kabelinfrastructuur en economische en geografische kenmerken van Nederland). Enkel indien uit de interviews met belanghebbenden of de internationale benchmark een duidelijk beeld ontstond, is bij de conclusies verwezen naar (mogelijke) eerste orde effecten².

Responsiviteit

De responsiviteit wordt in het algemeen als voldoende tot goed beoordeeld. Voor de dossiers nummerportabiliteit, nummeruitgifte en post is duidelijk consensus op dit oordeel.

In algemene zin hebben marktpartijen waardering voor het proces van consultatie en de mogelijkheid hun visie te kunnen geven. Dit komt naar voren in meerdere dossiers. Op de mate waarin OPTA luistert naar de reacties en visies van de marktpartijen bestaat wel kritiek, die veelal voortkomt uit het niet (volledig) tegemoet komen van OPTA aan de betreffende marktpartijen. Dit speelt in de dossiers ontbundeling van het aansluitnet, wholesale tariefregulering en de ondergrensregulering van eindgebruikerstarieven. Echter, de kritiek is vaak niet breed gedeeld (ontbundeling van het aansluitnet) of ligt zeer direct in het verlengde van deelbelangen (en het oordeel op het criterium redelijkheid).

Transparantie en expliciteit

Het samenvattende oordeel met betrekking tot transparantie en expliciteit luidt voldoende tot goed. Over het algemeen is OPTA duidelijk in de wijze waarop zij gebruikt maakt van de wettelijke bevoegdheden, op welke wijze wordt gehandeld binnen de wettelijke kaders, op basis van welke invulling van begrippen. Consultaties vergroten de transparantie.

De kritiek betreft met name de dossiers ondergrens- en bovengrensregulering van eindgebruikerstarieven. De onderzoekers zien in de kritiek op de transparantie van het proces en de inhoud (onder andere transparantie van EDC- en BU-LRIC-model) mogelijkheden om het optreden van OPTA te verbeteren. Aandachtspunten zijn verder de transparantie van de keuze voor een bepaald instrument (onder meer de gevallen waarin OPTA overgaat tot handhaving) en de transparantie en expliciteit bij de motivatie van het afwijzen van opties en het niet meenemen van informatie en argumenten aangedragen door marktpartijen.

² We verwijzen hier naar hoofdstuk 4 van dit syntheserapport.

Consistentie en voorspelbaarheid

De consistentie en voorspelbaarheid van het handelen van OPTA kan samenvattend als goed beoordeeld worden. Dit oordeel wordt gedeeld door de marktpartijen, ongeacht of men het met de door OPTA gekozen lijn grotendeels eens is of juist meer kanttekeningen plaatst.

OPTA maakt in het algemeen consistent en voorspelbaar gebruik van haar bevoegdheden. Voorbeelden zijn het optreden van OPTA betreffende de meetsystematiek van de overkomstduur van post vallende onder de postconcessie, nummeruitgifte en ontbundeling van het aansluitnet. De kritiek van stakeholders en onderzoekers op deze en andere dossiers betreft veelal een eenmalige wijziging waarvoor duidelijke redenen zijn.

Zorgvuldigheid en tijdigheid

De zorgvuldigheid en tijdigheid van het handelen van OPTA wordt als voldoende beoordeeld. Dit oordeel betreft de beide aspecten van dit criterium waarbij de onderzoekers slechts in enkele gevallen zijn gestuit op een spanning tussen zorgvuldigheid en tijdigheid.

In principe past OPTA een proces van hoor- en wederhoor toe waarbij marktpartijen hun standpunten bekend kunnen maken. De zorgvuldigheid van de juridische trajecten (vooral het proces) lijkt de laatste jaren te zijn verbeterd. De zorgvuldigheid en tijdigheid was voor verbetering vatbaar in het dossier ontbundeling van het aansluitnet (collocatietarieven), nummerportabiliteit (geen uitgebreide consultatie bij de herziening van beleidsregels) en wholesale tariefregulering (onder andere procedures in 2004). Dit geldt in mindere mate voor de dossiers ondergrensregulering en overkomstduur post. Ten aanzien van de ondergrensregulering was de zorgvuldigheid van het proces voor verbetering vatbaar (onder andere pilot KPN en last minute inbreng van concurrenten). In dit dossier staat tijdigheid (herzien price squeeze-toets en kortingenkader) op gespannen voet met zorgvuldigheid (wachten op uitkomst marktanalyses).

Redelijkheid

Het oordeel met betrekking tot redelijkheid luidt voldoende tot goed. Op dit criterium bestaat een divers beeld. Dit geldt voor stakeholders en onderzoekers. Het gaat immers grotendeels om spanning tussen de belangen van KPN en andere partijen. Zie bijvoorbeeld de kritiekpunten in het dossier ontbundeling van het aansluitnet (onder andere SLA ordering en levering) en nummerportabiliteit (contract-issue).

Een voorbeeld van het door OPTA afwegen van de belangen op korte en lange termijn (en tussen inhoudelijke perfectie en een tijdige oplossing) is de totstandkoming van de BU-LRIC IV/EDC VI-tarieven. OPTA heeft er hierbij voor gekozen om geen nieuwe consultatieronde in te stellen maar de tarieven na het horen van KPN vast te stellen. Hoewel sommige concurrenten van KPN niet zeer gelukkig zijn met het feit dat zij niet zijn geconsulteerd, hebben zij geen bezwaar aangetekend tegen de tarieven, aangezien zekerheid van tarieven voor de markt van belang zijn. In dit opzicht kan de redelijkheid van het handelen van OPTA door te kiezen voor zekerheid boven responsiviteit, als goed worden gekwalificeerd.

Proportionaliteit

De proportionaliteit wordt als voldoende tot goed beoordeeld. Op dit criterium oordelen de onderzoekers in bijna alle dossiers: voldoende tot goed. Het oordeel goed is enkel gegeven in het dossier nummeruitgifte en –beheer.

Om enkele kritiekpunten in de andere dossiers te noemen: de toepassing van de/het ‘oude’ en ‘starre’ price squeeze-toets en kortingenkader, in relatie tot gewijzigde omstandigheden (ondergrensregulering), een lichte gespreksronde in plaats van een uitgebreide consultatie (herziene beleidsregels nummerportabiliteit) en het moeizame proces om te komen tot aanpassingen van de (gedetailleerde) meetsystematiek voor overkomstduur post.

Rechtmatigheid

De rechtmatigheid kan in het algemeen als voldoende worden beoordeeld. Over het algemeen treedt OPTA op binnen het vastgestelde wettelijk kader. De nieuwe Telecommunicatiewet is hierin een positieve ontwikkeling aangezien deze wet duidelijker is in de vaststelling van bevoegdheden van OPTA.

Van belang bij de oordeelsvorming is het algemene beeld maar ook enkele belangrijke zaken zoals het contract-issue (nummerportabiliteit), bitstroomtoegang (ontbundeling van het aansluitnet) en de vele en vaak slepende zaken in relatie tot EDC en BU-LRIC en de hierop gebaseerde tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang. In deze zaken valt kritiek te leveren op het optreden van OPTA, hetgeen leidt tot het oordeel voldoende (inplaats van goed).

1.5 AANDACHTSGEBIED 2: INTERNE ORGANISATIE EN BEDRIJFSVOERING

Het functioneren van de interne organisatie en bedrijfsvoering van OPTA is beoordeeld op vier aspecten: de bekostiging van OPTA, de doelmatigheid, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de dienstverlening.

De mate waarin de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat zijn opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze (kunnen) worden vervuld, wordt beoordeeld als voldoende, zij het dat op specifieke punten de informatie om dit oordeel goed te onderbouwen, ontbreekt.

Ten opzichte van de vorige evaluatie heeft OPTA naar ons oordeel vooruitgang geboekt. Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd en verbeteringen tot stand gekomen in de interne organisatie en de bedrijfsvoering. Het gevaar van bureaucrativering dreigt door de vele en uitgebreide plannen en rapportages die, overigens deels onder druk van het afleggen van verantwoording, in het leven geroepen zijn.

Daarnaast zijn nog een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen. De organisatie blijft zich uitbreiden, weliswaar onderbouwd met begrotingen en na toestemming, maar de link tussen (wettelijke) taak – gevraagde effecten – concrete resultaten – benodigde middelen is niet duidelijk te leggen. Voorts valt op dat de verhouding tussen directe en indirecte kosten schever wordt. Het aandeel indirecte kosten in de totale kosten neemt toe en ligt zelfs boven de 50%.

In de vorige evaluatie (2001) vormde de bekostiging een aandachtspunt. Het oordeel matig werd destijds gegeven als gevolg van het feit dat de tarieven geen volledig getrouw beeld gaven van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Thans zijn de kosten wel inzichtelijk, maar bij de verdeling van die kosten over de 'klanten' (marktpartijen) zetten de onderzoekers vraagtekens.

Ten aanzien van het beschikbare instrumentarium voor de beheersing van het primaire proces heeft OPTA goede vooruitgang geboekt en is soms misschien zelfs wat te ver doorgeslagen in het ontwikkelen en inzetten van instrumenten. Het loopbaanbeleid vormde een ontwikkelpunt en dat is nu nog steeds het geval.

Servicegericht handelen door OPTA is nu verbeterd door het ontwikkelen van een formele klachtenprocedure. Een integraal kwaliteitssysteem ontbrak destijds, en ondanks aanzetten tot het ontwikkelen daarvan is er momenteel nog geen kwaliteitssysteem. Het lijkt overigens niet goed een 'zwaar' systeem te ontwikkelen en op te leggen aan de organisatie. Dit kan leiden tot het (verder) bureaucratiseren van de organisatie omdat processen en procedures meer of anders beschreven moeten worden en er een extra auditlast bijkomt.

Bekostiging

Het oordeel ten aanzien van de doorberekeningssystematiek luidt voldoende. De uitgangspunten van de bekostiging van OPTA worden echter als matig beoordeeld.

OPTA dient kostendekkend te opereren. Opbouw van een bepaald eigen vermogen is toegestaan om een zekere solvabiliteit te garanderen. In het geval van een positief bedrijfsresultaat kan OPTA een wettelijk vastgelegde toevoeging aan haar reserves doen. Omdat OPTA feitelijk aan haar 'klanten' kosten doorberekent, is het van belang om te toetsen in hoeverre deze doorberekende kosten een getrouw beeld vormen van de werkelijk gemaakte kosten. De door OPTA totaal doorberekende kosten vormen een getrouw beeld van de werkelijk gemaakte kosten.

Binnen OPTA is geen actief beleid om op basis van normkosten te functioneren. De gerealiseerde kosten worden in rekening gebracht bij de marktpartijen (er wordt dus geen prijs overeengekomen). Voor een aantal activiteiten heeft OPTA wel normen begroot, dit komt echter onvoldoende tot uitdrukking in de richting van de marktpartijen (grote fluctuerende bedragen).

De kosten worden op basis van het profijtbeginsel doorberekend aan de marktpartijen, afhankelijk van het aantal en de grootte van deze partijen. Wanneer er een partij met 'aanmerkelijke marktmacht' in een marktcategory is ondergebracht wordt aan deze groep 80% van de kosten in rekening gebracht, onafhankelijk van het aantal partijen en de grootte van deze partijen. Er zijn door OPTA geen normkosten ontwikkeld ten opzichte van de marktcategoryën. Voor een aantal ondersteunende processen is dit gebeurd, maar voor de primaire processen niet. Het zou de efficiency ten goede komen wanneer de facturering gebaseerd zou zijn op werkelijk bestede tijd en taakstellende tarieven.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van OPTA wordt beoordeeld als matig tot voldoende.

Wat betreft de kosten achten wij de doelmatigheid van OPTA matig gezien de structureel hogere begrotingen ten opzichte van de realisaties, de verschuiving van directe naar indirecte kosten en de inspanningen om de begrotingsonderuitputting te nivelleren. Het aandeel van de indirecte kosten in de totale kosten is te hoog.

De jaarlijkse stijging van de kosten is vergelijkbaar met de stijging van de internationale benchmarkpartners. Aangezien hier niet direct output-indicatoren tegen kunnen worden afgezet, strekt het tot aanbeveling hier nader onderzoek naar te doen.

Met betrekking tot de personele doelmatigheid is jaarlijks een stijging waar te nemen van de personeelskosten. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de kosten van het vaste personeel.

Uit de nationale benchmark is gebleken dat de personeelskosten stijgen, maar per fte jaarlijks gemiddeld dalen wat in vergelijking met de internationale benchmarkpartners goed te noemen is. De gemiddelde loonkosten stijgen in de periode 2001-2003 met 8%. Dit is aan de ruime kant in vergelijking met de nationale benchmarkpartners.

De opleidingskosten en indirecte kosten blijven gemiddeld gelijk. Dit is ten opzichte van een stijgend aantal fte een goede ontwikkeling. Ook is wat betreft de personele omvang van de lijnorganisatie in de verhouding tussen fte direct en fte indirect een verbetering opgetreden.

Kwaliteit bedrijfsvoering

Het oordeel over de kwaliteit van bedrijfsvoering van OPTA is matig tot voldoende.

OPTA beschikt over (meer dan) voldoende begrotings-, sturings- en verantwoordingsinformatie. Op het gebied van kostenbeheersing is OPTA, door gebruik te maken van een nieuwe begrotingssystematiek (VBTB) en het beter omschrijven van de processen, in staat om de kosten te beheersen. Deze nieuwe begrotingssystematiek is in 2003 ingevoerd. Normkosten ter bevordering van de efficiency worden echter onvoldoende toegepast.

OPTA beschikt over voldoende randvoorwaarden om een adequaat HRM-beleid te kunnen voeren. Belangrijkste aandachtspunt vormt het loopbaanbeleid waarin loopbaanpaden en bijbehorende doorstroomvereisten staan beschreven. Het integriteitsbeleid is goed. De informatievoorziening en sturing is vanaf september 2004 goed, daarvoor was het overdadig.

Kwaliteit van dienstverlening

De kwaliteit van dienstverlening van OPTA wordt als voldoende beoordeeld.

Ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening heeft OPTA voorzieningen getroffen om servicegericht en responsief te handelen. Er is echter geen totaalplan voor de gehele organisatie dat gericht is op de te leveren kwaliteit van dienstverlening.

In de vorige evaluatie is het klachtenmanagement als matig beoordeeld als gevolg van het ontbreken van een formele klachtenprocedure. Sinds 2001 heeft OPTA een klachtenregeling opgesteld.

Evenals bij de vorige evaluatie is gebleken dat OPTA op dit moment nog niet beschikt over een kwaliteitssysteem. Op onderdelen zijn wel elementen van een kwaliteitsverbetering en -borging aanwezig.

1.6 AANDACHTSGEBIED 3: SAMENWERKING TUSSEN EZ EN OPTA

Het oordeel over de beleidsmatige afstemming tussen EZ en OPTA wordt als voldoende tot goed beoordeeld.

De relatie tussen EZ/DGTP en OPTA ontwikkelt zich in positieve zin. De contacten rondom beleidsontwikkeling zijn de laatste jaren intensiever en regelmatiger geworden, er wordt meer informatie en kennis uitgewisseld en dat gebeurt over het algemeen in een constructievere sfeer dan voorheen.

De geleidelijke wijzigingen in de onderlinge omgang hebben de nodige positieve gevolgen voor de effectiviteit van EZ/DGTP en OPTA gezamenlijk naar de markt, zoals de totstandkoming en implementatie van de nieuwe Telecomwet, de gezamenlijke invloed van EZ/DGTP en OPTA naar het Europese circuit, de voorspoedige totstandkoming van beleidsregels en visie ten aanzien van toezicht op de telecommarkt (en daardoor minder tegenstrijdig beleid en meer focus).

Verloop beleidsprocessen

Beleidsprocessen verlopen wat vloeiender, met minder ‘horten en stoten’ (door langdurig vastzittende menings- of visieverschillen) dan voorheen.

Verschillen van inzicht zijn er nog steeds en dat is ook onvermijdelijk, EZ/DGTP en OPTA hebben immers een andere rol, verantwoordelijkheid en positie. Maar er wordt over het algemeen constructiever omgegaan met verschillen van inzicht en conflicten. Pijnpunten zijn beter bespreekbaar dan voorheen en men doet moeite om er samen uit te komen, bovendien zijn daarmee positieve ervaringen opgedaan. Opmerking daarbij is wel dat men soms nog de neiging heeft kwesties te laten slepen en onvoldoende voortvarend te escaleren indien nodig.

In het begin van de evaluatieperiode was er nog sprake van een tamelijk stroeve, gespannen relatie tussen de beide partijen, waarin met verschillen van inzicht niet productief werd omgesprongen. Dit is in verandering, vooral naar aanleiding van wrijvingen en een enkele botsing tussen EZ/DGTP en OPTA, waarvan de oplossing verheldering heeft gebracht. De komst van de huidige minister en de reorganisatie van OPTA hebben aan de verbetering van de relatie bijgedragen.

Rolverdeling

Over de rolverdeling tussen EZ/DGTP en OPTA wordt minder in termen van ‘scheiding’ gedacht en meer in termen van ‘onderscheiden en verbinden’. Oplossingen voor ‘grensconflicten’ en de komst van de nieuwe Telecomwet hebben daaraan bijgedragen. Er is daardoor minder behoefte en minder ruimte om over de grenzen van elkaars taken en verantwoordelijkheden heen te gaan. Er is sprake van meer helderheid over elkaars rollen en van een groeiende acceptatie van en respect voor elkaars rollen.

Kwaliteit afstemming

De kwaliteit van de afstemming is aanmerkelijk verbeterd sinds EZ/DGTP en OPTA hebben afgesproken dat OPTA niet meer via de buitenwereld discussies aangaat over beleid, maar kwesties aankaart bij EZ/DGTP. Er ontstaat ruimte voor reflectie op de samenwerking. Documenten als het informatiestatuut en de gedragscode zouden daarbij kunnen worden gebruikt, dat gebeurt nu nog niet of niet meer.

Opvallend is dat de nadruk in de relatie sterk ligt op inhoud en dat betrekkelijk weinig aandacht wordt besteed aan het 'sociale' aspect van de relatie. Terwijl dit juist erg kan bijdragen aan (de inhoudelijke aspecten van) een constructieve relatie, waarin men met verschillen van inzicht goed kan omgaan.

1.7 AANDACHTSGBIED 4: RELATIES MET ANDERE INSTELLINGEN EN ORGANISATIES

Het oordeel over de samenwerking tussen OPTA en andere instellingen en organisaties is dat deze goed verlopen; er bestaan goede werkrelaties met deze organisaties.

Relatie OPTA-NMa

De samenwerking en de werkrelatie tussen OPTA en NMa verloopt goed en deze is sinds de vorige evaluatie verder verbeterd.

OPTA en NMa zijn er meer op gericht om er met elkaar uit te komen wanneer er op dossierniveau meningsverschillen zijn. 'Forum shopping' wordt wel geprobeerd door marktpartijen, maar door goede onderlinge afstemming in een vroeg stadium tussen OPTA en NMa wordt dit voorkomen.

De formele en informele samenwerkingsrelatie tussen OPTA en NMa is verbeterd, onder meer door de afspraken die in het protocol zijn gemaakt, de uitwerking hiervan in werkafspraken en de formele overlegstructuur. De fusiebesprekingen hebben mede bijgedragen aan een verdere verbetering van de samenwerkingsrelatie. Ook nu dat perspectief er niet meer is, is de samenwerking gecontinueerd en geïntensiveerd. De uitdaging is om de samenwerkingsrelatie te blijven onderhouden.

OPTA – Commissariaat voor de Media (CvdM)

De samenwerking tussen OPTA en CvdM verloopt goed. Ook de werkrelatie verloopt naar wens.

OPTA en CvdM informeren elkaar goed, weten elkaar gemakkelijk te vinden en de informele samenwerking verloopt naar wens. Over de intensiteit en de frequentie wordt opgemerkt dat er nog geen periodiek overleg is, maar dat dat wellicht wel in de rede ligt omdat de samenwerking naar aanleiding van de nieuwe Telecommunicatiewet intensiever wordt. Het pakket aan toezichtstaken is gaan 'schuiven' en het ligt in de lijn der verwachting dat het overleg een wat regelmatig karakter krijgt.

OPTA – EC/ERG/IRG

De samenwerking en de werkrelatie tussen OPTA en de Europese Commissie verlopen heel goed. Het functioneren van OPTA in de IRG/ERG wordt gekwalificeerd als goed tot zeer goed.

Europese Commissie (EC)

Partijen geven aan dat de werkrelatie er één is waar welwillendheid en laagdrempeligheid uit spreekt, waar partijen samen problemen willen oplossen en elkaar snel helpen (ook als er op zéér korte termijn een reactie van de ander nodig is). Men weet elkaar en elkaars expertise goed te vinden. Voorts is er vaak vroegtijdig contact tussen de EC en OPTA: dat verloopt naar wederzijdse tevredenheid van de beide partijen. Daarnaast is de rol van OPTA in Europa er één die te kenmerken is als ‘actief’, zeker in vergelijking met andere Europese toezichthouders. Zo is OPTA bijvoorbeeld in Europees verband relatief actief waar het gaat om de bestrijding van spam.

European Regulators Group (ERG)/Independent Regulators Group (IRG)

De zeer actieve rol van OPTA in de werkgroepen van ERG en IRG en in het netwerk zijn de belangrijkste redenen voor de goede kwalificatie van de relatie. Punten van verbetering betreffen de tijdigheid van het opleveren van documenten en de relatieve ongevoeligheid voor de standpunten van andere leden. Het informeren van de overige leden van ERG/IRG door OPTA wordt als goed gekwalificeerd. OPTA levert informatie op goede en transparante manier aan. Het laten circuleren van papers door OPTA binnen het netwerk wordt beschouwd als een effectieve wijze van informatievoorziening.

OPTA – Agentschap Telecom (AT)

Hoewel er niet veel contact tussen AT en OPTA is, wordt de samenwerking voorzover daarvan sprake is, als goed aangemerkt.

AT geeft aan dat regelmatig contact te overwegen valt, vooral om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen in de omgeving, teneinde daar goed op te kunnen inspelen. Beide partijen bewegen zich immers ook voor een gedeelte in dezelfde omgeving.

OPTA – College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

De samenwerking tussen OPTA en CBP wordt als goed beoordeeld.

De onderlinge relatie wordt als constructief betiteld. Zo verloopt het proces waarin OPTA en CBP incidenteel samen vragenlijsten moeten invullen voor de Europese Commissie goed. Ook geven OPTA en CBP wel eens een gezamenlijk standpunt in de Europese gremia, bijvoorbeeld bij congressen of bijeenkomsten, ook van de OECD/OESO. Afstemming vindt dan mondeling plaats.

OPTA – marktpartijen

Het oordeel ten aanzien van de relatie tussen OPTA en de marktpartijen is voldoende. OPTA heeft veelvuldig contact met marktpartijen. Voor het uitoefenen van haar toezichthoudende taken heeft OPTA veel informatie van marktpartijen nodig. In beginsel biedt OPTA marktpartijen de mogelijkheid om input te leveren bij de voorbereiding van besluitvorming door middel van consultatiedocumenten waarbij marktpartijen hun ideeën naar voren kunnen brengen. Daarnaast zijn er enkele dossiers waarbij marktpartijen de mogelijkheid wordt geboden om via klankbordgroepen inbreng te leveren op de standpuntbepaling van OPTA. Het is positief dat OPTA zich op deze manier op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van de marktpartijen.

Marktpartijen hebben kritiek op de wijze waarop OPTA vervolgens iets met die meningen en behoeften doet. Er is echter geen aanleiding te veronderstellen dat voor OPTA de inbreng van bepaalde marktpartijen zwaarder zou wegen dan die van andere bij de uitoefening van haar wettelijke taken. Daarnaast hebben meerdere partijen kritiek geuit op het gebrek aan motivering waarom bepaalde ideeën van marktpartijen wel of niet worden overgenomen. Op dit punt zou wel verbetering mogelijk zijn, met name wanneer bepaalde inbreng niet wordt meegenomen.

1.8 AANBEVELINGEN

OPTA heeft zich sinds haar oprichting in augustus 1997 in een kort tijdsbestek weten te positioneren als gezaghebbend toezichthouder op de post- en telecommunicatiemarkt. Ook in de afgelopen vier jaar heeft OPTA op meerdere aspecten een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Dit wordt door buitenstaanders ook zo gewaardeerd. Niettemin zijn er nog verbeteringen mogelijk in de wijze waarop OPTA functioneert.

Deze verbeteringen liggen slechts ten dele in het bereiken van een beter inhoudelijk resultaat (de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken), maar vooral op de ontwikkeling van een aantal procesvaardigheden waarmee OPTA het draagvlak voor haar standpunten, visies en besluiten kan vergroten, zonder dat dit ten koste gaat van de professionaliteit en onafhankelijkheid van haar optreden. Hiertoe dient OPTA een specifiek accent te leggen in haar ontwikkelingsproces.

OPTA en de markt

OPTA zou meer inzicht moeten bieden in haar overwegingen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop in een bepaald dossier wordt gehandeld (bijvoorbeeld lichte of uitgebreide consultatie, rol van KPN en andere partijen) en het daarbij behorende tijdspad. In het verlengde daarvan past ook meer aandacht voor de onderbouwing van de keuze voor toepassing van een bepaald toezichtsinstrument, in het algemeen en in relatie tot handhaving in het bijzonder (bijvoorbeeld door het opstellen van beleidsregels voor last onder dwangsom conform de Boetebeleidsregels).

Daarnaast zou het tot aanbeveling strekken meer aandacht te besteden aan de motivatie waarom bepaalde alternatieven, informatie en argumenten van marktpartijen niet worden meegenomen in uiteindelijke besluiten of bijvoorbeeld beleidsregels. Tenslotte zou OPTA ook duidelijker aan mogen geven welke prioriteitstelling van onderwerpen zij hanteert, waarbij rekening wordt gehouden met de behoefte voortkomend uit de markt en het economische effect van het optreden.

Bedrijfsvoering van OPTA

Het blijft lastig de doelmatigheid van OPTA goed te beoordelen. Het verdient aanbeveling een afgebakende en overzichtelijke set van vooral resultaat- en effectgerelateerde indicatoren te ontwikkelen. Een voorbeeld van zo'n indicator die objectief vastgesteld kan worden, is het aantal gewonnen geschillen.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering moet OPTA waken voor bureaucratie. Het zal in de komende periode de kunst zijn een zekere flexibiliteit te behouden en zich voor wat betreft de bedrijfsvoeringsactiviteiten te beperken tot dat wat écht nodig is.

OPTA en EZ/DGTP

Het verdient aanbeveling de procesvaardigheden van OPTA-medewerkers – en ook van DGTP-medewerkers – verder te ontwikkelen zodat de procesoriëntatie in de onderlinge relatie meer aandacht krijgt. Verder is het zinvol teams van mensen met complementaire competenties te formeren die gezamenlijk werken in projecten. Bij teamvorming en benoeming van mensen dient dan rekening gehouden te worden met strategische en relationele aspecten, naast (vak)inhoudelijke deskundigheid.

Ten slotte blijft aandacht voor wederzijdse transparantie belangrijk: zo kan de terugkoppeling van wat er wordt gedaan met uitvoeringstoetsen en adviezen verbeterd worden.

OPTA en andere organisaties

OPTA en NMa zouden gezamenlijk kunnen koersen op het behalen van efficiencywinst door specifieke functies (bijvoorbeeld HRM, administratie) gezamenlijk op te pakken. Naast detachering zou de mobiliteit van personeel verder bevorderd kunnen worden.

Naar verwachting wordt in het kader van de nieuwe Telecommunicatiewet de samenwerking tussen OPTA en het CvdM intensiever. Dan is het raadzaam ook de intensiteit en frequentie van het overleg te verhogen.

In de relatie met de Europese gremia blijft het van belang de actieve houding en vroegtijdige beleidsmatige afstemming te continueren.

Regelmatiger contact tussen OPTA en AT is aan te bevelen, zodat zij wederzijds op de hoogte blijven van ontwikkelingen en hierop adequaat kunnen reageren.

Ook het contact tussen OPTA en CBP zou toe mogen nemen, zodat verwachtingen goed afgestemd kunnen worden.

1.9 TOT SLOT: OPTA IN ONTWIKKELING

OPTA hecht – terecht – aan inhoudelijk formeel-correct handelen, maar tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de organisatie minder gevoel voor procesrationaliteit heeft. Procesrationaliteit houdt vooral het vermogen in om te reflecteren op het eigen gedrag en een inschatting te maken van de effecten van dit gedrag op anderen, zowel in de markt als in de relatie met EZ/DGTP. De criteria responsiviteit, transparantie en zorgvuldigheid kunnen in dit kader opgevat worden als sleutelbegrippen. Dat betekent receptief zijn voor signalen uit de omgeving en inzicht geven in wat met verkregen informatie wordt gedaan.

Het verder ontwikkelen van deze aspecten zal zeker leiden tot vergroting van het draagvlak van het optreden van OPTA en zal daarmee haar effectiviteit ten goede komen.

Een eerste stap in deze richting zou OPTA kunnen zetten door een visie te ontwikkelen over de wijze waarop OPTA de komende vier jaar haar rol als toezichthouder invult (in relatie tot de nieuwe Telecommunicatiewet). Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een beleidsinhoudelijke-visieontwikkeling. Het ontwikkelen, expliciteren en communiceren van een visie op de toezicht*stijl* is noodzakelijk om op alle drie dimensies – organisatiebreed, richting de markt en in de relatie met EZ/DGTP en andere instellingen – de professionaliseringslag succesvol te kunnen maken.

2. INLEIDING

2.1 CONTEXT VAN DE EVALUATIE

2.1.1 De aanleiding

Met ingang van 1 augustus 1997 is de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA³) in werking getreden en is het College OPTA⁴ ingesteld. OPTA houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie. Het gaat daarbij met name om de Postwet, de Telecommunicatiewet, de op deze wetten gebaseerde lagere regelgeving en Europese regelgeving. Op grond van de Postwet ziet OPTA toe op de uitvoering van de taken die zijn opgedragen aan de zogeheten concessiehouder. TPG Post is wettelijk verplicht het vervoer van postzendingen tot tien kilo uit te voeren. Op grond van de Telecommunicatiewet houdt OPTA toezicht op alle telecombedrijven.

Artikel 25 van de Wet OPTA bepaalt dat de Minister van Economische Zaken elke vier jaar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het College evalueert en hierover een verslag aan het parlement zendt. De evaluatie bevat een rapportage over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van OPTA en biedt daarmee input voor de besluitvorming over de vraag over wenselijkheid van de voorzetting van OPTA. In 2001 is het eerste evaluatieonderzoek verricht. Dit document bevat de weerslag van de tweede evaluatie die in het najaar van 2004 is uitgevoerd.

Ondanks het feit dat het evalueren van het functioneren van OPTA een wettelijke verplichting is, zien de onderzoekers deze evaluatie nadrukkelijk ook als een kans voor OPTA. Deze evaluatie is hét moment om knelpunten op te sporen en mogelijke verbeterpunten aan te reiken. Daarom heeft de evaluatie in onze visie een tweeledige doelstelling: het gaat naast verantwoord ook om leren. We komen hier in het vervolg nog uitgebreid op terug.

