

EINDRAPPORT DEELONDERZOEKEN  
SAMENWERKING TUSSEN EZ EN OPTA  
EN RELATIES MET  
ANDERE INSTELLINGEN EN ORGANISATIES

Utrecht, 17 januari 2005

Mevrouw drs. A.S.E. Dekker

Ir. B.P.A. van Mil

Drs. R.M. Timmerman

Mevrouw drs. A.J.M. Verhey

Drs. J.W. Zevenbergen

EINDRAPPORT DEELONDERZOEKEN  
SAMENWERKING TUSSEN EZ EN OPTA  
EN RELATIES MET  
ANDERE INSTELLINGEN EN ORGANISATIES

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING .....	1
1.1	EVALUATIE OPTA .....	1
1.2	AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK .....	1
1.3	AANPAK .....	4
1.4	LEESWIJZER .....	4
2.	DE RELATIE OPTA - DGTP .....	5
2.1	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET DGTP .....	5
2.2	VERLOOP BELEIDSPROCESSEN .....	8
2.3	HELDERHEID VAN DE ROLVERDELING.....	11
2.4	KWALITEIT VAN DE AFSTEMMING .....	15
2.5	AANBEVELINGEN.....	22
3.	DE RELATIE MET DE NMA.....	25
3.1	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET DE NMA .....	25
3.2	CONTACTEN TUSSEN OPTA EN NMA .....	26
3.3	FORMELE OVERLEGSTRUCTUUR .....	27
3.4	VERSCHIL IN VISIE.....	27
3.5	SAMENWERKINGSPROTOCOL .....	28
3.6	WERKAFSPRAKEN MARKTANALYSES.....	30
3.7	VERBETERING ONDERLINGE SAMENWERKING .....	32
3.8	GEZAMENLIJKE OPLEIDINGEN EN UITWISSELING VAN KENNIS.....	33
3.9	CONCLUSIES .....	34
3.10	AANBEVELINGEN.....	34
4.	COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA (CVDM) .....	36
4.1	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET HET CVDM.....	36
4.2	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN .....	36
4.3	OMGANG MET ELKAARS INFORMATIE .....	37
4.4	CONCLUSIES .....	37
4.5	AANBEVELINGEN.....	38

5.	EUROPESE COMMISSIE, ERG EN IRG .....	39
5.1	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET DE EUROPESE COMMISSIE (EC), ERG EN IRG .....	39
5.2	BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN .....	40
5.3	GEDRAGSCODE .....	42
5.4	EFFECTIVITEIT VAN DE NEDERLANDSE BIJDRAGE BINNEN DE EUROPESE GREMIA.....	43
5.5	CONCLUSIES .....	43
5.6	AANBEVELINGEN.....	45
6.	AGENTSCHAP TELECOM .....	46
6.1	OVER HET AGENTSCHAP TELECOM.....	46
6.2	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN.....	46
6.3	OMGANG MET ELKAARS INFORMATIE .....	47
6.4	CONCLUSIES .....	48
6.5	AANBEVELINGEN.....	48
7.	COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS.....	49
7.1	OVER HET COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS.....	49
7.2	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN.....	49
7.3	OMGANG MET ELKAARS INFORMATIE .....	51
7.4	CONCLUSIES .....	51
7.5	AANBEVELINGEN.....	52
8.	RELATIE MET MARKTPARTIJEN .....	53
8.1	ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN.....	53
8.2	FUNCTIONEREN VAN OPTA RICHTING MARKTPARTIJEN.....	53
8.3	CONCLUSIES .....	57

## 1. INLEIDING

### 1.1 EVALUATIE OPTA

De evaluatie van de OPTA heeft tot doel het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop OPTA invulling heeft gegeven aan haar wettelijke taken en gebruik heeft gemaakt van haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden. De te evalueren periode loopt van 1 december 2000 tot 1 oktober 2004. De evaluatie is opgebouwd uit evaluaties van vier aandachtsgebieden:

- Aandachtsgebied 1: uitvoering van wettelijke taken.
- Aandachtsgebied 2: de interne organisatie en bedrijfsvoering van OPTA.
- Aandachtsgebied 3: de effectieve samenwerking tussen EZ en OPTA.
- Aandachtsgebied 4: relaties met andere instellingen en organisaties.

Deze deelrapportage heeft betrekking op de evaluatie van de volgende relaties van OPTA:

- De relatie met EZ-DGTP (aandachtsgebied 3). De positie van OPTA als ZBO en de wijze waarop de relatie met het ministerie verloopt, zijn van invloed op het functioneren van OPTA. Van belang is om te achterhalen of er sprake is van een goede (werk)relatie tussen DGTP en OPTA.
- De relaties met andere instellingen en organisaties (aandachtsgebied 4). 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.

### 1.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

#### 1.2.1 Samenwerking EZ - OPTA

In de relatie tussen EZ en OPTA staat de volgende vraag centraal:

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

Het accent in het onderzoek naar de relatie EZ - 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), kiest opdrachtgever er nu voor om een accent te leggen op de beleidsmatige afstemming. Dat heeft er mee te maken dat in de vorige evaluatie de beleidsmatige afstemming tussen DGTP-V&W en OPTA als matig werd beoordeeld. Uit destijds onderzochte dossiers (nummerplan, ontbundeling van de aansluitlijn) 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 V&W aangaande toezicht. Dat gegeven werd op zich niet als problematisch beschouwd, maar het vormde wel een probleem 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 stellen<sup>1</sup>.

De meting van 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 – DGTP-EZ (mede in het licht van de nieuwe Telecommunicatiewet<sup>2</sup>), de kwaliteit van de afstemming OPTA – DGTP-EZ.
- Vormgeving en invulling relatie en relatiebeheer: de organisatorische voorzieningen voor de interface, de effectiviteit van het informatiestatuut en de gedragscode.

#### 1.2.2 Relaties met andere instellingen

In het onderzoek naar de relatie tussen OPTA en andere instellingen staat de volgende vraag centraal:

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

Wij hebben de relatie tussen OPTA en de volgende instellingen onderzocht:

- de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
- de Europese Commissie
- de Independent Regulators Group (IRG)
- de European Regulators Group (ERG)
- het Agentschap Telecom

---

1 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).

2 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).

- het Commissariaat voor de Media
- het College Bescherming Persoonsgegevens
- marktpartijen.

In deze evaluatie is in het bijzonder aandacht geschonken aan de specifieke aandachtspunten die uit de vorige evaluatie naar voren zijn gekomen. In de evaluatie van 2001 wordt de relatie van OPTA met andere instellingen en organisaties als goed beoordeeld. In algemene zin wordt geconcludeerd dat de relatie vooral gebaseerd is op wederzijds respect, professionaliteit en vertrouwen. Bekeken zal worden in hoeverre op de aandachtspunten verbetering heeft plaatsgevonden in de periode 1 december 2000 tot 1 oktober 2004. Het gaat hierbij om de volgende punten:

- In de vorige evaluatie is geconcludeerd dat de informatie-uitwisseling met DGTP ten aanzien van Europese onderwerpen niet goed verloopt.
- De relatie tussen DG Mededinging, NMa en OPTA: bedrijfsvertrouwelijke informatie van DG Mededinging kan niet rechtstreeks worden doorgegeven aan OPTA, maar dit dient via de NMa te lopen. Ook neemt de NMa deel aan besprekingen met DG Mededinging over fusies die relevant zijn voor OPTA, maar waarover OPTA niet altijd wordt geïnformeerd.
- Aandachtspunt in de relatie tussen OPTA en Registratiekamer (nu College Bescherming Persoonsgegevens) is het nog niet geheel uitgekristalliseerde wettelijke kader en de frequentie van het overleg tussen beide toezichthouders op bestuursniveau.
- Er zou meer periodiek overleg plaats kunnen vinden tussen OPTA, RDR (nu Agent-schap Telecom) en DGTP over frequentiebeleid en frequentiebeheer, aangezien deze een in potentie marktversturende werking kunnen hebben.
- In de vorige evaluatie is door zowel OPTA als NMa aangegeven dat de uitwisseling van informatie voor verbetering vatbaar is. Uit de vorige evaluatie bleek verder dat in de sfeer van gezamenlijke activiteiten op het terrein van opleiding, uitwisseling van kennis, expertise en personeel nog winst te behalen is. Ook is in de evaluatie een verschil van inzicht geconstateerd tussen OPTA en NMa over de interpretatie van de telecommunicatiewetgeving.

Aangezien de NMa voor OPTA de belangrijkste (collega)-toezichthouder is in Nederland, krijgt deze relatie in het bijzonder aandacht. Overeenkomstig het analysekader zijn wij hierbij ingegaan op de algemene naleving en effectiviteit van het samenwerkingsprotocol alsmede de afzonderlijke onderdelen: taakverdeling en verwijzing, behandeling bij samenlopende bevoegdheden, overeenstemmende interpretatie van begrippen, gezamenlijke voorbereiding, spoedmaatregelen, advies over toepasselijkheid van het mededingingsrecht, uitwisseling van informatie en algemene en overige elementen. Uiteraard is de periode voorafgaand aan de ondertekening van het protocol (4 januari 1999) niet langer onderwerp van de evaluatie. Ook andere relevante ontwikkelingen die zich sinds het overeenkomen van het protocol hebben voorgedaan in de relatie tussen beide toezichthouders zijn meegenomen.

### 1.3 AANPAK

Ten behoeve van de eerste evaluatie, die in de periode november 2000 - maart 2001 is uitgevoerd, is destijds een uitvoerig evaluatiekader opgesteld. Ditzelfde evaluatiekader gebruiken wij ook voor onderhavige evaluatie<sup>3</sup>, zij het dat op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met het gebruik van het analysekader, het op enkele onderdelen is aangepast.

We hebben het onderzoek uitgevoerd door de verschillende *relaties* afzonderlijk te onderzoeken. We hebben daarbij, daar waar nodig, (stukken van) dossiers onderzocht. We hebben dus niet (zoals bij aandachtsgebied 1 wel het geval is) hele dossiers in kaart gebracht, maar zijn uitgegaan van de relaties en hebben daarbij passend dossiermateriaal gezocht.

Voor elk van de relatieonderzoeken geldt dat we zijn gestart met documentenanalyse (documenten over betreffende relatie, elementen van dossiers die in die relatie een belangrijke rol hebben gespeeld).

Vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met stakeholders om onze onderzoeksvragen beantwoord te krijgen. De interviews hadden een halfgestructureerd karakter. Dit betekent dat vooraf interviewscripts zijn opgesteld met daarin de vragen/onderwerpen uit het analysekader die in elk geval aan bod moeten komen, maar dat daarnaast voldoende ruimte is voor de geïnterviewden om zelf nog met andere punten te komen. Onze vragenlijsten op basis van het evaluatiekader zijn voorafgaand aan het onderzoek nog voorgelegd aan de opdrachtgever. De interviews voegden nieuwe informatie toe, waaronder nieuwe documenten. Daarop volgde aanvullende documentenstudie.

Als derde stap hebben we de analyses van de verschillende relaties gemaakt.

### 1.4 LEESWIJZER

De structuur van deze deelrapportage is als volgt. We bespreken de afzonderlijke relaties van OPTA in afzonderlijke hoofdstukken, te beginnen met de belangrijkste relaties (OPTA - DGTP in hoofdstuk 2 en OPTA - NMa in hoofdstuk 3). Vervolgens worden de zes andere relaties behandeld in de hoofdstukken die daarna volgen.

---

<sup>3</sup> Berenschot, *Analysekader evaluatie OPTA*, 2001.

## 2. DE RELATIE OPTA - DGTP

### 2.1 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET DGTP

De taken en bevoegdheden van OPTA en de verhouding tussen de minister en OPTA zijn in de OPTA-wet geregeld. OPTA is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Op grond van deze status opereert OPTA op afstand van het Ministerie van Economische Zaken. De minister van Economische Zaken is politiek verantwoordelijk voor een aantal taken van OPTA, maar heeft geen directe zeggenschap over de besluiten die het onafhankelijke College neemt. De minister van EZ wordt in zijn taken op dit terrein ondersteund door het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (DGTP) van het Ministerie van EZ.

Gedurende de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft (2001 - 2004) hebben zich enkele belangrijke organisatorische en politieke ontwikkelingen voorgedaan. Zo vond er de overgang plaats van DGTP van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) naar EZ in juli 2002. Ook is de samenstelling van het kabinet enkele malen gewijzigd, waardoor drie verschillende bewindspersonen in de evaluatieperiode politieke verantwoordelijkheid droegen voor OPTA.

In de Memorie van Toelichting bij de Nieuwe Telecommunicatiewet (Tw) is aangegeven dat voor de verdeling van taken tussen de verschillende instanties in Nederland (lees: OPTA en de minister) momenteel de volgende gedragslijn geldt: voorbereiding van wet- en regelgeving en het vaststellen en verantwoorden van het telecommunicatiebeleid is een taak van de minister van Economische Zaken (28851, nr. 3, p. 13). Het beheer, de uitgifte en het beschermen van de frequentieruimte en de daarmee samenhangende uitvoerings-, toezichts- en handhavingstaken geschiedt onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Alle overige uitvoerings-, toezichts- en handhavingstaken zijn aan het College OPTA opgedragen. Voorts geldt hierbij als uitgangspunt dat de rechten en verplichtingen van marktpartijen, alsmede dat de bevoegdheden van en het te gebruiken instrumentarium door het College een expliciete basis behoren te hebben in materiële wetgeving. De wet- en regelgever stelt dat OPTA de regels uitvoert, toezicht houdt op de naleving en adviseur van DGTP is waar het de voorbereiding van de wet- en regelgeving betreft (Evaluatie OPTA, 2001, p.9).

De wijze waarop OPTA en de Minister met elkaar in de praktijk moeten omgaan – de algemene omgang en werkwijze en procedurele aspecten – zijn uitgewerkt in een Gedragscode<sup>4</sup>. In de gedragscode is als uitgangspunt genomen dat beide partijen beschikken over verschillende verantwoordelijkheden, kennis en competenties op een eigen domein, maar voor een goede taakuitoefening in belangrijke mate aangewezen zijn op de overdracht van deze kennis en informatie aan elkaar: de minister heeft informatie nodig voor de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid (beleidsontwikkeling en het houden van toezicht op de OPTA) en OPTA heeft informatie van de minister nodig voor een optimale taakuitoefening.

---

<sup>4</sup> Hiernaast bestaat het informatiestatuut, dat zich meer richt op de feitelijke informatiestroom tussen OPTA en DGTP. Gedragscode en Informatiestatuut zijn complementair en geven samen vorm aan het samenspel tussen minister en de OPTA (29 juli 1997/nr. HDTP/TND/97/3822).



In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van de beleidsmatige afstemming tussen OPTA en DGTP centraal. Daarover het volgende in normatieve zin.

### *Relatie met de markt*

De verhouding tussen OPTA en DGTP is een relatie tussen beleidsbepaler (DGTP-EZ) en toezichthouder, waarbij de toezichthouder de toepassing en handhaving van de regels verzorgt, die door DGTP in samenspraak met OPTA worden ontwikkeld en vastgesteld.

Het profiel van sectorspecifieke toezichthouders hangt samen met de ontwikkeling van de markt, waarin deze toezichthouder opereert. In een markt, waarin liberalisering en het bijbehorende transitieproces nog in een beginstadium verkeert, is een sectorspecifieke toezichthouder nodig met ruime discretionaire bevoegdheden, die scherp boven op alle ontwikkelingen in de markt zit en proactief te werk gaat (zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.1). In een markt, waarin de liberalisering verder voort is geschreden, kan het profiel van de toezichthouder gematigder zijn. Voor algemene toezichthouders als de NMa geldt dat het profiel of de aanpak ook verschilt, afhankelijk van de situatie op een markt. We dienen de relatie van beleidsdepartement en toezichthouder altijd te bezien in de context van wat er in de markt(en), waarop zij toezicht houden, gebeurt.

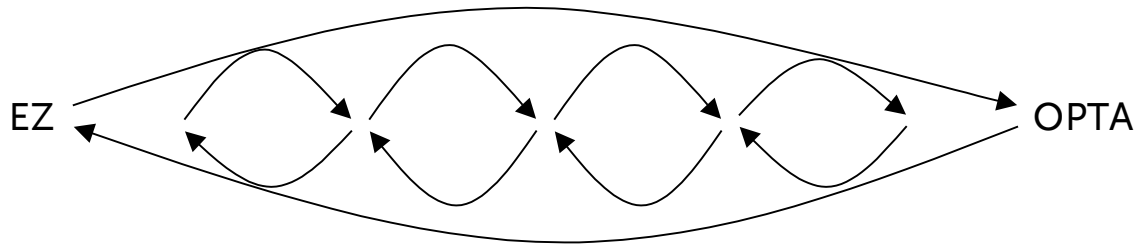
### *Ploegentijdrif versus estafette*

De wijze van afstemming tussen een departement en een toezichthouder lijkt in veel gevallen te zijn gebaseerd op de (impliciete) aanname dat het beleidsproces kan worden beschouwd als een estafetterace. Het departement is verantwoordelijk voor de beleidsbepaling en loopt deze fase van het beleidsproces zelfstandig door. Als het beleid eenmaal is vastgesteld, draagt men het stokje over aan de uitvoeringsorganisatie, die dan vervolgens zelfstandig de uitvoeringsfase moet verzorgen.

Wanneer er sprake is van een dynamisch beleidsterrein met onderwerpen, die een hoog politiek gehalte hebben, kan niet worden volstaan met een beperkt contact waarbij het stokje van de ene organisatie naar de andere wordt overgedragen. Dan is een intensiever en frequenter contact tussen het moederdepartement en het verzelfstandigde uitvoeringsorgaan/toezichthouder noodzakelijk om tot een effectieve verbinding tussen beleid en uitvoering te komen. Het is dan beter dat departement en uitvoeringsorgaan denken in termen van een ploegentijdrif dan dat zij denken in termen van een estafetterace, waarbij elk slechts de verantwoordelijkheid heeft voor het 'eigen' stuk.

Het belangrijkste verschil tussen een estafetterace en een ploegentijdrif is dat de deelnemers niet één voor één elk een deel van het parcours afleggen, maar gezamenlijk van start naar finish rijden. Daarbij wordt de koppositie om de beurt door de ploeggenoten ingenomen. Bestaat er bij de estafetterace alleen contact tussen de lopers op het moment dat het stokje wordt overgedragen, bij een ploegentijdrif hebben de renners gedurende de gehele rit intensief contact met elkaar.

*Figuur Informatie- en kennisvragen, beleidsvoornemens, nieuw beleid*



Informatie- en kennis, input voor beleid, resultaten van uitvoeringstoetsen

Binnen dit samenspel van de ploegentijdrit dient wel de rolverdeling helder te zijn: wie is in welke fase van het beleidsproces (agendering, ontwikkeling, bepaling, vormgeving, handhaving/uitvoering, evaluatie) eindverantwoordelijk, wie vervult welke taken daarbij, welke interventie- en communicatiemogelijkheden staan de partijen daarbij tot de beschikking, etc.

### *Criteria voor een goede relatie*

Wij komen in navolging van voorgaande tot 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.
- Men respecteert elkaars rol en verantwoordelijkheid.
- 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 communicatie mogelijkheden 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.

## 2.2 VERLOOP BELEIDSPROCESSEN

In deze paragraaf gaan we in op de kwaliteit van de beleidsmatige afstemming tussen DGTP en OPTA. Hierbij gaat het om de wijze waarop DGTP en OPTA met elkaar samenwerken bij de totstandkoming van beleid.

Tijdens de vorige evaluatie van OPTA (2001) werd de kwaliteit van de beleidsmatige afstemming nog als matig beoordeeld. De onderzoekers constateerden toen dat de inbreng van OPTA in beleidsprocessen beperkt was. Zowel de agendering als de aanpak van het beleidsproces was vooral een aangelegenheid voor DGTP. Voor OPTA was niet altijd duidelijk wat er met haar adviezen of uitvoeringstoetsen gebeurde. Een belangrijke constatering was dan ook dat meer gezamenlijk opgetrokken diende te worden. In het vervolg zou veel *meer* en veel *eerder* met elkaar overlegd moeten worden.

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. De vrijheid van agendering van beleidsonderwerpen op nationaal niveau is kleiner geworden. Zo heeft in de afgelopen jaren de beleidsagendering op het terrein van telecommunicatie en post voor een belangrijk deel in het teken gestaan van de implementatie van het nieuwe Europese regelgevende kader voor elektronische communicatienetwerken en diensten (het ONP kader) in een nieuwe Telecommunicatiewet.

De totstandkoming van de nieuwe Telecommunicatiewet is het belangrijkste beleidsproces dat in de onderhavige evaluatieperiode in behandeling is geweest bij DGTP en OPTA. 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 DGTP. Aan OPTA zou niet langer alleen maar een 'kant-en-klaar' product ter advies worden voorgelegd, maar OPTA moest intensief bij het gehele ONP-traject betrokken worden. In bijlage 2 is een uitgebreid chronologisch overzicht opgenomen van de wijze waarop de beleidsmatige afstemming tussen DGTP en OPTA heeft plaatsgevonden.

Uit het overzicht blijkt dat in de eerste maanden de samenwerking tussen 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 de '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. Zo was een belangrijk uitgangspunt voor DGTP bij de implementatie dat sprake zou zijn van kale implementatie van de richtlijnen. Dit betekende onder meer dat eventuele wetswensen via een ander traject zouden moeten worden aangepakt. OPTA daarentegen stond een implementatie voor waarbij de gehele wet zou worden herzien. OPTA was van mening dat de insteek van kale implementatie een hypotheek legde op de kwaliteit van de beleidsvorming.

Ondanks de intensieve discussie tussen OPTA en DGTP bleven bepaalde onderwerpen gedurende lange tijd 'hangen': ze kwamen zo meermalen - soms ook nadat hierover blijkens documentatie overeenstemming is bereikt - met lange tussenpozen (soms langer dan een jaar) terug.

Sommige punten bleven ‘hangen’ totdat ze uiteindelijk werden voorgelegd aan de minister in het zogenoemde ‘hangpuntenlijstje’<sup>5</sup>. Onze gesprekspartners beamen dat het regelmatig voorkwam dat onderwerpen een tijdje ‘onderdoken’ en vervolgens weer (onopgelost) ‘boven kwamen drijven’.

Voor de bovengaande gang van zaken zijn verschillende oorzaken genoemd.

- Het ontbrak in het proces aan heldere procedurele afspraken - bijvoorbeeld een helder ‘escalatietraject’<sup>6</sup>. Er werd niet tijdig en ad hoc geëscaleerd.
- Sommige gesprekspartners wijzen er op dat vooraf geen gedeeld beeld bestond over verantwoordelijkheden van beide organisaties binnen het traject, zodat ‘spelregels’ ontbraken.
- Vanuit OPTA is benadrukt dat vaak onvoldoende transparant was wat er gebeurde met de commentaren en de afgesproken verbeteringen (zie ook paragraaf 2.5). Voor OPTA was het ‘frustrerend’ om te zien dat hun ingebrachte punten niet terugkwamen in de uiteindelijke voorstellen.
- Vanuit DGTP is aangegeven dat OPTA soms met reeds besproken gesprekspunten terugkwam, men bleef soms, aldus DGTP, proberen om bepaalde punten ‘erdoor te krijgen’.

Het proces 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 (verder) onder druk kwam te staan. De dynamiek die ontstond tijdens het traject karakteriseren gesprekspartners als ‘de hakken in het zand te zetten’ en ‘elkaar vliegen afvangen’.

Zowel OPTA als 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. De minister heeft volgens beide een duidelijk kader gesteld voor de samenwerking (rolverdeling beleid en uitvoering) en daarmee helderheid in de relatie verschaft (zie ook paragraaf 2.4). OPTA geeft aan dat de huidige minister meer open staat voor commentaar vanuit OPTA. De minister heeft tevens een belangrijke rol gespeeld in dossiers waarover DGTP en OPTA geen overeenstemming bereikten, bijvoorbeeld de Telecommunicatiewet. Overigens geven gesprekspartners aan dat deze ommekeer in de relatie, die belangrijke gevolgen had voor het herzieningstraject van de Telecommunicatiewet, ook te zien was in veel andere beleidsdossiers.

Onze gesprekspartners signaleren dat de relatie en daarmee de wijze waarop beleidsprocessen verlopen momenteel sterk is verbeterd. Zowel DGTP als OPTA constateren dat beleidsprocessen constructiever en minder afstandelijk zijn dan voorheen. Zo wijst DGTP erop dat OPTA momenteel uit eigen beweging 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.).

---

<sup>5</sup> Onderwerpen betreffende het boeteregime, bezwaar en beroep, kostenoriëntatie spelen bijvoorbeeld reeds in de escalatiebijekomsten van oktober 2002 en komen bijna een jaar later terug in het overleg met de minister.

<sup>6</sup> Vanwege de negatieve connotaties is deze term onder de huidige omstandigheden in diskrediet geraakt.

Anderzijds geeft OPTA aan dat 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.

Momenteel worden verschillende voorbeelden genoemd door OPTA en DGTP waarin een verbetering van de samenwerking is waar te nemen. Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijk advies met betrekking tot Voice over Internet Protocol dat DGTP en OPTA hebben uitgebracht aan de EC, terwijl aan beide apart een adviesaanvraag was gedaan. Andere voorbeelden zijn het dossier Informatienummers waarvoor een gezamenlijke projectgroep is opgericht waarin wetgeving wordt voorbereid op de wijze waarop DGTP is omgegaan met de uitvoeringstoets van OPTA over het zogenoemde Veegwetje<sup>7</sup> en de opstelling van de beleidsregels die momenteel plaatsvindt, waarbij volgens DGTP expliciet wordt gestuurd op openheid waardoor de sfeer anders is en waarin voldoende snel wordt geëscaleerd (zie paragraaf 2.4). DGTP en OPTA geven aan dat binnen verschillende beleidstrajecten intensief wordt samengewerkt, onder meer in gezamenlijke projectteams.

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'. De kennis en ervaring van medewerkers van OPTA worden daarbij momenteel eerder in het beleidsproces betrokken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat voor bepaalde beleidstrajecten medewerkers van OPTA deelnemen in projectteams die wet- en regelgeving voorbereiden. Op deze wijze wordt effectiever dan voorheen mogelijk was, gebruikgemaakt van de inhoudelijke expertise die aanwezig is bij OPTA. Deze inhoudelijke expertise heeft volgens DGTP in het kader van de Telecommunicatiewet (bijvoorbeeld) in belangrijke mate bijgedragen aan de kwaliteit van de huidige Telecommunicatiewet.

Vorenstaande neemt niet weg dat gesprekspartners erop wijzen dat samenwerking verder versterkt kan worden<sup>8</sup>. Nog steeds wordt bijvoorbeeld gesignaleerd dat eerder en sneller samengewerkt zou kunnen worden. Uiteindelijk zou intensieve samenwerking tussen OPTA en DGTP ertoe moeten leiden dat in uitvoeringstoetsen zo min mogelijk verrassingen staan.

---

<sup>7</sup> Op 15 juli 2004 wordt om een uitvoeringstoets gevraagd door DGTP aan OPTA over het wetsvoorstel houdende enkele wijzigingen van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten (de zogenoemde Kruimelwet/het Veegwetje). In reactie van 27 augustus geeft het College aan dat het College zich in het algemeen goed kan vinden in de bepalingen die raken aan de taken en bevoegdheden van het College. Naast opmerkingen over bepalingen in het voorstel doet OPTA tevens enkele suggesties voor beperkte wijzigingen in de Telecommunicatiewet die niet direct verband houden met de voorgestelde tekst (onder meer in het kader van slaming en nummers, publiceren kwaliteitsgegevens). OPTA waardeert de wijze waarop DGTP deze suggesties heeft opgepakt (ondanks dat deze niet direct verband hielden met de voorgestelde tekst).

<sup>8</sup> Zo blijkt onder andere ook uit de casus gedoogplicht Kabels dat aanvankelijk de samenwerking niet altijd even goed verliep. Zo kwam het voor dat vrijwel gelijktijdig een beleidsnotitie als een consultatiedocument verscheen hetgeen verwarring bij de markt veroorzaakte.

### *Conclusies*

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.

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 niet alleen het gevolg van de komst van minister Brinkhorst, dit is tevens 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.

### 2.3 HELDERHEID VAN DE ROLVERDELING

In de evaluatie van OPTA in 2001 concludeerden de onderzoekers dat de formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder en voldoende duidelijk was: 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 geschillenbeslechter en adviseur van DGTP. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat in de handelingspraktijk onvoldoende sprake was van respect voor elkaars rollen en professionaliteit.

Ook in deze evaluatie van OPTA constateren we dat DGTP en OPTA momenteel een gedeeld beeld hebben over de formele rolverdeling. Dit blijkt uit de gesprekken met medewerkers van DGTP en OPTA en uit de analyse van een schema over de helderheid van de rolverdeling dat aan medewerkers van DGTP en OPTA is voorgelegd.<sup>9</sup> DGTP en OPTA benadrukken dat de wisselwerking tussen beleid en uitvoering met name tijdens de beleidsvormingsfase van belang is. Responsiviteit in de wijze van informatie-uitwisseling is hierbij volgens beide noodzakelijk.

---

<sup>9</sup> In het schema hebben gesprekspartners ondermeer aangekruist wie formeel verantwoordelijk is in de onderscheiden fasen van het beleidsproces.



De rolverdeling geeft in de afgelopen jaren wel aanleiding tot discussie tussen DGTP en OPTA. Zo vindt hierover medio 2002 overleg plaats tussen DGTP en OPTA naar aanleiding van een bespreking van een aantal dossiers.<sup>10</sup> Geconstateerd wordt hierbij dat er sprake is van een spanning tussen enerzijds de wens van DGTP om het beleid zo veel mogelijk te codificeren om de invulling van het toezicht zo transparant mogelijk te maken en anderzijds de behoefte van OPTA aan discretionaire ruimte om tijdig en adequaat te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de markt.

Dit geeft aanleiding tot het besluit om in het overleg op werkniveau nader van gedachten te wisselen over de rolverdeling in de betreffende dossiers en om bij uitblijvende overeenstemming het dilemma en de standpunten in een gezamenlijke notitie te verwoorden. Het is echter bij een voornemen gebleven.

Met de komst van de nieuwe minister (mei 2003) komt de rolverdeling tussen DGTP en OPTA opnieuw op de agenda. In de zomer van 2003 stuurt de minister van EZ een brief naar OPTA met als onderwerp 'Samenwerking EZ OPTA' waarin de minister ingaat op de rolverdeling. De minister constateert daarin dat de relatie met het College niet optimaal is vanwege de beelden die over en weer bestaan over elkaars rol. In de brief zet de minister de rolverdeling tussen de minister en het College uiteen (dat wil zeggen: de minister is politiek verantwoordelijk voor het beleid en het College voor de goede uitvoering van de taken). De bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling betekent volgens de minister dat het College niet de mogelijkheid heeft om genomen besluiten ten aanzien van wet- en regelgeving alsnog publiekelijk ter discussie te stellen en/of om publiekelijk afstand te nemen van het in voorbereiding zijnde beleid. Het College behoort zich neer te leggen bij een beslissing van de minister en niet alsnog publiekelijk de discussie over het beleid aan te gaan. Tegelijkertijd geeft de minister aan dat dit onverlet laat dat het College een belangrijke adviserende functie heeft wat de uitvoeringsaspecten betreft bij de totstandkoming van beleid en regelgeving.

Met de brief wordt beoogd meer helderheid in de onderlinge rolverdeling te scheppen. Zowel OPTA als DGTP ervaren in de praktijk een positief effect van de brief op de relatie. De brief heeft volgens gesprekspartners voor meer helderheid gezorgd in de rolverdeling en heeft daarbij een positieve invloed gehad op de kwaliteit van relatie in het algemeen. Zo constateert DGTP dat OPTA sinds het verschijnen van de brief niet meer buiten DGTP om (in de pers) beleidskwesties ter discussie stelt. OPTA beaamt tegelijkertijd dat de noodzaak tot het zoeken van publiciteit is verminderd omdat sinds het aantreden van de huidige minister beter wordt geluisterd naar de inbreng van OPTA.

### *Wederzijds begrip en respect voor elkaars rollen*

Zowel DGTP als OPTA zijn van oordeel dat het wederzijds begrip en respect over elkaars rol en positie nog verder kan worden vergroot. OPTA noemt zo voorbeelden van voor OPTA belangrijke dossiers, waarbij - volgens OPTA - onterecht niet aan OPTA om advies is gevraagd door DGTP.<sup>11</sup> OPTA wijst er hierbij op dat DGTP zich - volgens OPTA - naar verhouding meer kan richten op voorwaardenscheppend beleid c.q. het belang van marktregulering.

---

<sup>10</sup> ONP-review, TBS Post, Nummerplannen en Nummerveilen.

<sup>11</sup> Voorbeelden betreffen de splitsing van Nozema, Wireless Local Loop.

Vanuit DGTP heerst anderzijds nog het gevoel dat OPTA zich soms te veel op het beleids-terrein van DGTP wil begeven, waarbij wordt gewezen op de uitgebreide reacties en beleidswensen van OPTA op voorstellen voor wet- en regelgeving. Soms bestaan ook verschillen van inzicht in het belang van bepaalde (discussie)punten. Zo verbaast DGTP zich soms dat OPTA een groot punt maakt van - in de ogen van DGTP - relatief onbeduidende zaken, terwijl OPTA deze tegelijkertijd van groot belang acht voor de uitvoeringspraktijk. Dit resulteert er vervolgens in dat OPTA soms de nodige pressie oplegt aan DGTP om bepaalde wensen - ook nadat DGTP ze van de hand heeft gewezen - nogmaals te bespreken en te bediscussiëren. Zo zoekt OPTA soms rechtstreeks contact met de minister, ook wanneer het - naar de mening van DGTP - gaat om relatief mineure kwesties.

Hiermee heeft OPTA, vanuit het perspectief van DGTP, te weinig respect voor de beleids-verantwoordelijkheid van DGTP. OPTA benadrukt echter het belang om rechtstreeks toegang te hebben tot de minister om hem van direct (onafhankelijk) advies te voorzien.

Volgens OPTA kiest DGTP voor een meer voorzichtige, terughoudende marktbenadering, terwijl OPTA in de ogen van 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 DGTP noodzakelijk acht. Daarnaast bestaat een verschil in visie over de positie van DGTP ten opzichte van de minister. OPTA benadrukt de horizontale verhouding tussen DGTP en OPTA, waarbij OPTA een gelijkwaardige positie inneemt tot DGTP in haar relatie met de minister. OPTA meent derhalve dat het naast DGTP advies uit zou moeten kunnen brengen over zijn standpunt aan de minister die - indien noodzakelijk - op kan treden als onafhankelijke scheidsrechter. Vanuit de zijde van DGTP wordt echter benadrukt dat DGTP *namens* de minister opereert. DGTP is dan ook de mening toegedaan dat alleen DGTP optreedt als beleidsadviseur van de minister: OPTA's adviezen aan de minister zouden via DGTP bij de minister aan de orde gesteld moeten worden.

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 DGTP onvermijdelijk enig verschil in visie en benadering met zich meebrengen.

Waar die verschillen in visie in het verleden zeer groot waren (er was veel ruimte om 'over elkaars grenzen heen te gaan', omdat er geen heldere afspraken waren over afbakening van verantwoordelijkheden en onderlinge omgang), worden ze volgens OPTA en DGTP momenteel langzamerhand kleiner. Er zijn minder en minder grote 'grensconflicten'. Het wederzijds respect en vertrouwen is volgens gesprekspartners met name in het afgelopen jaar gegroeid. Ook het bewustzijn over elkaars rollen en posities is hierbij volgens gesprekspartners vergroot, wat ertoe leidt dat ook meer begrip is ontstaan voor elkaars positie en rol. De als goed ervaren afstemming tussen DGTP en OPTA bij het opstellen van beleidsregels ter uitvoering van de motie Blok/Atsma is hiervan een goed voorbeeld (zie de volgende tekst-box).



MOTIE AT SMA/BLOK

Met de motie Atsma/Blok van 22 oktober 2003 is de minister van EZ verzocht om op basis van artikel 19 Wet OPTA beleidsregels voor de toezichthouder op te stellen met als doel een visie en concreet beleid voor de telecommunicatiesector te ontwikkelen<sup>12</sup>. De beleidsregels grijpen in op de relatie tussen uitvoering (discretionaire ruimte) en beleid en vormen daarmee een complex en gevoelig onderwerp voor OPTA en DGTP. Vanaf het begin wordt OPTA bij het proces van de totstandkoming van de beleidsregels betrokken.<sup>13</sup> Uitgangspunt bij de afstemming met OPTA is om vooraf - voordat teksten aan andere gremia worden voorgelegd overleg te plegen - en niet achteraf.<sup>14</sup> Tijdens het proces (dat overigens nog loopt) vindt dan ook veelvuldig afstemming plaats op verschillende niveaus. De sfeer tijdens het proces is ondanks het feit dat het om een gevoelig onderwerp gaat en er belangrijke inhoudelijke discussiepunten bestaan - blijkens verschillende documenten - goed. Zo geeft OPTA in een regulier overleg met DGTP aan zeer te spreken te zijn over het verloop van de samenwerking OPTA-DGTP. Uit onze analyse blijkt daarbij de constructieve houding van OPTA en DGTP bij de omgang met bestaande verschillen van inzicht.<sup>15</sup> Dit is mede mogelijk vanwege het begrip dat blijkt te bestaan van elkaars positie en rol binnen het proces en de transparantie naar elkaar toe over elkaars posities en standpunten.<sup>16</sup> De twijfels die aanvankelijk bestaan bij OPTA rondom het opstellen van de beleidsregels lijken mede als gevolg hiervan langzamerhand kleiner te worden.

*Toekomstige rolverdeling*

Voor de toekomst is het van belang om te benadrukken dat de relatie tussen DGTP en OPTA mogelijk zal veranderen. Als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Telecommunicatiewet heeft OPTA namelijk een nieuwe belangrijke taak gekregen; het uitvoeren van marktanalyses. Dit betekent dat OPTA in het vervolg diverse markten moet analyseren om te achterhalen of er sprake is van een economische machtspositie, waarna het verplichtingen kan opleggen (zie onderstaande tekstbox).

TAAK OPTA IN HET KADER VAN MARKTANALYSES

De nieuwe Europese regelgeving introduceert een nieuwe systematiek voor het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht. OPTA moet marktanalyses uitvoeren voordat zij verplichtingen kan opleggen aan partijen met aanmerkelijke marktmacht. De marktanalyses zullen een prospectief karakter hebben, dat wil zeggen dat sterk rekening zal worden gehouden met de toekomstige ontwikkelingen in de markt. Een marktanalyse bestaat uit drie onderdelen:

- Afbakenen van de relevante productmarkt en geografische markt.
- Vaststellen of er partijen zijn met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt.
- Bepalen van passende en proportionele verplichtingen voor de partijen met aanmerkelijke marktmacht.

In de praktijk betekent de nieuwe taak van OPTA 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 DGTP te voorkomen.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 851, nr. 35.

<sup>13</sup> Hierop wordt blijkens documentatie expliciet gestuurd. Hierover en over de wijze van omgang met knelpunten tussen OPTA en DGTP zijn duidelijke afspraken gemaakt.