2.1.2 De oude versus de nieuwe Telecommunicatiewet

Het formele doel van de evaluatie, zoals aangegeven in de wet, is dat inzicht wordt verkregen in de wijze waarop OPTA invulling heeft gegeven aan haar wettelijke taken en gebruik heeft gemaakt van de haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden. Nadrukkelijk gaat het hierbij om de taakuitvoering door het College op basis van de tijdens de evaluatieperiode geldende wet- en regelgeving. De te evalueren periode loopt van 1 december 2000 tot 1 oktober 2004. De vraag of OPTA de juiste dan wel voldoende taken en bevoegdheden heeft gekregen – de juistheid van het vigerende wettelijke kader – vormt géén onderwerp van onderzoek bij de evaluatie.

In de periode die deze tweede evaluatie betreft, is er een ingrijpende wijziging opgetreden in het wettelijke kader dat OPTA ter beschikking staat. Op 19 mei 2004 is de nieuwe Telecommunicatiewet in werking getreden.

³ Wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit), Stb. 1997, 320.

⁴ Het College is formeel de geadresseerde van de Wet OPTA. In deze tekst wordt het begrip “OPTA” gehanteerd, waarmee hetzelfde wordt bedoeld.

Deze wet verandert een aantal belangrijke zaken voor de toezichthouder⁵, onder meer in de beroep- en bezwaarprocedure rondom besluiten van OPTA. Het grootste deel van de evaluatieperiode heeft OPTA evenwel gewerkt onder het regime van de ‘oude’ Telecommunicatiewet. Onze bevindingen ten aanzien van het functioneren van OPTA hebben dan ook betrekking op de ‘oude’ wet, tenzij nadrukkelijk anders is vermeld. Overigens maakt het proces waarin de nieuwe Telecommunicatiewet tot stand is gekomen, wél onderdeel van deze evaluatie uit, in het bijzonder waar het de samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA betreft⁶.

De nieuwe Telecommunicatiewet is onder andere het gevolg van veranderingen in het toezichtparadigma, waarbij in Europees verband is besloten tot een minder legalistische en meer economische benadering. De overgang naar een nieuw toezichtarrangement waarin een economische beoordeling van marktfalen centraal staat, heeft consequenties voor het functioneren van OPTA. De evaluatieperiode werd deels gekenmerkt door deze transitie tussen geldende en nieuwe wet- en regelgeving en soms leverde dat een spanning op⁷. Daarnaast is de markt in de onderzochte periode onderhevig geweest aan specifieke ontwikkelingen. Door toename van het aantal concurrenten en verhevigde concurrentie is sprake van een complexe externe omgeving voor OPTA.

2.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN

Voor de evaluatie worden vier aandachtsgebieden onderscheiden waarvoor steeds een centrale onderzoeksvraag is geformuleerd.

2.2.1 Uitvoering van wettelijke taken

OPTA heeft zowel uitvoerende als toezichtstaken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt. De vraag is of zij deze taken op een doeltreffende manier uitvoert. De essentie van dit onderdeel van de evaluatie is om te achterhalen of OPTA haar wettelijke taken goed heeft uitgevoerd en of zij op een juiste wijze gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden. De centrale onderzoeksvraag voor dit aandachtsgebied luidt dan ook:

Heeft OPTA haar wettelijke taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt goed vervuld en op een juiste manier gebruikgemaakt van haar bevoegdheden?

2.2.2 De interne organisatie en bedrijfsvoering van OPTA

Het gaat hier onder meer om de toetsing van de inrichting van de organisatie en de interne bedrijfsvoering. De vraag is in hoeverre voldaan is aan de voorwaarden om tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de uitvoerings- en toezichtstaken te komen.

⁵ Voor de details verwijzen wij naar deelrapport 1, waarin een hoofdstuk is opgenomen dat geheel gewijd is aan het wettelijke kader waarbinnen OPTA opereert. Dit hoofdstuk bevat ook een beschrijving van de nieuwe Telecommunicatiewet en de wijzigingen daarin ten opzichte van de oude wet.

⁶ Dit totstandkomingsproces van de nieuwe Telecommunicatiewet wordt in deelrapport 3, dat onder meer de samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA beschrijft, nader toegelicht.

⁷ Deze spanning is onder meer zichtbaar in het dossier integraal toezicht (ITTZ). We verwijzen hiervoor naar deelrapport 1.

De centrale onderzoeksvraag voor dit aandachtsgebied is dan ook als volgt geformuleerd:

Kende OPTA in de te evalueren periode een adequate interne organisatie en bedrijfsvoering opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze werden vervuld?

2.2.3 De effectieve samenwerking tussen EZ en OPTA

De positie van OPTA als ZBO en de wijze waarop de samenwerking met het ministerie verloopt, zijn van invloed op het functioneren van OPTA. Van belang is om te achterhalen of er sprake is van een effectieve samenwerking tussen EZ en OPTA. De bijbehorende centrale onderzoeksvraag is:

Hoe functioneert in de praktijk de beleidsmatige afstemming (adviezen, uitvoeringstoetsen en andere vormen van informatie-uitwisseling) tussen EZ en OPTA?

2.2.4 De relaties met andere instellingen en organisaties

Uit hoofde van haar wettelijke takenpakket heeft OPTA te maken met allerlei andere organisaties. Hierbij gaat het onder meer om de Europese Commissie, andere Europese onafhankelijke toezichthouders en andere toezichthouders in Nederland, waaronder de NMa. De volgende centrale onderzoeksvraag dient dan ook beantwoord te worden:

Verloopt de samenwerking tussen OPTA en andere (voor haar taakgebied) relevante internationale en nationale organisaties goed? Bestaan er goede (werk) relaties met deze organisaties?

2.3 ANALYSEKADER EN EVALUATIE 2001

2.3.1 Analyse kader

Voorafgaand aan de eerste evaluatie is een analysekader⁸ opgesteld. Het opstellen van dit kader is destijds bewust gescheiden van de uitvoering van het evaluatieonderzoek. Op deze wijze was vooraf volledig duidelijk op basis van welke maatstaven en criteria OPTA zou worden geëvalueerd. Overigens is het analysekader, op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met het gebruik ervan tijdens de eerste evaluatie, op enkele onderdelen aangepast.

Voor deze tweede evaluatie is eveneens gebruikgemaakt van het analysekader, zij het dat op onderdelen een wat andere aanpak is gekozen om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen⁹. Overigens zijn hierbij de consistentie van het evaluatieproces en de vergelijkbaarheid met bevindingen uit de vorige evaluatie, niet aangetast.

2.3.2 Evaluatie 2001

Gedurende de periode november 2000 en maart 2001 is het eerste evaluatieonderzoek naar het functioneren van OPTA uitgevoerd. De evaluatie had betrekking op het tijdvak 1 augustus 1997 – 1 december 2000. Het eindoordeel van de onderzoekers van destijds was dat OPTA haar wettelijke taken op een goede wijze heeft ingevuld en dat zij in aanzienlijke mate heeft bijgedragen aan het bevorderen van marktwerking in de telecommunicatiesector.

⁸ Berenschot, Analyse kader evaluatie OPTA, 2001.

⁹ De exacte afbakening van de aandachtsgebieden wordt beschreven in hoofdstuk 2 van dit syntheserapport.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, constateerde het kabinet¹⁰ dat het instrumentarium van OPTA over het algemeen effectief is geweest. Daarbij werden wel enkele verbeterpunten gesignaleerd. Kort samengevat betrof dit de volgende punten.

Ten aanzien van de uitvoering van wettelijke taken ging het met name om kritische kanttekeningen met betrekking tot de evaluatiecriteria transparantie, voorspelbaarheid en eerste orde effecten. Verder werd geconstateerd dat er onvoldoende indicatoren waren om de doelmatigheid van OPTA's organisatie te beoordelen. Daarnaast was er extra aandacht voor de bekostiging, een beperkt instrumentarium voor beheersing van het primaire proces en een matig klachten- en kwaliteitsmanagementsysteem. Verder liet de samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA te wensen over. Er bleek niet alleen een verschil van inzicht ten aanzien van het toezichtsarrangement, ook de beleidsmatige afstemming en de effectiviteit van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid was voor verbetering vatbaar. Met betrekking tot de relaties met andere instellingen en organisaties werd opgemerkt dat de informatie-uitwisseling tussen DGTP en OPTA over Europese onderwerpen een punt van aandacht was. Ook de informatievoorziening tussen NMa en OPTA was vatbaar voor verbeteringen.

Bovenstaande aandachtspunten worden in deze tweede evaluatie expliciet geadresseerd. We doen dit door onze onderzoeksbevindingen te plaatsten tegenover de bevindingen van destijds. Bovendien is onze oordeelsvorming mede gebaseerd op de al dan niet geconstateerde vooruitgang ten opzichte van de stand van zaken in 2001. In die zin spreken wij overigens liever van een *ontwikkeling* die OPTA heeft doorgemaakt.

2.4 EVALUEREN IS LEREN

Immers, de eerste evaluatie was de eerste momentopname van het functioneren van OPTA. Met het toedelen van plussen en minnen werd het functioneren van OPTA op de verschillende onderwerpen uit het analysekader in kaart gebracht. Tijdens de vorige evaluatie waren nog geen referentiegegevens aanwezig, OPTA werd immers voor de eerste keer geëvalueerd.

Inmiddels is uit de vorige evaluatie wél bekend hoe OPTA op verschillende aspecten functioneerde. Het in kaart brengen van de ontwikkeling van OPTA is mogelijk door de uitkomsten uit het vorige evaluatieonderzoek te vergelijken met de uitkomsten uit het onderhavige evaluatieonderzoek. We maken de ontwikkeling van OPTA inzichtelijk en onderbouwen de kwalitatieve afwegingen die we daarbij hebben gemaakt. De ontwikkeling van OPTA hebben we gevisualiseerd in een *factsheet* per aandachtsgebied. Dit *factsheet* presenteren we steeds aan het einde van het hoofdstuk in dit syntheserapport dat het betreffende aandachtsgebied behandelt.

Tegen deze achtergrond is het interessant om te onderzoeken hoe OPTA zich de afgelopen periode heeft ontwikkeld. Daarbij kijken we tevens naar het leerproces dat OPTA heeft doorgemaakt en gaan we bijvoorbeeld na hoe het komt dat bepaalde verbeterpunten wel of niet zijn gerealiseerd en in welke mate daar situationele, institutionele, structurele of andere factoren een rol bij hebben gespeeld.

¹⁰ Kabinetsstanspunt, 6 juli 2001.

3. ONDERZOEKSOPZET EN -AANPAK

3.1 INLEIDING

De opzet van dit evaluatieonderzoek is gebaseerd op onze ervaring met het uitvoeren van evaluatiestudies én op het gegeven dat er beperkte tijd beschikbaar was voor de uitvoering ervan en het feit dat OPTA minimaal belast mocht worden. In de uitvoering van het onderzoek hebben we expliciet rekening gehouden met deze restricties. In dit hoofdstuk komen de afzonderlijke aspecten aan de orde die de onderzoeksuitvoering kenmerkten.

3.2 AFZONDERLIJKE ONDERZOEKSTEAMS EN CENTRALE COÖRDINATIE

De vier aandachtsgebieden van het onderzoek maakten het mogelijk met afzonderlijke onderzoeksteams te werken die onder leiding van een teamcoördinator verantwoordelijk waren voor de uitvoering van een deelonderzoek. Gezien het feit dat aandachtsgebied 3 (Samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA) en 4 (Relaties met andere instellingen en organisaties) beiden over relatiemanagement gaan, is besloten deze door een en hetzelfde team te laten onderzoeken. Zo zijn dus drie onderzoeksteams aan de slag gegaan. Deze teams bestonden uit onderzoekers¹¹ die inhoudelijke telecommunicatie- en postdeskundigheid combineerden met kennis van complexe evaluatieonderzoeken en kennis van wetgeving, interne organisatie en bedrijfsvoering en relatie- en procesmanagement.

Voor het bewaken van de samenhang en afstemming tussen de deelonderzoeken is de communicatie hierover, en de coördinatie van gezamenlijke activiteiten verlopen via één centraal punt, de plaatsvervangend projectleider. Zij had wekelijks en op sommige momenten dagelijks contact met opdrachtgever en OPTA over het verloop van het onderzoek.

3.3 BELASTING VAN OPTA

Ook bij OPTA is een centrale coördinator aangesteld die gedurende het onderzoek onder meer verantwoordelijk was voor het aanleveren van informatie en het plannen van gesprekken¹².

Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van dit evaluatieonderzoek was een zo minimaal mogelijke belasting van de OPTA-organisatie. Vanuit de onderzoekers is dit ondergaan door een transparante projectorganisatie. Daarnaast is het onderzoek zó vormgegeven dat voor OPTA van tevoren bekend was op welke momenten van hen input werd verwacht. Deze participatie is zo veel mogelijk geconcentreerd rond het verzamelen van relevant materiaal, gesprekken met medewerkers en reactiemomenten op tussenrapportages.

¹¹ Voor de exacte personele samenstelling van de verschillende onderzoeksteams verwijzen wij naar de deelrapportages, waarin een bijlage is opgenomen met een overzicht van de betrokken onderzoekers.

¹² Voor een overzicht van gebruikte documentatie en een overzicht van onze gesprekspartners verwijzen we naar de deelrapportages, waarin deze als bijlagen zijn opgenomen.

De onderzoekers hebben gedurende het onderzoek steeds de medewerking van OPTA gekregen. Beschikbare documenten zijn ter beschikking gesteld en medewerkers hebben tijd vrij gemaakt om gesprekken te voeren en om – indien daartoe aanleiding was – aanvullende vragen te beantwoorden.

3.4 ONDERZOEKSFASERING

Het onderzoek is vormgegeven in vier verschillende onderzoeksfasen, zoals weergegeven in onderstaand schema. Hierbij wordt tevens het verloop van deze onderzoeksfasen beschreven.

| ONDERZOEKSFASERING EVALUATIEONDERZOEK OPTA 2004 |
|---|
| FASE 1: AFSTEMMING |
| Aan het begin van het onderzoek is in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie de definitieve onderzoeksaanpak vastgesteld en zijn diverse organisatieafspraken gemaakt teneinde het onderzoek in de daarvoor beschikbare tijd uit te voeren. Het betrof onder meer de planning, overlegmomenten en oplevermomenten van tussen- en eindrapportages. De afbakening van de verschillende aandachtsgebieden (zie ook 3.2) is in deze fase in overleg met OPTA en met toestemming van de opdrachtgever vastgesteld. Vervolgens is het benodigde materiaal ten behoeve van de deskresearch in fase 2 verzameld. |
| FASE 2: FACTFINDING |
| De documenten ¹³ die in fase 1 zijn verzameld, zijn door de onderzoekers bestudeerd en geanalyseerd. Hierbij is men zo veel mogelijk gericht geweest op feitelijkheden, ontwikkelingen, etc. voorzover die uit de schriftelijke bronnen af te leiden waren. De resultaten van deze analyse zijn neergelegd in feitelijke beschrijvingen op basis waarvan OPTA een feitentoets heeft uitgevoerd ¹⁴ . Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met dossierbehandelaars van OPTA en EZ/DGTP en met marktpartijen en sectordeskundigen ¹⁵ . Deze interviews hadden een halfgestructureerd karakter. Dat betekent dat vooraf interviewscripts zijn opgesteld met daarin de gespreksonderwerpen die in elk geval aan bod zouden komen maar dat er daarnaast voldoende ruimte was voor de gesprekspartners om zelf andere gesprekspunten ter tafel te brengen. Op basis van deze interviews zijn de feitelijke analyses aangevuld met percepties, meningen en opvattingen van betrokkenen. Aan de hand van dit materiaal zijn vervolgens de conceptdeelrapportages opgesteld, die, voorzover mogelijk, ook al conclusies ten aanzien van de te beantwoorden onderzoeksvragen bevatten. |
| FASE 3: TOETSING |
| De conceptdeelrapportages zijn voorgelegd aan de opdrachtgever, de begeleidingscommissie en OPTA die vervolgens schriftelijk commentaar op de inhoud hebben gegeven. Gesignaleerde feitelijke onjuistheden of aanvullingen zijn door de onderzoekers zonder meer overgenomen. Andere opmerkingen, die bijvoorbeeld de handelswijze van marktpartijen en/of OPTA of andere betrokkenen betreffen, zijn door de onderzoekers beoordeeld op hun toegevoegde waarde voor de strekking van de bevindingen en op basis daarvan al dan niet verwerkt. Hierbij hebben de onderzoekers hun eigen onafhankelijke oordeel de doorslag laten geven. De onderzoeksbevindingen zijn ook voorgelegd aan de deskundigen (zie 2.6) die hierop uitgebreid hebben gereflecteerd. Deze reflecties hebben wij met name gebruikt bij onze oordeelsvorming over het functioneren en handelen van OPTA en bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen. |

¹³ Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de respectievelijke deelrapportages waarin deze in een bijlage zijn opgenomen.

¹⁴ Deze feitentoets is uitgevoerd voor aandachtsgebied 1 (Uitvoering van wettelijke taken) en aandachtsgebied 2 (Interne organisatie en bedrijfsvoering). De toets behelsde een check op feitelijke onjuistheden van de weergave van gegevens die door de onderzoekers zijn verzameld.

¹⁵ Voor een overzicht van geraadpleegde personen verwijzen wij naar de respectievelijke deelrapportages waarin deze in een bijlage zijn opgenomen.

De experts hebben ons tevens voorzien van suggesties voor het formuleren van aanbevelingen, in termen van de ontwikkelingsgang van OPTA.

In afzonderlijke bijeenkomsten met de begeleidingscommissie, de opdrachtgever en twee Collegeleden van OPTA is vervolgens de richting van de oordeelsvorming en aanbevelingen mondeling besproken.

FASE 4: RAPPORTAGE

De rapportage van dit tweede evaluatieonderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. De integrale deelrapportages vormen een bijlage bij het syntheserapport dat tevens een managementsamenvatting bevat. De conceptversie van het syntheserapport, samen met de tweede conceptversie van de deelrapportages zijn op 23 december 2004 opgeleverd en voorgelegd aan de opdrachtgever, de begeleidingscommissie en OPTA.

Gezien de krappe doorlooptijd en de drukte van het einde van het jaar, heeft de uiteindelijke afronding van het onderzoek in de vorm van de definitieve eindrapportage niet vóór kerst 2004 plaatsgevonden maar halverwege januari 2005.

Met name in de tweede onderzoeksfase (verzamelen van relevant schriftelijk materiaal en het voeren van gesprekken met dossierhouders) is een beroep gedaan op de participatie van OPTA. Daarnaast heeft OPTA op drie momenten gelegenheid gekregen te reageren op onderzoeksresultaten: op de feitentoets (opgeleverd in week 47), de conceptdeelrapportages (opgeleverd 3 december 2004) en het conceptsyntheserapport (opgeleverd 23 december 2004).

3.5 BENCHMARK

Een belangrijk onderdeel van dit tweede evaluatieonderzoek bestaat uit de uitgebreide benchmark. Een vergelijking van OPTA met andere toezichthouders is relevant voor de beoordeling van het functioneren en optreden van OPTA.

De benchmark is onderverdeeld in een internationaal en nationaal deel. We vergelijken marktontwikkelingen en toezicht ('EU-practice') in zes verschillende landen: Denemarken (Telestyrelsen), Duitsland (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post), Finland (Viestintävirasto Kommunikationsverket), Frankrijk (Autorité de Regulation des Télécommunications), het Verenigd Koninkrijk (Office of Telecommunications/Ofcom) en Zweden (Post & Telestyrelsen).

Daarnaast zijn kwantitatieve kengetallen over bijvoorbeeld fte's, budgetten, klachten (specifieke regels ten aanzien van bezwaar en beroep), het takenpakket en de wijze waarop de toezichthouder is georganiseerd, gekoppeld aan gegevens over de grootte van de markt en het aantal marktpartijen. We vergelijken deze gegevens met de toezichthouders in bovengenoemde Europese landen en met nationale toezichthouders: de Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK), het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Uiteraard is bij deze vergelijking voorzichtigheid op zijn plaats omdat er natuurlijk sprake is van verschillen in marktdynamiek en het institutionele kader (wetgeving en beleids- en toezichtscultuur). In de rapportage over de uitkomsten van de nationale en internationale vergelijking¹⁶ wordt steeds aangegeven welke aspecten goed dan wel minder goed vergelijkbaar zijn, inclusief de bijbehorende inhoudelijke argumentatie.

3.6 EXPERTS

Wij hebben onze onderzoeksbevindingen voorgelegd aan een uitgebreid team van experts. Deze raadpleging heeft de kwaliteit van de gehele evaluatie vergroot. Bovendien waren de onderzoekers op deze manier ook niet alleen afhankelijk van OPTA zelf voor informatie-aanlevering en kon de belasting van OPTA zo beperkt blijven.

Gerennomeerde internationale deskundigen¹⁷ uit de zes benchmarklanden (zie hiervoor) hebben op basis van een Engelse samenvatting van de conceptdeelrapportages commentaar geleverd op de onderzoeksbevindingen en het voorlopige oordeel over OPTA. Deze experts zijn bij uitstek op de hoogte van relevante ontwikkelingen in het toezicht, bij de organisatie van de toezichthouder, en in de taken en bevoegdheden en de mogelijke verschillen hierin met Nederland. De opmerkingen van deze deskundigen hadden met name betrekking op het toezicht in hun respectievelijke landen en de relevante marktontwikkelingen. Zij hebben ons onder meer gewezen op interessante aspecten in relatie tot de Nederlandse context en opvallende overeenkomsten dan wel verschillen met de Nederlandse markt.

Daarnaast heeft een Nederlands expertpanel¹⁸ zich gebogen over de volledige tussentijdse onderzoeksresultaten. Aan hen zijn de bevindingen van het feitenonderzoek en de inventarisatie van meningen en percepties van betrokken partijen voorgelegd. Vervolgens is gesproken over te formuleren conclusies en beantwoording van de centrale onderzoeksvragen (oordeelsvorming). Op deze wijze ontstond ruimte voor inhoudelijke verdieping van de onderzoeksbevindingen door het reflexief maken van de inmiddels opgedane informatie en kennis.

¹⁶ Deze uitkomsten treft u aan in deelrapport 1 (EU-practice) en deelrapport 2.

¹⁷ Voor een overzicht van de geraadpleegde internationale experts verwijzen wij naar bijlage 1 van dit syntheserapport.

¹⁸ Voor een overzicht van de geraadpleegde Nederlandse experts verwijzen wij naar bijlage 1 van dit syntheserapport.

4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

4.1 FEITEN, MENINGEN EN OORDELEN

Om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we geput uit de verschillende bronnen¹⁹. Het werkveld van OPTA is een aan dynamiek onderhevig beleidsterrein, waarin diverse actoren met verschillende strategische belangen ten opzichte van elkaar opereren. Daarom is het belangrijk in een evaluatie als deze een duidelijk onderscheid te maken tussen feiten, meningen, percepties en opvattingen van betrokken partijen en het oordeel van de evaluator.

Concreet betekent dit dat wij in onze rapportage bij het beschrijven van feitelijke doelstellingen en procesvoortgang ons vooral baseren op schriftelijke documenten inzake de organisatie, werkwijze, het functioneren en het handelen van OPTA. Meninge n zijn afkomstig van vertegenwoordigers van verschillende marktpartijen en andere instellingen en organisaties en worden door ons ook zo aangeduid in de tekst.

Voor aandachtsgebied 1 (uitvoering van wettelijke taken) betekende dit dat wij ons expliciet rekenschap hebben gegeven van het feit dat marktpartijen (inclusief OPTA zelf) strategisch gedrag zouden kunnen vertonen, aangezien zij allen direct belang kunnen hebben bij de uitkomst van het onderzoek. Daarnaast zijn we ons ook terdege bewust geweest van het feit dat meningen van marktpartijen ook gekleurd kunnen zijn door de uitkomst van sommige beroeps- en bezwaarprocedures. Immers, het feit of een dergelijke procedure in hun voor dan wel nadeel is beslecht kan de perceptie van de gang van zaken en het oordeel over het optreden van OPTA beïnvloeden. Wij hebben dan ook steeds getracht de meningen van partijen zowel te toetsen aan het feitelijk handelen van OPTA als aan inhoudelijke logica en consistentie.

Voor aandachtsgebied 2 (interne organisatie en bedrijfsvoering) hebben we vooral gebruik gemaakt van beschikbare informatie van OPTA, aangevuld met gesprekken met medewerkers van de afdeling bedrijfsvoering en het managementteam. Uit dit materiaal hebben we feiten rondom bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit van de bedrijfsvoering en kwaliteit van de dienstverlening gedestilleerd. In de beantwoording van de onderzoeksvragen geven we steeds expliciet aan op welke definities en uitgangspunten onze bevindingen en conclusies zijn gebaseerd. Soms is gebleken dat de onderzoekers daarin enigszins afwijken van de door OPTA zelf gehanteerde definities. Ten aanzien van het onderscheid tussen directe en indirecte kosten bijvoorbeeld gebruiken de onderzoekers een 'engere' begripsomschrijving. Deze verschillen worden in de betreffende deelrapportage aangeduid en toegelicht. Daarbij is voor ons een belangrijke overweging dat de onderzoeksbevindingen vergelijkbaar moeten zijn met die uit de eerste evaluatie, zodat de ontwikkeling in de tijd die OPTA heeft door gemaakt, op een betrouwbare wijze weergegeven kan worden.

¹⁹ Deze bronnen zijn in hoofdstuk 2 beschreven: documentenanalyse, interviews met dossierbehandelaars van betrokken partijen en sectordeskundigen, een nationale en internationale benchmark en raadpleging van nationale en internationale deskundigen. Voor specificaties verwijzen wij naar de betreffende deelrapportages, waar in bijlagen gedetailleerde overzichten zijn opgenomen.

Voor aandachtsgebied 3 (samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA) hebben we geconstateerd dat de samenwerking maar beperkt op schrift is vastgelegd. Dit geldt voor onderdelen van het beleidsproces en ook voor de invulling van het relatiebeheer. Dat betekende dat wij voor de beschrijving van beleidsprocessen veelal afhankelijk waren van onze gesprekspartners en niet alle feiten hebben kunnen toetsen aan de hand van schriftelijke documenten.

Voor alle deelrapportages geldt overigens dat OPTA en EZ/DGTP de beschrijvingen op feitelijke juistheid hebben getoetst.

De conclusies op de verschillende aandachtsgebieden en de oordeelsvorming die daarop is gebaseerd, komen volledig voor rekening van de onderzoekers. Aan de hand van geïnventariseerde feiten en meningen komen we steeds tot ons eigen onafhankelijke oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie, het functioneren en het handelen van OPTA.

4.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Zoals al eerder aangegeven zijn gedurende de eerste evaluatie wijzigingen voorgesteld op het Analyseklader dat is opgesteld voor evaluatieonderzoek van OPTA. Daarnaast is deze tweede evaluatie, zoals eveneens al eerder toegelicht, in een beperkte tijd uitgevoerd. Als gevolg hiervan zijn de aandachtsgebieden aan het begin van het onderzoek inhoudelijk afgebakend. Daarbij is overigens gezorgd voor een *verantwoorde* afbakening, in die zin dat wij met deze onderzoeksfocus onderbouwde conclusies hebben kunnen formuleren en een beargumenteerd inzicht bieden in de wijze waarop OPTA invulling geeft aan haar wettelijke taken en gebruikmaakt van de haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden.

Onderstaande afbakening is overigens tot stand gekomen na overleg met OPTA en met toestemming van de opdrachtgever.

4.2.1 Aandachtsgebied 1: uitvoering van wettelijke taken

Binnen dit eerste aandachtsgebied zijn twee subaandachtsgebieden onderscheiden:

1. De taakvervulling en het gebruik van bevoegdheden, waarbij het vooral gaat om een inventarisatie van de wettelijke taken en bevoegdheden en een feitelijke beschrijving van de invulling van die taken.
2. De kwaliteit van het optreden van OPTA en de daaraan gerelateerde output.

De kwaliteit van het optreden en de output van OPTA zijn beoordeeld aan de hand van vijf verschillende dossiers:

- Interconnectie- en toegangstarieven vaste net
- Regulering eindgebruikerstarieven
- Nummerportabiliteit
- Nummeruitgifte en -beheer
- Kwaliteit dienstverlening post (overkomstduur)

Binnen twee relatief brede dossiers is een inhoudelijke focus aangebracht²⁰. Het betreft hier de thema's interconnectie en eindgebruikerstarieven. Binnen het thema interconnectie zijn de dossiers ontbundeling van het aansluitnet en wholesale tariefregulering onderzocht. Binnen het thema eindgebruikerstarieven zijn de dossiers bovengrensregulering en ondergrensregulering onderzocht.

4.2.2 Aandachtsgebied 2: interne organisatie en bedrijfsvoering

Het betreffende onderdeel uit het Analyse kader is aangescherpt. Het betreft hier de sub-aandachtsgebieden:

- Bekostiging (doorberekeningsystematiek)
- Doelmatigheid (verhouding tussen inspanningen – input – en het resultaat – output).
- Kwaliteit van de bedrijfsvoering, met name ten aanzien van het financieel beleid en kostenbeheersing, HRM-beleid en de informatievoorziening en -sturing
- Kwaliteit van de dienstverlening op basis van de criteria servicegerichtheid, responsiviteit en kwaliteitsmanagement

Concreet betekent de aanscherping dat een aantal onderzoeksvragen is gebundeld en dat een aantal indicatoren nader is gepreciseerd²¹.

4.2.3 Aandachtsgebied 3: samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA

Het accent in het onderzoek naar de relatie EZ/DGTP en OPTA ligt met name op één aspect, namelijk de kwaliteit van de beleidsmatige afstemming. Waar voor de evaluatie van 2001 nog drie aandachtsgebieden golden (naast beleidsmatige afstemming ook ministeriële verantwoordelijkheid en relatiebeheer), heeft de opdrachtgever er nu voor gekozen om een accent te leggen op de beleidsmatige afstemming. Reden hiervoor is dat in de vorige evaluatie de beleidsmatige afstemming tussen EZ/DGTP-V&W en OPTA als matig werd beoordeeld. Uit destijds onderzochte dossiers (nummerplan, ontbundeling van het aansluitnet) kwam naar voren dat het samenspel tussen de beide partijen niet altijd goed en functioneel was. Daarnaast bestond er een verschil in visie tussen OPTA en (toen nog) het ministerie van V&W aangaande toezicht. Dat gegeven werd op zich niet als problematisch beschouwd, maar het vormde wel een knelpunt dat de partijen niet functioneel omgingen met de spanningen die dit verschil in visie met zich meebracht.

Bij de beantwoording van de hoofdvraag gaan we uit van de bestaande verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen het ministerie van EZ en OPTA, mede in het licht van:

- Afspraken tussen de minister en het College over duiding van deze verdeling.
- Het voornemen van de minister om beleidsregels op te stellen²².

²⁰ Voor een inhoudelijke toelichting op deze specificatie verwijzen wij naar deelrapport 1 waar in een bijlage deze toelichting is opgenomen.