<sup>14</sup> Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat OPTA reacties kan geven op conceptteksten voordat deze naar de EC worden gestuurd, maar ook dat OPTA en DGTP in hun relatie met de EC transparant zijn naar elkaar toe.

<sup>15</sup> Zo wordt bijvoorbeeld tijdig 'geëscaleerd' als men er niet uitkomt.

<sup>16</sup> Uit verschillende documenten blijkt het begrip voor elkaars rol en positie binnen het proces, ook wanneer meningsverschillen bestaan.

Bij de beleidsontwikkeling zal zo rekening moeten worden gehouden met de uitkomsten van de marktanalyses en de verplichtingen die op basis van deze uitkomsten aan marktpartijen worden opgelegd. Overigens merken we hierbij op dat hiervoor momenteel ook een regulier overleg in het leven is geroepen, waarin regelmatig overleg plaatsvindt over de uitvoering van de marktanalyses.

### *Conclusie*

De formele rolverdeling tussen DGTP en OPTA is evenals in de vorige evaluatieperiode helder. Tegelijkertijd is gebleken dat deze helderheid nog niet altijd blijkt in de praktijk. Nu is het zo dat de grenzen tussen uitvoering en beleid nooit volledig scherp zijn en daarom altijd tot op zekere hoogte aanleiding geven tot discussie. De verschillen in positie en rol van OPTA en DGTP brengen in feite onvermijdelijk enig verschil in visie en benadering met zich mee. 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.

Het wederzijds respect en vertrouwen is met name in het afgelopen jaar gegroeid. Er is sprake van een voorzichtig groeiend wederzijds begrip. Men is zich meer bewust van elkaars rol en positie en gedraagt zich transparanter naar de ander toe. De wijze waarop men momenteel met elkaar omgaat bij de totstandkoming van de beleidsregels is hiervan een voorbeeld.

Doordat deze positieve ontwikkeling recentelijk op gang is gekomen en sterk verbonden is met interpersonele relaties (zoals 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.

## 2.4 Kwaliteit van de afstemming

### 2.4.1 Overlegstructuur

In de afgelopen evaluatieperiode vormden de overlegstructuur en de kwaliteit van de reguliere routines verschillende keren onderwerp van gesprek. Zo is in 2001 een heidesessie georganiseerd met als doel het wederzijds begrip in en rondom de reguliere routines te verbeteren. Belangrijke constatering tijdens deze sessie waren:

Er moet veel eerder en veel meer met elkaar overlegd worden (samen optrekken, intensieve communicatie over inhoudelijke onderwerpen). Het escalatietraject - wanneer zaken op werk- of expertniveau niet kunnen worden afgehandeld - moet helder zijn. Routines moeten zo worden voorbereid dat daar knelpunten worden besproken waar men in het overleg op lager niveau niet uit is gekomen.

Routines moeten regelmatig (in principe weer maandelijks) plaatsvinden.

In de routine zou tevens aandacht moeten bestaan voor de wijze waarop de relatie zich ontwikkelt (met aandacht voor proces en interactie).

De termijnagenda met inhoudelijke (discussie)punten moet nieuw leven ingeblazen worden.

Ook na de heidesessie is de kwaliteit en opzet van de reguliere overleggen (routines) nog regelmatig onderwerp van discussie geweest.<sup>17</sup>

Sinds de vorige evaluatie hebben zich enkele wijzigingen voorgedaan in de overlegstructuur. Zo is als gevolg van de overheveling van OPTA van V&W naar EZ het regulier kwartaaloverleg van het College van OPTA met de staatssecretaris van V&W stopgezet. Vanwege de wisseling van bewindslieden is hiervoor gedurende enige tijd geen alternatief geweest. Nadien werd het overleg met het College voortgezet door de DG. Nadat hij voor een overleg werd vervangen door de directeur Markt & Ordening van DGTP is op initiatief van het College de reguliere routine tussen de DG en de voorzitter van het College eind 2003 stopgezet.

Het College wenste dat het regulier overleg zou plaatsvinden op een hoger niveau, bij voorkeur met de minister, omdat OPTA van mening was dat alleen hier oplossingen konden worden bereikt.

Op 24 juni 2004 geeft OPTA aan dat de nieuwe structuur van OPTA en de reorganisatie van DGTP aanleiding vormt om de overlegstructuur opnieuw te bekijken. OPTA wenst weer vaker op regelmatige basis overleg te voeren met de DG. Sinds enige tijd is de routine tussen de DG DGTP en het College OPTA weer gestart. De huidige overlegstructuur tussen DGTP en OPTA ziet er als volgt uit:

*Tweewekelijks werkoverleg op niveau afdelingshoofden.* Binnen dit overleg worden alle onderwerpen die binnen beide organisaties spelen doorgenomen (regulier contact over lopende dossiers en informatie-uitwisseling). Hierbij wordt onder meer aandacht besteed aan nieuwe ontwikkelingen en eventuele aandachtspunten ten aanzien van wet- en regelgeving.

*Zeswekelijks routineoverleg tussen DG en College.* Dit overleg richt zich onder meer op inhoudelijke besluitvorming over zaken waar men niet uitkomt op werkniveau.

*Regulier kwartaaloverleg tussen Minister en College.*<sup>18</sup> Dit overleg richt zich op politiek-bestuurlijke zaken. Gesprekspartners wijzen erop dat regelmatig contact bestaat tussen de voorzitter van het College en de minister.

Gesprekspartners van OPTA en DGTP geven aan dat de kwaliteit van de overleggen de laatste tijd is verbeterd. De 'kanalen' zijn volgens gesprekspartners meer open geworden en overleggen zijn transparanter doordat men elkaar meer inzicht geeft in de wijze waarop interne processen verlopen. Volgens gesprekspartners zijn met name de contacten op werkvloerniveau kort en goed. DGTP geeft aan in toenemende mate actief te sturen op openheid en transparantie. Het proces rond de opstelling van beleidsregels is een goed voorbeeld van de verbeterde kwaliteit.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Uit verschillende verslagen blijkt zo dat discussie bestaat over zaken als bijvoorbeeld opvolging van actiepunten uit overleggen, de noodzaak van bepaalde overleggen en de voorbereiding van overleggen.

<sup>18</sup> Hierbij zijn vanuit OPTA het College en de interface OPTA aanwezig en vanuit DGTP de minister, de DG DGTP en de interface DGTP.

<sup>19</sup> Binnen dit proces wordt volgens gesprekspartners niet alleen expliciet gestuurd op openheid jegens elkaar, daarbij wordt dit overleg op het juiste niveau gevoerd (afdelingshoofden) en wordt de discussie tijdig overgegeven naar een hoger niveau wanneer men er op werkniveau niet uitkomt.

Volgens gesprekspartners zijn er ook nog verbeteringen mogelijk in de overlegstructuur.

- Er is in de overleggen behoefte aan borging van strategische onderwerpen voor de lange termijn.
- In de praktijk wordt soms nog te laat geëscaleerd, waardoor geschilpunten blijven hangen op werkvloerniveau<sup>20</sup>. Een heldere escalatiestructuur ontbreekt nog.

### *Conclusies*

De opzet van de overlegstructuur is medebepalend of onderwerpen op het juiste niveau tussen EZ en OPTA worden besproken. In het verleden is hier 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.

#### 2.4.2 Transparantie

Voor de kwaliteit van het beleidsproces is een goede wederzijdse informatievoorziening van groot belang. In het informatiestatuut en gedragscode zijn nadere spelregels opgenomen rondom de wederzijdse informatievoorziening. Zo zijn bijvoorbeeld regels opgenomen over hoe moet worden omgegaan met uitvoeringstoetsen en adviezen van OPTA.

In de periode 2001 - 2004 is OPTA door DGTP in totaal zes keer om advies gevraagd en zestien keer voor het uitbrengen van een uitvoeringstoets op voorgenomen beleid.<sup>21</sup> In de onderhavige evaluatieperiode hebben de uitvoeringstoetsen soms tot frictie geleid. Zo vindt OPTA dat DGTP ten onrechte in enkele dossiers OPTA niet om advies heeft gevraagd.<sup>22</sup> Met name de uitvoeringstoets van OPTA op de nieuwe telecommunicatiewet heeft veel stof doen opwaaien omdat deze veel uitgebreider was dan DGTP had verwacht.

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 wordt in de regel als onvoldoende transparant ervaren. Weliswaar vindt er mondelinge terugkoppeling plaats, maar de formele terugkoppeling is meestal beperkt tot hetgeen in de Memorie van Toelichting is opgenomen. Op dat moment ligt het wetsvoorstel echter al in de Tweede Kamer. Daarbij is voor OPTA soms arbitrair wat wel en niet terugkomt in de Memorie van Toelichting.

---

<sup>20</sup> Een voorbeeld waarin relatief laat in het beleidsproces wordt geëscaleerd is de casus rondom de totstandkoming van de nieuwe Telecommunicatiewet.

<sup>21</sup> In het algemeen wordt de termijn van vier weken zowel vanuit DGTP als OPTA gerespecteerd. Soms is sprake van een lichte overschrijding. In een enkel geval heeft een telefonisch verzoek van DGTP om een 'spoed-uitvoeringstoets' geleid tot een kritische noot van OPTA over de gevolgde procedure die niet in overeenstemming zou zijn met het informatiestatuut.

<sup>22</sup> Zo was het College van mening dat omtrent het beleidsvoornemen tot de vergunningverlening voor Wireless Local Loop niet alleen NMa geïnformeerd en om advies gevraagd had moeten worden, hetzelfde geldt voor de voorgestelde splitsing van Nozema.

OPTA wenst daarom meer zicht te krijgen op de wijzigingen die naar aanleiding van de uitvoeringstoets in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Vanuit DGTP wordt aangegeven dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn, aangezien de ongeschreven regel is dat als het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting eenmaal aan de Raad van State is voorgelegd voor advies, het wetsvoorstel en Memorie van Toelichting niet worden verspreid. Het is wel mogelijk om gewijzigde passages terug te koppelen, maar niet het aangepaste wetsvoorstel als geheel. Ook DGTP geeft desalniettemin aan dat het mogelijk is de gewijzigde conceptpassages ter informatie aan OPTA te verstrekken voordat het Wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting naar de Raad van State wordt verzonden en is van mening dat de wijze van terugkoppeling verbeterd kan worden.

### *Conclusie*

De terugkoppeling van wat er gedaan wordt met uitvoeringstoetsen en adviezen, kan worden verbeterd.

#### 2.4.3 Interfaces

Aan zowel de zijde van OPTA als aan de zijde van DGTP zijn -conform de gedragscode-zogenoemde interfaces aangesteld. De interfaces 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. Wel is het zo dat de interfaces niet aan tafel zitten bij de behandeling van grote strategische dossiers. Betrokkenen beamen dit en geven aan dat dit praktisch onmogelijk is: de capaciteit is gezien de grote hoeveelheid inhoudelijke thema's en ontwikkelingen ontoereikend. De functie is niet zozeer inhoudelijk maar is erop gericht spanningen te signaleren en terug te leggen volgens gesprekspartners.

De prioriteit van de interface aan de zijde van OPTA lag het afgelopen jaar bij het onderhouden van een goede werkrelatie met DGTP op alle niveaus. Intern heeft de interface van OPTA een aantal richtlijnen voor lijnafdelingen binnen OPTA opgesteld ten behoeve van de omgang met DGTP, teneinde een praktisch kader te bieden voor de samenwerking. Onderwerpen hierbij vormen bijvoorbeeld: het verhogen van de transparantie/openheid in de onderlinge omgang, het nakomen van afspraken, het meer gebruikmaken en op de hoogte houden van de interface, e.d. Ook wordt het belang van respect voor elkaars rollen en positie onderstreept.<sup>23</sup> Vanuit DGTP worden eveneens inspanningen verricht ten behoeve van de samenwerking, bijvoorbeeld om transparantie te bevorderen en communicatie te stroomlijnen.

### *Conclusie*

Het is positief dat de huidige interfaces worden gewaardeerd. Interfaces vervullen immers een belangrijke rol in het onderhouden van de relatie tussen DGTP en OPTA. Wij constateren dat in de relatie tussen DGTP en OPTA vooral een praktische invulling is gegeven aan de rol van interfaces.

---

<sup>23</sup> Interne documentatie OPTA.

De interfaces vervullen niet zozeer een rol in conflicten of discussies in de relatie. Binnen de huidige inschaling van de functie van de interfaces is dit ook niet de bedoeling. Naar de toekomst toe kan worden overwogen om de interfaces een zwaardere rol te geven in het managen van de spanningen die zich voor kunnen doen in de relatie tussen een ministerie en onafhankelijk toezichthouder.

#### 2.4.4 Informatiestatuut en gedragscode

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

In de gedragscode is expliciet een paragraaf opgenomen over het ontwikkelpad van de code<sup>24</sup>. Hierin staat een stappenplan weergegeven voor de evaluatie en vaststelling van een nieuwe (geactualiseerde) gedragscode. Sinds de beide documenten zijn opgesteld zijn ze echter niet meer herzien. 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. Daarbij wordt wel benadrukt dat het dagelijks gedrag van medewerkers in de praktijk veel belangrijker en bepalender is voor de kwaliteit van de relatie.

#### *Conclusie*

Wij constateren dat momenteel het informatiestatuut en de gedragscode in de praktijk niet worden gebruikt voor 'reflectie' op het eigen – daadwerkelijke - gedrag in de omgang met de ander<sup>25</sup>. 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.

Naar aanleiding van de constatering dat verbeteringen nodig waren in de relatie tussen OPTA en DGTP op basis van de evaluatie OPTA 2001, zijn sinds de vorige evaluatie verschillende initiatieven genomen om de relatie tussen DGTP en OPTA te verbeteren.

---

<sup>24</sup> 'Omdat de omgeving waarin beide partijen opereren dynamisch is en – in relatie daarmee – de taakafbakening nog niet is uitgekristalliseerd is het niet zinvol om nu te streven naar een compleet en afgerond document maar moet de ruimte worden genomen om dit document – afhankelijk van de ontwikkelingen – te 'laten groeien' (Gedragscode, p.1). In het informatiestatuut is aangegeven dat de noodzaak van aanpassing van het informatiestatuut regelmatig, in beginsel jaarlijks, zal worden gezien (Informatiestatuut, 23 juli 1997, p.6).

<sup>25</sup> 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.



Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn het zogenoemde Wetgeving Effectief reguleren traject en verschillende gezamenlijke sessies (bijvoorbeeld een heidesessie, discussiebijeenkomst)<sup>26</sup>. Zowel gesprekspartners van OPTA als van DGTP geven aan dat de verbeterinitiatieven in de onderhavige evaluatieperiode weliswaar resultaten hebben opgeleverd, maar op zichzelf niet tot een duurzame verbetering van de relatie in zijn geheel heeft geleid<sup>27</sup>.

Zoals aangegeven is momenteel wel sprake van een sterke verbetering van de relatie. De communicatie is zakelijker en meer transparant. Dit is met name te danken aan de komst van de minister en de brief over de samenwerking tussen EZ en OPTA, aldus DGTP en OPTA. Ook de reorganisatie bij OPTA heeft hierin een rol gehad volgens beide. Gesprekspartners geven aan dat er momenteel 'agreement to disagree' bestaat. De relatie tussen DGTP en OPTA staat - blijkens interne documentatie - momenteel ook hoog op de agenda bij het College en de minister. De interfaces zijn momenteel bezig om een meting van de relatie te initiëren.

### *Conclusies*

In dit hoofdstuk hebben we verslag gedaan van onze bevindingen ten aanzien van de relatie tussen DGTP en OPTA, in het bijzonder op het punt van:

- Het verloop van beleidsprocessen.
- De helderheid van de onderlinge rolverdeling.
- De kwaliteit van de afstemming.

We concluderen dat de relatie tussen DGTP en OPTA zich in positieve zin ontwikkelt. De contacten rondom beleidsontwikkeling zijn de laatste jaren intensiever en regelmatig geworden, er wordt meer informatie en kennis uitgewisseld en dat gebeurt over het algemeen in een constructievere sfeer dan voorheen. Beleidsprocessen verlopen daardoor wat vloeien-der, 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, DGTP en OPTA hebben immers een andere rol, verantwoordelijkheid en positie. Weliswaar wordt over het algemeen constructiever omgegaan met verschillen van inzicht en conflicten en doet men moeite om er samen uit te komen. Opmerking daarbij: het is onze indruk dat men soms nog de neiging heeft kwesties te laten slepen en onvoldoende voortvarend te escaleren indien nodig.

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.

---

<sup>26</sup> Het Wetgeving Effectief Reguleren project had als doel om via gezamenlijke discussies over inhoudelijke (knel)punten en het formuleren van door beide organisaties gedeeld oplossingsrichtingen te werken aan het verbeteren van de relatie tussen OPTA en DGTP.

<sup>27</sup> Het zogenoemde WER-traject bijvoorbeeld heeft zo volgens gesprekspartners van DGTP en OPTA niet tot majeure wijzigingen geleid (noch inhoudelijk noch op het niveau van de relatie). Wel waren de betrokkenen op 'werkvloerniveau' over het algemeen positief over de wijze van intensieve samenwerking binnen het project.

Dit is in verandering, vooral naar aanleiding van wrijvingen en een enkele botsing tussen 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 DGTP en OPTA wordt minder in termen van ‘scheiding’ (het estafettemodel) gedacht en meer in termen van ‘onderscheiden en verbinden’ (de ploegen-tijdrif). 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 verbeterd sinds DGTP en OPTA hebben afgesproken dat OPTA niet meer via de buitenwereld discussies aangaat over beleid, maar kwesties aankaart bij DGTP. Er ontstaat ruimte voor reflectie op de samenwerking. Documenten zoals 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.

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 DGTP. En ook 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 DGTP en OPTA gezamenlijk naar de markt, zoals de totstandkoming en implementatie van de nieuwe Telecomwet, de gezamenlijke invloed van 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).

### *Internationaal perspectief*

In de internationale benchmark, die parallel aan ons deelonderzoek is uitgevoerd, is ook de verhouding tussen beleidsorgaan en toezichthouder telecom aan de orde gekomen. Hier schetsen wij de belangrijkste bevindingen.



De kwestie van de ‘grensconflicten’ tussen beleidsorgaan en toezichthouder is actueel in Zweden, Duitsland en Engeland (aldaar spreekt men over zero sum game tussen ministerie en regulator). De Britse expert geeft aan dat er altijd discussie heeft bestaan en zal blijven bestaan over waar beleid eindigt en toezicht/uitvoering begint en heeft niet de indruk dat er voorstellen te formuleren zijn waarin dit verminderd kan worden.

In Duitsland ontstaan de discussies tussen beleidsorgaan en toezichthouder met name als gevolg van Europees beleid omdat weliswaar ministeries de bevoegdheden houden voor het maken van beleid in de lidstaten, maar de meeste contacten bestaan tussen EU en de National Regulatory Authorities (NRA’s): en dat is de toezichthouder.

In de Deense situatie kent men de claim van de toezichthouder op onafhankelijkheid niet. In Finland zijn regulators minder onafhankelijk van het ministerie dan in Europese landen. Dit gaat overigens wel veranderen onder invloed van de nieuwe Telecommunicatiewet.

In de Duitse situatie is sprake van een sterke en duidelijke arbeidsdeling tussen ministerie en regulator. De regulator is daar volledig onafhankelijk in zijn reguleringsbeslissingen, maar omdat de voorzitter van de regulator daar tot op zekere hoogte een politieke figuur is, vindt sommige beleids- en besluitvormingscoördinatie plaats op politiek niveau. Het ministerie kan aldaar aanwijzingen geven bij reguleringsbeslissingen aan de regulator. Hiervan is tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

## 2.5 AANBEVELINGEN

Hieronder schetsen we aanbevelingen, in relatie tot de bevindingen en conclusies:

- De relatie tussen het ministerie van EZ en een ZBO zoals OPTA bestaat uit meer dan één laag, gekoppeld aan de verschillende rollen die EZ jegens OPTA vervult. De volgende figuur geeft een overzicht van deze rollen en ‘lagen’ in de relatie.

ROLLEN VAN HET MOEDERDEPARTEMENT		BIJBEHORENDE ‘LAAG’ IN DE RELATIE		ROLLEN VAN HET UITVOERINGSORGAAN
Beleidsbepaler	<<<	Beleidsmatige relatie	>>>	Beleidsuitvoerder
Opdrachtgever	<<<	Contractmatige relatie	>>>	Opdrachtnemer
Moeder	<<<	Eigenaarsrelatie	>>>	Dochter
Toezichthouder	<<<	Toezichtrelatie	>>>	Onder toezicht staande

De verschillende ‘lagen’ in de relatie kunnen met elkaar op gespannen voet staan, omdat in de verschillende lagen sprake is van een verschillende verhouding: nevenschikking en bovenschikking. De beleidsmatige relatie heeft een horizontaal karakter, terwijl de toezichtrelatie (beheersmatige of financiële aansturing) een hiërarchisch karakter heeft.

Momenteel is er in de relatie tussen EZ en OPTA gekozen voor geïntegreerde interface. Dat wil zeggen het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post is zowel verantwoordelijk voor het onderhouden van de beleids- en beheersmatige relatie met DGTP.

In haar reactie op de evaluatie van 2001 heeft OPTA gepleit voor een scheiding van het beleidsmatig toezicht en het beheersmatig toezicht (zie onderstaande box). Hieraan is overigens in het kabinetsstandpunt destijds ook gevolg gegeven.<sup>28</sup>

*Reactie OPTA op evaluatie 2001*

Bij vele andere zelfstandige bestuursorganen is binnen het ‘moederdepartement’ een functiescheiding aangebracht tussen het departementsonderdeel dat toeziet op het beleidsmatig functioneren van het ZBO, en het departementsonderdeel dat uit een oogpunt van financieel, personeel en rechtspositioneel beheer de relaties met het ZBO verzorgt. Zodoende wordt ongewenste vermenging van functies en discussies voorkomen en worden binnen het departement checks en balances aangebracht tussen beleidsmatige en beheersmatige invalshoeken. Naar mening van het College zou een dergelijke functiescheiding binnen Verkeer en Waterstaat met betrekking tot OPTA ook bijdragen aan gezonde verhoudingen. Verkeer en Waterstaat zou daarmee het voorbeeld van andere departementen kunnen volgen.

Wij geven OPTA en DGTP in overweging de interface gespreid te organiseren, waarbij de beheersmatige aansturing van OPTA bij FEZ wordt belegd. Wellicht neemt dat een deel van de nu en dan optredende spanning over de aard van de relatie (horizontaal of verticaal) tussen DGTP en OPTA weg. Een gespreide interface brengt echter ook risico’s met zich mee. Zo kan er onduidelijkheid ontstaan wie (DGTP of FEZ?) verantwoordelijkheid voor het managen van de relatie tussen EZ en OPTA. Ook is het risico op een toename van coördinatielasten en mogelijke tegenstrijdige sturingssignalen groter. Wanneer gekozen wordt voor een gespreide interface dienen hiervoor dan ook voorzieningen te worden getroffen.

Daarnaast merken we op dat we denken dat de combinatie van ‘lagen’ in de relatie met een verschillend karakter slechts één van de bronnen van spanning is. Een andere bron is ook de verschillende rol, positie en benadering die OPTA en DGTP hebben jegens de markt.

- Ontwikkel de procesvaardigheden van medewerkers van zowel OPTA als DGTP. Dit kan door nieuwe mensen met procesmatige competenties te betrekken in de contacten tussen OPTA en DGTP, zoals de laatste jaren al enigszins is gebeurd. Indien mensen met dergelijke competenties ook echt ‘positie’ hebben in discussies of conflicten van belang (wat nu nog vaak niet het geval is), kan dat bevorderlijk werken voor de kwaliteit van afstemming en de contacten.

Daarnaast kan men procesvaardigheden van zittend personeel, met name inhoudsdeskundigen, ontwikkelen door (eventueel gezamenlijk) trainingen te organiseren op dit terrein.

- Werk zowel vanuit OPTA als vanuit DGTP meer met koppels van mensen met complementaire competenties (met kwaliteiten op inhoud en relationeel terrein).

<sup>28</sup> ‘Een tweede stap die inmiddels is gezet is een functiescheiding bij Verkeer en Waterstaat tussen het beheersmatige toezicht en de verantwoordelijkheid voor het beleidsmatig functioneren van de OPTA. Zo zal de toetsing van de begroting van de OPT A met ingang van eind dit jaar gescheiden van de beleidsmatige verantwoordelijkheid met betrekking tot wet- en regelgeving bij Verkeer en Waterstaat plaatsvinden, waarbij het voornemen bestaat hierbij een onafhankelijke accountant om advies te vragen. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal dit advies betrekken in zijn oordeel over de begroting van de OPT A (in verband met artikel 10 van de OPTA-wet)’ (Kabinetsstandpunt, 2001, p. 12-13).

- Werk meer samen in gezamenlijke projectgroepen in beleidsprocessen. Directe participatie van OPTA in de projectgroepen die belast zijn met de opstelling van wet- en regelgeving, zorgt voor vroegtijdige wederzijdse afstemming in het beleidsproces. Dit kan voorkomen dat meningsverschillen pas aan het licht komen aan het eind van het wetgevingstraject.
- Houd bij benoeming/aanstelling van nieuwe medewerkers (ook in de top) ook rekening met strategische en relationele aspecten, naast inhoudsdeskundigheid.
- We bevelen aan (nadere) procedurele afspraken - bijvoorbeeld in de vorm van een afwegingskader en 'escalatieafspraken' - te maken over hoe om te gaan met meningsverschillen. Het afwegingskader maakt duidelijk welke onderwerpen wanneer en door wie (welk niveau) worden besproken, in escalatie afspraken kan worden neergelegd wat te doen indien beslispunten of conflicten ontstaan, waar men niet uitkomt en die naar een hoger niveau getild moeten worden.
- Voorts is het van belang dat er niet alleen aandacht is in de routines voor lopende (projectgebonden) zaken, maar dat er tevens ruimte is voor reflectie over zaken zoals de kwaliteit van de relatie en lange termijn visies op de post- en telecommunicatiemarkt.
- Organiseer gezamenlijke informele activiteiten en uitwisselingen tussen medewerkers van OPTA en DGTP om wederzijdse kennismaking, inzicht en begrip te vergroten.
- Reflecteer gezamenlijk (DGTP en OPTA) op het eigen gedrag en bezie van daaruit in hoeverre het informatiestatuut en gedragscode mogelijk aanpassing behoeft. Bij de reflectie zijn het informatiestatuut en de gedragscode dus nadrukkelijk te benutten, zowel als uitgangspunt (is dat wat in de documenten staat nog wenselijk?) als ook als toetssteen voor de praktijk (sluit de praktijk aan bij wat we wenselijk vinden?).
- Geef (nog) meer aandacht aan wederzijdse transparantie. Wat doet OPTA met input van DGTP en andersom? Zo kan de terugkoppeling van wat er gedaan wordt met uitvoeringstoetsen en adviezen worden verbeterd. Wanneer DGTP op punten afwijkt van het advies van OPTA, dient zij daar ook niet al te lichtzinnig mee om te gaan, maar binnen de grenzen wat mogelijk expliciet te maken waarom ze bijvoorbeeld anders heeft beslist.
- Geef de interfaces meer gewicht en een bredere rol en pas de inschaling van de interface functie daarop aan.

### 3. DE RELATIE MET DE NMA

#### 3.1 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET DE NMA<sup>29</sup>

Het doel van het toezicht op de telecommunicatie- en postmarkt is het mogelijk maken en waarborgen van effectieve concurrentieverhoudingen. Belangrijk is dat het marktmechanisme zijn werk kan doen. Effectieve mededingingsverhoudingen in netwerksectoren ontstaan echter veelal niet vanzelf. Daartoe is overheidsregulering noodzakelijk. In dit opzicht is het vruchtbaar om een analytisch onderscheid te maken tussen twee soorten van regulering: één gericht op het *maken* van marktwerking (sectorspecifiek toezicht: OPTA) en één gericht op het *bewaken* van marktwerking (algemeen mededingingstoezicht: NMa).

Om de transitie van staat naar markt te bewerkstelligen, is sectorspecifieke regulering noodzakelijk. Deze vorm van regulering richt zich met name op het ervoor zorgen dat (potentiële) aanbieders van telecomdiensten gebruik kunnen maken van het netwerk van partijen met aanmerkelijke marktmacht (veelal de incumbent). Sectorspecifieke mededingingsregulering kenmerkt zich onder meer door gedetailleerde gedragsregels (met name voor de incumbent) en een proactief optreden van de toezichthouder.

Als er eenmaal sprake is van een goed functionerende markt met voldoende concurrentie, is het de taak van de overheid om te bewaken dat het concurrentieproces niet wordt verstoord door ongewenst gedrag van marktpartijen. Deze vorm van regulering is 'lichter' dan de regulering die gericht is op het creëren van marktwerking. Kenmerken zijn: meer algemeen geformuleerde en abstractere gedragsregels en een meer reactieve opstelling van de toezichthouder.

Toezichthouders als NMa en OPTA hebben belang bij een goede samenwerking. De externe omgeving zit vol dynamiek en een goede samenwerking is noodzakelijk om te voorkomen dat marktpartijen toezichthouders tegen elkaar uitspelen. Volgens sommigen is dit zelfs de belangrijkste reden om het samenwerkingsprotocol (zie paragraaf 3.6) op te stellen en het ook op de website te zetten. Het laat de buitenwacht zien dat OPTA en NMa samenwerken en ze niet tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden (externe prikkel tot samenwerking).

In de periode na de vorige evaluatie werd het voornemen tot fusie tussen OPTA en NMa aangekondigd. Dit heeft bij de medewerkers van zowel OPTA als NMa een ander perspectief gegeven op de samenwerking tussen beide organisaties. Er is altijd gewerkt met de intentie om er gezamenlijk uit te komen met als doel de beste uitkomst voor de markt. In het verleden ging het soms over competenties en bevoegdheden, aangezien beide toezichthouders een plaats in de markt moesten bewerkstelligen. De discussie over bevoegdheden en competenties verdween, waardoor de formele kant van de samenwerking, zoals vastgelegd in het protocol, misschien wel minder belangrijk werd.

Ook nu de minister van Economische Zaken heeft aangegeven voorlopig af te zien van de fusie is deze intentie blijven bestaan.

---

<sup>29</sup> Zie ook: 'Varianten Toekomstig Toezicht Telecommunicatie en Post', Berenschot, maart 2001.

### 3.2 CONTACTEN TUSSEN OPTA EN NMA

Het merendeel van de contacten met de NMa loopt via het cluster Communicatietechnologie, Media en Transport (CMT) dat een onderdeel is van Directie Concurrentietoezicht (CT). De werkzaamheden van de Directie CT bestaan onder andere uit het behandelen van klachten, het opsporen en onderzoeken van (verboden) kartelafspraken (art. 6 Mw) en het misbruik van economische machtsposities (art. 24 Mw). Het cluster CMT (voorheen ICT) behandelt alle mededingingsrechterlijke telecommunicatiezaken (met uitzondering van fusies). Daarnaast is regelmatig contact met de stafafdeling Strategie en Communicatie (S&C) die zich bezighoudt met NMa-brede taken, zoals de coördinatie van de juridische, economische en beleidsmatige koers en de coördinatie van de interne besluitvorming. Voorlichting en communicatie zijn ook taken van S&C, evenals ondersteuning van de directeur-generaal bij zijn externe contacten met EZ, de Europese Commissie en andere ministeries en toezichthouders.

Verder vindt eens per kwartaal overleg plaats tussen de voorzitter van het College van OPTA en de directeur-generaal van de NMa om meer strategische onderwerpen te bespreken en beslissingen op bestuurlijk niveau te nemen.

De Mededingingswet bevat ook de plicht om voorgenomen concentraties te melden bij de NMa. De Directie Concentratiecontrole (CoCo) beoordeelt de effecten hiervan op de Nederlandse markt. Het toezicht is gericht op het voorkomen van het ontstaan of versterken van economische machtsposities. Tot voor kort had OPTA nauwelijks contact met deze directie. De nieuwe afspraken in het samenwerkingsprotocol waarbij de NMa besluiten over voorgenomen fusies zal afstemmen met OPTA, zullen echter leiden tot een intensivering van de werkrelatie met CoCo. Dat is nodig in verband met de nieuwe TW en de door OPTA uit te voeren marktanalyses.

Af en toe heeft OPTA - op een incidentele basis - met andere directies of afdelingen van de NMa te maken. Met name met DTE worden ervaringen uitgewisseld over sectorspecifiek toezicht, bijvoorbeeld in expertmeetings. De ontwikkeling van de Vervoerkamer en de Zorgautoriteit bevindt zich nog in een beginnend stadium. Experts van OPTA delen hun ervaringen met deze sectorspecifieke toezichthouders in gezamenlijke sessies.

De lijnafdelingen van OPTA en NMa zijn zelf verantwoordelijk voor een goede samenwerking. Waar mogelijk wordt voorkomen dat OPTA en NMa met verschillen van mening over dezelfde zaken, of met afwijkende interpretaties van bepaalde juridische en economische begrippen naar buiten treden (bijvoorbeeld de begrippen 'aanmerkelijke marktmacht' en 'economische machtspositie'). Indien er sprake is van samenlopende bevoegdheden wordt onderling besloten waar behandeling van een zaak het meest geschikt is (zoals in het samenwerkingsprotocol is voorgeschreven). Hierbij wordt rekening gehouden met de oorzaak van het concurrentieprobleem, de bevoegdheden en de belangen van beide organisaties. De onderlinge samenwerking tussen OPTA en NMa verliep goed, zeker op macroniveau bekeken. Op dossierniveau waren er in een enkel geval strubbelingen. Tegen deze achtergrond heeft eind 2003 een interne evaluatie plaatsgevonden om de samenwerking gezamenlijk kritisch tegen het licht te houden en te kijken waar nog verbeteringen aan te brengen zijn.

In een overleg tussen managers van OPTA en NMa is gesproken over de samenwerking in algemene zin (wat verwachten we van elkaar en hoe vinden we dat het gaat?) en over de samenwerking op dossierniveau (aan de hand van enkele concrete voorbeelden kijken naar wat er beter kan).

Ook zijn er verbeterpunten geïnventariseerd en afspraken gemaakt (over onder meer de overlegstructuur, de rol van de interfaces, onderlinge communicatie en informatieverstrekking, betrokkenheid van OPTA bij de beoordeling van concentraties in de post en telecommarkten, detachering vanuit NMa bij het project marktanalyses en het aanwijzen van informele aanspreekpunten). Het organiseren van een dergelijke bijeenkomst toont aan dat er aandacht is binnen OPTA en NMa voor reflectie op de onderlinge samenwerkingsrelatie en actief gezocht wordt naar mogelijkheden de relatie te verbeteren.

### 3.3 FORMELE OVERLEGSTRUCTUUR

Voorheen was er slechts één vorm van regulier overleg op kwartaalbasis tussen de voorzitter van het College van OPTA en de directeur-generaal van de NMa. Vanaf eind 2003 is een nieuwe overlegstructuur ingevoerd op drie niveaus:

- Inhoudelijke routine (maandelijks): overleg tussen OPTA (hoofd IBT, hoofd EGM en interface) en NMa (hoofd CMT en interface) om lopende dossiers te bespreken, informatie uit te wisselen en tot (werk)afspraken te komen.
- Directeurenoverleg (tweemaandelijks): overleg tussen OPTA (hoofd S&C, interface) en NMa (directeur CT, hoofd CMT en interface) om zo nodig zaken te bespreken waarvoor geen oplossing in de inhoudelijke routine kan worden gevonden en op hoofdlijnen de kwaliteit van de onderlinge samenwerking in de gaten te houden.
- Kwartaaloverleg (eens per kwartaal): overleg tussen OPTA (Voorzitter College, hoofd S&C, interface) en NMa (DG-NMa, hoofd CMT, interface) om als hoogste niveau van ambtelijke afstemming bestuurlijke beslissingen te nemen (meer op strategisch niveau, bijvoorbeeld de gezamenlijke reactie op het ZBO-rapport).

In de praktijk bleek het directeurenoverleg weinig toe te voegen en is de overlegstructuur beperkt tot twee niveaus: het maandelijks overleg en het kwartaaloverleg. In het maandelijks overleg vindt veel inhoudelijke discussie plaats en worden de meeste discussiepunten besproken. Het maandelijks overleg wordt aan beide kanten als een nuttig overleg ervaren. Verder zijn er veel contacten op werkniveau, vooral tussen het cluster CMT en OPTA, waar de meeste geschilpunten eigenlijk al worden opgelost ('even met elkaar bellen').

### 3.4 VERSCHIL IN VISIE

OPTA en NMa werken als toezichthouders over het algemeen goed samen. Waar het wel eens minder gaat is niet zo zeer dat ze elkaar onvoldoende informeren, maar een verschil in onderliggende visie op de markt. NMa heeft een meer liberale visie vanuit een 'laissez-faire' gedachte (concurrentie bewaken - ex post), terwijl OPTA meer is gericht op ingrijpen (concurrentie maken - ex ante), zeker in de beginperiode. NMa houdt toezicht en doet dat meer vanuit een geloof in markten, terwijl OPTA de markt reguleert en als doel heeft deze open te breken (dit wordt uiteraard minder met volwassen worden van markten en wijzigend regelgevend kader). Dit verschil is verklaarbaar door de verschillen in opdrachten die NMa en OPTA van de wetgever hebben meegekregen en het verschil in wettelijk kader en wettelijke bevoegdheden.

Hoewel er vanuit verschillende vertrekpunten wordt gewerkt, stellen OPTA en NMa altijd als doel een gezamenlijk gedragen resultaat te bereiken.



Het verschil in taakopdracht leidt ook tot een cultuurverschil tussen algemene mededingingstoezichthouders en sectorspecifieke regulators dat je ook ziet in andere landen. Regulators hebben de opdracht om een transitie te bewerkstelligen (van monopolie naar concurrentie) en stellen zich daarbij actiever op. Ze hebben daarbij de bevoegdheid om prijzen te reguleren, terwijl algemene mededingingstoezichthouders er naar neigen zich niet te veel met de prijzen te willen bemoeien. Voor regulators is het bestaan van een machtspositie bijvoorbeeld voldoende om in te grijpen, terwijl voor mededingingstoezichthouders sprake moet zijn van *misbruik* van die machtspositie. Regulators toetsen of prijzen *kostengeoriënteerd* zijn, terwijl mededingingstoezichthouders moeten vaststellen of het gaat om *excessieve* prijzen. Dit verschil in benadering - voortvloeiend uit de wetgeving - leidt tot een andere interventiecultuur.

In onze ogen is een verschil dat OPTA binnen een meer legalistische kader dient te opereren, terwijl NMa binnen een kader werkt dat meer ruimte laat voor een meer economische benadering. Dit vloeit voort uit het verschil in juridische context waarbinnen beide toezichthouders functioneren (met name onder de oude Tw). De verschillende bevoegdheden (op grond van Tw versus Mw) zijn mede bepalend voor de positie die zij innemen. In het herziene Europese beleidskader en de nieuwe Tw is voor een meer mededingingsrechtelijke benadering gekozen dat voor OPTA zal leiden tot een verandering in de manier van werken naar een meer economische benadering. Voorheen was veel in de wet dichtgetimmerd (bijvoorbeeld marktdefinities), terwijl dit in de nieuwe Tw met de marktanalyses meer open wordt gelaten en meer keuzevrijheid biedt. Voor OPTA is het nu de uitdaging om een omschakeling te maken van een meer legalistische benadering (toepassen van regels) naar een meer economische zienswijze.