²¹ In deelrapport 2 is deze aanscherping nader toegelicht.

²² Dit voornemen is gestoeld op de behoefte van de Kamer aan visieontwikkeling en concreet beleid voor de telecommunicatiesector in het kader van de wijziging van de Telecommunicatiewet (TK 2003 – 2004, 28 851, nr. 35).

De werkrelatie maakt in beginsel geen onderdeel uit van het evaluatieonderzoek. De grens tussen beleidsmatige afstemming en de werkrelatie is echter niet erg scherp. Daar waar de werkrelatie ook de dagelijkse werkcontacten tussen EZ en OPTA en de informele aspecten in de samenwerking omvat, richt het onderzoek naar de beleidsmatige afstemming zich meer op de uitwisseling van kennis en informatie in de beleidscyclus en incidenten met beleidsmatige consequenties.

Ons onderzoek naar de beleidsmatige afstemming omvat de volgende onderdelen:

- Beleidsproces: wijze waarop beleidsprocessen verlopen, helderheid van de rolverdeling OPTA – EZ/DGTP (mede in het licht van de nieuwe Telecommunicatiewet²³) en de kwaliteit van de afstemming OPTA – EZ/DGTP.
- Vormgeving en invulling relatie en relatiebeheer: de organisatorische voorzieningen voor de interface, de effectiviteit van het informatiestatuut en de gedragscode.

Dit betekent dat we een oordeel zullen geven over de volgende subaandachtsgebieden:

- Verloop van de beleidsprocessen.
- Helderheid van de rolverdeling.
- Kwaliteit van de (beleidsmatige) afstemming.

4.2.4 Aandachtsgebied 4: relaties met andere instellingen en organisaties

De volgende relaties zijn bestudeerd²⁴:

- OPTA – Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).
- OPTA – Europese Commissie (EC).
- OPTA – European Regulators Group (ERG)/Independent Regulators Group (IRG).
- OPTA – Commissariaat voor de Media (CvdM).
- OPTA – College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).
- OPTA – Agentschap Telecom (AT).
- OPTA – marktpartijen.

In deze evaluatie zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de specifieke aandachtspunten die uit de vorige evaluatie naar voren zijn gekomen.

²³ Het nieuwe regelgevende kader wordt gekenmerkt door (onder meer) ruimere bevoegdheden voor toezichthouders. Dit neemt niet weg dat de verdeling van taken zoals die bestond voor de nieuwe Tw tussen het ministerie van EZ en OPTA tevens uitgangspunt vormde bij de implementatie van de nieuwe richtlijnen in het kader van de Tw (TK 28 851, Memorie van Toelichting, 13).

²⁴ Voor dit aandachtsgebied geldt het gehele hoofdstuk 5 van het Analyse kader.

4.3 OORDEELSVORMING

Het beoordelen van het functioneren en handelen van OPTA is een delicate zaak. Naast onderzochte feiten, meningen van belangrijke actoren en deskundigen en nationale en internationale vergelijking, maakt ook de opvatting van de evaluator onderdeel uit van het oordeel. Aan een zekere mate van subjectiviteit valt per definitie niet te ontkomen. Om desondanks een zo objectief mogelijk oordeel te vellen, worden alle elementen gewogen: feiten, meningen én opvattingen, afgezet – indien relevant – tegen de aandachtspunten uit de evaluatie van 2001. Bij deze vergelijking dienen overigens wel een paar opmerkingen gemaakt te worden. Onderhavige evaluatie is beperkter van opzet en omvang geweest dan het vorige onderzoek. Daarnaast mogen de normen voor OPTA na wederom vier jaar wat hoger liggen én hebben aandachtspunten uit de vorige evaluatie invloed op het oordeel van nu.

Belangrijk is tevens om het beoordelingsproces zo transparant mogelijk vorm te geven, zodat duidelijk is op basis van welke afgewogen criteria de evaluator tot het oordeel is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we hoe, per aandachtsgebied, de oordeelsvorming tot stand is gekomen.

Overigens is het nog van belang een kanttekening te plaatsen bij het toepassen van het Analyse kader. Dit Analyse kader kan door de tand des tijds en door het inzetten van andere onderzoekers tot andere uitkomsten leiden. Ook is het – ons inziens – een misvatting te veronderstellen dat het ‘sec’ beantwoorden van de vragen uit het Analyse kader leidt tot een objectieve, alomvattende beantwoording van de vraag of het handelen, de bedrijfsvoering en het relatiemanagement van de geëvalueerde organisatie al dan niet ‘op orde’ zijn. Een evaluatieonderzoek is geen doorlichting; onze ervaring en deskundigheid dient daarom altijd als aanvulling ter interpretatie van de verkregen onderzoeksgegevens.

4.3.1 Aandachtsgebied 1: uitvoering wettelijke taken

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het optreden en output van OPTA wordt per evaluatiecriterium²⁵ aangegeven of betrokken partijen (naast marktpartijen spelen daarbij ook bestuurlijke actoren een rol) consensus dan wel dissensus hebben over het handelen van OPTA binnen de onderzochte dossiers.

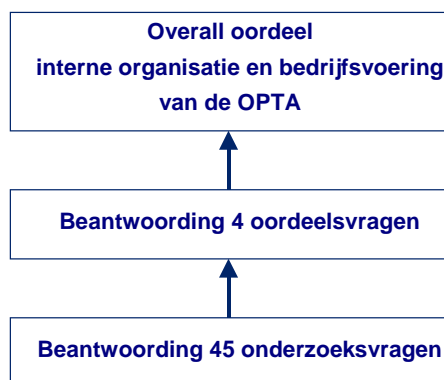
Vervolgens wordt er ingezoomd op geconstateerde dissensus en wordt deze gewogen: hoe kenmerkt de dissensus zich? Gaat het om een substantieel verschil van mening of betreft het een nuanceverschil? Betreft het een kernzaak binnen een dossier of gaat het om een onderwerp in de periferie van een dossier?

Indien het dissensus betreft over een kernzaak, wordt de verklaring van OPTA voor deze kwestie er tegenover geplaatst. Op basis van deze afweging formuleren wij ons oordeel.

²⁵ Zie voor de onderscheiden evaluatiecriteria paragraaf 4.1.

4.3.2 Aandachtsgebied 2: interne organisatie en bedrijfsvoering

De systematiek van het Analyse kader bevat vier oordeelsvragen (gebaseerd op de vier sub-aandachtsgebieden, zie 3.2), uitgesplitst naar 45 basisonderzoeksvragen²⁶. In schema ziet dat er als volgt uit:



Voor de beantwoording van de vier oordeelsvragen en uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag, worden alle basisonderzoeksvragen beantwoord aan de hand van een vast stramien. Allereerst worden de belangrijkste begrippen die relevant zijn voor de betreffende onderzoeksvraag gedefinieerd. Vervolgens worden de uitgangspunten die van belang zijn bij de beantwoording toegelicht. Tenslotte wordt per onderzoeksvraag aangegeven op basis van welk bronmateriaal het antwoord tot stand is gekomen.

Op basis van deze gedetailleerde beantwoording van de basisonderzoeksvragen, formuleren we het antwoord op de vier oordeelsvragen. Aan de hand van daarvan wordt de centrale onderzoeksvraag – naar de mate waarin bij OPTA sprake is van een doeltreffende en doelmatige interne organisatie en bedrijfsvoering – beantwoord.

4.3.3 Aandachtsgebied 3 en 4: relatie met EZ/DGTP en andere instellingen

OPTA onderhoudt (samenwerkings)relaties met diverse partijen. Omdat wij hier een oordeel moeten vormen over de *kwaliteit* van deze relaties, is het belangrijk van tevoren scherp te hebben welke criteria voor een goede relatie ('normatief kader') worden gehanteerd. Aan de hand van deze criteria zijn de beschreven feiten en geïnventariseerde meningen getoetst.

Wij baseren onze oordeelsvorming op de volgende criteria voor een kwalitatief goede relatie tussen (beleids)departement en toezichthouder:

- In beleidsprocessen en tijdens uitvoering/handhaving is er tijdig, regelmatig en iteratief contact.
- Men maakt in die contacten gebruik van elkaars expertise.
- De relatie is wederkerig en er is respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid.

²⁶ De centrale onderzoeksvraag en de vier oordeelsvragen komen aan bod in hoofdstuk 5 van dit syntheserapport. Voor gedetailleerde beantwoording van de 45 onderzoeksvragen verwijzen we naar deelrapport 2.

- Beleidsprocessen worden samen doorlopen, waarbij ieder zijn eigen verantwoordelijkheid en rol heeft en de partijen als partners in een team opereren: het is een ploegentijdrit, geen estafette. Een heldere rolverdeling betekent niet dat men in het estafettemodel belandt, ook in een ploegentijdrit kan men heldere rolverdelingen hebben.
- Men is in staat om verschillen van inzicht en conflicten daarover productief te maken. Dat wil zeggen dat er geen (al te) langdurige fixaties (vastzittende opvattingen, stokkende communicatie) ontstaan.
- De sfeer is constructief.
- De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling (in de verschillende fasen) en de wederzijdse interventie- en communicatiemogelijkheden zijn voor beide partijen helder. Dat neemt niet weg dat nog ‘grenskwesties’ op kunnen treden. Daarvoor geldt dat ze niet problematisch hoeven zijn, als grensconflicten maar productief kunnen worden gemaakt.
- Men gedraagt zich transparant naar elkaar toe en maakt duidelijk wat men met de inbreng, meningen en standpunten van de ander doet.

In de motivering van ons oordeel besteden we aandacht aan deze aspecten van een kwalitatief goede relatie.

4.3.4 Kwalificaties oordelen

Het functioneren van OPTA wordt beoordeeld met behulp van een vijfpuntsschaal: zeer goed, goed, voldoende, matig en onvoldoende. Hoewel de termen aansluiten bij het dagelijks taalgebruik, is hieronder kort aangegeven op welke wijze de onderzoekers de termen bij de beoordelingen heeft geïnterpreteerd.

| | |
|-------------|--|
| Zeer goed | De kwalificatie zeer goed wordt gegeven indien duidelijk waargenomen kan worden dat OPTA pro actief en boven de verwachtingen heeft opgetreden, met breed gedragen complimenten |
| Goed | De kwalificatie goed wordt gegeven als OPTA op een goede manier is opgetreden waarbij de onderzoekers geen kritiek hebben op het optreden van OPTA en enkel enige kanttekeningen plaatsen |
| Voldoende | De kwalificatie voldoende wordt gegeven als OPTA over het algemeen goed is opgetreden maar waarbij volgens de onderzoekers op één of enkele relevante punten verbetering mogelijk zou zijn geweest |
| Matig | De kwalificatie matig wordt gegeven er op verschillende punten aantoonbaar kritiek kan worden gegeven |
| Onvoldoende | De kwalificatie onvoldoende wordt gegeven als het algemene beeld onvoldoende is en er stelselmatig kritiek gegeven kan worden op het handelen van OPTA |

5. UITVOERING VAN WETTELIJKE TAKEN

5.1 EVALUATIECRITERIA

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het optreden van OPTA en de daaraan gerelateerde output zijn acht criteria geformuleerd. In onderstaande tabel zijn deze evaluatiecriteria kort toegelicht.

| CRITERIUM | TOELICHTING |
|-------------------------------------|---|
| 1. Responsiviteit | OPTA handelt responsief als zij zich regelmatig op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van haar doelgroep, om vervolgens iets met die meningen en behoeften te doen om de kwaliteit van het eigen optreden te verbeteren. |
| 2. Transparantie en expliciteit | De wijze waarop OPTA haar vrijheidsgraden invult, moet voor betrokkenen helder en expliciet zijn. Helder moet zijn wanneer en op welke wijze OPTA bepaalde wettelijke bepalingen in de praktijk zal toepassen. Dit is van belang in het kader van de rechtszekerheid. |
| 3. Consistentie en voorspelbaarheid | In het kader van de rechtszekerheid is het van belang dat OPTA op een consistente wijze haar taken vervult en op een consistente en voorspelbare manier gebruikmaakt van haar bevoegdheden. Het gaat hier om het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het ingrijpen van OPTA moet in principe voorspelbaar zijn. |
| 4. Zorgvuldigheid en tijdigheid | Van belang is dat OPTA voldoende zorgvuldig te werk gaat. Wat dat precies inhoudt, is afhankelijk van de aard van de taak. Een voorbeeld van een vereiste in het kader van zorgvuldig handelen is het toepassen van het beginsel "hoor en wederhoor". Een ander mogelijke vereiste is bijvoorbeeld dat OPTA haar keuzes inhoudelijk motiveert. Verder is van belang dat OPTA zich bij het vervullen van haar taken en het gebruik van haar bevoegdheden houdt aan de voorgeschreven wettelijke termijnen. Met andere woorden, het optreden van OPTA moet voldoen aan het criterium van tijdigheid. |
| 5. Redelijkheid | De besluiten die OPTA neemt, zijn veelal gebaseerd op door de toezichthouder zelf vastgestelde nadere regels en/of voorschriften (operationele normen). Inhoudelijk is daarbij van belang dat de concurrentie op zowel korte als lange termijn wordt bevorderd, waarbij de juiste balans tussen beide oogmerken moet worden gevonden. Hierbij is tevens van belang welke gevolgen beslissingen van OPTA hebben voor het investeringsklimaat. Verder is van belang dat OPTA op een redelijke wijze invulling geeft aan ONP-principes, zoals die zijn opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Hierbij gaat het primair om de volgende begrippen: transparantie, non-discriminatie en kostenoriëntatie. |
| 6. Proportionaliteit | Hierbij gaat het om de evenredigheid van de inzet van het instrumentarium door OPTA in relatie tot het beoogde effect dan wel de omstandigheden waaronder OPTA besluit van het instrumentarium gebruik te maken. Bij het laatste gaat het in bepaalde gevallen bijvoorbeeld om de vraag of een sanctie van OPTA aan een marktpartij in verhouding staat tot het (niet-wettelijke) optreden van die aanbieder. |
| 7. Rechtmatigheid | Het gaat hier om de mate waarin OPTA in overeenstemming met de wet- en regelgeving handelt. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn de (gegrond verklaarde) bezwaar- en beroepschriften. |
| 8. Impact: eerste orde effecten | Inschatting op welke wijze, in welke mate, en op welke termijn, specifieke OPTA-interventies van invloed zijn geweest op de marktstructuur, het gedrag van marktpartijen en de uitkomsten op de markt. |

Het laatste evaluatiecriterium, eerste orde effecten, speelde slechts een beperkte rol in de huidige evaluatie. In deze evaluatie, die een meer beperkte opzet kent dan de vorige evaluatie, is in beperkte mate aandacht besteed aan eerste orde effecten van het optreden van OPTA. Op dit punt is geen separate analyse uitgevoerd (denk aan causaliteit tussen het optreden van OPTA en marktontwikkelingen, en de rol van factoren zoals de aanwezigheid van kabelinfrastructuur en economische en geografische kenmerken van Nederland). Enkel indien uit de interviews met belanghebbenden of de internationale benchmark een duidelijk beeld ontstond, is bij de conclusies verwezen naar (mogelijke) eerste orde effecten.

5.2 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES PER ONDERZOCHT DOSSIER

5.2.1 Ontbundeling van het aansluitnet

Toelichting dossier

Ontbundeling van het aansluitnet betreft het geheel of gedeeltelijk loskoppelen van aansluitlijnen van het KPN-netwerk, ter hoogte van de lokale centrale (of hoofdverdelers) van KPN. Concurrenten van KPN kunnen over de van KPN gehuurde ontbundelde aansluitlijnen ADSL en andere diensten aanbieden, door de lijn aan te sluiten op hun eigen apparatuur en netwerk. Om de apparatuur die hiervoor noodzakelijk is, te kunnen plaatsen in of naast de lokale centrale van KPN, is zogenaamde collocatieruimte nodig. Het gaat dan om collocatieruimte in of naast het KPN-gebouw waarin de lokale centrale van KPN zich bevindt. Concurrenten van KPN huren collocatieruimte van KPN. Bij de aanpak van dit dossier is gekozen om de eenmalige en periodieke collocatietarieven centraal te stellen. Er is in dit dossier ook aandacht besteed aan het opstellen van een Service Level Agreement (SLA) voor ordering en levering van ontbundelde aansluitlijnen, en enkele andere punten.

Bevindingen

Tijdens de interviews bleek dat de collocatietarieven en de SLA voor alle marktpartijen belangrijke issues zijn. Het dossier is uitgebreid besproken met KPN en andere aanbieders van DSL-diensten. Ook andere stakeholders gaven input. De opvatting van KPN over het optreden van OPTA staat in dit dossier veelal haaks op de opvattingen van andere aanbieders van DSL-diensten. Dit komt hieronder aan de orde. Echter, op twee evaluatiecriteria is sprake van consensus. De transparantie en explicieteit wordt gezien als voldoende tot goed, waarbij alle partijen kanttekeningen plaatsen. Consistentie en voorspelbaarheid wordt beoordeeld als goed, ongeacht of men het met de door OPTA gekozen lijn grotendeels eens is (concurrenten van KPN) of juist meer kanttekeningen plaatst (KPN). De koers van OPTA is in het algemeen duidelijk neergelegd in richtsnoeren, besluiten en oordelen. De Europese verordening was van groot belang.

Op de overige evaluatiecriteria is geen consensus. Dit hangt samen met de belangen en opvattingen van marktpartijen ten aanzien van de issues die in dit dossier speelden. Zo is KPN kritisch over de responsiviteit. Een deel van de opmerkingen die in dit verband worden gemaakt zijn ook relevant voor de criteria redelijkheid, zorgvuldigheid en tijdigheid. Het gaat hier met name om de totstandkoming van collocatietarieven, maar ook om de SLA ordering en levering.

Conclusies

Volgens KPN is OPTA in dit dossier vooral responsief naar de concurrenten van KPN. Belangrijkste kritiekpunt is de totstandkoming van collocatietarieven en het onvoldoende rekening houden met KPN-inbreng. Bij de onderzoekers is niet het beeld ontstaan dat de KPN-inbreng van tafel is geveegd. Wel is het beeld ontstaan dat OPTA in dit dossier zeer kritisch staat tegenover de door KPN en anderen aangedragen kostencalculaties. Voorbeelden zijn de door verschillende partijen ingebrachte onderzoeksresultaten. Hierbij merken de onderzoekers op dat collocatietarieven (eenmalig en periodiek) zeer relevant zijn voor KPN's concurrenten in een ook voor KPN belangrijke groeiemarkt.

Collocatietarieven zijn van invloed op de mogelijkheden voor en de intensiteit van concurrentie tussen KPN en andere DSL-aanbieders. Collocatie is een nieuw type dienst die een randvoorwaarde vormt voor het kunnen afnemen van ontbundelde toegang, waarbij de wijze van kostencalculatie niet evident is (zie de overstap van tarief per locatie naar generieke collocatietarieven) en waarbij inschattingen moeten worden gemaakt over te maken kosten en af te nemen collocatiediensten. Er staat dus veel op het spel en het betreft een nieuwe dienst met enkele onzekerheden. Ook in deze situatie dient KPN een redelijke vergoeding te krijgen voor gemaakte kosten en dient OPTA aan te sluiten bij de EDC-systematiek, die vertrekt vanuit de KPN-kosten/boekhouding.

Ten aanzien van responsiviteit zijn de concurrenten van KPN mild of positief. Positief was de keuze van OPTA om samen met marktpartijen prioriteiten te stellen en te beginnen met de SLA ordering en levering. Grootste kanttkening is de totstandkoming van de SLA ordering en levering. Hier deed KPN een voorstel, deden ook andere partijen voorstellen, en reageerde OPTA met een visiedocument. In de hierop volgende maanden is er voor andere partijen ruimte geweest om inbreng te geven, soms iets later dan KPN. Bovendien is de interactie tussen OPTA en KPN intensiever geweest dan die met andere partijen (vele SLA-versies en commentaarrondes tussen KPN en OPTA). OPTA licht toe dat het gaat om een minimumaanbod dat KPN moet aanbieden (en dat OPTA moet beoordelen) en waarover partijen vervolgens nog met KPN (verder) kunnen onderhandelen. De onderzoekers nuanceren de mogelijkheden van verdere onderhandelingen over de betreffende SLA, gegeven de positie en belangen van KPN, en benadrukken het belang van toezicht op een stevig minimumaanbod.

De opvattingen ten aanzien van redelijkheid liggen grotendeels in het verlengde van de opvattingen over responsiviteit, zijn duidelijk gebaseerd op commerciële (deel)belangen, en worden met enige voorzichtigheid gebracht. De geïnterviewden erkennen de complexiteit van dit criterium en de belangenafwegingen waar OPTA voor staat. De opvattingen van marktpartijen en andere stakeholders variëren van voldoende tot goed. Dit is ook het beeld van de onderzoekers. Hierbij wordt gewezen op het aantal ontbundelde aansluitlijnen en de DSL-marktstructuur in Nederland. Aan de ene kant geldt dat KPN een sterke positie heeft veroverd, vooral op netwerkniveau (DSL-aansluitingen). Aan de andere kant geldt dat het aantal ontbundelde aansluitlijnen in internationaal opzicht relatief hoog ligt. Dit betreft met name gedeeltelijk ontbundelde aansluitlijnen. Het is lastig om ook de belangen van eindgebruikers in de analyse te betrekken. Waarschijnlijk heeft OPTA bijgedragen aan een zekere concurrentie in de Nederlandse DSL-markt, de hoge penetratie van DSL en de gemiddelde tot lage tarieven.

Het KPN-oordeel ten aanzien van zorgvuldigheid is samen te vatten als matig tot voldoende. Voor de andere partijen is dit voldoende tot goed. Er worden kritiekpunten genoemd maar ook complimenten aan OPTA gegeven. De kritiek van met name KPN heeft in de eerste plaats betrekking op responsiviteit ('iets doen met de KPN-inbreng'). Dit is hierboven meegenomen. Verder hebben KPN en de meeste andere partijen kritiek op de zorgvuldigheid en tijdigheid bij het bepalen van collocatietarieven. Voor KPN betreft dit met name de eenmalige tarieven voor collocatieruimtes en de voortdurende onduidelijkheid over de opbouw van dit tarief. Voor de andere partijen betreft de kritiek vooral de voortdurende onzekerheid over de (uiteindelijke) collocatietarieven (huurprijs per jaar). Deze kritiek betreft vooral de EDC-procedures en de termijnen bij de Rechtbank Rotterdam. Dit is meegenomen in het dossier wholesale tariefregulering. Ook toezichthouders in andere benchmarklanden hebben zich moeten buigen over collocatie-issues, zowel tarieven als operationele issues.

Bovenstaande kritiek wordt door marktpartijen ook gekoppeld aan transparantie en explicietheid. Op basis van de opmerkingen over met name collocatietarieven, oordelen de onderzoekers ook op dit criterium: voldoende tot goed.

De concurrenten hebben ook kritiek op het niet eerder oppakken van de SLA ordering en levering. Hier wijzen de onderzoekers op de keuze van OPTA om, vooruitlopend op de formele bevoegdheid, niet pro-actief de samenwerking met de markt te zoeken om te werken aan een SLA. Dit had voor deze dynamische markt belangrijk kunnen zijn. Bij de beoordeling van de RA ULL (juni 2001) koos OPTA wél een dergelijke proactieve benadering. In relatie tot tijdigheid wijzen de onderzoekers op het door OPTA vroeg oppakken en permanent opvolgen van de ontbundeling van het aansluitnet (o.a. richtsnoeren uit 1999). Dat line sharing in Nederland relatief laat is geïntroduceerd, is niet in de eerste plaats toe schrijven aan OPTA. De Europese verordening is in Nederland relatief laat geïmplementeerd.

In relatie tot proportionaliteit ontstond in de interviews geen duidelijk beeld. Op basis van de desk research, interviews met marktpartijen, OPTA en andere stakeholders beoordelen de onderzoekers de proportionaliteit als voldoende tot goed. OPTA trachtte met meerdere instrumenten, licht en streng, KPN te bewegen om het aanbod te verbeteren. Zie bijvoorbeeld het intensieve overleg over de SLA en het opleggen van boetes in relatie tot non-discriminatie. Het is lastig te bepalen of OPTA eerder en vaker had moeten handhaven.

De rechtmatigheid van OPTA's interventies stond vooral ter discussie vóór de Europese verordening. Dit was grotendeels te wijten aan het wettelijk kader. Ná de Europese verordening, zijn de bezwaar- en beroepsprocedures vooral gericht op de inhoudelijke aspecten van de besluiten door OPTA. Binnen de kaders van dit dossieronderzoek liepen (en lopen) juridische trajecten over collocatietarieven en over bitstreamtoegang. Op dit laatste punt is OPTA door Rechtbank Rotterdam en het CBB in het ongelijk gesteld. De onduidelijkheid was te wijten aan de Europese verordening, waardoor dit probleem ook in andere landen speelde. Het is lastig af te wegen of OPTA, gegeven het grote belang dat KPN's concurrenten aan de zaak hechten, op een andere wijze had kunnen en moeten interveniëren. De juridische trajecten in relatie tot collocatietarieven maken deel uit van bredere beroepsprocedures in relatie tot EDC. Dit komt aan de orde in het dossier wholesale tariefregulering. Het oordeel van de onderzoekers op het criterium rechtmatigheid is voldoende tot goed.

5.2.2 Wholesale tariefregulering

Toelichting dossier

Alle aanbieders van telecommunicatie diensten (zowel vast als mobiel) zijn verplicht om hun netwerken aan elkaar te koppelen, de zogenaamde interconnectie, zodat elk telefoongesprek (van verschillende aanbieders) tot stand kan komen. OPTA heeft de taak de tarieven voor interconnectie van partijen met aanmerkelijke marktmacht te reguleren. Hierbij worden de tarieven vastgesteld op basis van kosten. In een interconnectiemodel, waarbij exploitanten van netwerken over en weer elkaars verkeer afleveren bij de aangeslotenen op het eigen netwerk, is sprake van hetgeen in het interconnectie jargon ‘terminating access’ wordt genoemd.²⁷ Voor de totstandkoming van tarieven voor terminating access wordt gebruikgemaakt van het BU-LRIC-model.

In tegenstelling tot terminating access is er bij bijzondere toegang sprake van een niet op voorhand vaststaand aantal diensten; bijzondere toegang kent in principe vele mogelijke verschijningsvormen. Synoniem met het begrip bijzondere toegang is het begrip ‘originating access’. Voor tarieven voor originating access gaat OPTA uit van het EDC-model. Voor de terminating access, waar een telecommunicatieaanbieder in zijn dienstverlening aan de klant is aangewezen op medewerking van een concurrent, heeft OPTA gekozen voor de lage BU-LRIC-tarieven. Voor originating access heeft OPTA gekozen voor de hogere tarieven van EDC vanuit de gedachte dat voor bijzondere toegang concurrentie op het niveau van het netwerk mogelijk is en te lage tarieven een negatieve prikkel geven ten aanzien van concurrentie en innovatie.

In het dossier wholesale tariefregulering is de aandacht gericht op de totstandkoming van de richtsnoeren ‘Tariefregulering interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten’ en de jaarlijkse goedkeuring van tarieven voor terminating access en originating access via respectievelijk de BU-LRIC-systematiek en de EDC-systematiek.

Bevindingen

Over de totstandkoming van de richtsnoeren ‘Tariefregulering interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten’ zijn marktpartijen in het algemeen tevreden. Alhoewel marktpartijen verschillende belangen – KPN wil hoge vergoedingen voor haar diensten, concurrenten willen weinig voor deze diensten betalen – en dus verschillende standpunten hebben, is het gehele proces van totstandkoming van de richtsnoeren zonder problemen verlopen. In de aanloop van de consultatie voorafgaand aan de richtsnoeren, heeft OPTA reeds met diverse marktpartijen gesproken, in bijzonder met KPN. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid een gunstig effect gehad op de totstandkoming van de richtsnoeren.

Ook de totstandkoming van het BU-LRIC-model is zonder noemenswaardige incidenten verlopen. Dankzij de actieve betrokkenheid van marktpartijen in de Industry Group zijn reacties en commentaren van marktpartijen reeds tijdens de bouw van het model bekend geworden. Punt van kritiek van marktpartijen was de intransparantie van de onderdelen van het model. Enerzijds waren sommige gegevens en berekenmethoden niet toegankelijk. Aangezien het hier (berekeningen met) bedrijfsvertrouwelijke gegevens betrof, lijkt enige terughoudendheid gepast.

²⁷ Een gerelateerde term is ‘call termination’.

Anderzijds kon het model enkel ten kantore van OPTA worden ingezien; het maken van kopieën van het model of printjes van de resultaten was niet toegestaan. De oorzaak hiervan betrof het intellectueel eigendom van de ingehuurd consultant, die het model heeft gebouwd.

Bij de jaarlijkse goedkeuring van tarieven kan bijna automatisch bezwaar van concurrenten van KPN worden verwacht. Gezien de tegenstrijdige belangen van KPN en diens concurrenten ten aanzien van de hoogte van de te hanteren tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang, verbaast dit niet. Bij de goedkeuring van de tarieven voor terminating access voor 2001 (BU-LRIC-I) zijn er geen bezwaren van marktpartijen gekomen. Aangezien over de uitgangspunten voor de berekening van deze tarieven tijdens de totstandkoming van het BU-LRIC-model uitgebreid is gesproken, is dit niet vreemd. Over de tarieven voor originating access die dat jaar zijn vastgesteld (EDC-IV) zijn wel vele bezwaren ingediend.

Het belangrijkste geschil voor de wholesale tariefregulering heeft zich voorgedaan in 2003 bij de goedkeuring van de tarieven voor 2003/2004 (BU-LRIC-III/EDC VI). Ondanks de vele correspondentie tussen OPTA en KPN is er geen overeenstemming ontstaan over de te hanteren tarieven en heeft OPTA haar goedkeuring onthouden.

Dit heeft geleid tot bezwaar van KPN. Tevens heeft KPN een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend bij de rechter. Zowel het bezwaar als het verzoek zijn afgewezen, het beroep loopt nog. Aangezien KPN zich aanvankelijk niets aantrok van de onthouding van de goedkeuring door OPTA, heeft OPTA in deze zaak een last onder dwangsom opgelegd.

Om herhaling van de problemen van het voorgaande jaar te voorkomen is OPTA voor de tarieven van 2004/2005 in overleg getreden met KPN. Het resultaat van het overleg tussen KPN en OPTA was overeenstemming over de te hanteren tarieven voor de periode 2004/2005. Marktpartijen hebben aangegeven dat zij niet blij zijn met de handelswijze van OPTA en liever in een vroegtijdig stadium waren betrokken bij het proces. Aan de andere kant erkennen een flink aantal marktpartijen ook dat zekerheid ten aanzien van de gecreëerde tarieven van zeer groot belang is.

Conclusies

De responsiviteit van OPTA voor de wholesale tariefregulering wordt gekenmerkt als voldoende. Er zijn diverse mogelijkheden voor marktpartijen om hun mening te kunnen geven. De klachten van marktpartijen dat er weliswaar een formele mogelijkheid tot het geven van een mening is, maar dat deze mening niet wordt meegenomen in de besluitvorming van OPTA, kunnen onderzoekers niet volledig delen. Weliswaar hebben de reacties van marktpartijen op het consultatiedocument 'Tariefregulering voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten' niet geleid tot een wijziging van het standpunt van OPTA ten aanzien van de keuze voor BU-LRIC/EDC, maar dit betekent niet dat de reacties van marktpartijen niet in overweging zijn genomen. Ten aanzien van de besprekingen tussen OPTA en KPN inzake de tarieven voor 2004/2005 overwegen onderzoekers dat alhoewel een uitgebreide consultatie in aanloop naar de besprekingen met KPN naar onze mening niet had hoeven te worden verwacht, informeel contact met de markt naar onze mening mogelijk niet zou hebben misstaan. Het feit dat bij aanvang nog niet duidelijk was of er een overeenstemming met KPN mogelijk was, zou niet in de weg moeten staan aan het informeren van andere marktpartijen en het bieden van de mogelijkheid om hun standpunten naar voren te brengen.

Op transparantie scoort OPTA voldoende. Weliswaar is de inzichtelijkheid van marktpartijen in de gehanteerde modellen niet perfect, maar de vraag is of deze inzichtelijkheid wel kan worden gegeven in verband met de gebruikte bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Over het gebrek aan inzichtelijkheid van marktpartijen in de details van het EDC-model wordt opgemerkt dat het een kostentoerekeningsmodel van een speler op de markt betreft. Alhoewel dit model van groot belang is voor de totstandkoming van tarieven voor originating access, zou het concurrenten van KPN ook meer inzicht kunnen geven in de werkwijze van KPN. Of er negatieve implicaties verbonden zijn aan een grotere inzichtelijkheid van concurrenten van KPN in het EDC-model, is niet goed te beoordelen. De onmogelijkheid voor klankbordgroepleden om van het BU-LRIC-model een kopie ter beschikking te krijgen was echter niet ingegeven door de bedrijfsvertrouwelijke aard van de gebruikte gegevens, maar door het intellectueel eigendom van de ingehuurde consultant. Naar de mening van de onderzoekers had de transparantie van het proces rondom de bouw van het BU-LRIC-model beter kunnen worden geregeld indien bijtijds de problemen ten aanzien van het intellectuele eigendomsrecht van NERA waren geregeld.

De consistentie van het handelen van OPTA kan moeilijk worden gekwalificeerd. De kernvraag is of de aanpassing van het BU-LRIC-III-model terzake van de 'diversity factor voor switching' inderdaad een correctie van een dubbeltelling in het model is. Indien dit niet het geval is, kan er worden gesproken van een aanpassing van de uitgangspunten van het BU-LRIC-model en is er sprake van inconsistentie. Indien de bijstelling inderdaad kan worden gerechtvaardigd door een dubbeltelling, dan kan correctie van deze dubbeltelling juist worden beschouwd als consistent in de zin dat het gecorrigeerde model meer in lijn ligt met de uitgangspunten van het BU-LRIC-model dan de voorgaande modellen. Aangezien KPN haar bezwaar inzake BULRIC-III heeft ingetrokken, kan op dit punt geen uitspraak worden gedaan.

De zorgvuldigheid is van essentieel belang bij de vaststelling van tarieven, aangezien foutieve tarieven kunnen leiden tot sterke benadeling van KPN of van de concurrenten van KPN. Ten aanzien van de zorgvuldigheid kan worden opgemerkt dat er ruimte voor verbetering is. Zo kan worden overwogen om extra waarborgen in te bouwen om verschrijvingen te voorkomen. Het aantal incidenten is echter beperkt. Als gekeken wordt naar de tijdigheid blijkt dat vooral het beslissen op bezwaar lang op zich laat wachten, zoals door de Rechtbank Rotterdam aangegeven. Het handelen van OPTA op het gebied van de zorgvuldigheid en tijdigheid kwalificeren we als matig tot voldoende.

De redelijkheid van OPTA in het dossier wholesale tariefregulering wordt gekwalificeerd als goed. Door de differentiatie van de tariefberekeningsmodellen voor terminating access en originating access wordt recht gedaan aan de verschillende belangen in de markt. Het besluit van OPTA om met KPN in overleg te treden over de tarieven voor 2004/2005 heeft geleid tot kritiek uit de markt ten aanzien van de responsiviteit van OPTA, maar met de gerealiseerde uitkomsten kon de markt leven. De internationale vergelijking van enkele wholesale tarieven geeft aan dat Nederland rondom of onder de gemiddelde Europese tarieven liggen.

Over de proportionaliteit van het handelen van OPTA zijn geen significante bezwaren ingebracht door marktpartijen. Ook de onderzoekers achten het aangebrachte onderscheid tussen de tarieven voor terminating access en originating access proportioneel. Het enige bezwaar dat door marktpartijen is gemaakt, de eis van reciprociteit voor FTA-tarieven, kan niet worden gekwalificeerd als disproportioneel handelen van OPTA.

Tegen deze reciprociteit kunnen partijen immers bezwaar aantekenen indien kan worden aangetoond dat de betreffende marktpartij, indien die efficiënt werkt, op een hoger tarief uitkomt. Per saldo wordt de proportionaliteit van OPTA door ons als goed gekwalificeerd.

De kwalificatie van de rechtmatigheid van het handelen van OPTA kwalificeren wij als matig. Deze kwalificatie is in sterke mate het gevolg van de overschrijding van bevoegdheid bij het vaststellen van MTA-tarieven een rol. Alhoewel OPTA erkende dat er een lacune was en deze wilde opvullen, bleek de gekozen weg een onjuiste. De rechter heeft dan ook geoordeeld dat het handelen van OPTA onrechtmatig was.

De tarieven voor call-termination worden bepaald aan de hand van het BU-LRIC-model. Een vergelijking van de tarieven voor call-termination in Nederland met vergelijkbare tarieven in het buitenland laat zien dat de tarieven voor 2003 in Nederland ongeveer op of boven het Europees gemiddelde ligt. Als 'double transit' wordt meegenomen liggen de Nederlandse tarieven gemiddelde genomen enigszins onder het Europese gemiddelde bevinden. Belangrijker is te constateren dat de Europese tarieven de afgelopen jaren sterk zijn gedaald, terwijl de tarieven in Nederland een veel minder sterke daling hebben laten zien.

De tarieven voor volledig of gedeeld ontbundelde aansluitlijnen vallen onder de EDC-systematiek. Een vergelijking van deze tarieven tussen Nederland en de EU laat zien dat de Nederlandse tarieven aanzienlijk lager liggen dan de gemiddelde tarieven in de EU.

5.2.3 Eindgebruikerstarieven

Toelichting dossier

OPTA heeft als taak het beoordelen van eindgebruikers(- en interconnectie)tarieven. Voor eindgebruikerstarieven geldt dat een partij met aanmerkelijke marktmacht (AMM) op grond van artikel 35 van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie kostengeoriënteerde eindgebruikerstarieven dient te voeren voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk en de vaste openbare telefoondienst. OPTA beoordeelt hiertoe voorstellen tot invoering van tarieven en wijzigingen van bestaande tarieven van KPN op kostenoriëntatie. Op basis van artikel 36 en 38 dient OPTA wijzigingen van tarieven (tariefvoorstellen en kortingsregelingen) van een partij met aanmerkelijke marktmacht goed- of af te keuren. Daarnaast beoordeelt OPTA jaarlijks achteraf of de eindgebruikerstarieven van KPN, als partij met AMM op de markt voor vaste telefonie, voldoende kostengeoriënteerd zijn geweest.

Een belangrijke taak van OPTA is het beoordelen van de bovengrens en ondergrens van de eindgebruikerstarieven van vaste openbare telefonie op kostenoriëntatie. In deze evaluatie heeft de ontwikkeling van en aanpassingen aan het instrumentarium van OPTA ter beoordeling van deze grenzen centraal gestaan. Het betreft meer concreet de introductie van tariefregulering ter beoordeling van de bovengrens voor de periode 2002-2006, de formalisering van de price squeeze-toets en mogelijke aanpassingen aan deze toets en het kortingenkader. Een price squeeze, of beter gezegd een margin squeeze of prijsklem, doet zich voor als de marge tussen de tarieven van telefoondienst voor eindgebruikers en de bij deze dienst behorende interconnectietarieven van KPN zodanig klein zijn dat (efficiënte) alternatieve dienstenaanbieders niet in staat zijn om hun eigen telefoondienst rendabel aan te bieden. De price squeeze-toets is een instrument om een prijsklem te voorkomen. Het kortingenkader is een instrument om te beoordelen of kortingen van een partij met aanmerkelijke marktmacht niet te laag en daarmee anticompetitieve eindgebruikerstarieven vraagt.

In deze paragraaf zijn onze opvattingen over de dossiers bovengrensregulering en ondergrensregulering niet uitgesplitst. De omvang van het commentaar op het dossier bovengrensregulering is van beperkte omvang en de belangrijkste bevindingen bij en conclusies over dit dossier komen bovendien vaak terug bij het dossier ondergrensregulering.

Bevindingen

Het belangrijkste punt van discussie gedurende de afgelopen evaluatieperiode is de vraag of de geformaliseerde price squeeze-toets, zoals sinds 2001 vastgelegd, en het kortingenkader aangepast dient te worden. Enerzijds staat centraal of het instrumentarium een afdoende weerspiegeling geeft en een oplossing biedt van de mate waarin alternatieve aanbieders in de praktijk met een margin squeeze worden geconfronteerd. Anderzijds staat centraal of het instrumentarium aangepast dient te worden of KPN meer mogelijkheden te bieden om kortingen te geven en tariefpakketten aan te kunnen bieden.

Gedurende de consultatie over de formalisering van de price squeeze-toets en de consultatie om mogelijk te komen tot een aanpassing van de beoordeling van de ondergrens van de eindgebruikerstarieven hebben alternatieve marktpartijen OPTA duidelijk kunnen maken dat er een discrepantie bestaat tussen de margin squeeze onder de bestaande price squeeze-toets en de squeeze waarmee alternatieve aanbieders in de praktijk worden geconfronteerd.

In een dossier waarin OPTA op basis van inzichten dient te komen tot een formalisering en mogelijk aanpassing van het instrumentarium voor de beoordeling van de eindgebruikerstarieven op kostenoriëntatie is het onvermijdelijk dat marktpartijen kritiek leveren op OPTA. Immers, de belangen van de zittende marktpartij en de alternatieve aanbieders staan vaak diametraal tegenover elkaar. De meningen en oordelen van marktpartijen over OPTA zijn hierdoor *inhoudelijk* niet altijd positief en gelijk. Het belang van de meningen en oordelen van marktpartijen over het functioneren van OPTA *op procedureel gebied* dient volgens ons dan ook zwaarder gewogen te worden.

De marktpartijen beoordelen OPTA matig tot goed responsief op het dossier eindgebruikerstarieven. Zij stellen dat OPTA goed responsief is ten aanzien van het creëren van mogelijkheden tot inspraak (zie ook zorgvuldigheid), maar veel minder responsief is (matig tot voldoende) als het gaat om het meenemen van hun commentaar in de besluitvorming.

Een algemeen beeld over de transparantie en expliciteit is dat OPTA een voldoende krijgt, alhoewel er een aantal situaties waren waar OPTA transparanter en meer expliciet had dienen te zijn (onduidelijke relatie tussen maatregelen op wholesale niveau en veiligheidsplafonds en het gehele proces rond de totstandkoming van de afspraken van OPTA met KPN, procedure rond Block of Time pilot en het meer expliciet maken van de reactie van OPTA op het individuele commentaar marktpartijen tijdens consultaties).

Op consistentie en voorspelbaarheid scoren marktpartijen OPTA van voldoende tot goed en stellen zij dat OPTA goed voorspelbaar is.

Marktpartijen beoordelen OPTA ten aanzien van zorgvuldigheid en tijdigheid matig tot voldoende door met name te wijzen op de in hun ogen onzorgvuldigheden bij beschouwen van de impact van besluiten (garanties en naleving van wholesale maatregelen en effecten van vergroten kortingsruimte tijdens Block of Time). Het optreden van OPTA wordt over de gehele linie als redelijk beschouwd, alhoewel enkele marktpartijen het onredelijk vinden dat de squeeze problematiek tot op heden niet verholpen kan worden.

Alle geïnterviewde vaste operators stellen dat OPTA niet tijdig een beslissing heeft genomen over een definitieve wijziging in het instrumentarium voor de beoordeling van de ondergrens van de eindgebruikerstarieven. OPTA heeft volgens marktpartijen op de implementatie van het nieuwe kader en de marktanalyses met als gevolg dat (mogelijke) wijzigingen in de prijs squeeze-toets en het kortingenkader al twee jaar uitblijven en naar verwachting nog een jaar lang zullen uitblijven. Hierdoor is er volgens hen al een geruime tijd een vacuüm op dit dossier; alternatieve operators stellen dat zij nog steeds geconfronteerd worden met een squeeze terwijl KPN stelt dat het huidige instrumentarium hen belemmert in de mogelijkheden om tariefinnovaties, zoals bundels en pakketten, toe te passen.

Over proportionaliteit op de dossiers bovengrens- en ondergrensregulering zijn marktpartijen verdeeld.

De rechtmatigheid kwalificeren marktpartijen als goed.

Conclusies

Wij kwalificeren de wijze waarop OPTA invulling heeft gegeven aan haar wettelijke taken en gebruik heeft gemaakt van haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden op het terrein van eindgebruikerstarieven als voldoende tot goed.

OPTA is naar ons oordeel voldoende responsief geweest gedurende de evaluatieperiode. Partijen zijn procedureel consequent en op goede wijze betrokken bij de consultaties voor de richtsnoeren price squeeze, ITTZ en ondergrensregulering.

Wij oordelen dat OPTA op het terrein van transparantie en expliciteit een voldoende krijgt. OPTA laat in zijn algemeenheid zien hoe zij haar vrijheidsgraden invult en is aldus voldoende transparant. Naar de mening van de onderzoekers mag OPTA wat vaker meer expliciet zijn in de motivering van besluiten. In de nota van bevindingen (ondergrensregulering), de richtsnoeren (price squeeze) en in aanvullende documentatie worden expliciet de reacties van marktpartijen opgenomen, maar worden naar onze mening de overwegingen van OPTA om al dan niet wat met de individuele reacties en zienswijzen te doen niet volledig voor alle reacties van marktpartijen duidelijk op schrift gesteld. Een terugkerend kritiekpunt en reactie van marktpartijen tijdens de consultaties is om in het kader van de aanpassing van de price squeeze-toets het begrip kostenoriëntatie niet van toepassing te laten zijn op KPN maar op alternatieve aanbieders bij de prijs squeeze-toets (rekening te houden met de kosten van andere partijen in plaats van KPN). OPTA heeft meerdere keren geconstateerd dat het begrip kostenoriëntatie onvoldoende ruimte biedt om de kosten van een alternatieve operator mee te nemen in de prijs squeeze-toets en het kortingenkader. Echter, naar onze mening had OPTA in de richtsnoeren prijs squeeze en de nota van bevindingen ten aanzien van de ondergrensregulering op de reacties van marktpartijen telkens expliciet en uitvoerig dienen te motiveren dat binnen het wettelijk kader geen juridische mogelijkheden bestaan en er geen economische rechtvaardiging is voor een alternatieve interpretatie van het begrip kostenoriëntatie. Een dergelijke aanpak had naar onze mening enigszins meer acceptatie, op zijn minst in de beeldvorming, bij marktpartijen gevonden.

Ten aanzien van de zorgvuldigheid en tijdigheid van OPTA willen wij het handelen van OPTA als voldoende kwalificeren. OPTA heeft in het dossier eindgebruikerstarieven steeds zorgvuldig gehandeld maar had in een aantal situaties zorgvuldiger dienen te zijn. In de Block of Time pilot had OPTA naar onze mening alternatieve aanbieders eerder dienen te betrekken bij het proces.

Daarnaast, maar gerelateerd aan het vorige punt, had OPTA zorgvuldiger dienen te zijn bij het voornemen om KPN meer vrijheid te geven om kortingen te geven. Volgens ons had OPTA zich eerder dienen te vergewissen wat de consequenties zouden zijn van het toelaten van de verruimingsmogelijkheden op de mate waarin alternatieve aanbieders een margin squeeze ondervinden. Uiteindelijk is OPTA teruggekomen van het voornemen en is er materieel niets veranderd.

Een interessante vraag in het dossier eindgebruikersdiensten is uiteindelijk of OPTA correct heeft gehandeld ten aanzien van een belangrijke kritiekpunt van een aantal marktpartijen, namelijk het niet constateren van het bestaan van een discrepantie van de margin squeeze onder de bestaande prijs squeeze-toets en de squeeze waarmee alternatieve aanbieders in de praktijk worden geconfronteerd. Naar onze mening kunnen wij hier geen goede uitspraak over doen vanwege het ontbreken van inzicht in het moment waarop OPTA deze discrepantie constateerde. Onze indruk is echter dat OPTA al voortijdig op de hoogte was van deze mogelijke squeeze bij alternatieve aanbieders zodat deze kritiek van een aantal marktpartijen niet correct is.

Een andere vraag is of OPTA de juiste beslissing heeft genomen door een definitieve wijziging in het instrumentarium voor de beoordeling van de ondergrens van de eindgebruikstarieven uit te stellen tot na de implementatie van het nieuwe kader en de marktanalyses. Het gevolg is dat (mogelijke) wijzigingen in de prijs squeeze-toets en het kortingenkader al een geruime tijd uitblijven en voorlopig niet zullen plaatsvinden. Dit beïnvloedt alternatieve marktpartijen naar eigen zeggen in het effectief concurreren met KPN en KPN in het introduceren van tariefinnovaties die in het buitenland al geruime tijd ontstaan. Naar onze mening is het moeilijk om te beoordelen of OPTA had dienen te werken aan een wijziging van het instrumentarium voordat het nieuwe kader geïmplementeerd was. Een vergelijking met de huidige situatie is niet mogelijk om de reden dat OPTA hier niet voor gekozen heeft. Wij kunnen geen uitspraak doen over de juistheid van de beslissing tot uitstel.

Ten slotte achten de onderzoekers het opvallend dat tijdens de consultatie ITTZ, of eventueel afzonderlijk, geen expliciete vragen in het consultatiedocument zijn gesteld aan marktpartijen over wat zij vinden van de wijze waarop OPTA de regulering van de eindgebruikstarieven voor vaste telefonie in de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2006 zou moeten invullen. In de nota van bevindingen wordt, vooruitlopend op het nieuwe vastgestelde kader, gesteld dat wanneer op korte termijn de belangrijkste problemen ten aanzien van groothandelsdiensten worden opgelost, een veiligheidsplafond kan volstaan voor de verkeersdiensten vallend onder de price cap. Over de bovengrensregulering van de eindgebruikstarieven voor vaste telefonie in de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2006 heeft inhoudelijk geen consultatie plaatsgevonden. Naar onze mening was het beter geweest hier wel aandacht aan te besteden tijdens de consultatie ITTZ of een afzonderlijke consultatie. Overigens hebben marktpartijen hier procedureel en inhoudelijk geen commentaar over gegeven zodat het materieel niet van belang is.

5.2.4 Nummerportabiliteit

Toelichting dossier

Nummerportabiliteit betreft het meenemen van een telefoonnummer door de eindgebruiker van de ene telecomaandbieder naar een andere aanbieder. Aanbieders zijn verplicht nummerportabiliteit mogelijk te maken. De introductie van nummerportabiliteit heeft een aantal problemen met zich meegebracht, vooral met betrekking tot de mobiele markt. Tussen 1999 en 2001 is de facilitering en het gebruik van nummerportabiliteit op gang gekomen.

In het dossier is aandacht besteed aan het intrekken van de last onder dwangsom (2001), de beleidsregels (2001), aanpassingen in de rapportageplicht (met name in 2001) en de herziene beleidsregels (2003). Er is tevens aandacht voor het besluit van OPTA in het geschil tussen PLEX en KPN (2002) en voor de tarieven die KPN rekent (aan andere aanbieders) voor medewerking aan nummerportabiliteit.

Bevindingen

Alle partijen achten het belangrijk en positief dat OPTA in 2001 besloot tot het intrekken van de last onder dwangsom en de overstap op een lichter instrument: beleidsregels in combinatie met een rapportageplicht. Dit speelt voor stakeholders en onderzoekers een grote rol bij de beoordeling van het optreden van OPTA in dit dossier. Het leidt dan ook tot relatief veel consensus over het optreden van OPTA.

De waardering voor de overstap van een last onder dwangsom naar een lichter instrument vertaalt zich onder andere in het oordeel op responsiviteit. De overstap wordt gezien als responsief naar de inspanningen, prestaties en belangen van marktpartijen. Bij de rapportageplicht is rekening gehouden met de praktijk en mogelijkheden van mobiele operators. In relatie tot responsiviteit wordt ook enkele malen het uitstel van inwerkingtreding van de herziene beleidsregels genoemd (2003). De onderzoekers wijzen hierbij op het initiële voorstel van OPTA om de stevig herziene beleidsregels al na één maand in werking te laten treden. Dit lijkt relatief snel. Uiteindelijk werd dit zeven maanden.

In relatie tot met name zorgvuldigheid uiten bijna alle marktpartijen kritiek op het proces om te komen tot herziening van de beleidsregels.

Een eerste belangrijk punt waar stakeholders over van mening verschillen, zijn de KPN-tarieven voor nummerportabiliteit (kritiek van de meeste andere partijen). De verschillende belangen zijn evident. Het punt komt hieronder aan de orde, inclusief overwegingen en oordelen van de onderzoekers. Dit betreft meerdere evaluatiecriteria.

In relatie tot de herziening van de beleidsregels bestaat wél consensus over het proces maar niet over de inhoud. Het standpunt van KPN in het contract-issue, en het belang voor KPN, lijkt deels ingegeven door de positie van KPN als grootste mobiele operator. Hierdoor heeft KPN een relatief klein belang om mee te werken aan nummerportabiliteit. T-Mobile deelt in grote lijnen het standpunt van KPN. Opvallend is dat de één na grootste partij, Vodafone, niet de zijde van KPN koos.

In de Plex-case heeft KPN kritiek op de inhoud van OPTA's besluit. Plex is een kleine aanbieder van telefonie die KPN verzocht om met een goedkope faxprocedure mee te werken aan nummerportabiliteit, buiten het door KPN en anderen ontwikkelde COIN-systeem om, zonder lid te worden van de Stichting COIN. Dit komt hieronder uitgebreid aan de orde, in relatie tot meerdere criteria.

Conclusies

De twee belangrijkste kritiekpunten in relatie tot responsiviteit zijn de behandeling van de Plex-case (kritiek van KPN) en de KPN-tarieven voor nummerportabiliteit (kritiek van de meeste andere partijen). De onderzoekers wijzen op de zorgvuldige stappen van OPTA in de Plex-case (zie hieronder) en de duidelijke motivatie om de KPN-argumenten niet over te nemen (zie hieronder). De kritiek op de KPN-tarieven voor nummerportabiliteit is meerdere jaren (tarief rondes) geuit. Hierbij zijn argumenten en benchmarks aangedragen die hadden kunnen leiden tot nader, diepgaander onderzoek naar de relevante kosten en de hierop gebaseerde tarieven. Uit de benchmark blijkt dat de NP-tarieven die KPN aan concurrenten rekent, duidelijk op een hoog niveau liggen. In enkele benchmarklanden heeft de toezichthouder, na zich (verder) te verdiepen in de relevante processen en kosten, besloten tot een verlaging van de betreffende tarieven. Hoge NP-tarieven verhogen de overstapkosten c.q. de acquisitiekosten om klanten bij KPN los te weken. Het oordeel van de onderzoekers op het criterium responsiviteit is voldoende tot goed.

Transparantie en expliciteit wordt gezien als voldoende tot goed, waarbij KPN iets kritischer is dan andere partijen. Voor KPN zijn OPTA's doelstellingen, afwegingen en besluiten in de Plex-case niet geheel transparant en expliciet. De onderzoekers achten de transparantie en expliciteit in deze case wel voldoende. De meeste concurrenten van KPN plaatsen één kanttekening bij dit criterium.

Zij achten niet geheel transparant welke kosten, in welke mate, om welke redenen in de berekening zijn meegenomen. Dit punt is onderdeel van de beroepszaken in het kader van de EDC-ronde 2003 (en de jaren ervoor). Zie in dit verband de recente uitspraak van Rechtbank Rotterdam (23 december 2004). Het oordeel van de onderzoekers luidt voldoende tot goed.

Consistentie en voorspelbaarheid wordt door alle partijen beoordeeld als voldoende tot goed. De overstap van de last onder dwangsom op beleidsregels (en rapportageplicht) werd gezien als voorspelbaar want in lijn met de prestaties van de betrokken partijen. De kritiek van KPN richt zich op de stevige aanpassing van de beleidsregels in 2003. Deze aanpassing en met name de bepaling over de verhouding tussen contracten met eindgebruikers en de plicht om mee te werken aan nummerportering, werd gezien als niet consistent en niet voorspelbaar. Het wettelijk kader was immers niet gewijzigd en volgens KPN gaven ook de marktontwikkelingen onvoldoende aanleiding tot alle stevige aanpassingen van de beleidsregels. De onderzoekers achten deze kritiek deels terecht maar wijzen in dit verband op de gesprekken die najaar 2002 hebben plaatsgevonden tussen OPTA en KPN (en andere operators). Het oordeel van de onderzoekers luidt voldoende tot goed.

Het oordeel van marktpartijen op het criterium zorgvuldigheid en tijdigheid is gebaseerd op het algemene beeld ('goed') en de herziening van de beleidsregels ('voldoende'). Dit laatste punt weegt voor veel partijen zwaar. Gezien de aard van de herziening had het proces zorgvuldiger gekund. Dit betreft ook de keuze voor beleidsregels (waartegen geen beroep mogelijk is) en de onduidelijkheid die ontstond tijdens de bezwaar- en beroepsprocedures.

Mobiele operators dienden de nieuwe processen op orde te brengen (administratieve procedures, checks op contractperiodes, voorlichting aan consumenten etc.) en rekening te houden met het terugstappen op de 'oude' procedures. De onderzoekers komen tot het oordeel voldoende.

De kritiek van bijna alle marktpartijen op het niet organiseren van een uitgebreide consultatie wordt door de onderzoekers vooral geplaatst onder het criterium proportionaliteit. Opgemerkt dient te worden dat OPTA bij het herzien van de beleidsregels niet formeel verplicht was om een uitgebreide consultatie te organiseren (in plaats van een of meerdere rondes met gesprekken) en dat er geen formele vormvereisten voor een consultatie zijn. OPTA is tijdens de gesprekken ingegaan op de (mogelijke) consequenties van de herziening. Echter, OPTA had wel de mogelijkheid om meer uitgebreid en meer formeel te consulteren, bijvoorbeeld op basis van een uitgebreid consultatiedocument. Het oordeel van de onderzoekers luidt voldoende. Dit met name op basis van de overstap op beleidsregels en rapportageplicht (goed) en de herziening van de beleidsregels in 2003, zonder uitgebreide consultatie (matig tot voldoende).

De opvattingen ten aanzien van redelijkheid zijn samen te vatten als voldoende tot goed. KPN is het meest kritisch en verwijst ook hier naar de Plex-case en de herziening van de beleidsregels, met name het contract-issue. De onderzoekers achten het OPTA-besluit in de Plex-case niet als onredelijk. Het besluit van OPTA dient terecht de belangen van en de mogelijkheden voor kleine partijen. Het is lastig om te oordelen of de inhoudelijke opstelling van OPTA in het contract-issue redelijk is. Duidelijk is dat OPTA trachtte om de 'uitholling' van de plicht tot nummerportabiliteit te voorkomen, in het belang van eindgebruikers en de meerderheid van de mobiele operators, op een moment dat de toename van het aantal porteringen stopte (zie de cijfers hierboven). De onderzoekers plaatsen de kritiek van KPN in relatie tot het contract-issue vooral onder het criterium rechtmatigheid (zie hieronder). Het oordeel van de onderzoekers op het criterium redelijkheid is voldoende tot goed.

Voor de rechtmatigheid is van belang dat in dit dossier, in de huidige evaluatieperiode, een beperkt aantal bezwaar- en beroepsprocedures is aangespannen. Van belang is het bezwaar tegen de herziene beleidsregels dat KPN november 2003 indiende bij OPTA (afgewezen), tegelijk met een verzoek tot schorsing bij de Rechtbank Rotterdam (toegewezen). Uiteindelijk oordeelden de Rechtbank Rotterdam én het CBB dat KPN en andere operators niet verplicht zijn om mee te werken aan nummerportering indien een eindgebruiker het contract nog niet heeft uitgediend. Opgemerkt moet worden dat T-Mobile het inhoudelijk grotendeels met KPN eens is, en dit standpunt heeft ingebracht in de procedures bij OPTA en CBB. Ook enkele stakeholders 'aan de zijlijn' voorspelden dat de beleidsregels niet in overeenstemming zijn met artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet. Telfort is een van de partijen die het standpunt van OPTA deelde. Het oordeel van de onderzoekers, matig, is gebaseerd op het bovenstaande.

Met enige voorzichtigheid en 'the benefit of hindsight' wijzen de onderzoekers ook op de onduidelijkheid die in de markt is ontstaan, en mogelijke alternatieven zoals het beperken van de herziening tot de onderdelen met een duidelijke wettelijke basis. In de tussentijd hadden DGTP en OPTA (sneller) kunnen werken aan verduidelijking van het wettelijk kader.

5.2.5 Nummeruitgifte- en beheer

Toelichting dossier

OPTA heeft de taak de Nederlandse nummerruimte en uitgifte van nummers te beheren op basis van door DGTP vastgelegde Nummerplannen. Naast de uitgifte van nummers, publiceren van een openbaar nummerregister, heeft OPTA ook taken met betrekking tot het gebruik dat van de nummers wordt gemaakt. Bij dit dossier gaat het vooral om het beheersproces waarbij alle betrokken partijen (van aanbieder tot consument) hebben belang bij een goed nummerbeheer en –beleid.

De evaluatie van het nummerdossier richt zich op een zevental, veelal van elkaar losstaande, deelonderwerpen, namelijk doelmatigheid van mobiele nummers, nummerhandel, afstemming OPTA en STIC, aankiesbaarheid, masscalling- en medianummers, systemen voor beheer en de schaarsterapportages aan EZ/DGTP. Over het algemeen hebben deze deelonderwerpen niet geleid tot grote verdeeldheid tussen de betrokken partijen. Vanuit de marktpartijen is de meeste aandacht uitgegaan naar de deelonderwerpen doelmatigheid van mobiele nummers, de situatie rondom STIC en de aankiesbaarheidsproblematiek.

Bevindingen

Verschil van meningen tussen OPTA en marktpartijen met betrekking tot nummeruitgifte en -beheer hebben vooral betrekking op afwijzingen van nummeraansvragen en beschikkingen die worden genomen ten behoeve van de naleving van wettelijke verplichtingen ten aanzien van nummergebruik. Er wordt regelmatig bezwaar of beroep aangetekend door marktpartijen. Maar over het algemeen hebben marktpartijen vermeld geen grote problemen te ondervinden bij nummeraansvragen en toezicht door OPTA. Wel wordt aangegeven dat in een aantal gevallen de transparantie en onderbouwing van gestelde voorwaarden duidelijker had gekund.