Veel discussie tussen OPTA en NMa die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden werd veroorzaakt door bovengenoemd verschil in visie en aanpak. Voorkomen is echter dat het een publiekelijke discussie werd en er een 'vechtachtig' sfeertje zou ontstaan (hetgeen forum shopping in de hand zou werken). Door het verschil in visie in een vroeg stadium tijdens overleggen te bespreken, konden OPTA en NMa in het proces tot een gezamenlijk standpunt komen. Overigens speelde het verschil in visie bij de vorige evaluatie meer dan nu. OPTA en NMa groeien naar elkaar toe. Mede door de intensievere samenwerking (bijvoorbeeld detacheringen over en weer) maar ook door de nieuwe telecommunicatie regelgeving komen OPTA en NMa veel dichterbij elkaar te staan.

### 3.5 SAMENWERKINGSPROTOCOL

Op 4 januari 1999 hebben OPTA en NMa een samenwerkingsprotocol ondertekend waarin de beoogde samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang werd vormgegeven. Op 19 december 2000 is het protocol aangepast, met name om de leesbaarheid te verbeteren en de afspraken op te nemen die voortvloeien uit de wijzigingen in de Postwet die in 2000 in werking is getreden. In juni 2004 is het protocol voor een tweede keer herzien naar aanleiding van het nieuwe regelgevend kader zoals uiteengezet in de Europese richtlijnen en de gewijzigde Telecommunicatiewet die op 19 mei 2004 in werking is getreden. De belangrijkste aanpassing heeft betrekking op wederzijdse consultatie over marktafbakening en bepaling van een economische machtspositie/aanmerkelijke marktmacht voor de telecommunicatiesector.

Het protocol regelt het behandelen van zaken van wederzijds belang, het voorkomen van forum shopping, consultaties over marktafbakening, voorrangregels voor zaken waar er sprake is van samenlopende bevoegdheden, de kaders voor informatie-uitwisseling en het consistente gebruik van mededingingsrechtelijke begrippen. De afspraken in het protocol hebben onder meer tot doel om te bewerkstelligen dat de OPTA en de NMa:

- Bij het nemen van besluiten samenlopende bevoegdheden onderling afgestemd uitoefenen, met name ter voorkoming van forum shopping.
- Een consistente uitleg geven aan begrippen uit het mededingingsrecht, het elektronische communicatierecht en het postrecht.
- Elkaar consulteren ten aanzien van de afbakening van markten voor elektronische communicatie, het vaststellen van de mate van effectieve mededinging op deze markten en de beoordeling van de vraag of op een dergelijke markt een machtspositie hetzij een positie van aanmerkelijke marktmacht bestaat.
- In voorkomend geval met elkaar overeenstemmende beleidsregels vaststellen.
- Elkaar informatie verstrekken die voor elkaars functioneren van belang is met betrekking tot misbruik van een economische machtspositie en concentratietoezicht en het reguleren van de elektronische communicatie- en postsectoren.
- Elkaar met raad en daad bijstaan.
- In voorkomend geval gezamenlijk optreden en/of gezamenlijk de communicatie verzorgen.

Het samenwerkingsprotocol functioneert goed volgens gesprekspartners. De daarin gemaakte afspraken worden door OPTA en NMa over het algemeen goed nageleefd en het protocol heeft het gewenste effect. Een dergelijke vergaande samenwerking en protocol tussen de algemene en sectorspecifieke toezichthouder is uniek in Europa, waar beide toezichthouders vaak op gespannen voet met elkaar staan. Ook uniek is de betrokkenheid van OPTA bij NMa-besluiten over voorgenomen fusies. In het protocol is sprake van *wederzijdse* afstemming: bij marktanalyses heeft OPTA de lead en vindt afstemming met NMa plaats, en bij fusies heeft NMa de lead en vindt afstemming met OPTA plaats. Het is in wederzijds belang om goede afstemming te hebben (zie onderstaande tekstbox).

#### VERLAGING MTA TARIEVEN

De verlaging van de MTA (Mobile Terminating Access) tarieven is een goed voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen OPTA en NMa. Een gezamenlijke aanpak heeft hier tot succes geleid dat de toezichthouders afzonderlijk niet gelukt zou zijn. OPTA wilde de MTA tarieven aanpakken maar de mogelijkheden hiertoe op basis van de Telecommunicatiewet bleken te beperkt te zijn. Vervolgens is NMa in februari 2003 op basis van de Mededingingswet de MTA tarieven verder gaan onderzoeken (NMa was daar eerder al mee bezig geweest). Marktpartijen zagen de dreiging van een boete en zijn toen zelf met een voorstel gekomen om de tarieven substantieel te verlagen (binnen 2 jaar zijn de tarieven bijna gehalveerd). NMa heeft samen met OPTA besloten dit te accepteren. De agenda's van beide toezichthouders konden hier goed worden gecombineerd. Voor NMa zou het lang geduurd hebben voor een boete opgelegd zou kunnen worden en, belangrijker nog, wanneer het feitelijk gedrag van de marktpartijen veranderd zou zijn. Voor OPTA alleen was het in de huidige situatie nog niet mogelijk maatregelen op te leggen (voordat de marktanalyses zouden zijn afgerond).



De afspraken over doorverwijzing worden goed nageleefd. Forum shopping wordt wel geprobeerd door marktpartijen, maar door goede onderlinge afstemming tussen OPTA en NMa wordt dit voorkomen. Soms worden klachten bij beide toezichthouders ingediend, maar over het algemeen heeft OPTA de sterkste bevoegdheden om iets aan te pakken en neemt die het in behandeling (bijvoorbeeld Denda-KPN). Men informeert elkaar snel. Het komt niet voor dat OPTA of NMa aanvragen in behandeling nemen die reeds bij de ander in behandeling waren. In tegenstelling tot adviezen die soms gezamenlijk worden voorbereid, is het vrijwel onmogelijk een gezamenlijk besluit te nemen op grond van beide wetten. Een besluit wordt genomen of op grond van de Telecommunicatiewet of de Mededingingswet waarbij altijd slechts één instantie bevoegd is. Een besluit dat genomen is op basis van beide wetten, zou tot problemen kunnen leiden wanneer partijen bezwaar aantekenen. Bijvoorbeeld bij Denda-KPN is de voorlopige bevinding door beide toezichthouders ondertekend, maar daarna is OPTA ermee verder gegaan.

Aanvankelijk waren er bij EZ zorgen dat de uitleg van de begrippen AMM (aanmerkelijke marktmacht) en EMP (economische machtspositie) niet consistent zou zijn, maar in de praktijk is hier de discussie niet over gegaan. Met de nieuwe Telecommunicatiewet wordt de gebruikte terminologie meer gezamenlijk. De wet hanteert meer begrippen uit het mededingingsrecht. Door het gebruik van dezelfde begrippen is de afstemming makkelijker geworden, men spreekt dezelfde taal en dit is een belangrijke verbetering. In de praktijk zal moeten blijken of de interpretatie van de begrippen ook dezelfde zal zijn. Het risico bestaat dat je onder hetzelfde begrip toch iets anders verstaat (dit zal blijken bij de afstemming met NMa over de marktanalyses die nu door OPTA worden uitgevoerd). De gebruikte terminologie is echter slechts de kapstok voor de discussie. Het gaat feitelijk over het onderliggende verschil in visie.

### 3.6 WERKAFSPRAKEN MARKTANALYSES

Als uitwerking van het protocol hebben OPTA en NMa in 2004 meer gedetailleerde werkafspraken gemaakt over de (wettelijk voorgeschreven) adviserende rol van de NMa bij de marktanalyses die door OPTA worden uitgevoerd. De werkafspraken geven aan hoe het afstemmingsproces dient te verlopen: informeel advies gedurende het traject, formeel advies over het ontwerpbesluit en ten slotte formele afstemming van het ontwerpbesluit na openbaarmaking en Europese notificatie. De formele afstemmingsprocedure conform het protocol wordt pas gestart op het moment dat eventuele verschillen van inzicht in de informele fase tussen OPTA en NMa voldoende zijn besproken en overeenstemming is bereikt over een oplossing. In gevallen waar verschillen van inzicht niet op werkniveau opgelost kunnen worden, wordt een procedure voor besluitvorming op een hoger niveau gevolgd. In de werkafspraken wordt ook de tijdsplanning geschetst, worden contactpersonen aangegeven en reactietermijnen bepaald.

De afstemming tussen OPTA en NMa in het kader van het project marktanalyses gaat over de afbakening van de relevante markt, de beoordeling of sprake is van aanmerkelijke marktmacht (economische machtspositie), de op te leggen verplichtingen en, in voorkomend geval, de toets aan de drie criteria op basis waarvan wordt bepaald of een markt in aanmerking komt voor ex ante regulering. Bij de afstemming over de op te leggen verplichtingen ligt de focus van de advisering van de NMa op de consistente uitleg van mededingingsbegrippen en op de vraag of het voorgenomen optreden van OPTA mogelijk misbruik van machtspositie effectief kan voorkomen. OPTA is zelfstandig verantwoordelijk voor een proportionele invulling van de voorgestelde verplichtingen.

Vanaf juli 2003 zijn er voorbereidingen van de marktanalyses voor de achttien gedefinieerde markten, men kon echter pas sinds februari 2004 echt aan de slag, omdat in de oude Tw de bevoegdheid voor OPTA tot opvragen van informatie van marktpartijen ontbrak. OPTA heeft in 2003 een proef in de mobiele telefonie sector gedaan om voor de formele bevoegdheid reeds informatie op te vragen, maar hieraan wilde geen enkele partij meewerken. Bovendien was er twijfel of OPTA, gegeven het feit dat zij formeel nog niet bevoegd was, de gevraagde informatie wel voor het beoogde doel had kunnen gebruiken. Uiteindelijk heeft OPTA pas in februari 2004 de bevoegdheid gekregen informatie op te vragen op basis van een reparatiewet, de zogenaamde 'Kabelwet'. In januari 2004 zijn de voorbereidingen getroffen en in februari 2004 vond er een bijeenkomst plaats met marktpartijen. Marktpartijen hebben in deze bijeenkomst hun zorg uitgesproken over de hoeveelheid informatie die werd opgevraagd. Vanaf maart 2004 druppelde de informatie mondjesmaat binnen. In april vond overleg met VNO-NCW plaats om mogelijkheden te verkennen om belasting van marktpartijen te beperken. In mei heeft OPTA een brief naar marktpartijen gestuurd met een versoepeling van de termijnen. Met grote marktpartijen werden afzonderlijke bilaterale afspraken gemaakt. OPTA is nu in de fase van marktafbakening en dominantiebepaling. Bij de marktanalyses is op dit moment alleen nog sprake van informele afstemming, moment van formele afstemming is nog niet aangebroken. Door het uitvoeren van de marktanalyses is de samenwerking tussen OPTA en NMa veel intensiever geworden. OPTA ging iets doen waar NMa al zo veel jaren ervaring en expertise in had opgebouwd. Er vindt veel overleg en tussentijdse informele afstemming plaats. Verder zijn twee medewerkers van NMa (fulltime en parttime) gedetacheerd bij de OPTA als projectleden vanwege hun deskundigheid met betrekking tot de marktafbakening, waar NMa immers veel ervaring mee heeft. Ook dit loopt erg goed. OPTA is erg tevreden met de input die de NMa levert. Ook was er bijvoorbeeld iemand van de NMa bij de voorlichtingsbijeenkomst van OPTA voor bedrijven. De samenwerking bij de marktanalyses verloopt dus goed en conform de werkafspraken die hierover zijn gemaakt. Werkafspraken concentratiezaken.

Ondanks dat er niets in de wet is opgenomen over een rol voor OPTA bij fusiezaken, hebben OPTA en NMa (directie Concentratiecontrole) in september 2004 eveneens werkafspraken gemaakt over een adviserende rol voor OPTA bij fusiezaken. Fusie- en overname-recht komt veel overeen met de nieuwe Telecommunicatiewet. Allebei zijn vooruitkijkend (ex ante) en houden een marktanalyse, dominantiebepaling en het treffen van remedies in. Om die reden is het van wederzijds belang dat er bij fusiezaken geen verschillen van mening ontstaan tussen OPTA en NMa.

Een concept van de zienswijze van OPTA ten aanzien van de voorgenomen fusie wordt vooraf informeel aan de NMa voorgelegd. Mogelijk zal sprake zijn van een verschil in visie bij fusiezaken die kunnen gaan over zowel de marktafbakening, de dominantiebepaling als de remedies. Indien over de formulering van de OPTA zienswijze problemen bij NMa bestaan, worden die eerst mondeling besproken voordat een definitieve zienswijze wordt gestuurd. Wanneer op werkniveau geen overeenstemming wordt bereikt, wordt een gezamenlijke notitie voorbereid op basis waarvan besluitvorming op een hoger niveau in beide organisaties kan plaatsvinden. Indien de NMa wil afwijken van het advies van OPTA zal daarover worden overlegd. Als dit uiteindelijk niet leidt tot overeenstemming, zal een afwijking in het besluit worden gemotiveerd, voorzover de zienswijze berust op eerder vastgestelde beleidsregels of besluiten van OPTA die extern gecommuniceerd zijn.

Ook in het verleden was al sprake van informele consultatie met OPTA bij fusie zaken. Bij een eerdere fusie zaak is zelfs sprake geweest van een detachering van iemand van OPTA bij de NMa die in het team zou meedraaien (voor de NMa zou de specifieke kennis van de sector van die persoon nuttig zijn). Voor OPTA gaf dit echter een capaciteitsprobleem. OPTA wilde toen wel een detachering, maar met minder capaciteitsbeslag, en dat was in de betrokken, zeer bewerkelijke en termijngebonden zaak, moeilijk realiseerbaar. Ook inhoudelijk bestonden er verschillen van inzicht. Uiteindelijk is de betrokkenheid van OPTA gering en meer op afstand gebleven. In de nieuwe situatie zou dit anders zijn en zou OPTA nadrukkelijker een visie moeten geven. Ook dan zal NMa echter bepalen in hoeverre het rekening houdt met de visie van OPTA. Er is geen verplichting om tot overeenstemming te komen, wel tot een optimale afstemming met OPTA over de zienswijze.

Tot op heden is het contact tussen Concentratiecontrole en OPTA nog niet zo intensief geweest, maar dit zal naar verwachting met de nieuwe afspraken gaan toenemen. De werkafspraken over fusies zijn zeer recent en vooralsnog hebben slechts twee voorgenomen concentratie zaken gespeeld die zijn afgestemd met OPTA. Het waren geen ingewikkelde zaken en afstemming kon beperkt blijven tot een paar telefoontjes. Op dit moment is moeilijk te voorspellen hoeveel concentratie activiteiten zullen gaan plaatsvinden in de sectoren telecommunicatie en post.

### 3.7 VERBETERING ONDERLINGE SAMENWERKING

Eind 2002, na de aankondiging van de fusie, is het actieprogramma Versterking Onderlinge Samenwerking (VOS) gestart met als doel de samenwerking tussen OPTA en de NMa te versterken. Daarbij ging het zowel om het intensiveren van bestaande samenwerkingsverbanden als ook om het innoveren en uitbreiden van de onderlinge samenwerking. Veel verbeteringen in de samenwerkingsrelatie vloeien hier uit voort (bijvoorbeeld de nauwere samenwerking op de werkvloer en de 'open skies agreement' waarbij interne niet-bedrijfsvertrouwelijke stukken onderling worden uitgewisseld en concepten aan elkaar worden voorgelegd). Het actieprogramma VOS werd gecoördineerd door het VOS-team, bestaande uit medewerkers van de afdelingen S&C van OPTA en NMa.

Het actieprogramma VOS bevatte drie niveaus:

1. Sociaal-culturele activiteiten met als doel verdieping van de kennismaking tussen OPTA en NMa op verschillende niveaus in de organisatie (de 'zachte' kant van de samenwerking). In dit kader zijn medewerkers over en weer gedetacheerd en volgden incidenteel medewerkers een interne cursus bij de andere organisatie. Verder is er, min of meer spontaan, een gezamenlijk strandfeest georganiseerd (is belangrijk geweest om elkaar beter te leren kennen en daardoor makkelijker contact te hebben).
2. Activiteiten gericht op kennisoverdracht, in het bijzonder gedreven door een economische oriëntatie (de inhoudelijke samenwerking). Concreet werd hieraan invulling gegeven door gezamenlijke MT-bijeenkomsten, uitwisseling van jaarverslagen en inhoudelijke lunchmeetings op werkvloerniveau. Expert meetings hebben plaatsgevonden over concrete praktische onderwerpen, bijvoorbeeld over kostentoe rekening, toegangsregulering, boetebeleid en communicatiebeleid. Daarnaast hebben ook de detacheringen bijgedragen aan het creëren van inzicht in elkaars werkwijzen, het verdiepen van kennis van elkaars vakgebieden en het overdragen van concrete informatie. Alleen de voorgestelde uitwisseling van MT verslagen is niet tot stand gekomen in verband met het stilleggen van de fusievoorbereidingen.

3. Het verrichten van gezamenlijke activiteiten, voorzover de bestaande wettelijke kaders dat toelaten, waarmee synergie kan worden bereikt (in het bijzonder gericht op grote dossiers en HRM-activiteiten). Op initiatief van het VOS-team zijn de interfaces gaan werken aan het opzetten van een *early-warning-system*, waarmee het escaleren van zaken op topniveau kan worden voorkomen. Vanwege het stopzetten van de fusievoorbereidingen heeft het VOS-team besloten de activiteiten in deze categorie over te laten aan de interfaces.

HET VOORNEMEN TOT FUSEREN
<p>In het kabinetsstandpunt bij de vorige evaluatie van de OPTA was het voornemen opgenomen dat OPTA en NMa zouden fuseren in 2005 (OPTA zou een Kamer bij de NMa moeten worden). Vervolgens hebben OPTA en NMa met elkaar contact gezocht om het voornemen van een fusie zelf nader te onderzoeken. Een gezamenlijk voorstel van OPTA en NMa over de fusie werd uitgewerkt en in de 2<sup>e</sup> helft van 2002 is daarop project PINO (Project Integratie OPTA NMa) gestart waarin gezamenlijke werkgroepen werden opgericht (met mensen van NMa, OPTA en EZ) om de fusie voor te bereiden. NMa en OPTA hebben in het voorjaar van 2003 een gezamenlijk voorstel om te fuseren neergelegd. Omdat de politieke zienswijze ten aanzien van integratie van OPTA en NMa ondertussen was gewijzigd, is aan dit voorstel verder geen gehoor gegeven.</p>

Het VOS programma bevatte activiteiten die ook zonder dat de fusie tussen OPTA en NMa zou doorgaan zinvol waren ('no regret' acties), maar de inhoud van het actieprogramma werd natuurlijk wel door de voorgenomen fusie (project PINO: projectintegratie NMa-OPTA) geïnspireerd. Na het stilleggen van PINO is project VOS geïncorporeerd in de interface rol en loopteen aantal initiatieven van VOS nog door (zoals expertmeetings). Het VOS-team is van mening dat de activiteiten in de tweede categorie het meest effectief zijn geweest en dan met name door activiteiten te organiseren die heel nauw aansluiten bij de primaire processen van beide organisaties en die gebaseerd zijn op concrete informatiebehoeften van de medewerkers.

### 3.8 GEZAMENLIJKE OPLEIDINGEN EN UITWISSELING VAN KENNIS

Uit de vorige evaluatie kwam naar voren dat tussen OPTA en NMa meer gezamenlijke activiteiten zouden kunnen plaatsvinden op het terrein van opleiding, uitwisseling van kennis, expertise en personeel. Sinds de vorige evaluatie is de onderlinge samenwerking intensiever geworden, onder meer vanwege de activiteiten in het kader van het project VOS. Kennisuitwisseling in concrete zaken vindt regelmatig plaats (bijvoorbeeld het lezen van elkaars conceptbesluiten). Daarnaast hebben expert meetings en detacheringen hieraan bijgedragen, waardoor eveneens meer begrip voor elkaar is ontstaan. Ook hebben in de afgelopen jaren gezamenlijke opleidingen plaatsgevonden. Aan de basis cursus 'Marktanalyse' van NMa hebben bijvoorbeeld ook werknemers van OPTA deelgenomen en later is deze cursus ook bij OPTA georganiseerd. Verder is op initiatief van NMa en OPTA 'Encore' opgericht, een expertnetwerk dat onderlinge contacten probeert te bevorderen (ook tussen wetenschap en praktijk) en onder meer cursussen organiseert (bijvoorbeeld over industriële organisatie). Gezamenlijke cursussen komen dus vaker voor dan in het verleden, al blijft dit niet altijd mogelijk vanwege het andere wettelijke kader waaruit beide organisaties werken.

### 3.9 CONCLUSIES

De samenwerking tussen OPTA en NMa verloopt goed en deze is 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. Er wordt veel in geïnvesteerd om het onderling eens te worden. 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, samenwerking 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 werkafspraken 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 fusie heeft mede bijgedragen aan een verdere verbetering van de samenwerkingsrelatie, evenals het project VOS (detacheringen, expertmeetings), 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.

### 3.10 AANBEVELINGEN

Een volgende stap in de ontwikkeling van de samenwerkingsrelatie tussen OPTA en NMa zou kunnen zijn om eerder in het proces en los van concrete zaken meer op strategisch niveau al samen een visie te ontwikkelen vanuit de gezamenlijke missie 'markten laten werken'. Een voorbeeld is het werkplan van de NMa dat wel bij EZ ligt maar niet bij OPTA (en andersom). In het werkplan zou meer gekeken kunnen worden naar wat de gezamenlijke issues voor OPTA en NMa zijn, wat gaat er op hen beide afkomen? Ook zou meer kennis en ervaring kunnen worden uitgewisseld op strategisch niveau ten aanzien van het instrumentatiebeleid. Zet je in op meer verticaal opereren (bijvoorbeeld het geven van boetes) of meer horizontaal (bijvoorbeeld met marktpartijen tot een overeenstemming proberen te komen zoals bij de MTA-tarieven)? Verschillende stijlen kun je afwisselen, hoe ga je daar strategisch mee om? Kunnen andere instrumenten misschien effectiever zijn en hoe communiceer je dat? Ook kun je meer strategisch kijken naar hoe je omgaat met externe druk van marktpartijen. In de praktijk is er de neiging bij beide organisaties om vanuit de eigen koker te denken, waarbij de prioriteit ligt bij de behandeling van concrete zaken. De meer strategische vragen zouden OPTA en NMa intensiever met elkaar kunnen verkennen om van elkaar te leren hoe je je vak uitoefent als toezichthouder.

Ook in de opstelling richting het kerndepartement kunnen OPTA en NMa veel aan elkaar hebben door onderling ervaringen uit te wisselen. NMa heeft altijd een goede band gehad met EZ. OPTA en NMa ondervinden dezelfde spanningspunten met EZ en kunnen argumenten uitwisselen. Met beide MT's heeft bijvoorbeeld een sessie plaatsgevonden waarin elkaar spiegels zijn voorgehouden over de omgang met EZ. Mogelijk zou meer gezamenlijke advisering richting het kerndepartement kunnen plaatsvinden. De ervaring is dat OPTA en NMa naar elkaar toegroeien: OPTA wordt milder en NMa scherper.

Verder is ook zonder de fusie nog efficiencywinst te behalen door meer dingen gezamenlijk te doen. Voor staffuncties zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van schaalvoordelen, bijvoorbeeld door te kijken of voorlichting, werving en selectie, opleiding en personele en financiële administratie vaker gezamenlijk opgepakt zou kunnen worden.

Tot slot, om verkokering te voorkomen is het goed om naast detacheringen ook mobiliteit tussen toezichthouders te bevorderen. Sommige mensen bij OPTA zijn afkomstig van NMa. Dit maakt de samenwerking een stuk gemakkelijker wanneer mensen elkaar goed kennen.



#### 4. COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA (CVDM)

##### 4.1 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET HET CVDM

Tegelijk met de invoering van de Mediawet op 1 januari 1988 is het Commissariaat voor de Media (CvdM) opgericht. Het Commissariaat ziet toe op de naleving van de Mediawet en de daarop gebaseerde regels. Samengevat heeft het Commissariaat de volgende kerntaken:

- garanderen van een eerlijke toegang tot de media
- bewaken van de kwaliteit, de diversiteit en de onafhankelijkheid van de informatievoorziening
- zorgen voor optimale condities voor het naleven van de wet en effectief toezien op de handhaving.<sup>30</sup>

##### 4.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN

Het CvdM heeft op 9 oktober 2001 beleidsregels vastgesteld inzake 'afwijken door aanbieder van een omroepnetwerk van programmaraadadvies (artikel 82k Mediawet). OPTA is daarbij geconsulteerd.

Om tot een praktische en herkenbare taakverdeling tussen het Commissariaat enerzijds en OPTA anderzijds te komen is tussen het Commissariaat en OPTA de hoofdregel afgesproken dat waar het gaat om geschillen over de toegang tot het wettelijk minimumpakket het Commissariaat bevoegd zal zijn en dat waar het gaat om geschillen over de toegang tot het standaardpakket boven het wettelijk minimumpakket OPTA bevoegd zal zijn. Daarom is in deze beleidslijn verwoord dat een programma-aanbieder ook een verzoek aan het Commissariaat kan doen in het geval dat het door hem aangeboden programma conform het advies van de programmaraad niet wordt opgenomen in het wettelijk minimumpakket, waardoor alle toegangsgeschillen met betrekking tot het wettelijk minimumpakket in eerste instantie aan het Commissariaat kunnen worden voorgelegd. Deze taakverdelingafspraken is ook neergelegd in de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 17 april 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 088 nr. 19).

Het volgende is onder meer afgesproken in de beleidsregels (zie de artikelen onder hoofdstuk 2.3 van de beleidsregels, artikelen c tot en met e):

- c. Het Commissariaat stelt het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, onder gelijktijdige toezending van afschriften van de op het verzoek betrekking hebbende stukken, in de gelegenheid zich op de onder b. bedoelde hoorzitting te doen horen. [Ter toelichting: Het gaat in artikel b om een hoorzitting waarbij de verzoeker en de kabelexploitant gehoord kunnen worden.]

---

<sup>30</sup> Zie ook de website van het Commissariaat voor de Media. Deze tekst is daar mede op gebaseerd.

- d. Ingeval financieel economische aspecten bij de zaak zijn betrokken kan het Commissariaat bij de toezending van afschriften van de op het verzoek betrekking hebbende stukken tevens een adviesaanvraag aan het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit doen. [Hier spreekt geen verplichting uit]
- e. Het ontwerp van de beslissing wordt toegezonden aan de het College van Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, die desgewenst zijn commentaar kan geven.

Dat laatste gebeurt ook regelmatig. Die besluiten gaan bijvoorbeeld over situaties waarin een kabelexploitant een bepaalde zender niet heeft opgenomen in het pakket, terwijl dat volgens must-carry-rules wel zou moeten of door een programmaraad wel was geadviseerd. OPTA krijgt die beleidsbesluiten, en tot op heden is OPTA het altijd met die besluiten eens geweest. Het gaat om ongeveer 50 besluiten tot op heden. Wel is het voorgekomen dat er discussie over is geweest tussen OPTA en CvdM.

Er is overigens ook sprake van afstemming als CvdM forumshopping van marktpartijen kansrijk acht. Forumshopping is het uitzoeken van een toezichthouder door degene die een klacht wil indienen. OPTA en CvdM doen niet aan gezamenlijke beleidsbeïnvloeding of consultatie van marktpartijen.

Naar schatting van de partijen hebben OPTA en CvdM ongeveer twee keer per week telefonisch contact met elkaar. Dat gaat vaak over relatief kleine zaken die afstemming behoeven.

#### 4.3 OMGANG MET ELKAARS INFORMATIE

Een belangrijke taak in het kader van het onderhouden van goede relaties met de andere genoemde toezichthouders betreft het uitwisselen van informatie. Deze informatie-uitwisseling is gebonden aan wettelijke bepalingen. Artikel 24 van de Wet OPTA bevat bepalingen over het door OPTA verstrekken van informatie aan andere instanties als het CvdM. Het College mag alleen gegevens en inlichtingen verstrekken aan een instantie die op grond van bepalingen in andere wetten is belast met de uitvoering van toezichthoudende taken en dan alleen voorzover die gegevens en inlichtingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken. Hierbij gelden de voorwaarden dat de geheimhouding is gewaarborgd en dat de gegevens mogen alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt.

In de gesprekken zijn geen signalen naar voren gekomen dat de geheimhouding en vertrouwelijkheid onvoldoende zijn geborgd, evenals dat er geen signalen naar voren zijn gekomen dat de informatie door de verkrijger wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor ze verstrekt zijn.

#### 4.4 CONCLUSIES

De samenwerking tussen OPTA en CvdM verloopt goed. Partijen 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.

#### 4.5 AANBEVELINGEN

Op basis van de door ons bestudeerde documenten en de gesprekken die wij hebben gevoerd, willen wij de volgende overwegingen meegeven:

- Overweeg om de intensiteit en de frequentie van overleg toe te laten nemen c.q. een wat regelmatig karakter te geven, omdat de samenwerking naar aanleiding van de nieuwe Telecommunicatiewet steeds intensiever wordt en omdat het pakket aan toezichtstaken is gaan 'schuiven'. Dat vraagt op sommige punten om wat intensiever en regelmatig contact.
- Behoud een duidelijk aanspreekpunt bij OPTA voor het CvdM.

## 5. EUROPESE COMMISSIE, ERG EN IRG

### 5.1 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE MET DE EUROPESE COMMISSIE (EC), ERG EN IRG

In dit hoofdstuk wordt de relatie met zowel de Europese Commissie als met de ERG en IRG beschreven. Er is gekozen voor gelijktijdige behandeling van die drie organisaties in één hoofdstuk omdat de inbreng in die gremia overlap en samenhang vertoont. Een integrale beschouwing levert een beter inzicht, dan een beschouwing in separate hoofdstukken.

#### *Europese Commissie*

De Europese Commissie neemt een groot deel van de dagelijkse werkzaamheden van de Europese Unie voor haar rekening. De Commissie werkt voorstellen voor nieuwe Europese wetten uit, die worden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad. De Commissie zorgt ervoor dat de besluiten van de Europese Unie naar behoren worden uitgevoerd en houdt de besteding van de EU-middelen nauwlettend in het oog. Zij ziet er tevens op toe dat iedereen zich aan de Europese Verdragen en de Europese wetten houdt.<sup>31</sup>

#### *ERG*

De ERG, de European Regulators Group, is in 2002 opgericht via een besluit van de Europese Commissie.<sup>32</sup> De ERG bestaat uit de hoofden van de Europese nationale toezichthouders voor telecommunicatie en is een gremium waarin tussen de nationale toezichthouders en de Europese Commissie wordt gediscussieerd. Afgevaardigden van de Europese Commissie maken geen deel uit van de ERG, maar kunnen wel deelnemen aan bijeenkomsten.

De taak van de ERG is het adviseren en ondersteunen van de Europese Commissie in het consolideren van een interne markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten. Hiertoe worden voorgenomen maatregelen van de Europese Commissie bediscussieert. Ook is de ERG gericht op de bevordering van samenwerking tussen nationale toezichthouders. Daarnaast publiceert de ERG verschillende documenten, zoals opinies en consultaties, en organiseert zij voor haar leden vier of vijf maal per jaar een plenaire vergadering.

Er is een grote overeenkomst tussen de ERG en de IRG, de Independent Regulators Group. De leden van beide organisatie zijn nagenoeg identiek en er is ook een aanzienlijke overlap in de doelen van beide organisaties. Ook wordt er jaarlijks een gezamenlijk werkprogramma opgesteld. De belangrijkste verschillen tussen beide organisatie betreffen organisatorische zaken, zoals de aanwezigheid van afgevaardigden van de Europese Commissie en het secretariaat van de ERG, dat door de Europese Commissie is opgericht.

---

<sup>31</sup> Gebaseerd op de informatie op de site van de Europese Commissie: [www.eu.int](http://www.eu.int).

<sup>32</sup> EC 2002/627, 29 Juli 2002, met amendement EC 2004/3445, 14 September 2004.

## *IRG*

De IRG, de Independent Regulators Group, bestaat sinds 1993 en is officieel opgericht in 1997. Het doel van de IRG is om de nationale toezichthouders voor telecommunicatie een mogelijkheid te geven om hun ervaringen met het toepassen van Europese regels uit te wisselen in een informele omgeving en om zaken te bediscussiëren die van belang zijn voor de regulering en ontwikkeling van de Europese telecommunicatiemarkt.

Ter uitvoering van haar doelstelling geeft IRG zogenaamde 'Principles of Implementation and Best Practice' uit. Deze standpunten worden voorbereid in een van de zeven permanente werkgroepen of in een voor het onderwerp opgericht projectteam. Ook houdt IRG consultaties en wordt intern ervaring en informatie uitgewisseld. Daarnaast is er vier tot vijf maal per jaar een plenaire vergadering. Voor het onderlinge contact hebben alle leden een coördinator aangesteld.

In 2002 is de European Regulator Group (ERG) opgericht. De IRG heeft oprichting van de ERG gesteund. Aangezien het onderscheid tussen de IRG en de ERG zowel qua leden, als op het gebied van doelstelling en werkwijze zo goed als nihil is, zijn beide organisaties voor de analyse van de relatie met OPTA samengenomen en wordt hierna gesproken over de relatie met de IRG/ERG.

## 5.2 BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN

### *Europese Commissie*

De samenwerking tussen OPTA en de Europese Commissie (EC) loopt via uiteenlopende routes. Soms zijn de contacten rechtstreeks, soms via de ERG en IRG en soms ook via DGTP. Daarnaast bestaan er naast de formele contacten die bijvoorbeeld zijn gericht op het aanleveren van gegevens, ook veel informele en vrijwillige contacten waarin (vroegtijdige) afstemming plaatsvindt.

Interactie tussen de EC en OPTA bestaat op vele vlakken. Hierna worden de belangrijkste kort toegelicht.

Er zijn contacten tussen OPTA en de EC aangaande de implementatierapporten die de EC eens per jaar opstelt. OPTA levert daarvoor middels ingevulde vragenlijsten informatie aan met betrekking tot de stand van zaken in Nederland aangaande de marktgegevens en de implementatie van Europese wet- en regelgeving. Daarnaast is er in het kader hiervan tussen beide organisaties ook telefonisch contact en zoeken organisaties elkaar op locatie op om onderdelen te bespreken.

Daarnaast zijn er contacten tussen OPTA en de EC aangaande de marktanalyses die OPTA maakt voor de 18 gedefinieerde markten. Daarin worden analyses gemaakt ten aanzien van marktmacht van bijvoorbeeld (voormalige) monopolisten en worden remedies ontwikkeld in de vorm van verplichtingen voor partijen die marktmacht hebben. Die contacten zijn zongenoemde prenotificatieoverleggen, wat betekent dat conceptbesluiten en inhoudelijke dilemma's door de OPTA in een vroegtijdig stadium worden voorgelegd aan de EC. Daarmee wordt de situatie en denkrichting toegelicht en zou bijvoorbeeld kunnen worden voorkomen dat de EC op een later moment alsnog een veto uitspreekt.

Als OPTA besluiten rondom marktmacht heeft genomen worden die, volgens de geldende procedures ter notificatie ook naar de EC gestuurd (waarna de EC nog een veto kan uitspreken zoals hiervoor reeds is aangegeven).

Voorts dient OPTA vier keer per jaar marktgegevens met betrekking tot 'breedband' aan te leveren bij de Europese Commissie.

Daarnaast is er wanneer nodig overleg tussen OPTA (soms samen met DGTP) en de EC als het gaat om inhoudelijke onderwerpen zoals beleidsregels. OPTA heeft dan bijvoorbeeld contact met de EC over de interpretatie van een richtlijn en de wijze waarop daar invulling aan kan worden gegeven middels beleidsregels in Nederland. Overigens is het opstellen van beleidsregels een verantwoordelijkheid van DGTP. OPTA levert graag input daarvoor.

Relevant is verder dat veel contact tussen OPTA en de EC verloopt via de ERG en IRG waarin de Europese toezichthouders samenwerken. De ERG komt vier keer per jaar bij elkaar. De EC verstrekt overigens ook middelen voor het secretariaat van ERG en IRG. Het overleg binnen ERG/IRG heeft 'harmoniserend effect' op mogelijke verschillen in benadering tussen landen, bijvoorbeeld vanwege de afstemming over de interpretatie van begrippen. De toegangsverplichting op de kabel is bijvoorbeeld besproken in ERG-verband. De ERG heeft in samenwerking met de EC de 'common approach remedies' (gemeenschappelijke benadering voor verplichtingen) opgesteld, wat ook weer input vormt voor het eigen afwegingskader van OPTA. OPTA participeert in vele werkgroepen binnen de ERG en vervult een actieve rol.

Tot slot is het vermelden waard dat er veel informele afstemming is. Er worden veel beleidsstukken en kennis uitgewisseld, zoals dat bijvoorbeeld het geval is als het gaat om het vraagstuk rondom de interoperabiliteit.

### *ERG/IRG*

OPTA is één van de oprichters van IRG. De reden achter de oprichting was de wens om meer samen te werken met andere nationale toezichthouders voor telecommunicatie. OPTA is ook een van de actievende leden van de IRG/ERG naast het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Zweden.

OPTA heeft zitting in alle werkgroepen van de IRG/ERG. De activiteiten van een werkgroep bestaan uit het opstellen van discussiestukken en conceptnota's. OPTA participeert vaak actief in het proces en is soms ook trekker van een werkgroep, zoals bij het dossier ULL.<sup>33</sup> In de werkgroep die zich buigt over aanmerkelijke marktmacht, heeft OPTA een zich beziggehouden met het opstellen van documenten voor de geografische marktafbakening. Regelmatig is er binnen een werkgroep geen unaniem standpunt te bereiken, zoals bijvoorbeeld bij het dossier voor Mobile Terminating Access (MTA), waar OPTA veel energie in heeft gestoken. Als ondanks pogingen om tot een gezamenlijk standpunt te komen er eenigheid binnen de werkgroep blijft bestaan, wordt ofwel besloten tot een 'split decision' ofwel komt men niet tot een einddocument en is het eindresultaat niet meer dan uitwisseling van informatie.

---

<sup>33</sup> Ontbundeling van de local loop, zie aandachtsgebied 1, dossier interconnectie.

De vier tot vijf jaarlijkse plenaire vergaderingen die worden gehouden, worden voorbereid via een contactbijeenkomst, welke drie weken voor de plenaire vergadering wordt gehouden. Zowel bij de plenaire vergaderingen als bij de contactbijeenkomsten is OPTA vertegenwoordigd. Het voorzitterschap van het IRG/ERG rouleert over de leden. In 2003 heeft OPTA het voorzitterschap van de IRG/ERG vervuld.

Tot slot is een van de belangrijkste kenmerken van het IRG/ERG het informele contact tussen de verschillende leden. Dit contact is zeer laagdrempelig. Zo zijn de hoofden van de nationale toezichthouders aanspreekbaar voor de coördinatoren van andere landen. Ook kunnen *questionnaires* met een verzoek om informatie worden uitgezet.

### 5.3 GEDRAGSCODE

Een aandachtspunt van de (werk)relatie tussen OPTA en de EC vormt de wederzijdse afstemming in dit verband met de minister en het Ministerie van EZ, DGTP. Van belang is dat beide organisaties hun activiteiten en opvattingen goed op elkaar afstemmen, waarbij beide elkaar in staat stellen de eigen verantwoordelijkheden waar te maken. Hierbij geldt dat DGTP verantwoordelijk is voor beleid en OPTA voor het toezicht en de uitvoering. Hierover zijn nadere afspraken gemaakt in de Gedragscode.

Er is een aantal specifieke zaken rondom de contacten naar Europa toe geregeld in de gedragscode. Afsproken is dat OPTA de minister in kennis zal brengen van de bezoekdatum en de gesprekspartners van door OPTA afgelegde of ontvangen internationale bezoeken en van verslagen van internationale bezoeken voorzover deze relevant zijn voor de invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Bovendien is vastgelegd wat de rol van OPTA is ten opzicht van het ministerie in het kader van internationaal overleg. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in vijf categorieën van overleggen: overleggen waarbij OPTA deel uitmaakt van de delegatie, overleggen waarvoor OPTA een *standing invitation* krijgt, overleggen waarvoor OPTA door de minister wordt uitgenodigd indien dit zinvol, gewenst of noodzakelijk wordt geacht, overleggen waarvan de uitkomsten worden medegedeeld aan de OPTA (bijvoorbeeld in de vorm van een verslag) en tot slot: overleggen die voor de OPTA niet relevant zijn.

De afspraken uit de gedragscode 'leven niet' en vervullen nauwelijks een functie in de relatie tussen beide partijen. Partijen beroepen zich niet op de gedragscode en de daarin opgenomen uitgangspunten inzake hun samenwerking richting Europa. Dat betekent ook dat daar niet de noodzaak toe wordt gevoeld: partijen ervaren de wederzijdse afstemming momenteel als voldoende.

Dat neemt niet weg dat DGTP en OPTA soms inhoudelijk van mening verschillen als het gaat om de wijze waarop Europese regels moeten worden vertaald naar Nederlandse wet- en regelgeving. En naar beleidsregels. In de praktijk komt het dan bijvoorbeeld voor dat DGTP een concept voorlegt aan de EC, en daarbij ook expliciet aangeeft welke opmerkingen en bezwaren er bij OPTA zijn. De EC wordt dan gevraagd te helpen met de interpretatie van de Europese regelgeving. Hieruit blijkt dat ondanks dat er vanzelfsprekende inhoudelijke verschillen zijn, de communicatie daarover richting Europa zeer transparant is.

#### 5.4 EFFECTIVITEIT VAN DE NEDERLANDSE BIJDRAGE BINNEN DE EUROPESE GREMIA

OPTA informeert de Europese Commissie over de uitvoering van Europese wet- en regelgeving en over relevante ontwikkelingen op de telecommunicatie- en postmarkt.

Zoals hiervoor al is aangegeven informeert OPTA de EC over de relevant marktgegevens middels ingevulde vragenlijsten die als input dienen voor het implementatierapport van de EC. Ook levert OPTA vier maal per jaar marktgegevens aan over 'breedband' en is er veel informeel contact tussen OPTA en de EC. De gesprekspartner van de EC heeft aangegeven zich een goed beeld te kunnen vormen van de Nederlandse situatie.

OPTA geeft op een effectieve manier haar visie weer binnen de relevante Europese gremia, te meer omdat OPTA relatief actief participeert in de Europese gremia en omdat OPTA vaak en vroegtijdig afstemming zoekt met de EC. Volgens de EC is de wijze waarop OPTA haar visie naar voren brengt goed, zowel qua inhoudelijke kwaliteit als de wijze waarop deze wordt verwoord. OPTA kiest ervoor vroegtijdig afstemming te zoeken met de Europese Commissie en de ambtenaren aldaar om visies voor te leggen en te bespreken, en dat wordt gewaardeerd door de Europese Commissie. Beide partijen doen hun voordeel met de wederzijdse informatie-uitwisseling.

OPTA heeft in vergelijking met andere toezichthouders relatief grote kans om invloed uit te oefenen op het beleid in Europa, te meer omdat OPTA in vergelijking met andere toezichthouders relatief actief is in werkgroepen zoals die ook bij ERG worden ingesteld. Inzet in werkgroepen geschiedt op vrijwillige basis. Via die werkgroepen kan OPTA voor haar belangrijke issues op de agenda zetten. De contacten en afstemming zijn zodanig intensief dat de specifieke belangen en omstandigheden van de Nederlandse context, voorzover dat nodig is, goed over het voetlicht komen en bekend zijn in vergelijking met andere landen.

#### 5.5 CONCLUSIES

##### *Europese Commissie*

De samenwerking en de werkrelatie verlopen volgens zowel OPTA als de Europese Commissie 'heel goed'.

Partijen geven aan dat de werkrelatie er een is waar welwillendheid en laagdrempeligheid uit spreekt, waar partijen samen problemen willen oplossen, elkaar snel helpen (ook als er op zéér korte termijn een reactie van de ander nodig is) en niet alleen afstemmen over zaken en dossiers waarbij dat 'verplicht' is, maar elkaar daarnaast ook goed vrijwillig op de hoogte houden en met elkaar spreken over interpretatie van Europese regelgeving en een juiste en rechtmatige vertaling daarvan in nationale wetgeving. 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 relatief 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, op 19 mei 2004 zal vereisen dat het contact met de EC intensief blijft en mogelijk intensiever zal moeten worden.

## *ERG/IRG*

In het algemeen wordt het contact tussen OPTA en de IRG/ERG 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-DGTP, welke niet altijd even goed lijkt te zijn.

Het informeren van de overige leden van IRG/ERG 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 IRG/ERG 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 IRG/ERG zijn van mening dat de interne afstemming binnen OPTA en consistentie van het optreden van OPTA goed is. Ook wordt aangegeven dat medewerkers van OPTA die binnen IRG/ERG 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 IRG en ERG, zowel in de werkgroepen, als in de informele contacten. De bijdragen van OPTA aan de IRG/ERG 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.

## 5.6 AANBEVELINGEN

Op basis van de door ons bestudeerde documenten en de gesprekken die wij hebben gevoerd, willen wij de volgende aanbevelingen doen en de volgende overwegingen meegeven:

- Continueer de actieve opstelling richting Europa, alsmede de vroegtijdige beleidsmatige afstemming.
- Overweeg meer dan nu aandacht te vragen voor evenredige participatie van de andere Europese toezichthouders, zodat ook het werk in het kader van Europa beter over de participerende landen wordt verdeeld.

## 6. AGENTSCHAP TELECOM

### 6.1 OVER HET AGENTSCHAP TELECOM

Agentschap Telecom (AT) is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het beleid op het gebied van draadloze telecommunicatie. Vanaf 22 juli 2002 is Agentschap Telecom onderdeel van het ministerie Economische Zaken. Agentschap Telecom beheert een belangrijk deel van de infrastructuur voor draadloze communicatie, namelijk het radiofrequentiespectrum, ook wel de ether genoemd. De mate waarin de maatschappij profiteert van het radiofrequentiespectrum hangt af van de toegankelijkheid en de verantwoorde verdeling van deze natuurlijke hulpbron. De drie hoofdtaken van Agentschap Telecom zijn het verwerven, uitgeven en beschermen van frequentieruimte.<sup>34</sup>

### 6.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN

De gesprekspartners geven aan dat er relatief weinig contact is tussen beide organisaties.

Indien er inhoudelijke raakvlakken zijn, dan verloopt de afstemming vaak tussen enerzijds DGTP en OPTA en anderzijds DGTP en het AT. Dat is op zich ook niet verwonderlijk omdat AT een agentschap is van het ministerie van EZ.

Waar dat contact er wel is verloopt dat volgens beide organisaties in het algemeen zonder problemen. Vanuit AT wordt overigens ook aangegeven dat de OPTA medewerkers als deskundig worden ervaren.

Een opvallend voorval in de relatie betrof evenwel de voorbereiding van de veiling van de WLL waarbij onduidelijkheid leek te ontstaan over de advisering van OPTA. Het AT heeft ten aanzien van die veiling advies gevraagd aan de NMa, en die heeft ook advies uitgebracht. In dat advies staat ook vermeld dat 'het College van OPTA het onderhavige advies onderschrijft'. OPTA heeft echter aangegeven ook zelfstandig te willen adviseren over deze veiling, 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 opvallend om te moeten constateren dat OPTA haar zienswijze telefonisch uitbrengt, zodat dit advies nauwelijks lijkt te bekijken (wat ook blijkt uit het gegeven dat de gesprekspartner van AT onbekend is met de gegeven OPTA-zienswijze).

---

<sup>34</sup> Zie website van het Agentschap Telecom waarvan onderdelen van deze tekst zijn overgenomen. .

GESCHIEDENIS INZAKE ADVISERING OPTA OVER WIRELESS LOCAL LOOP (WLL)

WLL is een toegangsnetwerk waarmee draadloos vanuit één punt (basisstation) binnen een bepaald gebied verbindingen tot stand kunnen worden gebracht met één of meerdere ontvangstantennes (aansluitpunten) die zich bevinden bij de afnemers van telecommunicatiediensten.

Op 10 december 2001 is OPTA door DGTP verzocht om advies uit te brengen ten aanzien van het concept Nationaal Frequentieplan 2002 (NFP 2002). OPTA bracht haar advies uit op 23 januari en betreurde daarin met name de vertraging bij voor de ontwikkeling van meer concurrentie op de telecommunicatiemarkt zo belangrijke WLL-frequentie-uitgifte. Juist deze toegang tot de klant is het hoofdprobleem bij de ontwikkeling van concurrentie op de telecommunicatiemarkt. Door de vertraging is het optimale tijdstip om deze frequenties te verdelen inmiddels helaas gepasseerd, volgens OPTA. Immers, partijen hadden ondertussen geïnvesteerd in andere vormen van toegang tot de klant, met name via het gebruik van het koperen aansluitnetwerk van KPN. Niettemin was het College van mening dat deze frequenties nu snel dienden te worden verdeeld onder de partijen die hier nog belangstelling voor hadden. Daarom adviseerde het College de WLL-frequentieverdeling op korte termijn af te ronden.

Vervolgens is de directeur-generaal van de NMa verzocht advies uit te brengen over de eventuele noodzaak om partijen al dan niet geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van deelname aan de voorgenomen vergunningverlening voor WLL, teneinde te voorkomen dat de daadwerkelijke mededinging in aanzienlijke mate zou worden beperkt. De waarnemend DG van de NMa heeft mede namens OPTA aan de minister van EZ zijn advies gegeven omtrent het beleidsvoornemen tot de vergunningverlening voor Wireless Local Loop (advies van 17 juni 2003).

Echter, het College van OPTA is van mening dat niet alleen de NMa geïnformeerd en om advies gevraagd had moeten worden, maar ook het College van OPTA op gezag van artikel 3.5 Tw en het informatiestatuut. Dat staat in een brief van OPTA aan DGTP van 15 juli 2003. OPTA vraagt aan DGTP om het beleidsvoornemen op een aantal punten te heroverwegen.

### 6.3 OMGANG MET ELKAARS INFORMATIE

Een belangrijke taak in het kader van het onderhouden van goede relaties met de andere genoemde toezichthouders betreft het uitwisselen van informatie. Deze informatie-uitwisseling is gebonden aan wettelijke bepalingen. Artikel 24 van de Wet OPTA bevat bepalingen over het door OPTA verstrekken van informatie aan andere instanties als het Agentschap Telecom. Het College mag alleen gegevens en inlichtingen verstrekken aan een instantie die op grond van bepalingen in andere wetten is belast met de uitvoering van toezichthoudende taken en dan alleen voorzover die gegevens en inlichtingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken. Hierbij gelden de voorwaarden dat de geheimhouding is gewaarborgd en dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt.

Het Agentschap Telecom en OPTA wisselen incidenteel informatie uit over vergunningen.

Het Agentschap Telecom raadpleegt, vanaf het moment dat zij haar uitvoerende taak inzake het aftapbeleid heeft opgepakt, het register van de OPTA betreffende de openbare telecommunicatie netwerken. De ervaring van AT is dat het betreffende register niet volledig is, wat wellicht een onderwerp kan zijn voor nader overleg tussen de OPTA en AT.

Het voorgaande laat onverlet dat vanuit het AT het informatiestatuut van de OPTA als nuttig wordt beschouwd.

In de gesprekken zijn geen signalen naar voren gekomen dat de geheimhouding en vertrouwelijkheid onvoldoende zijn geborgd, evenals dat er geen signalen naar voren zijn gekomen dat de informatie door de verkrijger wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor ze verstrekt zijn.

#### 6.4 CONCLUSIES

Er is niet veel contact tussen AT en OPTA, maar voorzover er wel samenwerking is, wordt deze als goed aangemerkt.

De gesprekspartner van het Agentschap Telecom 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 opvallend om te moeten constateren dat OPTA haar zienswijze telefonisch uitbrengt, zodat dit advies nauwelijks lijkt te bekijken (wat ook blijkt uit het gegeven dat de gesprekspartner van AT onbekend is met de gegeven OPTA-zienswijze).

#### 6.5 AANBEVELINGEN

Op basis van de door ons bestudeerde documenten en de gesprekken die wij hebben gevoerd, willen wij de volgende aanbevelingen doen en de volgende overwegingen meegeven.

- Overweeg een regelmatig contact tussen Agentschap Telecom en OPTA, met als doel elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen in de omgeving, teneinde daar goed op te kunnen inspelen.
- OPTA en AT moeten overwegen een nader overleg te voeren over de volledigheid van het register van de OPTA betreffende de openbare telecommunicatie netwerken. Het Agentschap Telecom raadpleegt, vanaf het moment dat zij haar uitvoerende taak inzake het aftapbeleid heeft opgepakt, dat register en heeft de ervaring dat dit register niet volledig is.
- Naar aanleiding van het eerder beschreven voorval rondom de advisering inzake WLL dient OPTA te overwegen om over onderwerpen die zij belangrijk vindt schriftelijk advies uit te brengen in plaats van telefonisch, zodat de adviezen bij de ontvanger ook daadwerkelijk bekijken.

## 7. COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

### 7.1 OVER HET COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) houdt - onder de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) - toezicht op de naleving van wetten die het gebruik van persoonsgegevens regelen. Bij het CBP moet het gebruik van persoonsgegevens worden gemeld, tenzij hiervoor een vrijstelling geldt. Het CBP adviseert de regering en organisaties over de bescherming van persoonsgegevens en onderwerpen die daarmee samenhangen. Het CBP toetst gedragscodes en bemiddelt in geschillen tussen burgers en gebruikers van persoonsgegevens. Op eigen initiatief of op verzoek van een belanghebbende kan het CBP onderzoeken of de manier waarop persoonsgegevens in een bepaalde situatie zijn gebruikt, in overeenstemming is met de wet en daaraan zondig gevolgen verbinden. Voor in gebreke blijven bij de melding kan een boete worden opgelegd. Bij overtreding van de wet of daarop gebaseerde regelingen kan het CBP overgaan tot bestuursdwang of een dwangsom opleggen.<sup>35</sup>

### 7.2 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN

Zowel OPTA als het CBP oefenen toezicht uit op de naleving van de Telecommunicatiewet. Over de afbakening van en de samenwerking bij het toezicht tussen OPTA en CBP vindt inmiddels overleg plaats.

De minister heeft in de memorie van toelichting uiteengezet dat voor hoofdstuk II van de wet zowel de OPTA als het CBP bevoegd zijn om toezicht uit te oefenen. OPTA en CBP dienen te overleggen over de concrete uitoefening van hun bevoegdheid. Afstemming dient in ieder geval plaats te hebben rondom dossiers als het spamverbod, de nummeridentificatie, het gebruik van locatiegegevens, het doorgeven van nummers ten behoeve van telefoontjes naar alarmcentrales en de uitwisseling van persoonsgegevens voor telefoongidsen.

Voor de aanpak van spam zijn inmiddels werkafspraken gemaakt tussen CBP en OPTA. Er bestond geen formeel wettelijke verplichting voor beide instanties om tot een dergelijk samenwerkingsverband te komen. Toch achtten beide Colleges het wenselijk om, gezien de verbanden die er bestaan tussen hun taken, te komen tot afspraken. Het doel was een kader te scheppen voor samenwerking zodat dit niet langer op ad hoc basis behoeft plaats te vinden. Daarnaast geven de afspraken een duidelijk beeld aan de buitenwereld hoe deze samenwerking verloopt.<sup>36</sup>

Er zijn ook afspraken gemaakt inzake samenlopende bevoegdheden. Zo is vastgelegd dat de OPTA haar bevoegdheden zal uitoefenen daar waar sprake is van het gebruik van elektronische berichten dan wel van elektronische contactgegevens voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden als bedoeld in artikel 11.7 lid 1, lid 2 of lid 3 Tw. De OPTA richt zich daarbij primair op de ontvangst van elektronische berichten zonder toestemming.

---

<sup>35</sup> Zie ook de website van het CBP waarvan deze tekst is overgenomen.

<sup>36</sup> Zie: OPTA en CBP, *Werkafspraken, OPTA/CBP uitoefening toezicht artikel 11.7 lid 1, lid 2 en lid 3 Telecommunicatiewet*, 19 oktober 2004.



Het CBP zal zijn bevoegdheden uitoefenen in gevallen waar sprake is van een verwerking van persoonsgegevens anders dan voor het gebruik van elektronische berichten dan wel van elektronische contactgegevens voor het overbrengen van communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden als bedoeld in artikel 11.7 lid 1, lid 2 of lid 3 Tw. Het CBP richt zich daarbij primair op de verwerking van persoonsgegevens bij het rechtmatig verzamelen, gebruik of ter beschikking stellen van elektronische contactgegevens door de verantwoordelijke. De uitoefening van bevoegdheden omvat mede de beslissing om in voorkomende gevallen niet op te treden. Ook is afgesproken dat zij binnen drie weken reageren op elkaars verzoeken. Omdat de werkafspraken nog zo recentelijk zijn vastgesteld, zijn er nog geen voorbeelden aan de orde geweest waarin de werking van deze afspraken op de proef is gesteld.

Kanttekening is wel dat de totstandkoming van de werkafspraken over spam langer op zich hebben laten wachten dan de bedoeling was. Immers: de afspraken hadden idealiter bij de invoering van de Telecommunicatiewet op 19 mei 2004 afgerond moeten zijn en dat was aanvankelijk ook de bedoeling. Volgens OPTA liggen wederzijdse capaciteitsproblemen daaraan ten grondslag. Het CBP geeft aan dat zij zelf capaciteit steeds direct beschikbaar heeft gehouden, en dat er in haar beleving geen sprake is van 'wederzijdse' capaciteitsproblemen. In de ogen van CBP heeft OPTA vooral in de beginfase van het project (vanaf oktober 2003) veel tijd nodig gehad om de eigen positie met de daarbij nieuw toekomende taken te analyseren. OPTA heeft volgens CBP destijds ook steeds laten weten dat het zijn prioritering van tijd tot tijd hieraan aanpaste. Deze bezinning op de eigen positie was niet nodig voor het CBP. Volgens het CBP was de afspraak met OPTA dat zij de eerste aanzetten zouden doen en dat het CBP dientengevolge een afwachtende houding kon innemen. Uiteindelijk zijn ze pas op 19 oktober 2004 vastgesteld en bekrachtigd. Overigens benadrukt het CBP dat ondanks bovenstaande nuance de samenwerking tussen OPTA en CBP goed en constructief is.

Een andere kanttekening betreft de samenwerking rondom nummeridentificatie en met name de onduidelijkheid die er is ontstaan over de samenwerking tussen OPTA en CBP daarbij. OPTA en CBP hebben aanvankelijk gezamenlijk marktpartijen geconsulteerd, waarna het ook in de bedoeling lag dat OPTA en CBP ook gezamenlijk aan de marktpartijen zouden aangeven wat hun visie hierop was. De gezamenlijke visie is er niet gekomen en CBP heeft mede daarom de eigen visie toegestuurd aan marktpartijen. OPTA heeft daarover aangegeven dat zij de invloed van de nieuwe Telecommunicatiewet wilde afwachten, en een eigen visie wilde ontwikkelen naar aanleiding van die nieuwe wet. Dat gegeven in combinatie met het gegeven dat het volgens OPTA een beleidsdocument van CBP betrof waarvoor de visie van OPTA niet vereist was, heeft ertoe geleid dat OPTA niet samen met CBP een visie heeft ontwikkeld. OPTA heeft aangegeven aan CBP dat zij net als de marktpartijen zal reageren op de visie.

Tot slot is ook relevant dat er een algeheel samenwerkingsprotocol in de maak is dat de gehele samenwerkingsrelatie moet gaan omvatten. Omdat het algehele protocol omvangrijker en complexer is, is besloten voor de aanpak van spam al eerder separaat afspraken te maken. De totstandkoming van het algehele samenwerkingsprotocol is na 1 oktober gestart. Op dit moment is er overeenstemming over de aanpak.

### 7.3 OMGANG MET ELKAARS INFORMATIE

Een belangrijke taak in het kader van het onderhouden van goede relaties met de andere genoemde toezichthouders betreft het uitwisselen van informatie. Deze informatie-uitwisseling is gebonden aan wettelijke bepalingen. Artikel 24 van de Wet OPTA bevat bepalingen over het door OPTA verstrekken van informatie aan andere instanties. Het College mag alleen gegevens en inlichtingen verstrekken aan een instantie die op grond van bepalingen in andere wetten is belast met de uitvoering van toezichthoudende taken en dan alleen voorzover die gegevens en inlichtingen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taken. Hierbij gelden de voorwaarden dat de geheimhouding is gewaarborgd en dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze zijn verstrekt.

Voor de uitwisseling en verstrekking van informatie dient CBP zich te houden aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (artikel 8 sub e j 51 WBP j artikel 2:5 Awb).

In de samenwerkingsovereenkomst die op 19 oktober inzake spam is getekend tussen OPTA en CBP bevestigen partijen nogmaals van elkaar ontvangen informatie als vertrouwelijk te zien voorzover dit uit de aard van de informatie voortvloeit, en de gegevens vervolgens slechts te gebruiken voor het doel waarvoor ze aan de ander zijn verstrekt.

Partijen wisselen wel gegevens uit, bijvoorbeeld waar het gaat om standpunten of om het invullen van vragenlijsten voor Europa. Verder is de informatie-uitwisseling volgens de partijen zeer incidenteel en niet structureel. In de gesprekken zijn geen signalen naar voren gekomen dat de geheimhouding en vertrouwelijkheid onvoldoende zijn geborgd, evenals dat er geen signalen naar voren zijn gekomen dat de informatie door de verkrijger wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor ze verstrekt zijn.

### 7.4 CONCLUSIES

De samenwerking tussen OPTA en CBP is door de gesprekspartners als goed en constructief betiteld.

Zo verloopt het proces waarin OPTA en CBP incidenteel samen vragenlijsten moeten invullen voor de EC 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.

## 7.5 AANBEVELINGEN

Op basis van de door ons bestudeerde documenten en de gesprekken die wij hebben gevoerd, willen wij de volgende overweging meegeven:

- Overweeg de toekenning van capaciteit voor de samenwerking tussen OPTA en CBP, die niet op ieder moment de hoogste prioriteit heeft (gehad), bespreekbaar te maken en op dat punt de verwachtingen naar elkaar toe helder af te stemmen.

## 8. RELATIE MET MARKTPARTIJEN

### 8.1 ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE RELATIE EN DE CONTACTEN

Er is sprake van een natuurlijk spanningsveld in de relatie tussen OPTA en marktpartijen. OPTA heeft immers tot taak een transitie te bewerkstelligen van een monopolie naar een geliberaliseerde markt met concurrentie. Het openbreken van de markt zal leiden tot een verslechtering van de positie van (voormalige) monopolisten KPN en TPG, terwijl kleine marktpartijen die willen toetreden tot de markt graag verder ingrijpen door OPTA zouden zien. De belangentegenstellingen tussen de verschillende marktpartijen zullen altijd een inherente spanning met zich meebrengen in de relatie met OPTA. De algemene kritiek van marktpartijen over de gedetailleerdheid van de informatie die zij aan OPTA moeten verstrekken (onder meer over interne kostenberekening) komt hier bijvoorbeeld uit voort, aangezien dit tegen de belangen van marktpartijen in gaat.

Er is veelvuldig contact met marktpartijen, zowel in de telecommunicatie als in de post sector. Voor het uitvoeren van haar toezichthoudende taken heeft OPTA veel informatie van marktpartijen nodig. Ook wordt marktpartijen de mogelijkheid geboden om inbreng te leveren bij de voorbereiding van besluiten, onder meer door middel van consultaties en ad-hocklankbordgroepen.

Vooraf met KPN vindt voortdurend overleg plaats op alle niveaus over concrete zaken die op dat moment spelen. De relatie tussen OPTA en KPN wisselt sterk. Een dieptepunt deed zich voor in 2003 toen KPN de publiciteit opzocht met kritiek op OPTA. De verhoudingen tussen OPTA en KPN zijn sindsdien weer wat verbeterd en men streeft er in elk geval naar problemen binnenskamers op te lossen en zaken niet via de media te spelen.

Met TPG vindt circa zesmaal per jaar tevens regulier overleg plaats op werkniveau. Het overleg richt zich zowel op procedurele als inhoudelijke zaken. Het overleg wordt aangevuld met informele bijeenkomsten met betrekking tot bepaalde onderwerpen, zoals ook in het geval van de meetsystematiek voor de overkomstduur van brieven. Het reguliere overleg is op initiatief van TPG geïntroduceerd en wordt door TPG als nuttig en doeltreffend ervaren.

### 8.2 FUNCTIONEREN VAN OPTA RICHTING MARKTPARTIJEN

#### *Consultatie van marktpartijen*

Een belangrijk aspect in de relatie met marktpartijen is de responsiviteit van OPTA, zoals ook is onderzocht in deelonderzoek 1. 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. In beginsel biedt OPTA marktpartijen regelmatig de mogelijkheid om input te leveren bij de voorbereiding van besluitvorming door middel van consultatiedocumenten waarbij marktpartijen hun ideeën naar voren kunnen brengen. OPTA handelt dus responsief in de zin dat zij zich regelmatig op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van haar doelgroep.

Echter, verschillende marktpartijen hebben kritiek geuit op de wijze waarop OPTA vervolgens iets met die meningen en behoeften doet teneinde de kwaliteit van het eigen optreden te verbeteren. De kritiek richt zich hierbij op twee aspecten:

1. wordt de inbreng van een marktpartij vervolgens meegenomen in de besluitvorming; en
2. de motivering waarom bepaalde ideeën van marktpartijen wel of niet worden overgenomen.

Het oordeel van marktpartijen over de mate waarin hun inbreng door OPTA wordt meegenomen in de besluitvorming verschilt per dossier en vaak ook per marktpartij. In het dossier ontbundeling van het aansluitnet heeft KPN bijvoorbeeld scherpe kritiek op de responsiviteit van OPTA, terwijl andere stakeholders mild of positief zijn. Vooral in dit dossier beschouwt KPN OPTA als zeer responsief naar concurrenten en als niet responsief naar KPN. De scherpe kritiek richt zich niet in de eerste plaats op de procedures (hoor en wederhoor, termijnen) maar om het doorgronden van de ingebrachte informatie, in dialoog in plaats van 'ondervraging', en het daadwerkelijk rekening houden met de ingebrachte informatie. Bij het toezicht op de tarieven voor collocatie, de eenmalige kosten en de huur, is volgens KPN nauwelijks rekening gehouden met de informatie van KPN. DSL-operators en andere concurrenten van KPN achten de responsiviteit van OPTA bij het toezicht op collocatietarieven juist als redelijk. OPTA trachtte om snel duidelijkheid te schaffen over het toezicht op de ontbundeling van het aansluitnet om interesse in toetreding te faciliteren en partijen wijzen op het door OPTA betrekken van marktpartijen (formeel en informeel) bij geschillen en andere trajecten.

Bij de ondergrensregulering - de beoordeling van de ondergrens van de eindgebruikerstarieven van vaste openbare telefonie van een partij met AMM op kostenoriëntatie teneinde te lage en daarmee anticompetitieve prijzen te voorkomen - waren het juist de concurrenten van KPN die OPTA als te weinig responsief beoordelen omdat zij vinden dat OPTA met hun reacties over de problematiek van ondergrensregulering niets doet. Tijdens de consultatie ondergrensregulering hebben marktpartijen meerdere keren geklaagd over de price squeeze problematiek en gesteld dat onder de huidige kaders een efficiënte aanbieder niet in staat is om te concurreren met KPN. OPTA heeft hier niet naar geluisterd tot op het moment dat de rondetafel in mei 2003 plaatsvond en marktpartijen hierna op hun eigen locatie de businesscase hebben laten zien.

Ook hebben concurrenten van KPN kritiek op het feit dat OPTA op bepaalde momenten kiest voor bilateraal overleg met KPN. Een voorbeeld is het overleg over de Service Level Agreement (SLA) ordering en levering, onderdeel van KPN's Referentieaanbod (RA) voor de ontbundelde toegang tot haar aansluitnet en bijbehorende faciliteiten. Pas in een laat stadium worden ook andere marktpartijen hierbij betrokken; als er al een concept-SLA ofwel een 'concept-deal' op tafel ligt. In dat stadium wordt er wél rekening gehouden met de inbreng van marktpartijen. Het is van groot belang dat OPTA de wensen van in dit geval DSL-operators zeer goed kent, en hen zo veel mogelijk bij het gehele proces betreft. Dit kritiekpunt komt ook naar voren in andere dossiers, met name wholesale tariefregulering. Het punt wordt ook aangekaart door KPN, onder andere in het dossier LLU. Zo vermoedt KPN in bepaalde gevallen dat een eis aan een KPN-interconnectiedienst in de praktijk niet werkbaar is (of in het belang is van) DSL-operators en andere partijen.

Het is niet verwonderlijk dat het oordeel van marktpartijen over de mate waarin hun inbreng door OPTA wordt meegenomen in de besluitvorming verschilt per dossier en per marktpartij. OPTA probeert een transitie te bewerkstelligen van een monopolie naar een geliberaliseerde markt waarop concurrentie mogelijk is. OPTA moet daarbij in veel gevallen als scheidsrechter optreden tussen de (voormalige) monopolist en (toekomstige) concurrenten die willen toetreden tot de markt. Afhankelijk van welke partij in een bepaald dossier gelijk krijgt (of voordeel heeft van een besluit) zal de ene of de andere partij meer of minder tevreden zijn met de mate waarin de eigen inbreng is meegenomen in de besluitvorming van OPTA.

Een tweede punt van kritiek van meerdere partijen in verschillende dossiers is echter het gebrek aan motivering waarom bepaalde ideeën van marktpartijen wel of niet worden overgenomen. Aangegeven wordt dat OPTA weliswaar veelvuldig gebruikmaakt van marktconsultaties maar niet expliciet laat zien wat zij precies met de reacties van marktpartijen doet. Bij zowel bovengrens- als ondergrensregulering laat OPTA bijvoorbeeld in het beleidskader zien welke reacties marktpartijen gegeven hebben op de consultatie maar een motivatie of reden waarom zij bepaalde zaken al dan niet overneemt is beperkt. In de nota van bevindingen ondergrensregulering ontbreekt bijvoorbeeld een volledige (inhoudelijke) motivatie voor de uiteindelijke keuze om de price squeeze toets en het kortingenkader te handhaven. Een ander voorbeeld speelt bij de ontbundeling van het aansluitnet, waarbij OPTA volgens KPN niet transparant en expliciet is waar het de beoordeling van de inbreng van KPN (en andere partijen) en het afwegen van belangen en mogelijke alternatieven betreft. Niet duidelijk is waarom OPTA geen rekening houdt met bepaalde inbreng ('informatie van tafel veegt') en waarom bepaalde alternatieven zijn afgefallen. Andere marktpartijen zijn in dit dossier overigens hierover iets positiever.

Een voorbeeld waarbij wel rekening is gehouden met de inbreng van de betreffende marktpartij en standpunten van OPTA gemotiveerd zijn weergegeven, is de problematiek van TPG's meetsystematiek voor de overkomstduur van brieven die OPTA op basis van extern onderzoek in kaart heeft gebracht. TPG heeft voldoende tijd en gelegenheid gehad om hierop te reageren. Waar TPG een andere mening was toegedaan over de meetsystematiek en aanvullende acties dan wel aanpassingen die volgens OPTA nodig zijn, heeft OPTA duidelijke conclusies verbonden aan haar bevindingen en aanwijzingen gegeven in de oordeelsvorming van het College aan TPG. OPTA heeft veelal geprobeerd om door middel van informeel overleg tot aanpassingen te komen en heeft in de formele standpuntbepaling mede op basis hiervan een relatief korte tijd gegeven aan TPG om tot een reactie te komen. In de voorbereidingsfase van de oordeelsvorming door het College heeft OPTA aan TPG de mogelijkheid geboden om aan te geven wat naar het oordeel van TPG vertrouwelijke informatie zou zijn. OPTA heeft hierbij de mening van TPG afgewogen en op argumenten aangegeven wat naar haar oordeel uiteindelijk als vertrouwelijke informatie wordt beschouwd. Hierop is de tekst van het openbaar toegankelijke oordeelsvorming ofwel de tekst van Persberichten in Connecties, het nieuwsblad van OPTA, aangepast. Kritiekpunt van TPG is echter wel dat geen afstemming heeft plaatsgevonden over het plaatsten van het kritische persbericht 'Vraagtekens bij tijdige postbezorging' door OPTA in december 2002. TPG heeft aangegeven het persbericht met een negatief oordeel over de deugdelijkheid van de meet-systematiek, slecht te hebben ontvangen.



### *Klankbordgroepen*

Naast consultaties zijn in een aantal gevallen ad-hocklankbordgroepen opgericht voor specifieke dossiers. De deelnemende marktpartijen verstrekten informatie en werd de mogelijkheid geboden om inbreng te leveren op het besluitvormingsproces van OPTA. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de totstandkoming van de tarieven voor terminating access in 2001 (BU-LRIC 1). Uitgangspunt bij de BU-LRIC-systematiek is dat de tarieven worden gebaseerd op de kosten die zouden worden gemaakt door een hypothetische efficiënte monopolist. Dit zijn aanzienlijk lagere tarieven dan tarieven die zijn gebaseerd op de werkelijk door KPN gemaakte kosten. Het hanteren van de BU-LRIC-systematiek voor tarieven voor terminating access was de belangrijkste conclusie van de richtsnoeren tariefregulering interconnectie en bijzondere toegangsdiensten. In november 2000 heeft OPTA een klankbordgroep (Industry group) in het leven geroepen voor de gezamenlijke ontwikkeling van het BU-LRIC-model. Deelname aan de klankbordgroep stond in beginsel voor alle marktpartijen open. Naast KPN maakten nog negentien marktpartijen deel uit van de klankbordgroep. De taken van de klankbordgroepleden waren gericht op het verstrekken van de voor de modellering benodigde invoerdata (zoals prijzen van apparatuur, de levensduur van apparatuur, exploitatiekosten, e.d.), het leveren van bijdragen aan de besluitvorming inzake de binnen de LRIC-systematiek te gelden principes en uitgangspunten, alsmede het leveren van meer algemene technische en financieel-economische informatie. De feitelijke programmering van het BU-LRIC-model was in handen van N/E/R/A (de door OPTA op basis van een Europese aanbesteding ingehuurd adviseur). Aan de gezamenlijke ontwikkeling van het BU-LRIC-model is voor een belangrijk deel invulling gegeven door middel van drie gedurende het proces van modelontwikkeling gehouden miniconsultaties. Daarnaast zijn er 5 bijeenkomsten en 3 'viewing periods' (mogelijkheid tot het bestuderen van het BU-LRIC-model ten kantore van OPTA) geweest, waarbij het model volledig transparant was, behoudens de noodzaak om met het oog op door partijen geleverde bedrijfsvertrouwelijke informatie deels uit te gaan van virtuele invoerdata.

### *Nummeruitgifte en -beheer*

Het College van OPTA heeft de taak de Nederlandse nummerruimte en uitgifte van nummers te beheren. Het gebruik van nummers is vastgelegd in nummerplannen die zijn opgesteld door DGTP. In een nummerplan wordt aangegeven welke telefoonnummers waarvoor bestemd zijn. Van de uitgifte van de nummers houdt OPTA een register bij die openbaar is in te zien op de website van OPTA. Bij de uitgifte van nummers reageert OPTA op aanvragen uit de markt. OPTA neemt contact op met de aanvrager indien de aanvraag nadere toelichting behoeft. In de oude Telecommunicatiewet bedroeg de tijd voor een besluit over een aanvraag zes weken. In de nieuwe Tw is de aanvraagperiode (exclusief tijd voor verzoek op toelichting) teruggebracht naar drie weken. Verder is er de mogelijkheid voor spoedaanvragen. Over het algemeen wordt de aanvraagprocedure van de OPTA voor nummers door de marktpartijen als goed geregeld gezien. Met betrekking tot zorgvuldigheid weegt OPTA bij nummertoekenning de diverse belangen tegen elkaar af. Voor specifieke onderwerpen, waaronder doelmatig gebruik van mobiele nummers, aankiesbaarheid en evenementennummers is consultatie gehouden waarbij marktpartijen de mogelijkheid hebben gehad te reageren. Voor het gebruik van mobiele nummers voor voicemaildiensten heeft OPTA een extern onderzoek laten uitvoeren. De marktpartijen beoordelen de zorgvuldigheid en tijdigheid van OPTA bij nummertoekenning als goed.

### 8.3 CONCLUSIES

OPTA heeft veelvuldig contact met marktpartijen. Voor het uitoefenen 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 besluit-vorming door middel van consultatiedocumenten waarbij marktpartijen hun ideeën naar voren kunnen brengen. Daarnaast zijn er enkele dossiers waarbij marktpartijen de moge-lijkheid wordt geboden om via klankbordgroepen inbreng te leveren op de standpuntbepa-ling 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 in-breng van bepaalde marktpartijen zwaarder zou wegen dan die van andere bij de uitoefe-ning van haar wettelijke taken. Daarnaast hebben meerdere partijen kritiek geuit op het ge-brek aan motivering waarom bepaalde ideeën van marktpartijen wel of niet worden overge-nomen. 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 nummeruitgif-te en -beheer goed loopt. In tegenstelling tot veel 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.

BIJLAGE: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

*DGTP*

Mevrouw M. Bachra

De heer P. de Booij

De heer J.W. Dijkman

De heer M. Frequin

De heer H. Grol

Mevrouw E. Paalman

De heer W. Smit

De heer L. Thijssen

*OPTA*

Mevrouw D. Braal

De heer J. Broeders

De heer S. Davidson

De heer E. van Goor

De heer D. Molenaar

De heer M. Mulder

De heer K. Noorlag

De heer R. Polmans

De heer R. Stil

De heer M. Tigelaar

De heer M. Wolthoff

*NMa*

De heer C. Abercrombie

De heer P. van Dijk

De heer A. Kleijweg

De heer E. Kloosterhuis

De heer A. Cuijpers

*Agentschap Telecom*

De heer. K. Luttje

*Europese Commissie*

Mevrouw C. van den Boogert

*Commissariaat voor de Media*

De heer D. Oudenaarden

*College Bescherming Persoonsgegevens*

De heer J.P. van Schoonhoven