Conclusies

Het handelen van OPTA met betrekking tot nummeruitgifte en –beheer kan als goed beoordeeld worden. De kwalificatie ‘goed’ geldt in meer of mindere mate voor alle zeven evaluatiecriteria: responsiviteit, transparantie en expliciteit, consistentie en voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en tijdigheid, redelijkheid, proportionaliteit en rechtmatigheid. Het wettelijk kader voor nummeruitgifte en –beheer en de feitelijk invulling door OPTA zijn vrij duidelijk. Over het belang van een goed toezicht op nummeruitgifte en beheer in het algemeen is geen discussie.

5.2.6 Kwaliteit dienstverlening post

Toelichting dossier

De evaluatie van het postdossier heeft zich gericht op de kwaliteit van de dienstverlening van TPG en met name de overkomstduur vallende onder de post concessie. TPG heeft de taak brieven tot en met 100 gram in 95% van de gevallen de volgende dag te bezorgen. OPTA heeft de taak te toetsen of de meetsystematiek gebruikt door TPG om de overkomstduur te meten deugdelijk is.

Mede op basis van extern onderzoek oordeelt OPTA over het jaar 2001 dat de toegepaste meetsystematiek niet deugdelijk is. In overleg met OPTA heeft TPG herhaaldelijk aanpassingen doorgevoerd, waaronder het meenemen van handgeschreven adressen, poststroom via postkantoren, eenlingbrievenbussen en postbussen in de meetsystematiek. Over de meeste punten wordt overeenstemming bereikt. De meetsystematiek wordt voor de jaren 2002 (inachtneming van enkele opmerkingen) en 2003 goedgekeurd. TPG voldoet in beide jaren aan de norm van 95%.

Bevindingen

De evaluatie richtte zich op de toepassing van de meetsystematiek door TPG voor postzendingen zoals aangeduid in het Besluit Algemene Richtlijnen Post (Barp). OPTA heeft het meetsysteem zoals toegelicht door TPG laten toetsen door een door OPTA ingehuurd extern bureau. Het externe bureau heeft geconcludeerd dat de meetsystematiek niet deugdelijk was in termen van representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit.

Naar aanleiding van deze bevinding heeft zich een intensief consultatie- en monitoringproces voltrokken, waarbij betrokken partijen over en weer toelichtingen hebben gevraagd en geboden op zowel de meetsystematiek als het hierin op adequate wijze meenemen van bepaalde specifieke poststromen, die van invloed kunnen zijn op de eindscore. TPG heeft het meetsysteem op basis van bevindingen aangepast dan wel via zogenaamde 'spotlight' onderzoeken voorzien in de behoefte van OPTA aan nadere informatie.

Over de laatste jaren van de evaluatieperiode heeft het meetsysteem van TPG, evenals de eindresultaten van de kwaliteitsmetingen volgens de in het Barp gestelde uitvoeringsnormen, geen aanleiding tot problemen gegeven.

Betrokken partijen (OPTA en TPG) verschillen niet van oordeel over de betrokkenheid van OPTA bij de toetsing van de deugdelijkheid van het meetsysteem, doch wel over de uitvoering hiervan. TPG is van oordeel dat een toetsing door de externe accountant zou moeten volstaan.

Volgens OPTA toetst de externe accountant alleen de juistheid van de toepassing van de bestaande meetsystematiek maar niet of de gehanteerde meetsystematiek wel juist en deugdelijk is.

TPG verschilt van mening over de mate van detail in de toetsing van het meetsysteem door OPTA en de mate van effect van de aanpassingen op de feitelijke metingen. OPTA verwijst hierbij naar het feit dat alleen door gerichte toetsing kan worden vastgesteld of het meetsysteem adequaat is en onduidelijk is wat de resultaten geweest zouden zijn zonder die aanpassingen.

TPG is niet gelukkig geweest met de persberichten met negatieve conclusies over het toegepaste meetsysteem. OPTA is van mening dat TPG over de negatieve bevindingen met betrekking tot de deugdelijkheid van het meetsysteem voortijdig op de hoogte is gesteld.

TPG heeft aanmerkingen op de kosten die de toetsing met zich mee heeft gebracht en de ervaring dat OPTA geen budgetbeperkingen heeft, terwijl de kosten door TPG gedragen worden. OPTA verwijst naar het feit dat de bijdrage door marktpartijen voor toezicht op een sector bij wet is vastgelegd. De genoemde bijdrage van TPG aan OPTA betreft het gehele posttoezicht en niet alleen het toezicht op de meetsystematiek.

Conclusies

OPTA heeft zich binnen haar bevoegdheden intensief ingezet om TPG aanpassingen door te laten voeren op de meetsystematiek voor het bepalen van de kwaliteitsnorm en OPTA heeft daarbij volgens de onderzoekers goed gehandeld met betrekking tot de criteria responsiviteit, transparantie, expliciteit, consistentie, voorspelbaarheid, en rechtmatigheid. Zorgvuldigheid, tijdigheid, redelijkheid en proportionaliteit worden als voldoende beoordeeld.

De proportionaliteit van de inspanningen van OPTA om de meetsystematiek op bepaalde punten aan te passen kan als juridisch adequaat gezien worden in het licht van de taak van OPTA om toezicht te houden op de wettelijk vastgestelde normen met betrekking tot universele dienstverlening. Echter opgemerkt kan worden dat vanuit een meer economisch perspectief de discussie over de meetsystematiek en de door TPG doorgevoerde aanpassingen geen zichtbaar significant effect heeft gehad op de feitelijke uitkomsten. Deze opmerkingen rond proportionaliteit kunnen ook gezien worden in een breder kader, namelijk dat een (meer expliciete) prioriteitsstelling van OPTA op relatief zwaarwegender dossiers met een hogere impact volgens de onderzoekers reden zou hebben kunnen zijn om dit specifieke dossier minder gedetailleerd en diepgaand aan te pakken.

5.3 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag op basis van ons onderzoek luidt als volgt: OPTA heeft haar wettelijke taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt voldoende tot goed vervuld en in het algemeen op een voldoende tot goede manier gebruikgemaakt van haar bevoegdheden.

Voor de onderbouwing van dit oordeel wordt verwezen naar het oordeel per criterium (zie 4.4) dat is gebaseerd op de conclusies en oordelen per dossier (zie 4.2).

Vergelijking met de eerste evaluatie

De voorgaande evaluatie in 2001 heeft een oordeel gevormd over de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Heeft OPTA haar wettelijke taken ten aanzien van telecommunicatie goed vervuld en op een juiste wijze gebruikgemaakt van haar bevoegdheden?
2. In hoeverre heeft dit bijgedragen aan het tot stand brengen van meer en betere marktwerking in de sector?

Het oordeel luidde dat OPTA haar wettelijke taken *goed en juist* heeft ingevuld en daarmee een goede bijdrage lijkt te hebben gehad aan de marktwerking in de sector.

De eerste onderzoeksvraag is vergelijkbaar met de onderzoeksvraag uit de huidige evaluatie, met dien verstande dat de sector post is toegevoegd. De tweede onderzoeksvraag is niet expliciet meegenomen in de huidige evaluatie.

Kort samengevat is het oordeel van de huidige evaluatie *voldoende tot goed*, terwijl het oordeel van de vorige evaluatie *goed* was (uitvoering wettelijke taken en gebruik van bevoegdheden). Voor een goede vergelijking van de beoordeling van de kwaliteit van het optreden en output van OPTA tussen de huidige en de vorige evaluatie zijn een aantal punten van belang.

Allereerst dient te worden benadrukt dat het functioneren van OPTA en het oordeel in de vorige en huidige evaluatie op een hoog niveau ligt, volgens stakeholders en onderzoekers.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat de verschillen tussen de oordelen in de vorige en huidige evaluatie klein zijn, op de individuele evaluatiecriteria en wat betreft het totaaloordeel. Het gaat met name om een lagere score op de criteria rechtmatigheid en zorgvuldigheid en tijdigheid, en een iets lagere score op enkele andere criteria.

Ten derde geldt dat in de huidige evaluatie een postdossier is opgenomen. Dit is echter niet significant van invloed op de wijziging in de totaalscore.

Ten vierde dient te worden gewezen op de verschillen in bestuurlijke en marktcomplexiteit. OPTA wijst in dit verband op veranderingen in het toezichtparadigma, waarbij in Europees verband is besloten tot een minder legalistische en meer economische benadering. Zie het nieuwe EU-kader en de nieuwe Telecommunicatiewet. Dit betekent niet alleen een nieuwe situatie maar tevens een voor OPTA en andere belanghebbenden lastige overgangperiode met de nodige onduidelijkheid, waar belanghebbenden vervolgens gebruik van trachten te maken. Denk aan het selectief verwijzen naar de oude of nieuwe kaders. Ten aanzien van marktcomplexiteit kan worden gewezen op de toegenomen marktdynamiek, de toename van het aantal spelers en de intensiteit van concurrentie. Overigens ontwikkelen marktpartijen ook de vaardigheden in tot onderhandelings-, toezichts- en juridische processen. Beargumenteerde kan worden dat de toegenomen marktcomplexiteit en de procesvaring van marktpartijen het werk van OPTA lastiger kunnen maken, of juist eenvoudiger, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om in relatie tot bepaalde markten lichtere instrumenten in te zetten, of door een meer professionele benadering van marktpartijen.

Tot slot dient te worden vermeld dat meerdere marktpartijen relatief openhartig waren over de insteek tijdens de vorige OPTA-evaluatie. Deze marktpartijen hebben tijdens de huidige evaluatie aangegeven dat zij bij de vorige evaluatie OPTA hebben willen ontzien, gegeven het feit dat OPTA nog niet zo lang bestond en daarom het voordeel van de twijfel verdiende. Ook een mogelijke integratie met de NMa speelde een rol bij de voorzichtige opstelling van marktpartijen. Bijna alle concurrenten van KPN zagen deze fusie namelijk als ongewenst. Inmiddels heeft OPTA zich als toezichthouder gevestigd en is de aanloopfase van een organisatie die van de grond af opgebouwd moet worden, achter de rug. Tijdens de huidige evaluatie hebben marktpartijen OPTA niet langer willen ontzien, en zijn zij naar hun mening opener geweest in hun kritiek op het functioneren van OPTA, vooral om bij te dragen aan discussies over verbeteringen in het toezicht.

5.4 OORDELEN PER EVALUATIECRITERIUM

5.4.1 Inleiding

De kwaliteit van het optreden en de output van OPTA is beoordeeld aan de hand van de criteria die hiervoor zijn toegelicht (zie 4.1).

Een aandachtspunt bij het vormen van de oordelen is de grote verscheidenheid in dossiers: in omvang (en OPTA-inspanningen), complexiteit en (commercieel) belang. Dit bleek tijdens de analyse van de feitelijke dossiers, de toelichting van OPTA en de gesprekken met stakeholders. Dit is in enkele gevallen relevant voor het bepalen van het overall oordeel per criterium. Indien 'over de dossiers heen' geen duidelijk beeld ontstond, is toegelicht waarom aan bepaalde dossiers meer gewicht is toegekend dan aan andere dossiers.

Een cruciaal achtergrondgegeven is dat OPTA in een spanningsveld opereert. De belangen van de betrokken marktpartijen (incumbent en overige marktpartijen, waaronder nieuwe toetreders) zijn bij de telecomdossiers veelal tegengesteld (dit geldt in mindere mate voor nummeruitgifte – en beheer). OPTA dient voortdurend een balans te vinden tussen de belangen van verschillende partijen, ook eindgebruikers, op de korte en lange termijn. Ook concurrenten van KPN verschillen op bepaalde punten van mening. Kritiek van marktpartijen over besluiten van OPTA is min of meer inherent aan het proces. Hoewel we zeker niet willen beweren dat de geventileerde kritiek hierdoor soms niet terecht zou kunnen zijn, is deze algehele achtergrond meegenomen in de afweging om tot een oordeel te komen met betrekking tot de evaluatiecriteria.

5.4.2 Responsiviteit

Definitie responsiviteit

Een (publieke) organisatie handelt responsief als zij zich regelmatig op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van haar doelgroep, om vervolgens iets met die meningen en behoeften te doen om de kwaliteit van het eigen optreden te verbeteren.

Oordeel responsiviteit

De responsiviteit wordt in het algemeen als voldoende tot goed beoordeeld.

Onderbouwing oordeel

Voor de dossiers nummerportabiliteit, nummeruitgifte en post is duidelijk consensus op dit oordeel.

In algemene zin hebben marktpartijen waardering voor het proces van consultatie en de mogelijkheid hun visie te kunnen geven. Dit komt naar voren in meerdere dossiers. Op de mate waarin OPTA luistert naar de reacties en visies van de marktpartijen bestaat wel kritiek, die veelal voortkomt uit het niet (volledig) tegemoet komen van OPTA aan de betreffende marktpartijen. Dit speelt in de dossiers ontbundeling van het aansluitnet, wholesale tariefregulering en de ondergrensregulering van eindgebruikerstarieven. Echter, de kritiek is vaak niet breed gedeeld (ontbundeling van het aansluitnet) of ligt zeer direct in het verlengde van deelbelangen (en het oordeel op het criterium redelijkheid).

5.4.3 Transparantie en expliciteit

Definitie transparantie en expliciteit

De wijze waarop OPTA haar vrijheidsgraden invult, moet voor betrokkenen helder en expliciet zijn. Helder moet zijn wanneer en op welke wijze OPTA bepaalde wettelijke bepalingen in de praktijk zal toepassen. Dit is van belang in het kader van de rechtszekerheid.

Oordeel transparantie en expliciteit

Het samenvattende oordeel met betrekking tot transparantie en expliciteit luidt voldoende tot goed.

Onderbouwing oordeel

Over het algemeen is OPTA duidelijk in de wijze waarop zij gebruikt maakt van de wettelijke bevoegdheden, op welke wijze wordt gehandeld binnen de wettelijke kaders, op basis van welke invulling van begrippen. Consultaties vergroten de transparantie.

De kritiek betreft met name de dossiers ondergrens- en bovengrensregulering van eindgebruikerstarieven. De onderzoekers zien in de kritiek op de transparantie van het proces en de inhoud (o.a. transparantie van EDC- en BU-LRIC-model) mogelijkheden om het optreden van OPTA te verbeteren. Aandachtspunten zijn verder de transparantie van de keuze voor een bepaald instrument (o.a. de gevallen waarin OPTA overgaat tot handhaving) en de transparantie en explicieteit bij de motivatie van het afwijzen van opties en het niet meenemen van informatie en argumenten aangedragen door marktpartijen.

5.4.4 Consistentie en voorspelbaarheid

Definitie consistentie en voorspelbaarheid

In het kader van de rechtszekerheid is het van belang dat OPTA op een consistente wijze haar taken vervult en op een consistente en voorspelbare manier gebruikmaakt van haar bevoegdheden. Het gaat hier om het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het ingrijpen van OPTA moet in principe voorspelbaar zijn.

Oordeel consistentie en voorspelbaarheid

De consistentie en voorspelbaarheid van het handelen van OPTA kan samenvattend als goed beoordeeld worden.

Onderbouwing oordeel

Dit oordeel wordt gedeeld door de marktpartijen, ongeacht of men het met de door OPTA gekozen lijn grotendeels eens is of juist meer kanttekeningen plaatst.

OPTA maakt in het algemeen consistent en voorspelbaar gebruik van haar bevoegdheden. Voorbeelden zijn het optreden van OPTA betreffende de meetsystematiek van de overkomstduur van post vallende onder de postconcessie, nummeruitgifte en ontbundeling van het aansluitnet. De kritiek van stakeholders en onderzoekers op deze en andere dossiers betreft veelal een eenmalige wijziging waarvoor duidelijke redenen zijn.

5.4.5 Zorgvuldigheid en tijdigheid

Definitie zorgvuldigheid en tijdigheid

Van belang is dat OPTA voldoende zorgvuldig te werk gaat. Wat dat precies inhoudt, is afhankelijk van de aard van de taak. Een voorbeeld van een vereiste in het kader van zorgvuldig handelen is het toepassen van het beginsel 'hoor en wederhoor'. Een ander mogelijke vereiste is bijvoorbeeld dat OPTA haar keuzes inhoudelijk motiveert. Verder is van belang dat OPTA zich bij het vervullen van haar taken en het gebruik van haar bevoegdheden houdt aan de voorgeschreven wettelijke termijnen. Met andere woorden, het optreden van OPTA moet voldoen aan het criterium van tijdigheid.

Oordeel zorgvuldigheid en tijdigheid

De zorgvuldigheid en tijdigheid van het handelen van OPTA wordt als voldoende beoordeeld. Dit oordeel betreft de beide aspecten van dit criterium waarbij de onderzoekers slechts in enkele gevallen zijn gestuit op een spanning tussen zorgvuldigheid en tijdigheid.

Onderbouwing oordeel

In principe past OPTA een proces van hoor- en wederhoor toe waarbij marktpartijen hun standpunten bekend kunnen maken. De zorgvuldigheid van de juridische trajecten (vooral het proces) lijkt de laatste jaren te zijn verbeterd. De zorgvuldigheid en tijdigheid was voor verbetering vatbaar in het dossier ontbundeling van het aansluitnet (collocatietarieven), nummerportabiliteit (geen uitgebreide consultatie bij de herziening van beleidsregels) en wholesale tariefregulering (o.a. procedures in 2004). Dit geldt in mindere mate voor de dossiers ondergrensregulering en overkomstduur post. Ten aanzien van de ondergrensregulering was de zorgvuldigheid van het proces voor verbetering vatbaar (o.a. pilot KPN en last minute inbreng van concurrenten). In dit dossier staat tijdigheid (herzien price squeeze-toets en kortingenkader) op gespannen voet met zorgvuldigheid (wachten op uitkomst marktanalyses).

5.4.6 Redelijkheid

Definitie redelijkheid

De besluiten die OPTA neemt, zijn veelal gebaseerd op door de toezichthouder zelf vastgestelde nadere regels en/of voorschriften (operationele normen). Inhoudelijk is daarbij van belang dat de concurrentie op zowel korte als lange termijn wordt bevorderd, waarbij de juiste balans tussen beide oogmerken moet worden gevonden. Hierbij is tevens van belang welke gevolgen beslissingen van OPTA hebben voor het investeringsklimaat. Verder is van belang dat OPTA op een redelijke wijze invulling geeft aan ONP-principes, zoals die zijn opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Hierbij gaat het primair om de volgende begrippen: transparantie, non-discriminatie en kostenoriëntatie.

Oordeel redelijkheid

Het oordeel met betrekking tot redelijkheid luidt voldoende tot goed.

Onderbouwing oordeel

Op dit criterium bestaat een divers beeld. Dit geldt voor stakeholders en onderzoekers. Het gaat immers grotendeels om spanning tussen de belangen van KPN en andere partijen. Zie bijvoorbeeld de kritiekpunten in het dossier ontbundeling van het aansluitnet (onder andere SLA ordering en levering) en nummerportabiliteit (contract-issue).

Een voorbeeld van het door OPTA afwegen van de belangen op korte en lange termijn (en tussen inhoudelijke perfectie en een tijdige oplossing) is de totstandkoming van de BU-LRIC IV/EDC VI-tarieven. OPTA heeft hierbij gekozen geen nieuwe consultatieronde in te stellen maar de tarieven na het horen van KPN vast te stellen.

Hoewel sommige concurrenten van KPN niet zeer gelukkig zijn met het feit dat zij niet zijn geconsulteerd, hebben zij geen bezwaar aangetekend tegen de tarieven, aangezien zekerheid van tarieven voor de markt van belang zijn. In dit opzicht kan de redelijkheid van het handelen van OPTA door te kiezen voor zekerheid boven responsiviteit, als goed worden gekwalificeerd.

5.4.7 Proportionaliteit

Definitie proportionaliteit

Hierbij gaat het om de evenredigheid van de inzet van het instrumentarium door OPTA in relatie tot het beoogde effect dan wel de omstandigheden waaronder OPTA besluit van het instrumentarium gebruik te maken. Bij het laatste gaat het in bepaalde gevallen bijvoorbeeld om de vraag of een sanctie van OPTA aan een marktpartij in verhouding staat tot het (niet-wettelijke) optreden van die aanbieder.

Oordeel proportionaliteit

De proportionaliteit wordt als voldoende tot goed beoordeeld.

Onderbouwing oordeel

Op dit criterium oordelen de onderzoekers in bijna alle dossiers: voldoende tot goed. Het oordeel goed is enkel gegeven in het dossier nummeruitgifte en –beheer. Om enkele kritiekpunten in de andere dossiers te noemen: de toepassing van de/het ‘oude’ en ‘starre’ price squeeze-toets en kortingenkader, in relatie tot gewijzigde omstandigheden (ondergrensregulering), een lichte gespreksronde in plaats van een uitgebreide consultatie (herziene beleidsregels nummerportabiliteit) en het moeizame proces om te komen tot aanpassingen van de (gedetailleerde) meetsystematiek voor overkomstduur post.

5.4.8 Rechtmatigheid

Definitie rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid gaat het om de mate waarin OPTA in overeenstemming met de wet- en regelgeving handelt. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn de (gegrond verklaarde) bezwaaren beroepschriften.

Oordeel rechtmatigheid

De rechtmatigheid kan in het algemeen als voldoende worden beoordeeld.

Onderbouwing oordeel

Over het algemeen treedt OPTA op binnen het vastgestelde wettelijk kader. De nieuwe Telecommunicatiewet (in werking per 19 mei 2004) is hierin een positieve ontwikkeling aangezien deze wet duidelijker is in de vaststelling van bevoegdheden van OPTA.

Van belang bij de oordeelsvorming is het algemene beeld maar ook enkele belangrijke zaken zoals het contract-issue (nummerportabiliteit), bitstroomtoegang (ontbundeling van het aansluitnet) en de vele en vaak slepende zaken in relatie tot EDC en BU-LRIC en de hierop gebaseerde tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang. In deze zaken valt kritiek te leveren op het optreden van OPTA, hetgeen leidt tot het oordeel voldoende (in plaats van goed).

5.5 FACTSHEET

Op de volgende pagina's is een overzicht gegeven van de oordelen per evaluatiecriterium. Daarbij wordt het cijfer van de eerste evaluatie (2000-2001) gegeven, het cijfer van de onderhavige evaluatie (2004 - 2005) en een *verwacht cijfer* voor over vier jaar. Dit laatste getal is gebaseerd op de overweging van de onderzoekers dat OPTA, gezien de resultaten van het huidige evaluatieonderzoek en het feit dat zij zich in de komende vier jaar verder zal ontwikkelen, op dit cijfer uit zou moeten kunnen komen. Het verwachte cijfer is dus nadrukkelijk geen norm of doelstelling maar uitsluitend een inschatting van de onderzoekers.

Aandachtsgebied 1 Uitvoering van wettelijke taken

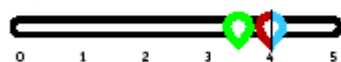
Opmerking vooraf:

Kort samengevat is het oordeel van de huidige evaluatie voldoende tot goed, terwijl het oordeel van de vorige evaluatie goed was. Voor een goede vergelijking van de beoordeling van de kwaliteit van het optreden en output van OPTA tussen de huidige en de vorige evaluatie zijn een aantal punten van belang: opzet en omvang van de onderzoeken verschillen, de geconstateerde verschillen zijn klein en er is sprake van een gewijzigde bestuurlijke en marktcomplexiteit. Deze aspecten komen in 4.3 uitgebreid aan de orde. Benadrukt dient te worden dat het functioneren van OPTA en het oordeel in de vorige en huidige evaluatie op een hoog niveau ligt, volgens stakeholders en onderzoekers.

1e evaluatie 2000 - 2001 2e evaluatie 2004 - 2005 Verwachting

Onderzoeksonderdeel

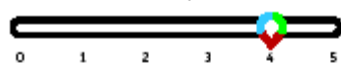
Responsiviteit



Transparantie en explicietheid



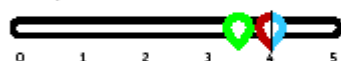
Consistentie en voorspelbaarheid



Zorgvuldigheid en tijdigheid



Redelijkheid



Rechtmatigheid



Hoofdconclusie ontwikkeling OPTA

Er bestaat waardering voor het proces van consultatie en hoor en wederhoor. Er is kritiek op de mate waarin OPTA daadwerkelijk iets doet met de inbreng van stakeholders.


OPTA maakt in het algemeen duidelijk op welke wijze wettelijke termen en bevoegdheden worden ingevuld en gebruikt. De kritiek richt zich o.a. op de transparantie van het toezichtproces, inhoudelijke afwegingen en de keuze voor toezichtsinstrumenten. De kritiek betreft met name de dossiers regulering van eindgebruikerstarieven (ondergrens en bovengrens) en wholesale tariefregulering.

OPTA maakt in het algemeen consistent en voorspelbaar gebruik van haar bevoegdheden.

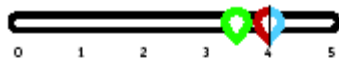
In meerdere dossiers is kritiek op de zorgvuldigheid van het proces, de motivatie van besluiten en de tijdigheid van OPTA's optreden (o.a. wholesale tariefregulering en nummerportabiliteit). De zorgvuldigheid van de juridische trajecten (het proces) lijkt de laatste jaren te zijn verbeterd.

Er is op dit complexe criterium een voorzichtig beeld met verschillen tussen dossiers. Aandachtspunten zijn o.a. een redelijke afweging tussen belangen maar ook tussen criteria als tijdigheid en zorgvuldigheid. Dit speelde o.a. in het dossier wholesale tariefregulering en nummerportabiliteit.

In het algemeen treedt OPTA op binnen het wettelijke kader. Een aantal belangrijke zaken heeft bijgedragen tot het samenvattende oordeel, o.a. bij nummerportabiliteit, ontbundeling aansluitnet en wholesale tariefregulering. De nieuwe Telecommunicatiewet biedt meer duidelijkheid over de bevoegdheden van OPTA.

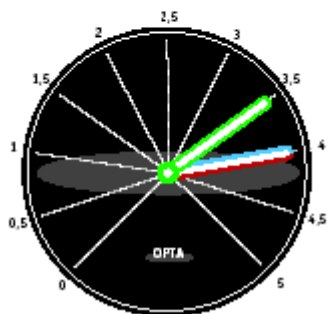
Vervolg Aandachtsgebied 1 

Proportionaliteit



De proportionaliteit wordt voor bijna alle dossiers als voldoende tot goed beoordeeld. Verbeterpunten zijn te noemen voor de dossiers eindgebruikerstarieven, nummerportabiliteit en overkomstduur post.

Oordeel aandachtsgebied 1 Uitvoering van wettelijke taken



6. INTERNE ORGANISATIE EN BEDRIJFSVOERING

6.1 AANDACHTSPUNTEN EERSTE EVALUATIE

Ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag zijn in de vorige evaluatie uit 2001 de volgende drie aandachtspunten benoemd:

- De bekostiging. Deze was matig als gevolg van het feit dat de tarieven geen volledig getrouw beeld gaven van de daadwerkelijk gemaakte kosten door een suboptimaal gebruik van het kostencalculatiesysteem. OPTA was wettelijk verplicht kostendekkend te opereren, terwijl het eigen vermogen snel was toegenomen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat OPTA bezig was met de implementatie van een meer verfijnd kostencalculatiemodel.
- Het beschikbare instrumentarium voor de beheersing van het primaire proces. Hoewel OPTA inzicht had in primaire processen ontbrak het aan een instrumentarium (bijvoorbeeld: kwaliteitssystemen, normeringsystematiek en dergelijke). Auditing op het primaire proces was niet structureel belegd binnen de organisatie. Aansturingsinformatie op het gebied van doelmatigheid, productiviteit en doeltreffendheid ontbrak het in zijn geheel. Ook het loopbaanbeleid vormde een ontwikkelpunt, vanwege het ontbreken van formele loopbaanpaden.
- Servicegericht handelen door OPTA vormde eveneens een ontwikkelpunt. Het klachtenmanagement was matig als gevolg van het ontbreken van een formele klachtenprocedure en het feit dat er geen interne maatregelen werden genomen waarmee klachten konden worden gebruikt om de dienstverlening te verbeteren. Daarnaast beschikte OPTA niet over een kwaliteitssysteem.

De beantwoording van de onderzoeksvragen in de volgende paragraaf worden aan deze aandachtspunten gerelateerd. Daar waar relevant wordt dit in de tekst expliciet aangegeven.

6.2 OORDEEL EN MOTIVERING

In deze paragraaf worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van een door ons geformuleerd oordeel. Deze beoordeling wordt gevolgd door een inhoudelijke motivering. In deze motivering zijn de onderzoeksbevindingen verwerkt.

6.2.1 De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van het onderdeel interne organisatie en bedrijfsvoering is als volgt geformuleerd: Kent OPTA een adequate interne organisatie en bedrijfsvoering opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze (kunnen) worden vervuld?

Bij het beantwoorden van deze centrale onderzoeksvraag en daarmee een oordeel geven over het adequaat functioneren van de interne organisatie en bedrijfsvoering zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- De bekostiging van OPTA.
- De doelmatigheid.
- De kwaliteit van de bedrijfsvoering.

- De kwaliteit van de dienstverlening.
- Een nationale en internationale benchmark.

De eerste vier punten, aangevuld met mogelijke inzichten uit een nationale en internationale benchmark, vormen de basis waarop de centrale onderzoeksvraag beantwoord wordt. Dit antwoord wordt gegeven in de vorm van een oordeel.

Oordeel

Wij beoordelen de mate waarin de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat zijn op dat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze (kunnen) worden vervuld als voldoende, zij het dat op specifieke punten de informatie om dit oordeel goed te onderbouwen, ontbreekt.

Motivering oordeel

Ten opzichte van de vorige evaluatie heeft OPTA naar ons oordeel vooruitgang geboekt. Toch is het oordeel op de centrale onderzoeksvraag nog niet volwaardig. De organisatie blijft zich uitbreiden, weliswaar onderbouwd met begrotingen en na toestemming, terwijl de link tussen (wettelijke) taak – gevraagde effecten – concrete resultaten – benodigde middelen niet duidelijk te leggen is. Wij vragen ons dan bijvoorbeeld af of OPTA met de helft van de huidige formatie een gelijk, lager of misschien zelfs hoger resultaat zou kunnen bereiken. Voorts valt op dat de verhouding tussen directe en indirecte kosten schever ('ongezonder') wordt. Het aandeel indirecte kosten in de totale kosten neemt toe en ligt zelfs boven de 50%.

Wel zijn er aanzienlijke inspanningen geleverd en verbeteringen tot stand gekomen in de interne organisatie en de bedrijfsvoering. In de uitwerking van de oordeelsvragen hierna en in de 45 detailvragen zullen wij dit aangeven. Het gevaar van bureaucrativering dreigt door de vele en uitgebreide plannen en rapportages die overigens deels onder druk van het afleggen van verantwoording in het leven geroepen zijn.

In de vorige evaluatie (2001) vormde de bekostiging een aandachtspunt. Het oordeel matig werd destijds gegeven als gevolg van het feit dat de tarieven geen volledig getrouw beeld gaven van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Thans zijn de kosten wel inzichtelijk en het verdelen van die kosten over de 'klanten' (marktpartijen) komt tot stand na een degelijke doorrekening²⁸ en voldoet daarmee aan de wettelijke vereisten. Het blijft echter vooral een rekenkundig model zonder dat er normkosten gehanteerd worden. Voorts was het beschikbare instrumentarium voor de beheersing van het primaire proces een aandachtspunt. Op dat punt heeft OPTA goede vooruitgang geboekt en is soms misschien zelfs te ver doorgeslagen in het ontwikkelen en inzetten van instrumenten. Het loopbaanbeleid vormde een ontwikkelpunt en dat is nu nog steeds het geval. Servicegericht handelen door OPTA was ontwikkelpunt, dat nu verbeterd is door het ontwikkelen van een formele klachtenprocedure. Een integraal kwaliteitssysteem ontbrak, en ondanks aanzetten tot het ontwikkelen daarvan is er momenteel nog geen kwaliteitssysteem. Het lijkt ons overigens niet goed een 'zwaar' systeem te ontwikkelen en op te leggen aan de organisatie.

²⁸ Het systeem is vastgelegd in een AMvB. OPTA en het Ministerie van EZ werken thans (begin 2005) aan een nieuw kostenverdeelsysteem dat in een nieuwe AMvB vastgelegd wordt.

Dit kan bijvoorbeeld leiden tot het (verder) bureaucratiseren van de organisatie omdat processen en procedures meer of anders beschreven moeten worden en dat er een extra auditlast bijkomt.

6.2.2 Oordeelsvraag 1: De bekostiging van OPTA

De eerste oordeelsvraag van dit deelproject is als volgt geformuleerd: Is er sprake van een deugdelijke, kostendekkende doorberekeningsystematiek en werking?

Oordeel

Wij beoordelen de doorberekeningsystematiek als voldoende maar de uitgangspunten van de bekostiging van OPTA als matig.

Motivering oordeel

OPTA dient kostendekkend te opereren. Krachtens artikel 13 van de Postwet heeft OPTA de bevoegdheid om een vergoeding in rekening te brengen. De Telecommunicatiewet regelt dat de vergoeding van de kosten die verschuldigd zijn ten behoeve van werkzaamheden en diensten krachtens algemene maatregel van bestuur aan bedrijven in de telecommunicatiesector in rekening kunnen worden gebracht. In het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet is hieraan uitvoering gegeven in artikel 3, dat onder meer de uitgangspunten geeft voor de berekening van de vergoedingen op basis van een kostencalculatiemodel.

Aangezien OPTA kostendekkend moet opereren is de opbouw van een bepaald eigen vermogen toegestaan om een zekere solvabiliteit te garanderen. In het geval van een positief bedrijfsresultaat kan OPTA een in de nota 'Financiële uitgangspunten verzelfstandiging TND' vastgelegde toevoeging aan haar reserves doen. Omdat OPTA feitelijk aan haar 'afnemers' kosten doorberekent, is het van belang om te toetsen in hoeverre deze doorberekende kosten een getrouw beeld vormen van de werkelijk gemaakte kosten. Hiertoe dient van een professioneel kostentoerekeningssysteem gebruik te worden gemaakt.

Met behulp van de applicatie 'Cost it' verschaft OPTA zich inzicht in de opbouw van de kosten. De door OPTA totaal doorberekende kosten vormen een getrouw beeld van de werkelijk gemaakte kosten. Dit blijkt uit het volgende:

- De door te berekenen kosten per marktcategory worden vastgesteld aan de hand van de begroting en een kostencalculatiemodel. Het cost-it-model heeft de afgelopen vier jaar jaarlijks een ontwikkeling doorgemaakt die ten goede is gekomen aan de validiteit van het systeem. De indirecte kosten worden toegerekend aan de loonkosten van de direct gemaakte uren door vast personeel. Een activiteit kan gesplitst worden in twee of meer activiteiten waardoor er niet meer van wordt uitgegaan dat de verhouding van de marktcategory per activiteit hetzelfde is, en de toewijzing van de indirecte kosten van een lijnafdeling vindt plaats via de methode 'toewijzing van de indirecte kosten binnen een cluster'.
- De kosten worden op basis van een verdeelsleutel doorberekend naar een of meer marktcategory(ën). Per 1 januari 2001 is tijdregistratie ingevoerd. Samen met bovengenoemde aanpassingen die sindsdien in Cost-it zijn ingevoerd heeft dit geleid tot een meer objectieve verdeelsleutel. Maar de in rekening gebrachte kosten aan de marktpartijen sluiten niet aan met de toerekeningssystematiek.

De kosten worden op basis van het profijtbeginsel toegerekend, onafhankelijk van de grootte van de partijen. Wanneer er een partij met ‘Aanmerkelijke marktmacht’ in een marktcategory is ondergebracht wordt aan deze groep 80% van de kosten in rekening gebracht, onafhankelijk van het aantal partijen en de grootte van deze partijen²⁹. Deze verdeelsleutel is vanuit een formele verplichting in het Besluit Vergoedingen Telecommunicatie op initiatief van OPTA in overleg met het ministerie van EZ tot stand gekomen en door het CBB rechtmatig bevonden. De kosten voor bezwaarprocedures en advies aan de minister worden aan het ministerie doorbelast en de overige kosten komen ten laste van particulieren en bedrijven.

- Via een nacalculatie worden de werkelijk gemaakte kosten vastgesteld. Eventuele verschillen leiden tot een verrekening met vergoedingen in toekomstige jaren (dit gaat via de tarievenbestemmingsreserve).

OPTA zegt niet op basis van normkosten te kunnen functioneren. Zij geeft hiervoor als reden dat de werkzaamheden van OPTA (reguleren, toezicht houden en handhaven) geen homogene producten zijn ofwel niet te standaardiseren zijn in termen van kosten en tijd. Bij producten die wel in hoge mate homogeen zijn, bijvoorbeeld het behandelen van een nummeraansvraag en het behandelen van een registratie van een marktpartij, wordt thans reeds met aparte tarieven gewerkt, gebaseerd op normkosten. Gedurende de evaluatieperiode zijn de gerealiseerde kosten in rekening gebracht bij de marktpartijen (er wordt dus geen prijs overeengekomen). Voor een aantal activiteiten heeft OPTA wel normen begroot, dit komt echter onvoldoende tot uitdrukking in de richting van de marktpartijen (grote fluctuerende bedragen). OPTA geeft aan dat dit wegens aanpassingen in de markt niet mogelijk is.

Samenvattend wordt vastgesteld dat OPTA de kosten aan de marktcategoryën toerekent via een verdeelsleutel. Dit zorgt er voor dat de werkelijk gemaakte kosten worden doorberekend. De kosten worden op basis van het profijtbeginsel doorberekend aan de marktpartijen onafhankelijk van het aantal en de grootte van deze partijen. Wanneer er een partij met ‘aanmerkelijke marktmacht’ in een marktcategory is ondergebracht wordt aan deze groep 80% van de kosten in rekening gebracht, onafhankelijk van het aantal partijen en de grootte van deze partijen. Er zijn door OPTA in geringe mate normkosten ontwikkeld ten opzichte van de marktcategoryën. Het zou de efficiency ten goede komen wanneer de facturering gebaseerd zou zijn op werkelijk bestede tijd en taakstellende tarieven, ook voor de zgn. ‘heterogene’ producten. Wij beoordelen op basis van deze informatie de doorberekeningssystematiek als voldoende maar de uitgangspunten van de bekostiging van OPTA als matig.

6.2.3 Oordeelsvraag 2: De doelmatigheid van OPTA

De tweede oordeelsvraag van dit deelproject is als volgt geformuleerd: Is er sprake van een doelmatige interne organisatie en bedrijfsvoering uitgedrukt in de verhoudingen tussen de inspanningen (input) en het resultaat (output)?

Oordeel

Wij beoordelen de doelmatigheid van OPTA als matig tot voldoende.

²⁹ OPTA geeft aan dat het uitgangspunt voor de verdeelsleutel, waarvoor nationaal en internationaal volgens haar weinig precedentes waren, recht deed aan de toenmalige (markt)verhoudingen.

Motivering oordeel

Doelmatigheid wordt bepaald door de verhouding tussen de geleverde inspanning (input) en het bereikte resultaat (output). Het kan hierbij gaan om de verhouding tussen input en output in financiële zin (kosten versus opbrengsten), maar ook om de verhouding in kwantitatieve (aantal middelen versus resultaten) en in kwalitatieve zin (kwaliteit van de middelen versus kwaliteit van de output). Daardoor kan een doelmatigheidsverbetering zich voordoen in een aantal gedaanten, zoals:

- Met dezelfde kosten meer resultaten.
- Met minder middelen dezelfde resultaten.
- Met dezelfde middelen een kwalitatief beter resultaat.

Omdat het merendeel van de maatschappelijke resultaten of effecten van OPTA niet eenduidig is te definiëren, is ook de doelmatigheid van OPTA niet eenduidig te benoemen en te kwantificeren³⁰. De uitvoeringstaken van OPTA ten aanzien van nummeruitgifte en het voeren van een aantal openbare registertaken vormen hierop uitzonderingen, in die zin dat de resultaten van deze taken (in ieder geval beter dan die van de andere taken van OPTA) zijn te benoemen en te kwantificeren. Naar de mening van de onderzoekers en van de OPTA in hun overleg van 8 oktober 2004 bieden deze indicatoren wél inzicht in de doelmatigheid van de afdeling Nummers, maar nauwelijks inzicht in de 'productie' of doelmatigheid van de organisatie als geheel. Aangezien niet direct goede indicatoren gevonden zijn is voorgesteld het benoemen van goede indicatoren deel te laten uitmaken van het onderhavige evaluatieonderzoek. Om de doelmatigheid van deze nieuw voorgestelde indicatoren (besluiten op tarieven, geschillen en andere besluiten) te kunnen meten zullen de gegevens ten behoeve van de indicatoren de komende jaren moeten worden vastgelegd. De doelmatigheid van de afdeling Nummers en Registraties is na het concretiseren van de indicatoren in het onderzoek wel beoordeeld.

We beschouwen de ontwikkeling van de doelmatigheid van de afdeling Nummers en registraties als goed. De kosten per product zijn gedurende de afgelopen vier jaar afgenomen en de kwaliteit is gelijk gebleven (beschikking in 98% binnen de wettelijke termijn). Dus met minder middelen wordt hetzelfde resultaat behaald. Ook het totaal aantal beschikkingen is toegenomen.

³⁰ OPTA geeft hierop aan dat zij ervoor gekozen heeft om VBTB voor de gehele begroting in te voeren. Zij beoogt daarmee de doelmatigheid van het handelen van OPTA vast te leggen. Daartoe zijn in de onderliggende beschrijvingen van de begroting de beoogde doelen en daarbij behorende resultaten vastgelegd. In het jaarverslag wordt aangegeven wat de ontwikkelingen op bepaalde markten zijn. Daarmee kan bezien worden of de inspanning van OPTA inderdaad dat effect heeft gehad dat beoogd is bij het opstellen van de begroting. OPTA stelt daarmee dat op deze wijze de doelmatigheid van OPTA eenduidig kan worden gekwantificeerd en de maatschappelijke relevantie is vastgelegd. De onderzoekers stellen daarop dat de relatie tussen de gepleegde inspanning en het bereikte resultaat daarmee nog niet één op één gelegd is en dat de vraag blijft of er met minder inspanning niet hetzelfde resultaat (of zelfs een beter resultaat) bereikt had kunnen worden.

Kosten

Jaarlijks is een stijging waarneembaar van de totale kosten. Gemiddeld stijgen deze kosten met 10% ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de personeelslasten en de afschrijvingen³¹. Met uitzondering van Duitsland stijgen in alle landen waarmee OPTA vergeleken is in de benchmark de totale kosten met ongeveer hetzelfde percentage.

De stijging van de indirecte kosten ten opzichte van 2001 bedraagt 42% en van de directe kosten 28%. Het aandeel van de directe kosten ten opzichte van het totaal neemt ieder jaar af (van 49% in 2001 naar 46% in 2004). De onderzoekers achtten deze ontwikkeling niet positief. Ook ten opzichte van het budget is het procentuele aandeel van de directe kosten lager (van 56% in 2001 naar 49% in 2004).

Over de jaren 2001 tot en met 2004 blijkt dat de begrotingen hoger zijn dan de realisatie tegen het einde van het jaar, terwijl de jaarrekeningen wel grotendeels een 'break-even' beeld vertonen. Blijkbaar worden de kosten vooraf hoger ingeschat dan werkelijk nodig. Dit geeft een vertekend beeld naar de marktpartijen en naar OPTA. Dit blijkt uit onderstaand citaat uit de Mid Term Review 2004:

“Uit ervaring kan worden aangegeven dat OPTA aan het eind van het jaar met een forse onderuitputting wordt geconfronteerd. Om dit te voorkomen wordt jaarlijks in de maanden oktober tot en met december een forse extra inspanning gepleegd door OPTA om de begrotingsuitputting te optimaliseren. De vraag dient te worden gesteld of dit wel efficiënt, effectief en dus wenselijk is.

Meestal heeft een dergelijke eindsprint tot gevolg dat er verplichtingen worden aangegaan in jaar t, die doorlopen in jaar t+1 en daardoor drukken op het begrotingsbudget van t+1. In de begroting van jaar t+1 wordt daar meestal geen rekening mee gehouden, waardoor potentiële budgetproblemen ontstaan.

Naast budgettaire gevolgen heeft het ook tot gevolg dat 'last minute' rapportages worden uitgezet bij 'te' dure organisaties (te duur omdat het spoedklussen betreft en de organisaties bekend zijn met de budgetuitputtingsstrategieën van overheidsgerelateerde organisaties).

Financiële adviezen 8 en 9:

Het voorkomen van eindsprint door bewust voor een onderuitputting te kiezen welke als volgt kan worden besteed:

- Aansterken van het eigen vermogen van OPTA.
- Extra overschrijding budget voor bijvoorbeeld SPAM of de evaluatie van OPTA opvangen binnen huidige eigen begroting.
- De niet gebruikte middelen via tarievenbestemmingsreserve terug laten vloeien naar de marktpartijen.
- Alleen die rapportages uitzetten die vooruitlopen op activiteiten opgenomen in de begroting van 2005. Zodoende wordt extra budget gecreëerd voor 2005 en wordt reeds gestart met de uitvoering van de begroting voor 2005. Dit is alleen een optie indien de begroting van 2004 er niet onder leidt.

Voor de volledigheid vermelden wij hier eveneens wat naar aanleiding van het voorgaande volgens de Managementrapportage kwartaal 3, 2004 wordt besloten:

³¹ Als gevolg van de verhuizing van de organisatie is een eenmalige last ontstaan. In de beantwoording van de detailvragen wordt hierbij stilgestaan.

“MT besluit 6:

Het MT heeft besloten dat indien richting het einde van 2004 wordt geconstateerd dat OPTA toch afstevent op een onderuitputting van het budget er geen wordt eindsprint ingezet om volledige uitputting van de begroting te realiseren aangezien:

- het een beslag legt op de uitvoering van de begroting van het volgende jaar als niet alle facturen op het lopende uitvoeringsjaar kunnen worden geboekt.
- niet benutte middelen gewoon terugvloeiën naar marktpartijen in toekomstige tarieven als OPTA haar begroting niet uitput.
- OPTA in haar verantwoording de niet begrote, maar aan het eind van het jaar toch gestarte inspanningen niet kan verklaren. In een VBTB begroting- en verantwoording leidt dit tot intransparantie naar de buitenwereld, terwijl OPTA net een andere koers is gaan varen met de introductie van de VBTB-systematiek.
- het leidt tot extra administratieve last voor zowel afdelingen als voor Bedrijfsvoering om de mutaties te verwerken, bij te houden en te rappelleren over de realisatie van de extra inspanningen en waardoor de oplevering van de jaarrekening vertraagd kan worden.
- de realisatie van de begroting de onderhandelingen over een nieuwe begroting niet in de wielen rijdt, omdat de feitelijke realisatie pas bekend is nadat de begroting voor het volgende uitvoeringsjaar al is goedgekeurd.
- een deel van de onderuitputting aan het eigen vermogen van OPTA kan worden toegevoegd.”

Voor het jaar 2004 wordt dus een gezonde beslissing genomen, maar dat is voor de jaren 2001 tot en met 2003 niet vast te stellen.

Personeel

OPTA maakt als organisatie een ontwikkeling door naar meer toezichthoudende werkzaamheden gericht op de ontwikkelingen van de markten. Deze professionalisering heeft tot gevolg dat er gemiddeld meer hoger opgeleide mensen moeten worden aangenomen (beleidsmedewerkers). OPTA heeft de ambitie om vanaf 2004 het aantal fte gelijk te houden en de inhuur terug te dringen.

Jaarlijks is een stijging waar te nemen van de personeelskosten. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de kosten van het vaste personeel. Verhoudingsgewijs dalen de kosten voor de inhuur van personeel.

Uit de nationale benchmark is gebleken dat de personeelskosten stijgen met 11%, maar per fte jaarlijks gemiddeld dalen met 1,4%, de personeelskosten per fte van de internationale benchmarkpartners stijgen variërend van 6% tot 10%.

Hoewel de gemiddelde loonkosten per fte lager zijn in vergelijking met de nationale benchmarkpartners stijgen deze kosten in de periode 2001-2003 met 8%. Dit is aan de ruime kant in vergelijking met de nationale benchmarkpartners.

De opleidingskosten en indirecte kosten fluctueren gedurende de jaren iets maar blijven gemiddeld gelijk. Dit is ten opzichte van een stijgend aantal fte een goede ontwikkeling. Het jaar 2004 is hierop overigens een uitzondering. Deze opleidingskosten zijn hoger in verband met de introductie van de nieuwe Telecommunicatiewet. De gemiddelde personeelskosten blijven vrijwel gelijk.

De verhouding tussen formatieplaatsen direct en indirect verandert in de loop der jaren nauwelijks; 63% is direct en 37% is indirect.

Nieuwe indicatoren

Het uitgeven van nummers bedraagt maar een klein deel van de begroting. OPTA hanteert zelf het nemen van besluiten die gericht zijn op effecten in de verschillende markten als product. De producten van OPTA zien er dan als volgt uit:

- Besluiten op tarieven.
- Besluiten op geschillen.
- Andere besluiten.

Uit de (inter)nationale benchmark is gebleken dat in het vervolg ook de volgende indicatoren gebruikt kunnen worden om de doelmatigheid te kunnen beantwoorden:

- Aantal hoger beroepszaken.
- Aantal hoorzittingen.
- Aantal persberichten en publicaties.

Tot slot formuleert OPTA kengetallen in MIKS³² en in het jaarverslag en wordt de VBTB-systematiek gebruikt om middelen en (beoogde) resultaten in kaart te brengen. Op dit moment zijn de MIKS-beschrijvingen nog te onduidelijk en onsamenhangend om nadere acties te kunnen ondernemen of voldoende inzicht te bieden in de doelmatigheid. De aanzet die de afgelopen twee jaren is gedaan biedt een goed uitgangspunt om de doelmatigheid én de doeltreffendheid in de toekomst te beoordelen en te verhogen.

Voor de komende periode bevelen we OPTA bovenstaande producten te operationaliseren tot concrete, meetbare, indicatoren. Dit is op basis van de kengetallen in MIKS en in het jaarverslag nu niet mogelijk (vanwege de introductie van de nieuwe systematiek zijn kengetallen niet eenduidig weergegeven en dus niet voldoende vergelijkbaar).

Detailering oordeel

Wat betreft de ontwikkeling van de doelmatigheid van de onderzochte afdeling Nummers en Registraties oordelen wij positief. De doelmatigheid van de andere afdelingen kunnen wij niet beoordelen vanwege het ontbreken van meetbare indicatoren.

Wat betreft de kosten achten wij de doelmatigheid van OPTA matig gezien de structureel hogere begrotingen ten opzichte van de realisaties en de verschuiving van directe naar indirecte kosten en de inspanningen om de begrotingsonderuitputting te nivelleren. Het aandeel van de indirecte kosten in de totale kosten is te hoog.

De jaarlijkse stijging van de kosten is vergelijkbaar met de stijging van de internationale benchmarkpartners. Aangezien hier niet direct output-indicatoren tegen kunnen worden afgezet, strekt het tot aanbeveling hier nader onderzoek naar te doen.

³² MIKS staat voor: Management Informatie Kengetallen Systeem.

Met betrekking tot de personele doelmatigheid maakt OPTA een ontwikkeling door naar meer toezichthoudende werkzaamheden gericht op de ontwikkelingen van de markten. Jaarlijks is een stijging waar te nemen van de personeelskosten. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de kosten van het vaste personeel.

Uit de nationale benchmark is gebleken dat de personeelskosten stijgen, maar per fte jaarlijks gemiddeld dalen wat in vergelijking met de internationale benchmarkpartners goed te noemen is. De gemiddelde loonkosten stijgen in de periode 2001-2003 met 8%. Dit is aan de ruime kant in vergelijking met de nationale benchmarkpartners.

De opleidingskosten en indirecte kosten blijven gemiddeld gelijk. Dit is ten opzichte van een stijgend aantal fte een goede ontwikkeling. Ook is wat betreft de personele omvang naar de lijnorganisatie in de verhouding tussen fte direct en fte indirect een verbetering opgetreden.

De ontwikkeling van de personele doelmatigheid beoordelen wij als voldoende. De personeelskosten per fte blijven enigszins gelijk, de arbeidskosten per fte zijn toegenomen. Gezien de ontwikkelingen binnen OPTA is dit redelijk.

6.3 OORDEELSVRAAG 3: DE KWALITEIT VAN DE BEDRIJFSVOERING

De derde oordeelsvraag van dit deelproject is als volgt geformuleerd: Zijn voldoende waarborgen getroffen om doelmatig en doeltreffend te werken op de volgende gebieden: financieel beleid, kostenbeheersing en interne organisatie, HRM-beleid, informatievoorziening en sturing?

Oordeel

Wij beoordelen de kwaliteit van bedrijfsvoering van OPTA als matig tot voldoende.

Motivering oordeel

Voorafgaande aan het begrotingsjaar worden een begroting, een meerjarenraming en een bijbehorende toelichting opgesteld. Sinds 2003 gebeurt dit via de VBTB-systematiek³³. Na afloop van het begrotingsjaar wordt rekening en verantwoording over het, in dat jaar gevoerde beleid afgelegd. Deze zijn voorzien van een goedkeurende verklaring van de accountant, daarnaast geeft de accountant een managementletter af. Voor de controlerend accountant is een controleprotocol aanwezig.

In de nota Financiële uitgangspunten verzelfstandiging directie Toezicht, Netwerken en Diensten van 22 juli 1997 zijn uitgangspunten voor het beheer van de financiële middelen vastgelegd. Een specifiek treasury-statuuut, waarin de verdeling en beschrijving van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen OPTA opgenomen zijn ontbreekt. Het eigen vermogen heeft zich conform de afspraken ontwikkeld, met uitzondering van de toevoeging aan de algemene reserve in 2003.

³³ Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Deze begrotingssystematiek legt de relatie tussen doelen, middelen en resultaten.

Deze toevoeging is hoger geweest dan wettelijk is toegestaan en is dus als onterecht gedaan te benoemen³⁴.

De algemene indruk is dat de ontwikkelingsgraad van de administratieve organisatie voldoende is. De samenhang tussen de verschillende procedures lijkt echter te ontbreken. Door het toevoegen van het audit-formulier is een begin gemaakt met het eenduidig maken van de informatie, net als door het samenvoegen van de informatie in het handboek OPTA Transparant en het digitaliseren van deze informatie. Er worden tot op heden op basis van het materiaal echter nog geen audits uitgevoerd en dus nog geen verbeteracties geformuleerd.

Zoals bij oordeelvraag 1 is omschreven houden de tarieven verband met de daadwerkelijk door OPTA gemaakte kosten. Kostenbeheersing wordt niet gerealiseerd. Voor een aantal processen zijn normkosten opgesteld, voor de belangrijkste (primaire) processen echter niet. De gerealiseerde kosten worden in rekening gebracht bij de marktpartijen (er wordt dus geen prijs overeengekomen).

Het HRM-beleid van OPTA beoordelen wij als gemiddeld ontwikkeld. De randvoorwaarden zijn aanwezig op basis waarvan een voldoende adequaat HRM-beleid gevoerd kan worden opdat de mensen binnen de organisatie effectief kunnen functioneren. Zo is er een paraplunotitie waarin het personeelsbeleid staat beschreven, heeft OPTA in 2003 competentie-management geïntroduceerd, zijn de functies beschreven en gewaardeerd en is er een Arbo- en verzuimbeleid. Bovendien heeft OPTA een opleidingsplan. Het competentie-management is een onderdeel dat nog wel in ontwikkeling is. Uit de documentatie (onder andere correspondentie tussen het cluster P&O en het management) maken wij op dat er een adequaat HRM-beleid wordt gevoerd. Ondanks bovenstaande instrumenten op het gebied van het HRM-beleid beschikt OPTA nog niet over loopbaanbeleid waarin op basis van de functiebeschrijvingen en competenties logische carrièrepaden zijn benoemd, inclusief bijbehorende doorstroomvereisten. Dit is wel één van de producten die voor 2004 op stapel stond volgens de bestudeerde documentatie. Dit was ook één van de aandachtspunten die uit de vorige evaluatie naar voren kwam.

De ontwikkelgraad van het integriteitsbeleid is hoog. OPTA heeft een 'Gedragscode integriteit' en heeft in dat kader tevens twee integriteitsadviseurs aangesteld.

De informatievoorziening van OPTA is zodanig dat tijdig en adequaat kan worden (bij)gestuurd. De P&C-cyclus bestaat uit een volledig maar omvangrijk proces dat intern en extern op elkaar aansluit. De P&C-cyclus van OPTA heeft een grote ontwikkeling doorgeemaakt. In 2001 werd er relatief weinig informatie vastgelegd. De informatie was vooral verantwoordings- en begrotingsinformatie. Vanaf 2002 wordt ook sturingsinformatie vastgelegd. De onderzoekers beschouwen de hoeveelheid informatie als te veel gezien de omvang van OPTA. Vanaf september 2004 is het aantal expliciete checks teruggedrongen ten behoeve van de efficiency. De huidige cyclus is volledig, sluit intern en extern goed op elkaar aan en bestaat uit begrotings-, sturings- en verantwoordingsinformatie. Ook bestaat een duidelijke procedure voor het vaststellen van de tarieven. Het oordeel over de P&C-cyclus is dat het vanaf september goed is, daarvoor was het overdadig.

³⁴ OPTA merkt hierbij op dat hoewel deze toevoeging formeel gezien niet juist is, hierbij wel aangevend dient te worden dat de gemaakte afspraken over de ontwikkeling van het eigen vermogen uit 1997 thans niet meer actueel zijn. Daarnaast stelt zij dat de in de nota vastgelegde de maximale omvang van de algemene reserve nog niet bereikt is.

OPTA beschikt daarnaast over een tijdschrijfsysteem waardoor inzicht bestaat in de bestede tijd per medewerker (in termen van loonkosten) ten opzichte van de begrote uren. Er vindt een normering van de te bestede tijd plaats aan de hand van de Handleiding Overheidstarieven, waarin normen zijn opgenomen voor vakantie, ziekte etc. maar er wordt geen relatie gelegd met het op te leveren kwaliteitsniveau. De uiteindelijk resulterende productieve dagen worden door de betreffende managers op basis van kennis en ervaring verdeeld over de medewerkers en producten. Het management dient in het kader van integraal management de weekstaten van de medewerkers te accorderen. Onduidelijk is of de tijdschrijfgegevens door het management gebruikt worden om te sturen.

Al met al stellen wij vast dat OPTA over (meer dan) voldoende begrotings-, sturings- en verantwoordingsinformatie beschikt. Op het gebied van kostenbeheersing oordelen wij dat OPTA door gebruik te maken van een nieuwe begrotingssystematiek (VBTB) en het beter omschrijven van de processen in staat moet zijn de kosten te beheersen. Deze nieuwe begrotingssystematiek is in 2003 ingevoerd. Normkosten ter bevordering van de efficiency worden echter onvoldoende toegepast. Het algehele oordeel over het financiële beleid is derhalve matig tot voldoende.

OPTA beschikt over voldoende randvoorwaarden om een adequaat HRM-beleid te kunnen voeren. Belangrijkste aandachtspunt vormt het loopbaanbeleid waarin loopbaanpaden en bijbehorende doorstroomvereisten staan beschreven. Het integriteitsbeleid beoordelen wij als goed. De informatievoorziening en sturing beoordelen wij vanaf september als goed, daarvoor was het overdadig. Het algehele oordeel over het HRM-beleid, de informatievoorziening en sturing en het integriteitsbeleid beoordelen wij als voldoende.

6.3.1 Oordeelsvraag 4: De kwaliteit van de dienstverlening

De vierde oordeelsvraag van dit aandachtsgebied is als volgt geformuleerd: Is er sprake van responsieve, servicegerichte dienstverlening en werkt de systematiek van kwaliteitsverbetering en borging?

Oordeel

Wij beoordelen de kwaliteit van dienstverlening van OPTA als voldoende.

Motivering oordeel

De noemer 'dienstverlening' is verwarrend. In wezen is de dienstverlening van de OPTA het primaire proces, ofwel het uitvoeren van de wettelijke taak. Het uitvoeren van die taak moet op transparante, responsieve wijze geschieden. Eén van de aandachtspunten uit de vorige evaluatie op het terrein van de kwaliteit van dienstverlening betrof het servicegericht handelen. Dit werd als een ontwikkelpunt beoordeeld. Op basis van de huidige evaluatie concluderen wij dat OPTA voorzieningen heeft getroffen om servicegericht te handelen. De randvoorwaarden zijn aanwezig, in de vorm van onder andere een notitie telefonische bereikbaarheid en een handboek receptie, er is echter geen totaalplan voor de gehele organisatie dat gericht is op de te leveren kwaliteit van dienstverlening.

Naast dat er voorzieningen zijn getroffen om servicegericht te handelen, heeft OPTA ook voldoende voorzieningen getroffen voor responsief handelen. OPTA voerde tot 2003 klanttevredenheidsonderzoeken uit, waar bekeken werd wat de klanten van de dienstverlening vonden.

Onduidelijk is echter wat met de voorgestelde suggesties ter verbetering is gedaan. Voor 2003 is een mondelinge afspraak met het ministerie van EZ gemaakt om geen klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Voor 2004 wil OPTA eenzelfde afspraak maken. Wel heeft in 2003 een imago-onderzoek plaatsgevonden.

Een ander aandachtspunt uit de vorige evaluatie betrof het klachtenmanagement. Deze werd als matig beoordeeld als gevolg van het ontbreken van een formele klachtenprocedure en het feit dat er geen interne maatregelen werden genomen waarmee klachten konden worden gebruikt om de dienstverlening te verbeteren. Sinds 2001 heeft OPTA een op de Awb gebaseerde klachtenregeling opgesteld. Daarin staat beschreven hoe met klachten wordt omgegaan. Uit documentatie is niet af te leiden of interne maatregelen worden genomen om klachten te gebruiken om de dienstverlening te verbeteren. Tijdens de gesprekken is wel mondeling aangegeven dat dit gebeurt wanneer de klacht gegrond is. OPTA heeft mondeling ook aangegeven dat zij per jaar zeer weinig – gemiddeld één – klachten ontvangt.

Het laatste aandachtspunt uit de vorige evaluatie ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening betrof het niet beschikken over een kwaliteitssysteem. OPTA beschikt op dit moment nog niet over een kwaliteitssysteem. In 2004 is twee keer een discussie geweest over de invoering van een kwaliteitssysteem³⁵. OPTA geeft zelf aan bezig te zijn met het ontwikkelen van een dergelijk systeem. In 2003 is voor het proces van onderdeel Nummers & Registraties wel bekeken of certificering mogelijk is. Wat de uitkomsten van dit onderzoek zijn, is de onderzoekers niet bekend. Op onderdelen zijn wel elementen van een kwaliteitsverbetering en -borging aanwezig. Zo is het de bedoeling dat er periodiek een audit op de procedures in het handboek Transparant gaat plaatsvinden en ook wordt periodiek een A&K-analyse³⁶ van de geautomatiseerde systemen uitgevoerd.

6.4 FACTSHEET

Op de volgende pagina's is een overzicht gegeven van de oordelen per onderzocht aandachtspunt. Daarbij wordt het cijfer van de eerste evaluatie (2000 - 2001) gegeven, het cijfer van de onderhavige evaluatie (2004 - 2005) en een *verwacht cijfer* voor over vier jaar. Dit laatste getal is gebaseerd op de overweging van de onderzoekers dat OPTA, gezien de resultaten van het huidige evaluatieonderzoek en het feit dat zij zich in de komende vier jaar verder zal ontwikkelen, op dit cijfer uit zou moeten kunnen komen. Het verwachte cijfer is dus nadrukkelijk geen norm of doelstelling maar uitsluitend een inschatting van de onderzoekers.

³⁵ De invoering van een totaal kwaliteitssysteem (zoals INK) is door OPTA in het MT besproken, maar om reden van administratieve lasten in combinatie met de beperkte verbetering ten opzichte van de huidige situatie niet doorgevoerd.

³⁶ A&K-analyse staat voor: Afhankelijkheid- en kwetsbaarheidsanalyse.

Aandachtsgebied 2 Interne organisatie en bedrijfsvoering

1e evaluatie 2000 - 2001 2e evaluatie 2004 - 2005 Verwachting

Onderzoeksonderdeel

Bekostiging



Doelmatigheid



Kwaliteit bedrijfsvoering:



Hoofdconclusie ontwikkeling OPTA

Via een verdeelsleutel worden de kosten aan marktcategoryen toegerekend. De facturering vindt niet plaats op basis van werkelijk bestede tijd en taakstellende tarieven. De doorberekeningsystematiek beoordelen wij weliswaar als voldoende, maar de uitgangspunten van de bekostiging zijn matig.

OPTA als geheel: De doelmatigheid van OPTA als geheel beoordelen wij als matig, gezien de structureel toenemende begrotingen bij vastgestelde onderuitputting in opeenvolgende jaren en de 'scheve' verhouding tussen directe en indirecte kosten (meer dan de helft van de kosten van de OPTA zijn als indirect te benoemen).


Op afdelingsniveau: de ontwikkeling van de doelmatigheid van de afdeling Nummers & Registraties is positief. De doelmatigheid van de overige afdelingen kan minder goed beoordeeld worden vanwege het ontbreken van duidelijke en samenhangende indicatoren hoewel in het zgn. MIKS hiertoe een aanzet gedaan wordt. De ontwikkeling op dit vlak is voldoende.

Personeelskosten: De personeelskosten liggen op een relatief acceptabel niveau. Dit doelmatigheids criterium beoordelen wij als voldoende.

Financiële beleid en de kostenbeheersing: OPTA beschikt over voldoende begrotings-, sturings- en verantwoordingsinformatie. De P&C-cyclus beoordelen wij vanaf september 2004 als goed (hoewel uitgebreid), daarvoor was de hoeveelheid informatie overdadig. Normkosten ter bevordering van de efficiency worden echter onvoldoende toegepast.

HRM-beleid: OPTA beschikt over een voldoende adequaat HRM-beleid opdat de mensen binnen de organisatie effectief kunnen functioneren.

Informatievoorziening & sturing: De informatievoorziening is zodanig dat tijdig en adequaat kan worden (bij)gestuurd. Daarnaast beschikt OPTA over een klachtenregeling en een informatiebeveiligingsplan.

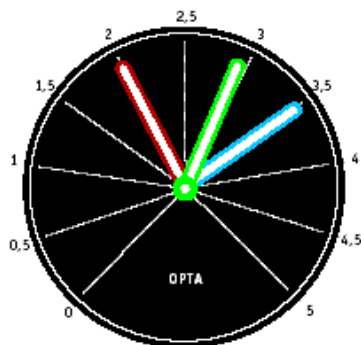
Vervolg Aandachtsgebied 2 



Responsiviteit en servicegerichtheid: OPTA beschikt over voldoende randvoorwaarden om servicegericht en responsief te handelen. OPTA beschikt over een informatiebeleid, op onderdelen over documenten waarin de service beschreven staat en er is een klachtenregeling.

Kwaliteitszorg: OPTA beschikt niet over een systeem voor integrale kwaliteitszorg. Vraag blijft of dit een harde eis is; kwaliteitsdenken moet echter aantoonbaar en organisatiebreed uitgedragen worden zodat effectiviteit beter waarneembaar en meetbaar wordt.

Oordeel aandachtsgebied 2 Interne organisatie en bedrijfsvoering



7. SAMENWERKING TUSSEN EZ EN OPTA

7.1 AANDACHTSPUNTEN EERSTE EVALUATIE

Ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag zijn in de vorige evaluatie uit 2001 de volgende aandachtspunten benoemd:

- Het functionele samenspel tussen OPTA en EZ/DGTP liet te wensen over. Er was sprake van een verschil in toezichtsvisie tussen OPTA en EZ/DGTP en een verschil van mening over de noodzaak en wijze van aanpassing van wet- en regelgeving³⁷, waardoor sprake was van een spanningsveld. Er bestond onvoldoende sprake van respect voor elkaars rollen en professionaliteit en de gebrekkige samenwerking deed schade aan het totale toezichtsarrangement. Verbeteracties uit het verleden, hadden daarbij weinig effect gesorteerd.
- De beleidsmatige afstemming vond plaats in een beperkt aantal structurele en ad hoc overleggen. Op operationeel niveau was de kwaliteit van de afstemming weliswaar voldoende maar op strategisch niveau - met betrekking tot telecommunicatievraagstukken - vormde de afstemming een aandachtspunt.
- De effectiviteit van de invulling van de ministeriele verantwoordelijkheid was matig als gevolg van het soms ontbreken van een goed en functioneel samenspel tussen EZ/DGTP en OPTA. De Gedragscode en het informatiestatuut leefden daarbij onvoldoende en speelden niet de rol die zij werden geacht te spelen³⁸.
- Als gevolg van het gebrekkige samenspel tussen EZ/DGTP en OPTA was tevens de werkrelatie op strategisch niveau gebrekkig.

De bevindingen en de toelichting op de oordeelsvorming in de volgende paragrafen worden aan deze aandachtspunten gerelateerd.

7.2 BEVINDINGEN

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste onderzoeksbevindingen samen langs de drie subaandachtsgebieden: verloop beleidsprocessen, rolverdeling en de kwaliteit van de afstemming.

Verloop beleidsprocessen

Een belangrijke ontwikkeling sinds de vorige evaluatie is dat beleidsonderwerpen of vraagstukken op het gebied van telecommunicatie- en post steeds sterker wordt bepaald vanuit Europa. Daarnaast is de totstandkoming van de nieuwe Telecommunicatiewet het belangrijkste beleidsproces dat in de onderhavige evaluatieperiode in behandeling is geweest bij EZ/DGTP en OPTA.

³⁷ In de kern kwam die er op neer dat OPTA een meer sturende rol van de overheid wenste om marktwerking te bereiken terwijl EZ/DGTP terughoudendheid bepleitte bij het ingrijpen in de markt en beducht is voor over-interventionisme.

³⁸ In dit kader geldt dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en OPTA een gegeven vormt binnen het huidige evaluatieonderzoek.

Naar aanleiding van de evaluatie 2001 is voorgenomen dat de implementatie van de nieuwe ONP-richtlijnen als ‘trailer’ moest dienen voor de nieuwe vorm van afstemming tussen OPTA en EZ/DGTP.

Uit ons onderzoek blijkt dat in de eerste maanden de samenwerking tussen EZ/DGTP en OPTA voorspoedig verliep. Gesprekspartners hebben aangegeven dat OPTA eerder en meer dan voorheen gebruikelijk was bij het proces werd betrokken. Uit de analyse van de gebeurtenissen rondom de implementatie van de nieuwe Telecommunicatiewet blijkt echter dat hoewel de samenwerking intensiever was, het Telecommunicatietraject gedurende langere tijd niet dé ‘trailer’ was voor een nieuwe wijze van afstemming en coördinatie, die werd beoogd.

Na een aanvankelijk voorspoedige start van het samenwerkingsproces bleek al snel dat er verschil van inzicht bestond over meer en minder fundamentele onderwerpen. Een belangrijk verschil van inzicht bestond bijvoorbeeld over de wijze van implementatie van de nieuwe wet.

Het proces rond de nieuwe Telecomwet speelde zich overigens (ten dele) af in een context waarin sprake was van wisseling van bewindslieden. Daarnaast had ook de hoge tijdsdruk waaronder het proces zich afspeelde invloed op het proces. In de loop van het traject leidde voorgaande ertoe dat de relatie tussen EZ/DGTP en OPTA (verder) onder druk kwam te staan. De dynamiek die onstond tijdens het traject karakteriseren gesprekspartners als ‘de hakken in het zand te zetten’ en ‘elkaar vliegen afvangen’.

Zowel OPTA als EZ/DGTP geven aan dat sinds de afgelopen anderhalf jaar en in het bijzonder sinds de komst van de nieuwe minister (in mei 2003) er sprake is van een trendbreuk in de relatie. Onze gesprekspartners signaleren dat de relatie en daarmee de wijze waarop beleidsprocessen verlopen momenteel sterk is verbeterd. Zowel EZ/DGTP als OPTA constateren dat beleidsprocessen constructiever en minder afstandelijk zijn dan voorheen. Zo wijst EZ/DGTP erop dat OPTA momenteel uit eigen beweging EZ/DGTP benadert om van gedachten te wisselen over zaken die formeel behoren tot de bevoegdheden van OPTA (voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn tariefdifferentiatie KPN, prijsregulering bundeling e.d.). Anderzijds geeft OPTA aan dat EZ/DGTP meer open staat voor de visie van OPTA op beleidsvoornemens. In het algemeen wordt gesignaleerd dat momenteel een sfeer bestaat ‘om er gezamenlijk uit te komen’, die voorheen soms ontbrak.

In beleidsprocessen moet er sprake zijn van tijdig, regelmatig en interactief contact tussen beleid en uitvoering, zodat er goede afstemming tussen beide plaatsvindt. Ten tijde van de vorige evaluatie was hiervan geen sprake. Hoewel met het vroege intensieve overleg tussen OPTA en DGTP de kwaliteit van de beleidsmatige afstemming snel leek te verbeteren, was het tot de komst van de nieuwe minister van EZ moeilijk om verschillen van inzicht bespreekbaar te maken en te komen tot een oplossing. Sindsdien is de kwaliteit van de afstemming verbeterd. Momenteel wordt in beleidsprocessen eerder en beter met elkaar samengewerkt. Er is een positieve ontwikkeling waarneembaar ten aanzien van het gebruik van elkaars expertise voor de beleidsontwikkeling. Uitwisseling van kennis en ervaring vindt volgens gesprekspartners allereerst plaats binnen de ‘werkvloercontacten’. EZ/DGTP en OPTA geven aan dat binnen verschillende beleidstrajecten intensief wordt samengewerkt, onder meer in gezamenlijke projectteams.

Hoewel met de komst van de nieuwe minister de beleidsmatige afstemming is verbeterd, was het aanvankelijk uitblijven van consensus tussen DGTP en OPTA over de implementatie van de ONP-richtlijnen ook voor een deel inherent aan de grote belangen voor DGTP en OPTA die hiermee op het spel stonden. De ONP-richtlijnen luidden een nieuw tijdperk in waarmee een nieuw perspectief is ontstaan op de verhouding tussen DGTP en OPTA, mede vanwege de nieuwe taken (lees: marktanalyses) voor OPTA die voortvloeien uit de nieuwe Telecommunicatiewet (zie paragraaf 2.4). Op zich is het dan ook niet vreemd dat er tussen DGTP en OPTA langdurige discussies plaatsvonden over belangrijke issues. Voor de relatie tussen DGTP en OPTA was de komst van minister Brinkhorst van belang omdat 'eindelijk' op gevoelige punten besluitvorming kon plaatsvinden.

In algemene zin kunnen we waarnemen dat het wederzijds begrip en respect voor elkaars positie is gegroeid. Dit is het resultaat van een langzaam groeiproces waarin partijen nog moeten wennen aan elkaars rol en positie. Voor de komende jaren is het van belang dit groeiproces te bestendigen.

Helderheid in rolverdeling

Uit de vorige evaluatie bleek dat de formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder en voldoende duidelijk was: EZ/DGTP is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en voor de wet- en regelgeving, OPTA voert de regels uit, houdt toezicht op de naleving en is geschillenbeslechtere en adviseur van EZ/DGTP.

Ook in deze evaluatie van OPTA constateren we dat EZ/DGTP en OPTA momenteel een gedeeld beeld hebben over de formele rolverdeling. De rolverdeling gaf in de afgelopen jaren echter wel aanleiding tot discussie tussen EZ/DGTP en OPTA.

Volgens OPTA kiest EZ/DGTP voor een meer voorzichtige, terughoudende marktbenadering, terwijl OPTA in de ogen van EZ/DGTP juist soms te ambitieus is. Bij analyse van verschillende beleidsprocessen (zoals ONP-review, TBS Post en Gedoogplicht Kabels) blijkt dat het met enige regelmaat voorkomt dat OPTA ruimere bevoegdheden wenst dan EZ/DGTP noodzakelijk acht. Daarnaast bestaat een verschil in visie over de positie van EZ/DGTP ten opzichte van de minister. OPTA benadrukt de horizontale verhouding tussen EZ/DGTP en OPTA, waarbij OPTA een gelijkwaardige positie inneemt tot EZ/DGTP in haar relatie met de minister.

Dit alles leidt zo nu en dan tot spanningen. Tegelijkertijd is het zo dat deze kwesties meer dan voorheen bespreekbaar zijn. En dat de verschillende verantwoordelijkheden, rol en positie van OPTA en EZ/DGTP onvermijdelijk enig verschil in visie en benadering met zich meebrengen. Voorheen waren deze verschillen echter bijzonder groot en deden ze zich erg vaak voor. In de onderhavige evaluatieperiode deden verschillen van inzicht of benadering zich minder vaak voor en waren ze minder groot dan voorheen. Daarnaast zijn ze meer dan voorheen bespreekbaar geworden en leiden ze minder tot 'vastlopers' in de omgang tussen DGTP en OPTA.

Voor de toekomst is het van belang om te benadrukken dat de relatie tussen EZ/DGTP en OPTA mogelijk zal veranderen als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Telecommunicatiewet. In de praktijk betekent de nieuwe taak van OPTA (marktanalyses) dat de noodzaak tot wederzijds afstemming in de beleidsvormingsfase wordt vergroot. Dit is nodig om mogelijke strijdigheden in de activiteiten van OPTA en de beleidsactiviteiten van EZ/DGTP te voorkomen.

Doordat deze positieve ontwikkeling recentelijk op gang is gekomen en sterk verbonden is met interpersonele relaties (zoals bijvoorbeeld de komst van de nieuwe minister), bestempelen wij deze als kwetsbaar. Het verdient dan ook zorg en aandacht om de ingezette positieve ontwikkeling voort te zetten en te bestendigen. Dit temeer gezien het feit dat het niet onwaarschijnlijk is dat de relatie tussen DGTP en OPTA in de toekomst zal veranderen als gevolg van de nieuwe taak die OPTA heeft gekregen voor het uitvoeren van marktanalyses.

Kwaliteit van de (beleidsmatige) afstemming

Overlegstructuur

In de afgelopen evaluatieperiode vormden de overlegstructuur en de kwaliteit van de reguliere routines verschillende keren onderwerp van gesprek.

De opzet van de overlegstructuur is mede bepalend of onderwerpen op het juiste niveau tussen EZ en OPTA worden besproken. In het verleden is hiervan niet altijd sprake geweest, omdat discussiepunten soms bleven ‘hangen’ op ‘werkvloerniveau’. Ook was er verschil in zienswijze wie de ‘natuurlijke’ gesprekspartner voor het College was. Momenteel kunnen we vaststellen dat de overlegstructuur voldoet. Er is geen directe noodzaak of aanleiding om de structuur en/of frequentie van de overleggen te veranderen. Wel is behoefte aan meer bespreking van strategische onderwerpen en een heldere escalatiestructuur.

Transparantie

Voor de kwaliteit van het beleidsproces is een goede wederzijdse informatievoorziening van groot belang. In het informatiestatuut en gedragscode zijn nadere regels opgenomen over de spelregels rondom de wederzijdse informatievoorziening. Hoewel volgens OPTA met name afgelopen jaren meer dan vroeger iets met de uitvoeringstoetsen en adviezen van OPTA wordt gedaan, blijft een adequate terugkoppeling volgens OPTA vaak achterwege. De terugkoppeling van wat er gedaan wordt met uitvoeringstoetsen en adviezen kan worden verbeterd.

Interfaces

Aan zowel de zijde van OPTA als aan de zijde van EZ/DGTP zijn – conform de gedragscode – zogenoemde interfaces aangesteld³⁹. De interfaces EZ/DGTP en OPTA zijn aanwezig bij alle reguliere overleggen en bereiden deze overleggen voor (al dan niet in samenwerking met management). De interfaces onderhouden onderling bijna dagelijks contact en beoordelen de onderlinge relatie als open en goed. Er is in het algemeen waardering voor de rol van de interfaces.

Informatiestatuut en gedragscode

De feitelijke informatiestroom tussen OPTA en EZ/DGTP is geregeld in het informatiestatuut. De meer algemene (omgang en werkwijze) en procedurele aspecten van de relatie zijn uitgewerkt in de gedragscode.

³⁹ De interface OPTA aan de zijde van DGTP valt direct onder de directeur van de Directie Markt en Ordening.

Sinds de beide documenten zijn opgesteld zijn ze echter niet meer herzien. EZ/DGTP en OPTA geven aan dat men doorgaans op de hoogte is van formele termijnen en procedures maar dat men de inhoud van deze documenten niet helder op het netvlies heeft. Volgens beide 'leven' de documenten in de praktijk niet erg bij de medewerkers.

Het informatiestatuut en de gedragscode worden in de praktijk niet gebruikt voor 'reflectie' op het eigen – daadwerkelijke – gedrag in de omgang met de ander⁴⁰. Evenmin vindt discussie plaats tussen DGTP en OPTA over de wenselijkheid van de bepalingen in relatie tot het eigen gedrag, met andere woorden: men stelt zichzelf niet actief de vraag of de uitgangspunten van de documenten nog de juiste uitgangspunten zijn voor de relatie en of de praktijk in overeenstemming is met de uitgangspunten.

Wij menen dat dergelijke documenten een goed instrument kunnen vormen voor reflectie op het eigen gedrag. Daarbij komt dat een heldere procesgang – zeker op momenten dat de relatie minder goed verloopt – van belang is. Hoewel het feitelijke gedrag van de medewerkers in de praktijk meer bepalend is voor de kwaliteit van de relatie, kunnen beide documenten bijdragen in het stimuleren van het gewenste gedrag.

7.3 OORDEEL EN MOTIVERING

Oordeel

Op basis van bovenstaande onderzoeksbevindingen beantwoorden wij de centrale onderzoeksvraag – hoe functioneert de beleidsmatige afstemming tussen EZ en OPTA – als voldoende tot goed.

Dit oordeel is gebaseerd op een aantal overwegingen die hieronder nader worden toegelicht.

Oordeelsvorming

De relatie tussen EZ/DGTP en OPTA ontwikkelt zich in positieve zin. De contacten rondom beleidsontwikkeling zijn de laatste jaren intensiever en regelmatiger geworden, er wordt meer informatie en kennis uitgewisseld en dat gebeurt over het algemeen in een constructievere sfeer dan voorheen. Beleidsprocessen verlopen daardoor wat vloeiender, met minder 'horten en stoten' (door langdurig vastzittende menings- of visieverschillen) dan voorheen.

Verschillen van inzicht zijn er nog steeds en dat is ook onvermijdelijk, EZ/DGTP en OPTA hebben immers een andere rol, verantwoordelijkheid en positie. Er wordt over het algemeen constructiever omgegaan met verschillen van inzicht en conflicten en men doet moeite om er samen uit te komen. Opmerking daarbij is wel dat onze indruk is dat men soms nog de neiging heeft kwesties te laten slepen en onvoldoende voortvarend te escaleren indien nodig.

⁴⁰ Dit signaal is overigens in mindere mate van toepassing voor het informatiestatuut, daar dit statuut meer ingaat op formele procedures (termijnen) rondom de informatie-uitwisseling.

In het begin van de evaluatieperiode (2001) was er nog sprake van een tamelijk stroeve, gespannen relatie tussen de beide partijen, waarin met verschillen van inzicht met regelmaat niet productief werd omgesprongen. Dit is in verandering, vooral naar aanleiding van wrijvingen en een enkele botsing tussen EZ/DGTP en OPTA, waarvan de oplossing verheldering heeft gebracht. De komst van de huidige minister en de reorganisatie van OPTA hebben aan de verbetering van de relatie bijgedragen.

Over de rolverdeling tussen EZ/DGTP en OPTA wordt minder in termen van 'scheiding' (het estafettemodel) gedacht en meer in termen van 'onderscheiden en verbinden' (de ploegentijdrit). Grensconflicten (mede opgelost door de huidige minister) en de komst van de nieuwe Telecomwet hebben daaraan bijgedragen. Er is daardoor minder behoefte aan en minder ruimte om over de grenzen van elkaars taken en verantwoordelijkheden heen te gaan, hoewel wel nog steeds discussie over grenzen plaatsvindt. Er is sprake van een voorzichtig groeiende helderheid over elkaars rollen en een voorzichtig groeiende acceptatie van en respect voor elkaars rollen. Dat draagt bij aan de kwaliteit van de afstemming.

De kwaliteit van de afstemming is bovendien aanmerkelijk verbeterd sinds EZ/DGTP en OPTA hebben afgesproken dat OPTA niet meer via de buitenwereld discussies aangaat over beleid, maar kwesties aankaart bij EZ/DGTP. Er ontstaat ruimte voor reflectie op de samenwerking. Documenten als het informatiestatuut en de gedragscode zouden daarbij kunnen worden gebruikt, dat gebeurt nu nog niet of niet meer.

Ons is opgevallen dat tijdens de evaluatieperiode over het algemeen de nadruk in de relatie sterk lag op inhoud en dat betrekkelijk weinig aandacht werd besteed aan het 'sociale' aspect van de relatie. Terwijl juist dit erg kan bijdragen aan (de inhoudelijke aspecten van) een constructieve relatie, waarin men met verschillen van inzicht goed kan omgaan.

EZ/DGTP en OPTA staan aan het begin van deze positieve ontwikkeling. De toenadering is met name het laatste jaar op gang gekomen; deze hangt sterk samen met het functioneren en de werkwijze van enkele personen en de betrekkingen tussen die personen en is (mede daardoor) kwetsbaar en broos. Bovendien is de geschiedenis van de samenwerking in de jaren daarvoor niet zomaar verdwenen. OPTA heeft jaren achter de rug, waarin het zich positie en gezag moest verwerven en krachtig moest optreden om marktwerking in de telecomsector op gang te krijgen. Dat bracht een 'vechters'-profiel met zich en dat had invloed op de relatie met EZ/DGTP. En ook EZ/DGTP moet haar positie waarmaken, mede in het licht van de toenemende invloed van Europa.

De geleidelijke wijzigingen in de onderlinge omgang hebben de nodige gevolgen voor de effectiviteit van EZ/DGTP en OPTA gezamenlijk naar de markt, zoals de totstandkoming en implementatie van de nieuwe Telecomwet, de gezamenlijke invloed van EZ/DGTP en OPTA naar het Europese circuit, de voorspoedige totstandkoming van beleidsregels en visie ten aanzien van toezicht op de telecommarkt (en daardoor minder tegenstrijdig beleid en meer focus).

7.4 FACTSHEET

Op de volgende pagina is een overzicht gegeven van de oordelen per onderzocht subaandachtsgebied. Daarbij wordt het cijfer van de eerste evaluatie (2000-2001) gegeven, het cijfer van de onderhavige evaluatie (2004-2005) en een *verwacht cijfer* voor over vier jaar. Dit laatste getal is gebaseerd op de overweging van de onderzoekers dat OPTA, gezien de resultaten van het huidige evaluatieonderzoek en het feit dat zij zich in de komende vier jaar verder zal ontwikkelen, op dit cijfer uit zou moeten kunnen komen. Het verwachte cijfer is dus nadrukkelijk geen norm of doelstelling maar uitsluitend een inschatting van de onderzoekers.

Aandachtsgebied 3 Samenwerking tussen EZ en OPTA

1e evaluatie 2000 - 2001 2e evaluatie 2004 - 2005 Verwachting

Onderzoeksonderdeel

Verloop beleidsprocessen



Helderheid van de rolverdeling



Kwaliteit van de afstemming



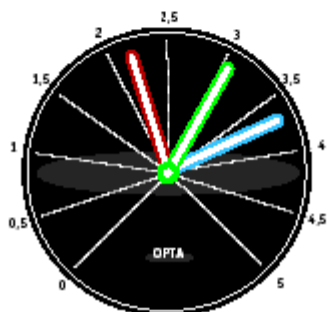
Hoofdconclusie ontwikkeling OPTA

De samenwerking tussen EZ/ DGTP en OPTA liet tijdens de vorige evaluatie te wensen over. Met name in de afgelopen anderhalf jaar is de interactie tussen DGTP en OPTA verbeterd. Er wordt constructiever omgegaan met verschillen van inzicht en conflicten. Wel is er nog de neiging kwesties te lang te laten slepen.

De formele rolverdeling wordt als voldoende helder ervaren. We constateren dat verschillen in toezichtvisie nog steeds spanningen oproept, maar dat men deze beter weet te beheersen. Er is een voorzichtig groeiende acceptatie van en wederzijds begrip voor elkaars rollen.

De kwaliteit van de afstemming is verbeterd. DGTP staat meer open voor de inbreng van OPTA, terwijl OPTA meer terughoudend is in het zoeken van publiciteit. Naar de toekomst toe moet er meer aandacht komen voor het 'sociale' aspect van de relatie.

Oordeel aandachtsgebied 3 Samenwerking tussen EZ en OPTA



8. RELATIES MET ANDERE ORGANISATIES EN INSTELLINGEN

8.1 AANDACHTSPUNTEN EERSTE EVALUATIE

Naar aanleiding van de evaluatie in 2001 zijn voor de relatie van OPTA met andere instellingen en organisaties de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- In het kader van de relatie met de Europese Commissie vormde de informatie-uitwisseling tussen DGTP en OPTA over Europese onderwerpen een punt van aandacht. De Gedragscode werd in dit kader niet op alle punten nageleefd. Hiernaast werd het ontbreken van een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de EC en de toezichthouders als knelpunt ervaren en vormde de (informatie)relatie tussen DG Mededinging, NMa en OPTA een aandachtspunt.
- Voor de relatie tussen OPTA en de Registratiekamer gold het nog niet geheel uitgekristalliseerde wettelijk kader als aandachtspunt⁴¹. Daarnaast bestond behoefte aan meer overleg op bestuursniveau. Deze wens bestond tevens in het kader van de relatie tussen OPTA en het Commissariaat voor de Media. Tenslotte moest er meer periodiek overleg komen tussen OPTA, de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (het huidige Agentschap Telecom) en DGTP.
- De informatievoorziening tussen NMa en OPTA was vatbaar voor verbeteringen. Dit gold zowel voor wederzijdse informering over prioriteiten en posterioriteiten als voor informatie-uitwisseling over concrete onderwerpen. Daarnaast zou winst te behalen zijn in gezamenlijk activiteiten op het gebied van opleiding, uitwisseling van kennis, expertise en personeel.

Deze aandachtspunten worden zowel in de motivering van de oordeelsvorming meegenomen.

8.2 OORDEEL EN MOTIVERING

In deze paragraaf worden de onderscheiden relaties van OPTA beoordeeld. In de motivering van deze beoordelingen worden de onderzoeksbevindingen samengevat.

8.2.1 OPTA – NMa

Oordeel

De samenwerking en de werkrelatie tussen OPTA en NMa verloopt goed en deze is sinds de vorige evaluatie verder verbeterd.

⁴¹ De taken van de Registratiekamer zijn inmiddels overgenomen door het College Bescherming Persoonsgegevens.

Oordeelsvorming

OPTA en NMa zijn er meer op gericht om er met elkaar uit te komen wanneer er op dosierniveau meningsverschillen zijn. ‘Forum shopping’ wordt wel geprobeerd door marktpartijen, maar door goede onderlinge afstemming in een vroeg stadium tussen OPTA en NMa wordt dit voorkomen. De toezichthouders hebben een gezamenlijk doel – het bevorderen van concurrentie op de markt ten behoeve van de consument – en vullen elkaar goed aan. NMa heeft goede algemene kennis van markten, marktwerking en marktafbakening en OPTA heeft goede kennis van de telecommunicatie en post sectoren en regulering. In de ogen van de NMa is OPTA gegroeid in haar relatiemanagement. In het begin is OPTA gepositioneerd om de markt open te breken. Nu de markt zich meer heeft ontwikkeld, is OPTA rustiger en meer ontspannen geworden in haar omgang met anderen zoals EZ, NMa en KPN.

De formele samenwerkingsrelatie tussen OPTA en NMa is verbeterd, onder meer door de afspraken die in het protocol zijn gemaakt, de uitwerking hiervan in werkaafspraken en de formele overlegstructuur. Daarnaast is ook in de informele relatie een verbetering opgetreden die misschien nog wel belangrijker is geweest voor de kwaliteit van de onderlinge samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn detacheringen die nu over en weer normaal worden gevonden, veelvuldig contact en overleg op werkvloerniveau en de onderlinge uitwisseling van interne documenten en concepten.

Het perspectief van de mogelijke fusie heeft mede bijgedragen aan een verdere verbetering van de samenwerkingsrelatie, evenals het project VOS (detacheringen, expert meetings), de nieuwe Tw en de samenwerking op het gebied van het project marktanalyse. Ook nu dat perspectief er niet meer is, is de samenwerking gecontinueerd en geïntensiveerd. De uitdaging is om de samenwerkingsrelatie te blijven onderhouden. Het risico van een terugval is aanwezig, maar dit is niet de verwachting. Anders dan vier jaar geleden is men zich sterker bewust van de onderlinge samenwerking en investeert men hier veel in.

8.2.2 OPTA – Commissariaat voor de Media (CvdM)

Oordeel

De samenwerking tussen OPTA en CvdM verloopt goed. Ook de werkrelatie verloopt naar wens.

Oordeelsvorming

OPTA en CvdM informeren elkaar goed, weten elkaar gemakkelijk te vinden en de informele samenwerking verloopt naar wens.

Over de intensiteit en de frequentie wordt opgemerkt dat er nog geen periodiek overleg is, maar dat dat wellicht wel in de rede ligt omdat de samenwerking naar aanleiding van de nieuwe Telecommunicatiewet intensiever wordt. Het pakket aan toezichtstaken is gaan ‘schuiven’ en het ligt in de lijn der verwachting dat het overleg een wat regelmatig karakter krijgt.

Enig punt van kritiek dat is aangedragen aangaande de samenwerkingsrelatie tussen OPTA en CvdM is dat enkele jaren terug bij OPTA personeels- en functiewisselingen voor onduidelijkheid hebben gezorgd bij CvdM: wie is bij OPTA hun contactpersoon? Echter, sinds ruim een jaar is dat geen enkel probleem meer: bij OPTA is er op dit moment één centraal aanspreekpunt en dat functioneert naar tevredenheid.

8.2.3 OPTA – EC/ERG/IRG

Oordeel

De samenwerking en de werkrelatie tussen OPTA en de Europese Commissie verlopen heel goed.

Wij kwalificeren het functioneren van OPTA in de IRG/ERG als goed tot zeer goed.

Oordeelsvorming

Europese Commissie (EC)

Partijen geven aan dat de werkrelatie er één is waar welwillendheid en laagdrempeligheid uit spreekt, waar partijen samen problemen willen oplossen en elkaar snel helpen (ook als er op zéér korte termijn een reactie van de ander nodig is). Er is niet alleen afstemming over zaken en dossiers waarbij dat ‘verplicht’ is, maar men houdt elkaar daarnaast ook goed vrijwillig op de hoogte. Bovendien spreekt men met elkaar over interpretatie van Europese regelgeving en een juiste en rechtmatige vertaling daarvan in nationale wetgeving. Kortom: men weet elkaar en elkaars expertise goed te vinden.

Voorts is er vaak vroegtijdig contact tussen de EC en OPTA: dat verloopt naar wederzijdse tevredenheid van de beide partijen.

Daarnaast is de rol van OPTA in Europa er één die te kenmerken is als ‘actief’, zeker in vergelijking met andere Europese toezichthouders. Zo is OPTA bijvoorbeeld in Europees verband relatief actief waar het gaat om de bestrijding van spam.

Er zijn verhoudingsgewijs weinig punten te noemen waarop de samenwerking minder goed is. Wel is aangegeven dat OPTA relatief vaak moeite heeft de deadlines te halen voor het aanleveren van de breedband marktgegevens aan de Europese Commissie (wat overigens te maken kan hebben met het feit dat OPTA de gegevens zelf laat krijgen aangeleverd). Ook wordt OPTA (naar eigen zeggen) door andere toezichthouders als recht voor de raap en soms minder diplomatiek gezien, wat ook verband houdt met haar actieve (voortrekkers)rol in Europa.

Evenredige participatie van de Europese toezichthouders is nog iets wat aandacht behoeft, zodat ook het werk in het kader van Europa beter over de participerende landen wordt verdeeld. Er zijn immers veel landen die juist erg passief zijn en nauwelijks actief deelnemen in bijvoorbeeld de werkgroepen van de ERG.

De inwerkingtreding van de nieuwe Telecommunicatiewet, de vertaling van zes Europese richtlijnen, zal vereisen dat het contact met de EC intensief blijft en mogelijk intensiever zal moeten worden.

European Regulators Group (ERG)/Independent Regulators Group (IRG)

In het algemeen wordt het contact tussen OPTA en de ERG/IRG door de andere leden gekwalificeerd als goed tot zeer goed. De zeer actieve rol van OPTA in de werkgroepen en in het netwerk zijn de belangrijkste redenen voor deze kwalificatie. Punten van verbetering die door sommige leden worden genoemd, betreffen de tijdigheid van het opleveren van documenten en de relatieve ongevoeligheid voor de standpunten van andere leden. Een van de leden merkt op dat vrij veel standpunten van OPTA worden beïnvloed door de relatie OPTA-EZ/DGTP, welke niet altijd even goed lijkt te zijn.

Het informeren van de overige leden van ERG/IRG door OPTA wordt als goed gekwalificeerd. OPTA levert informatie op goede en transparante manier aan. Het laten circuleren van papers door OPTA binnen het netwerk wordt beschouwd als een effectieve wijze van informatievoorziening.

Een onderwerp waarbij de mening van OPTA afwijkt van de mening van een aantal andere leden van ERG/IRG betreft de publicatie van interne documenten. OPTA stelt zich over het algemeen op de lijn dat documenten beschikbaar moeten worden gesteld voor derden. OPTA wenst openbaarheid in verband met transparantie en rechtszekerheid. Andere leden stellen publicatie niet altijd op prijs.

De interne afstemming bij OPTA is goed. De coördinator van OPTA heeft voldoende tijd en toegang tot (leden van) het college om zijn taak adequaat uit te voeren. Ook de leden van de ERG/IRG zijn van mening dat de interne afstemming binnen OPTA en consistentie van het optreden van OPTA goed is. Aangegeven wordt dat medewerkers van OPTA die binnen ERG/IRG acteren, voldoende voorbereid zijn bij bijeenkomsten.

In het algemeen kan het functioneren van OPTA als goed tot zeer goed worden gekwalificeerd. OPTA is actief betrokken bij de ERG en IRG, zowel in de werkgroepen, als in de informele contacten. De bijdragen van OPTA aan de ERG/IRG worden zeer gewaardeerd. Ook de interne coördinatie bij OPTA geeft geen aanleiding tot klachten. Op sommige kleine punten is verbetering van het functioneren van OPTA mogelijk, maar het algemene beeld is ronduit positief.

8.2.4 OPTA – Agentschap Telecom (AT)

Oordeel

Hoewel er niet veel contact tussen AT en OPTA is, wordt de samenwerking voorzover daarvan sprake is, als goed aangemerkt.

Oordeelsvorming

AT geeft aan dat regelmatig contact te overwegen valt, vooral om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen in de omgeving, teneinde daar goed op te kunnen inspelen. Beide partijen bewegen zich immers ook voor een gedeelte in dezelfde omgeving.

Volgens AT is de volledigheid van het OPTA-register betreffende de openbare telecommunicatienetwerken in relatie tot de uitvoerende taak van AT inzake het aftapbeleid een punt van aandacht .

Een opvallend voorval in de relatie tussen AT en OPTA betreft de advisering van OPTA over de veiling van de WLL. De NMa zou daarover advies uitbrengen, maar OPTA heeft aangegeven ook zelfstandig te willen adviseren, hoewel zij daarin volgens de opvatting van AT formeel geen rol had, omdat het hier (WLL) niet een openbaar netwerk betrof. Afgesproken is toen dat OPTA haar 'zienswijze' kenbaar zou maken, maar volgens de gesprekspartner vanuit AT is dat niet gebeurd. OPTA gaf vervolgens aan dat wél een zienswijze kenbaar is gemaakt, maar dat dat telefonisch is gebeurd. Wij vinden het opvallend dat de zienswijze van OPTA telefonisch kenbaar is gemaakt. OPTA vond het belangrijk om zelfstandig te mogen adviseren (naast de NMa) en heeft er echt werk van gemaakt dat onder de aandacht te brengen. Vervolgens is het opmerkelijk dat OPTA haar zienswijze telefonisch uitbrengt, zodat dit advies nauwelijks lijkt te bekijken (wat ook blijkt uit het gegeven dat AT onbekend is met de gegeven OPTA-zienswijze).

8.2.5 OPTA – College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

Oordeel

De samenwerking tussen OPTA en CBP beoordelen wij als goed.

Oordeelsvorming

Door gesprekspartner wordt de onderlinge relatie als constructief betiteld. Zo verloopt het proces waarin OPTA en CBP incidenteel samen vragenlijsten moeten invullen voor de Europese Commissie goed. Daarvoor is meestal een doorlooptijd van één of twee maanden beschikbaar. Soms maakt één van de partijen een aanzet en legt het voor aan de andere partij. De samenwerking verloopt goed en snel. Ook geven OPTA en CBP wel eens een gezamenlijk standpunt in de Europese gremia, bijvoorbeeld bij congressen of bijeenkomsten, ook van de OECD/OESO. Afstemming vindt dan mondeling plaats. Ook dat verloopt goed.

Wel geven partijen aan dat de toekenning van capaciteit voor de samenwerking tussen OPTA en CBP niet op ieder moment de hoogste prioriteit heeft (gehad). Dat heeft er onder meer toe geleid dat de totstandkoming van algehele werkafspraken en van de afspraken rondom de bestrijding van spam vertraging hebben opgelopen ten aanzien van de aanvankelijke planning.

Bij het totstandkomingsproces van de werkafspraken inzake spam wordt de samenwerking ondanks de aanzienlijke opgelopen vertraging door de partijen als constructief en goed gekenschetst. Uiteindelijk zijn in één week doorlooptijd de werkafspraken tot stand gekomen, en zijn ze in de zeven weken daarna door beide organisaties ook intern goedgekeurd. Dat de werkafspraken lang op zich lieten wachten heeft overigens niet als consequentie gehad dat er zaken niet goed zijn gelopen of significant anders waren gelopen als ze wel tijdiger zouden zijn geregeld. Andere projecten in het kader van de invoering van de nieuwe wet waren op dat moment urgenter en kregen voorrang. Daarbij kan worden gedacht aan het realiseren van een online-meldpunt spam.

8.2.6 OPTA – marktpartijen

Oordeel

Voor het oordeel (inclusief bijbehorende motivering) over de relatie tussen OPTA en de marktpartijen verwijzen we naar hoofdstuk 4 (aandachtsgebied 1).

Bevindingen

OPTA heeft veelvuldig contact met marktpartijen. Voor het uitvoeren van haar toezicht-houdende taken heeft OPTA veel informatie van marktpartijen nodig. In beginsel biedt OPTA marktpartijen de mogelijkheid om input te leveren bij de voorbereiding van besluitvorming door middel van consultatiedocumenten waarbij marktpartijen hun ideeën naar voren kunnen brengen. Daarnaast zijn er enkele dossiers waarbij marktpartijen de mogelijkheid wordt geboden om via klankbordgroepen inbreng te leveren op de standpuntbepaling van OPTA. Het is positief dat OPTA zich op deze manier op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van de marktpartijen.

Marktpartijen hebben kritiek op de wijze waarop OPTA vervolgens iets met die meningen en behoeften doet. Er is echter geen aanleiding te veronderstellen dat voor OPTA de inbreng van bepaalde marktpartijen zwaarder zou wegen dan die van andere bij de uitvoering van haar wettelijke taken. Daarnaast hebben meerdere partijen kritiek geuit op het gebrek aan motivering waarom bepaalde ideeën van marktpartijen wel of niet worden overgenomen. Op dit punt zou in onze ogen wel verbetering mogelijk zijn, met name wanneer bepaalde inbreng niet wordt meegenomen.

Over het algemeen zijn zowel grote als kleine marktpartijen van mening dat nummeruitgifte en -beheer goed loopt. In tegenstelling tot andere dossiers zijn de belangen van marktpartijen hierbij niet tegengesteld. Het gaat om een uitvoeringstaak waarbij OPTA niet de rol van scheidsrechter hoeft te spelen, maar moet zorgdragen voor een goed beheer van de nummerruimte en uitgifte van nummers.

8.3 FACTSHEET

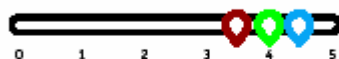
Op de volgende pagina is een overzicht gegeven van de oordelen per onderzochte relatie. Daarbij wordt het cijfer van de eerste evaluatie (2000-2001) gegeven, het cijfer van de onderhavige evaluatie (2004-2005) en een *verwacht cijfer* voor over vier jaar. Dit laatste getal is gebaseerd op de overweging van de onderzoekers dat OPTA, gezien de resultaten van het huidige evaluatieonderzoek en het feit dat zij zich in de komende vier jaar verder zal ontwikkelen, op dit cijfer uit zou moeten kunnen komen. Het verwachte cijfer is dus nadrukkelijk geen norm of doelstelling maar uitsluitend een inschatting van de onderzoekers.

Aandachtsgebied 4 Relaties met andere organisaties en instellingen

1e evaluatie 2000 - 2001 2e evaluatie 2004 - 2005 Verwachting

Onderzoeksonderdeel

NMa



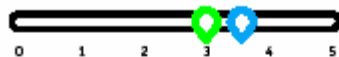
Europese Commissie (EC)



IRG/ERG



Marktpartijen



Commissariaat voor de Media (CvdM)



Agentschap Telecom (AT)



Hoofconclusie ontwikkeling OPTA

Over het geheel genomen loopt de samenwerking tussen OPTA en NMa goed en is deze sinds de vorige evaluatie verder verbeterd. OPTA en NMa zijn er meer dan tijdens de vorige evaluatieperiode op gericht om er met elkaar uit te komen wanneer er op dossierniveau meningsverschillen zijn.

De samenwerking en de werkrelatie verlopen volgens zowel OPTA als de Europese Commissie 'heel goed'. Voorts is er vaak vroegtijdig contact tussen de EC en OPTA: dat verloopt naar wederzijdse tevredenheid van de beide partijen. De rol van OPTA in Europa er één die te kenmerken is als 'actief', zeker in vergelijking met andere Europese toezichthouders.

In het algemeen kan het functioneren van OPTA in de IRG/ERG als goed tot zeer goed worden gekwalificeerd. Evenals in de vorige evaluatieperiode is OPTA actief betrokken bij de IRG en ERG, zowel in de werkgroepen als in de informele contacten. De bijdragen van OPTA aan de IRG en ERG worden zeer gewaardeerd.

OPTA stelt zich regelmatig op de hoogte van de meningen en behoeften van marktpartijen (door middel van consultaties en incidenteel klankbordgroepen), maar motiveert niet altijd voldoende waarom bepaalde ideeën van marktpartijen wel of niet worden overgenomen. De relatie met marktpartijen is in de vorige evaluatie niet onderzocht.

De samenwerking tussen OPTA en CvdM verloopt goed. Partijen informeren elkaar goed, weten elkaar gemakkelijk te vinden en de informele samenwerking verloopt naar wens.

Er is niet veel contact tussen AT en OPTA. Voor zover er wel samenwerking is wordt deze als goed aangemerkt.

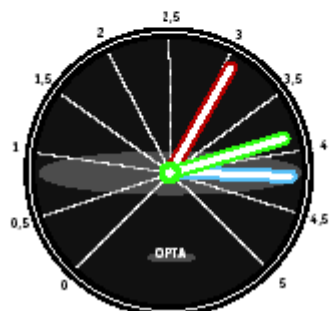
Vervolg Aandachtsgebied 4 

College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)



De samenwerking tussen OPTA en CBP is door de gesprekspartners als goed en constructief betiteld. Wel heeft een aantal gezamenlijke projecten vertraging opgelopen ten aanzien van de oorspronkelijke planning als gevolg van te beperkte toekenning van capaciteit voor deze projecten.

Oordeel aandachtsgebied 4 Relaties met andere organisaties en instellingen



9. EEN TERUGBLIK OM VAN TE LEREN

9.1 OPTA IN ONTWIKKELING

OPTA heeft sinds haar oprichting in augustus 1997 een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Binnen een kort tijdsbestek heeft OPTA zich weten te positioneren als gezaghebbend toezichthouder op de post- en telecommunicatiemarkt.

De evaluatie van OPTA is een moment bij uitstek om te reflecteren op de ontwikkeling die OPTA heeft doorgemaakt en vast te stellen in welke richting OPTA zich verder zou moeten ontwikkelen in haar groeiproces naar een professionele organisatie. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie vier jaar geleden en de uitkomsten van dit tweede evaluatieonderzoek brengen we de professionaliseringsontwikkeling van OPTA in kaart.

In dit hoofdstuk schetsen we deze ontwikkeling. We gaan daarbij uit van de stand van zaken in 2001. Wat was de reactie van OPTA op de evaluatie van 2001? Welke verbeterplannen had OPTA voor de komende jaren? Vervolgens schetsen we de stand van zaken anno 2005. We nemen als het ware de stand op na vier jaar sinds de vorige evaluatie van OPTA. Welke ontwikkeling nemen we waar in het functioneren van OPTA en waar liggen nog mogelijke verbeterpunten? Op basis van dit beeld geven we aan welke accenten naar onze mening moeten worden aangebracht in de professionaliseringslag. Waar moet OPTA in de komende jaren haar vizier op richten?

Omdat de nieuwe Telecommunicatiewet een aantal belangrijke wijzigingen inhoudt, kunnen aspecten van onderstaande analyse wellicht al deel uitmaken van de transformatie waar OPTA zich in bevindt.

9.2 STAND VAN ZAKEN 2001

In relatie tot het functioneren van OPTA op *de markt* is in de evaluatie van 2001 geconcludeerd dat OPTA haar wettelijke taken op een goede wijze heeft ingevuld en daarmee heeft bijgedragen aan het bevorderen van marktwerking. Een aandachtspunt was dat OPTA haar transparantie en voorspelbaarheid moest vergroten.

Ten aanzien van de *interne organisatie* was de conclusie in 2001 dat OPTA extra aandacht moest besteden aan de bekostiging, de beheersing van het primaire proces en het klachten- en kwaliteitsmanagementsysteem. In reactie op de evaluatie gaf OPTA aan het karakter van een 'pioniersorganisatie' achter zich te willen laten en een professionaliseringslag in het intern beheer van de organisatie door te voeren.

In de *relatie met EZ/DGTP* die door de onderzoekers in 2001 als matig werd beoordeeld, beaamde OPTA dat met verschillen van inzicht over details functioneler moest worden omgegaan.

9.3 STAND VAN ZAKEN 2005

9.3.1 OPTA en de markt

De markt is het meest kritisch over de zorgvuldigheid, tijdigheid, transparantie en expliciteit van het optreden van OPTA. Deze kritiek heeft voor een belangrijk deel betrekking op onduidelijkheid over de bevoegdheden van OPTA. Het gaat dan bijvoorbeeld om de momenten waarop OPTA tracht in overleg met (vooral) KPN tot een oplossing van zaken (zoals de integrale behandeling van bovengrensregulering en maatregelen op wholesale niveau) te komen.

Met de nieuwe Telecommunicatiewet wordt deze onduidelijkheid overigens voor een groot deel weggenomen, zo kent de marktanalysesystematiek een duidelijke structuur en duidelijke bevoegdheden. Hoewel het belang van de marktanalyses evident is, moet OPTA echter volgens marktpartijen ook voldoende aandacht besteden aan ervaren knelpunten zoals in de EDC- en BULRIC-rondes. In dat kader is het aanbevelenswaardig om bij prioriteitstelling betreffende dringende werkzaamheden, nadrukkelijker rekening te houden met de mate waarin door de markt ervaren knelpunten kunnen worden opgelost en het economisch effect dat met het handelen (of het achterwege blijven van optreden) van OPTA zal worden gesorteerd.

In relatie tot de criteria transparantie en expliciteit en responsiviteit is er overigens sprake van waardering voor de consultaties die OPTA houdt. In het verlengde daarvan is het te overwegen duidelijker te motiveren waarom bepaalde alternatieven, informatie en argumentatie, aangedragen door marktpartijen, zijn verworpen. In de nieuwe Telecommunicatiewet is overigens ook sprake van verzwaring van de motivatieplicht.

OPTA zou daarnaast meer inzicht moeten bieden in haar overwegingen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop in een bepaald dossier wordt gehandeld (bijvoorbeeld lichte of uitgebreide consultatie, rol van KPN en andere partijen) en het daarbij behorende tijdsplan. In het verlengde daarvan past ook meer aandacht voor de onderbouwing van de keuze voor toepassing van een bepaald toezichtsinstrument, in het algemeen en in relatie tot handhaving in het bijzonder (bijvoorbeeld door het opstellen van beleidsregels voor last onder dwangsom conform de Boetebeleidsregels).

Daarnaast zou het tot aanbeveling strekken meer aandacht te besteden aan de motivatie waarom bepaalde alternatieven, informatie en argumenten van marktpartijen niet worden meegenomen in uiteindelijke besluiten of bijvoorbeeld beleidsregels. Tenslotte zou OPTA ook duidelijker aan mogen geven welke prioriteitstelling van onderwerpen zij hanteert, waarbij rekening wordt gehouden met de behoefte voortkomend uit de markt en het economische effect van het optreden.

9.3.2 Bedrijfsvoering van OPTA

Het blijft lastig de doelmatigheid van OPTA goed te beoordelen omdat goede indicatoren hiervoor ontbreken. Voor de toekomst is het van belang een goede set van indicatoren te ontwikkelen, hetzelfde is nodig om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen objectiveren. Het verdient daarbij aanbeveling deze set indicatoren goed af te bakenen zodat er een en overzichtelijke set van vooral resultaat- en effectgerelateerde indicatoren ontstaat. Een voorbeeld van zo'n indicator die objectief vastgesteld kan worden, is het aantal gewonnen geschillen.

OPTA moet er in dit verband wel voor waken dat in de bedrijfsvoering te veel bureaucratie ontstaat. Het zal in de komende periode de kunst zijn een zekere flexibiliteit te behouden en zich voor wat betreft de bedrijfsvoeringsactiviteiten te beperken tot dat wat écht nodig is.

9.3.3 OPTA en EZ/DGTP

We kunnen constateren dat in de relatie tussen OPTA en EZ/DGTP sinds de vorige evaluatie – en dan met name in het afgelopen anderhalf jaar – een aanzienlijke verbetering is opgetreden. De relatie met EZ/DGTP is echter nog broos en te sterk afhankelijk van interpersoonlijke relaties. In haar relaties zou OPTA nog meer aandacht moeten besteden aan relationele aspecten van de relatie. De nadruk in haar handelen ligt nog te veel op formeel correct handelen. Hoewel dit in relatie tot de markt weliswaar een logische insteek is, werkt dit niet in bijvoorbeeld de relatie met EZ/DGTP. OPTA zou moeten werken aan haar gevoel voor procesrationaliteit, waarin meer aandacht is voor reciprociteit in de relatie.

Het verdient aanbeveling de procesvaardigheden van OPTA-medewerkers – en ook van DGTP-medewerkers – verder te ontwikkelen zodat de procesoriëntatie in de onderlinge relatie meer aandacht krijgt. Verder is het zinvol teams van mensen met complementaire competenties te formeren die gezamenlijk werken in projecten. Bij teamvorming en benoeming van mensen dient dan rekening gehouden te worden met strategische en relationele aspecten, naast (vak)inhoudelijke deskundigheid. Tenslotte blijft aandacht voor wederzijdse transparantie belangrijk: zo kan de terugkoppeling van wat er wordt gedaan met uitvoeringstoetsen en adviezen verbeterd worden.

9.3.4 OPTA en andere organisaties

De relatie van OPTA met andere organisaties is over het algemeen goed te noemen. Met veel instellingen is sprake van een goede samenwerking op basis van een constructieve dialoog.

OPTA en NMa zouden gezamenlijk kunnen koersen op het behalen van efficiencywinst door specifieke functies (bijvoorbeeld HRM, administratie) gezamenlijk op te pakken. Naast detachering zou de mobiliteit van personeel verder bevorderd kunnen worden.

Naar verwachting wordt in het kader van de nieuwe Telecommunicatiewet de samenwerking tussen OPTA en het CvdM intensiever. Dan is het raadzaam ook de intensiteit en frequentie van het overleg te verhogen.

In de relatie met de Europese gremia blijft het van belang de actieve houding en vroegtijdige beleidsmatige afstemming te continueren.

Regelmatiger contact tussen OPTA en AT is aan te bevelen, zodat zij wederzijds op de hoogte blijven van ontwikkelingen en hierop adequaat kunnen reageren.

Ook het contact tussen OPTA en CBP zou toe mogen nemen, zodat verwachtingen goed afgestemd kunnen worden.

9.4 NAAST INHOUD OOK AANDACHT VOOR PROCESSEN

Op basis van dit evaluatieonderzoek kunnen we constateren dat OPTA een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dit wordt door buitenstaanders ook zo gewaardeerd. Niettemin menen wij dat er ook nog verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop OPTA functioneert. Overigens dient hier te worden opgemerkt dat OPTA een aantal van bovenstaande aanbevelingen reeds oppakt in lopende veranderingstrajecten die onder meer zijn ingezet als gevolg van de nieuwe Telecommunicatiewet.

De verbeteringen liggen overigens – ons inziens – slechts ten dele in het bereiken van een beter inhoudelijk resultaat (de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken), maar vooral op de ontwikkeling van een aantal procesvaardigheden waarmee OPTA het draagvlak voor haar standpunten, visies en besluiten kan vergroten, zonder dat dit ten koste gaat van de professionaliteit en onafhankelijkheid van haar optreden. Hiertoe dient OPTA in onze visie een specifiek accent te leggen in haar ontwikkelingsproces.

Dit accent betreft het onderscheid tussen de inhoud en het proces. Het staat buiten kijf dat OPTA inhoudelijk sterk is, het optreden van OPTA wordt over het algemeen als deskundig, professioneel, ervaren en gezaghebbend ervaren. Dit hangt samen met het feit dat bij OPTA inhoudelijk gedreven professionals werken die in hun werkzaamheden belang hechten aan inhoudelijk formeel-correct handelen. De ervaring is echter dat OPTA nog minder gevoel heeft voor procesrationaliteit. We ervaren dat OPTA veel energie steekt in de inhoudelijke overtuiging over haar visies en standpunten. Daarbij ligt het gevaar op te loer dat toegeven op inhoudelijke punten snel wordt ervaren als een verlies in de inhoudelijke ‘strijd’.

Meer nadruk op procesrationaliteit veronderstelt niet dat inhoudelijke argumenten er niet meer toe doen, maar dat de effectiviteit van en draagvlak voor het handelen van OPTA kan worden vergroot, door meer aandacht te besteden aan de relationele aspecten. Dit betekent geenszins dat OPTA haar standvastigheid over bepaalde onderwerpen zonder meer moet loslaten. In sommige gevallen is het juist zeer gewenst dat OPTA ‘tot het gaatje gaat’ en zich niet makkelijk van haar standpunt laat afbrengen. Wij denken dat OPTA echter aan effectiviteit kan winnen door meer gevoel te ontwikkelen voor het proces waarin standpunten worden bepaald, posities worden ingenomen en uiteindelijk besluiten vallen. Een minder strijdlustige inzet op dossiers is geen zwaktebod, maar kan juist bijdragen aan de noodzakelijke standvastige houding op belangrijke dossiers.

Procesrationaliteit houdt vooral het vermogen in om te reflecteren op het eigen gedrag en een inschatting te maken van de effecten van dit gedrag op anderen, zowel in de markt als in de relatie met EZ/DGTP. Dit vereist dat de organisatie receptief is voor signalen uit de omgeving. Daarbij zijn twee aspecten te onderscheiden. Allereerst is het van belang een waarnemend vermogen te ontwikkelen voor de omgeving, oftewel: écht te luisteren. Vervolgens is het zaak om met de verkregen informatie écht iets te doen. Dat betekent zeker niet dat de argumentatie altijd moet worden meegenomen in de besluitvorming of deze beïnvloedt. Het betekent wél transparant en expliciet maken wat er met de informatie is gebeurd, ook in geval dit bijvoorbeeld niet heeft geleid tot wijzigingen in procedures of besluitvorming. Het klinkt als een eenvoudig panacee: luisteren en uitleggen, maar het blijkt in de praktijk vaak complexer dan gedacht. Toch denken wij dat het verbeteren van deze externe communicatie zal leiden tot vergroting van het draagvlak van het optreden van OPTA.

Het ontwikkelen van procesvaardigheden kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door medewerkers met complementaire competenties gezamenlijk aan dossiers te laten werken. De inhoudelijke deskundige vormt dan een team met een procesbegeleider, die de voortgang en het verloop bewaakt. Daarnaast kan er natuurlijk een trainingsprogramma voor inhoudelijke experts gestart worden waarin zij aandacht voor hun procesvaardigheden ontwikkelen.

9.5 TOT SLOT

De professionalisering van OPTA is al ingezet. De verworvenheden die zij in de afgelopen jaren heeft opgebouwd moeten zeker bestendigd worden. Met het ontwikkelen van meer empathie voor de actoren met wie zij direct te maken heeft, verwachten wij dat de impact van OPTA zal toenemen. Om deze professionalisering adequaat te kunnen sturen is het volgens ons verstandig een visie te ontwikkelen over de wijze waarop OPTA de komende vier jaar haar rol als toezichthouder invult (in relatie tot de nieuwe Telecommunicatiewet).

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een beleidsinhoudelijke-visieontwikkeling maar we vinden dat het ontwikkelen, expliciteren en communiceren van een visie op de toezichtstijl noodzakelijk is om op alle drie dimensies – organisatiebreed, richting de markt en in de relatie met EZ/DGTP en andere instellingen – de professionaliseringsslag succesvol te kunnen maken. De visie op haar stijl van toezicht houden kan OPTA vastleggen in een plan met duidelijke mijlpalen. Binnen die visie is het belangrijk accenten in deze ontwikkeling te benoemen en hierop gericht te managen.

BIJLAGE GERAADPLEEGDE DESKUNDIGEN

1. INTERNATIONALE EXPERTS

De volgende internationale experts hebben wij geraadpleegd:

- Dr. Erik Bohlin, verbonden aan: School of Technology Management & Economics at Chalmers University of Technology, Gothenburg, Zweden
- Prof. dr. Martin Cave, verbonden aan: Centre for Management under Regulation, Verenigd Koninkrijk
- Dr. Anders Henten, verbonden aan: CTI (Center for Tele-Information, Technical University of Denmark), Denemarken
- Prof. dr. Olli Martikainen, verbonden aan: University of Oulu/Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Finland
- Dr. Karl-Heinz Neumann, verbonden aan: WIK (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdiensten), Duitsland
- Prof. dr. Gerard Pogorel, verbonden aan: ENST (Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications), Frankrijk

2. NATIONALE EXPERTS

De volgende Nederlandse deskundigen hebben een bijdrage geleverd aan dit evaluatieonderzoek:

- Prof. mr. dr. J.A. (Hans) de Bruijn, hoogleraar Organisatie & Management aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft
- Prof. dr. Ph. (Philip) Eijlander, hoogleraar Wetgevingsvraagstukken en directeur Schoordijk Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg
- Prof. mr. dr. E.F. (Ernst) ten Heuvelhoff, hoogleraar Bestuurskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft en hoogleraar aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit van Rotterdam
- Ir. W. (Wolter) Lemstra, Senior Research Fellow bij de Sectie Economie van Infrastructuur aan de Faculteit Technologie, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft