

# **Evaluatie OPTA**

**Berenschot  
KWINK Groep  
TNO**

## Evaluatie OPTA

| <b>Inhoud</b>   | <b>Pagina</b> |
|---|---------------|
| <b>Managementsamenvatting</b>   | <b>1</b>      |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>7</b>      |
| 1.1 Aanleiding  | 7             |
| 1.2 Complexiteit opgave OPTA  | 7             |
| 1.3 Vraagstelling en onderzoeksmodel  | 8             |
| 1.4 Uitgangspunten  | 13            |
| 1.5 Werkwijze   | 14            |
| 1.6 Leeswijzer van dit rapport  | 15            |
| <b>2. Uitvoering van taken</b>  | <b>16</b>     |
| 2.1 Concurrentiebevordering   | 16            |
| 2.2 Bescherming consumentenbelangen   | 23            |
| 2.3 Post  | 28            |
| 2.4 Toezichtstrategie   | 30            |
| <b>3. Bedrijfsvoering</b>   | <b>37</b>     |
| 3.1 Inleiding   | 37            |
| 3.2 Ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode                                  | 37            |
| 3.3 Bevindingen omtrent bedrijfsvoering   | 39            |
| <b>4. Samenwerkingsrelaties</b>   | <b>47</b>     |
| 4.1 Inleiding   | 47            |
| 4.2 Bilaterale samenwerkingsrelaties  | 48            |
| 4.3 Samenwerkingsverbanden met meerdere toezichthouders tegelijk                  | 54            |
| 4.4 Internationale samenwerking   | 55            |
| <b>5. Conclusies</b>  | <b>57</b>     |
| 5.1 Doeltreffendheid uitvoering taken   | 57            |
| 5.2 Bedrijfsvoering, financieel beleid, personeelsbeleid en informatievoorziening | 61            |
| 5.3 Samenwerkingsrelaties   | 63            |
| <b>Bijlagen</b>   | <b>67</b>     |

## **Managementsamenvatting**

### **Inleiding**

Op basis van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA)<sup>1</sup> dient de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het College elke vier jaar geëvalueerd te worden. Hierover wordt verslag gedaan aan de Tweede Kamer.

### **Vraagstelling**

Deze evaluatie is gericht op het genereren van inzicht in de wijze waarop OPTA invulling geeft aan haar wettelijke taken en gebruik maakt van de haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden. De centrale onderzoeksvragen van de evaluatie luiden als volgt:

- Heeft OPTA haar taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt goed vervuld en op een juiste manier gebruik gemaakt van haar bevoegdheden?
- Kent OPTA een doeltreffende en doelmatige interne organisatie en bedrijfsvoering opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze (kunnen) worden vervuld?

De evaluatie beperkt zich tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het College in de periode van 1 oktober 2004 tot en met 1 april 2009. De evaluatie heeft betrekking op drie onderzoeksgebieden:

1. Uitvoering van wettelijke taken
2. Interne bedrijfsvoering
3. Samenwerkingsrelaties

Deze evaluatie richt zich niet op de vraag of het sectorspecifieke toezicht moet blijven voortbestaan, noch op de vraag hoe dit toezicht institutioneel het meest effectief en efficiënt kan worden ingericht.

### **Conclusies uitvoering van wettelijke taken**

#### *Concurrentiebevordering*

Als onderzoekers constateren wij - aan de hand van de internationale benchmark - dat de resultaten op de onderzochte markten in Nederland vrijwel overal – met de zakelijke markt voor vaste telefonie

---

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

als uitzondering - gemiddeld tot goed zijn. Daaruit concluderen wij dat de concurrentie, over het geheel genomen, redelijk tot goed functioneert. Dit is een gevolg van de inrichting van deze markten en het optreden van de verschillende partijen (EZ, NMa, de Europese Commissie en OPTA). OPTA heeft daaraan een onmisbare bijdrage geleverd.

OPTA heeft verschillende activiteiten verricht om innovatie te bevorderen, zoals bijvoorbeeld bij de beslissing over glasvezel. Effecten van beslissingen om innovatie te bevorderen zijn echter altijd pas op langere termijn zichtbaar. Het is dan ook niet mogelijk hierover al uitspraken te doen. Gelijktijdig is er kritiek op de snelheid waarmee OPTA beslissingen heeft genomen, bijvoorbeeld over de tariefstelling bij glasvezel.

#### *Bescherming consumentenbelangen*

Waar het gaat om de bescherming van consumentenbelangen is het takenpakket van OPTA tijdens de evaluatieperiode uitgebreid. We concluderen op basis van ons onderzoek dat OPTA een aantal stappen heeft gezet voor de consumentenbescherming. De effectiviteit daarvan moet op termijn blijken. Hieronder vallen de volgende maatregelen:

- OPTA levert een bijdrage aan het terugdringen van spam van Nederlandse bodem. Hiermee vervult OPTA een pioniersrol, die internationaal wordt gewaardeerd.
- OPTA heeft een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen van een convenant tussen ISP's over internetveiligheid.
- OPTA serieus aandacht geeft aan telemarketing en de regels ook handhaaft. Verder heeft de toezichthouder maatregelen genomen inzake het tegengaan van nummERMISbruik. Daarnaast heeft OPTA een mix van instrumenten opgezet, die gericht zijn op handhaving en voorlichting aan consumenten en marktpartijen.

Marktpartijen zijn van mening dat OPTA in de consumentenbescherming is doorgeschoten. Zij menen dat OPTA hiermee teveel reageert op vragen uit de politiek.

#### *Post*

De postsector is in dit onderzoek apart behandeld. Wij constateren dat OPTA verschillende activiteiten heeft uitgevoerd die passen binnen de toezichtrol die OPTA in de postsector had c.q. heeft. Onder de oude Postwet heeft OPTA uitsluitend toezicht gehouden op de verplichtingen inzake de universele dienstverlening. OPTA had geen bevoegdheden om de mededinging te bevorderen op de deelmarkten met concurrentie. Onder de nieuwe Postwet heeft OPTA meer taken, zoals de rapportage omtrent de ontwikkeling van de postmarkt aan het Ministerie van Economische Zaken.

#### *Toezichtstrategie*

Met betrekking tot de toezichtstrategie van OPTA concluderen wij op basis van ons onderzoek dat:

- OPTA met de toepassing van high trust handelt in overeenstemming met het kabinetsbeleid. High trust (zeker bij een compliance handvest) gaat voor OPTA gepaard met de mogelijkheid om strenger (dus met hogere boetes) op te treden als toch sprake blijkt van overtredingen. Alle marktpartijen staan kritisch tegenover de toepassing van high trust als toezichtstrategie. Sommigen juist omdat zij vinden dat OPTA de strategie te weinig toepast, anderen juist meer omdat zij vinden dat OPTA in de toepassing van de strategie te ver gaat. Sommige marktpartijen zijn van mening dat het principe van high trust in de praktijk nog niet leidt tot hogere boetes in geval van overtreding.
- OPTA zich inspant om de administratieve lasten voor marktpartijen te beperken, bijvoorbeeld door de dosering van informatieverzoeken in een structurele marktmonitor en door samenwerking met de NMa bij gegevensverzameling. Marktpartijen menen dat de lasten hoog zijn en dat vooraf vaak onvoldoende duidelijk is waarom OPTA bepaalde informatie opvraagt waardoor zij deze lasten als disproportioneel ervaren.
- OPTA zich inspant om marktpartijen beter te leren kennen. Daartoe bestaan verschillende arrangementen zoals vragenlijsten en bilaterale gesprekken. Wij constateren ook dat marktpartijen menen dat verbetering mogelijk is. Marktpartijen zijn van mening dat OPTA bepaalde besluiten neemt zonder dat marktpartijen daarbij voldoende worden geraadpleegd en dat de inhoud van conceptbesluiten met het aandragen van nieuwe argumenten nauwelijks meer te beïnvloeden is.
- OPTA zich rekenschap geeft van het belang van signalen van buiten, daarop reageert en periodiek een afweging maakt omtrent de noodzaak om op te treden naar aanleiding van die signalen. Zo heeft een onderzoek van de Consumentenbond geleid tot acties van OPTA ten aanzien van telemarketing en evalueert OPTA per kwartaal de signalen die binnenkomen via Consuwijzer.
- OPTA transparant opereert. Het voorbeeld van de Wholesale Price Cap demonstreert de inspanningen van OPTA om waar mogelijk nog transparanter te gaan werken. Marktpartijen zijn van mening dat OPTA transparanter is geworden gedurende de periode van evaluatie. Gelijktijdig vinden marktpartijen dat er te weinig van hun inbreng gebruik wordt gemaakt bij het nemen van besluiten.
- OPTA over het algemeen zorgvuldig handelt. Waar het gaat om de tijdigheid constateren wij dat de wettelijke termijnen van bezwaren bijna altijd worden gehaald. Wat betreft taken waaraan geen wettelijke termijnen zijn verbonden, ontbreken gegevens over doorlooptijden om uitspraken te kunnen doen over tijdigheid. Marktpartijen vinden dat zij vaak onder tijdsdruk informatie moeten opleveren, terwijl OPTA veel tijd neemt om te reageren.

### *Aanbevelingen voor de toekomst*

Het daadwerkelijk betrekken van marktpartijen bij de besluitvorming en het ingaan op hun argumenten is voor elke toezichthouder een uitdaging. OPTA heeft zich gedurende de evaluatieperiode al meer opengesteld voor debat dan in de vorige periode. Wij bevelen OPTA aan in de volgende periode door te gaan met de inspanningen om marktpartijen te betrekken bij de besluitvorming, gebruik te maken van hun kennis en goed in te gaan op hun argumenten. Dat geldt gelijkmatig voor alle partijen, zowel in de richting van gevestigde partijen als in de richting van nieuwkomers.

Met het principe van high trust voert OPTA het kabinetsbeleid uit. Op dit moment zijn alle marktpartijen (nog) niet tevreden met de resultaten, ook niet de partijen die voor een handvest in aanmerking komen. Wij bevelen OPTA aan actief het gesprek te (blijven) zoeken, zowel met marktpartijen als met het Ministerie van Economische Zaken om zo meer inzicht te krijgen in de uitgangspunten voor en de effectiviteit van bepaalde toezichtstrategieën, waaronder high trust, en in de praktische uitwerking die deze heeft voor en op marktpartijen, zoals de inzet van instrumenten, zelfregulering, enzovoort.

Waar het om terugdringen van administratieve lasten voor marktpartijen gaat, hebben we reeds geconstateerd dat OPTA inspanningen levert, onder andere door samenwerking met de NMa en door gebruik te maken van mogelijkheden van ICT. Wij bevelen OPTA aan verder te verkennen waar de mogelijkheden liggen om door middel van het gebruik van ICT de last voor marktpartijen te verlichten aangezien de gevoelde last bij marktpartijen hoog is. Wij bevelen verder aan scherp na te denken over situaties waarin het mogelijk is marktpartijen voorafgaand aan de informatieverzoeken meer inzicht te geven omtrent het doel daarvan. Gezien de taken van OPTA blijft dit een lastige afweging.

## **Conclusies bedrijfsvoering**

### *Doelmatigheid*

Wij zijn van mening dat OPTA ten opzichte van de vorige evaluatie doelmatiger is gaan functioneren en beschikt over voldoende sturingsinformatie om dat te kunnen doen. De totale kosten zijn gedaald en de verhouding tussen directe en indirecte kosten is duidelijk verbeterd. Vermindering van het ziekteverzuim heeft ook bijgedragen aan de verbetering van de doelmatigheid: bij hetzelfde aantal fte worden immers meer werkuren gerealiseerd waardoor de gemiddelde kosten per gewerkt uur zijn afgenomen. Ook de inkoop is geprofessionaliseerd ten opzichte van de vorige periode. Hoewel op veel posten aanzienlijk is bezuinigd, zijn de huisvestingskosten per medewerker nog relatief hoog te noemen in vergelijking met andere ZBO's. Daarvoor bestaat een plausibele verklaring, die verderop in het rapport wordt beschreven.

### *Doeltreffendheid*

De maatregelen die OPTA heeft genomen in de bedrijfsvoering dragen bij aan een doeltreffende inrichting van de organisatie. De organisatie is minder bureaucratisch ingericht (minder managementlagen en managers) en de cultuur is minder bureaucratisch geworden. De begroting en de MARAP's zijn eenvoudiger geworden, er zijn minder taakfunctieomschrijvingen en het systeem voor competentie management is vereenvoudigd.

In de afgelopen periode heeft OPTA een professionalisering in het HRM-beleid doorgemaakt. OPTA heeft onder andere een ziekteverzuimprotocol opgesteld, gezondheidsbeleid ingevoerd inclusief bedrijfsfitness, het opleidingsaanbod voor medewerkers aangepast en er is meer dan voorheen sprake van loopbaanbeleid. Minder ziekteverzuim, beter opgeleide medewerkers en minder uitstroom als gevolg van loopbaanbeleid zijn factoren die bijdragen aan de doeltreffendheid van OPTA.

### *Aanbevelingen voor de toekomst*

Reeds hiervoor is aangegeven dat we over de gehele linie constateren we dat OPTA - net als bij de vorige evaluatie - beschikt over voldoende sturingsinformatie. Toch is er aanleiding te veronderstellen dat hier nog een verdere slag mee gemaakt kan worden. OPTA zou op door middel van benchmarking haar eigen informatiepositie kunnen en wellicht ook moeten verstevigen. Wij bevelen aan dat OPTA de mogelijkheden om zichzelf te benchmarken met andere organisaties serieus onderzoekt met als uitgangspunt daar invulling aan te gaan geven.

De verzuimfrequentie blijft ook een aandachtspunt voor de toekomst, ondanks dat die frequentie inmiddels is gedaald en zich nog wel boven het landelijk gemiddelde, maar inmiddels onder het overheids gemiddelde bevindt. Overigens is dit aandachtspunt voor de toekomst door OPTA ook al als zodanig benoemd in de plannen voor 2009.

## **Conclusies samenwerkingsrelaties**

### *Bilaterale samenwerking*

In algemene zin kunnen we concluderen dat de samenwerkingsrelaties met de verschillende partijen goed zijn dan wel zijn verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie.

De bilaterale samenwerkingsrelaties die bij de vorige evaluatie reeds als goed zijn beoordeeld zijn nog steeds goed. De samenwerkingsrelaties waarin spanningen waren, de communicatie minder goed verliep of partijen minder goed in staat waren zich te verplaatsen in elkaars rollen zijn in algemene zin verbeterd. De relaties met het Ministerie van Economische Zaken en de NMa zijn daar voorbeelden van.

Een aantal andere samenwerkingsrelaties is nog relatief pril en kan niet worden vergeleken met de beoordeelde samenwerking tijdens de vorige evaluatie. Dat geldt voor de relaties met het KLPD, met het Openbaar Ministerie (beide in het kader van internetcriminaliteit/cybercrime), voor de relatie met de Consumentenautoriteit en voor de samenwerking binnen Consuwijzer. Met name voor de relaties met KLPD en OM geldt dat de vruchten van de samenwerking in de nabije toekomst nog geplukt moeten worden.

#### *Multilaterale samenwerking*

Niet alleen vindt bilaterale samenwerking plaats tussen OPTA en de samenwerkingsrelaties (waaronder andere toezichthouders): er vindt ook multilaterale samenwerking plaats. Er wordt kennis gedeeld tussen verschillende organisaties. Sinds kort werkt OPTA bovendien samen met een vijftal andere markttoezichthouders in een zogenoemd Markttoezichthoudersberaad. Tot slot neemt OPTA sinds september 2006 drie keer per jaar deel aan een zogenoemd toezichthoudersoverleg samen met zes andere toezichthouders (NMa, DNB, AFM, NZa, CA en CBP). Dit overleg gericht op het delen van juridische onderwerpen, behandelen van rechtspraak en leren van ervaringen.

#### *Internationale samenwerking*

De relatie van OPTA met zowel de Europese Commissie als de European Regulators Group (ERG) / Independent Regulators Group (IRG) kan als goed tot zeer goed gekwalificeerd worden.

#### *Aanbevelingen voor de toekomst*

OPTA investeert veel in samenwerking. Een eerste aanbeveling is om de intensieve samenwerkingsrelaties en het periodieke contact met deze organisaties te continueren en hierin te blijven investeren, mede in het licht van de toenemende convergentie. De samenwerking is effectief en efficiënt gebleken en het is van belang om dat te behouden. De samenwerkingsprotocollen waarborgen dit.

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op de relatief nieuwe samenwerkingsrelaties met het KLPD en het OM. Wij bevelen aan de ontwikkeling van deze relaties extra goed te monitoren en bij te sturen indien de resultaten achterblijven bij de huidige verwachtingen.

Daarnaast doen we de aanbeveling aan OPTA om bij alle samenwerkingsrelaties alert te blijven op wederzijdse verwachtingen en beelden, opdat deze niet uiteen gaan lopen.

Een ander aandachtspunt voor de toekomst is dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat er naast de contacten rondom het implementatierapport en de marktanalyses gedurende de rest van het jaar weinig contact bestaat tussen OPTA en de Europese Commissie. Hoewel de frequentie in de huidige samenwerking zeker volstaat, kan een meer intensief contact wellicht de informele (vertrouwens)relatie ten goede komen.



## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Op basis van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA)<sup>2</sup> dient de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het College elke vier jaar geëvalueerd te worden. Hierover wordt verslag gedaan aan de Tweede Kamer.

### **1.2 Complexiteit opgave OPTA**

De opgave waar OPTA voor staat is complex. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen waarvan we er hierna twee behandelen, te weten de dynamiek in de omgeving van OPTA en de spanningsvolle keuzes waarvoor OPTA zich in de praktijk steeds weer gesteld ziet.

De omgeving van OPTA kenmerkt zich door snelle technologische ontwikkelingen, waar de toezichthouder op in dient te spelen. Met de toename van cybercriminaliteit ontwikkelen zich bovendien nieuwe kwesties waar de toezichthouder een antwoord op dient te vinden. Dergelijke ontwikkelingen gaan zo snel en nemen soms zo omvangrijke vormen aan dat de uitdaging er voor OPTA in bestaat mechanismen in het eigen functioneren aan te brengen die het mogelijk maken op dergelijke ontwikkelingen in te spelen. Daar komt nog bij dat OPTA zich in een multi-actor setting bevindt. Zo deelt de toezichthouder bepaalde bevoegdheden op het gebied van post en telecom met anderen, zoals de NMa, waardoor OPTA voor prestaties op die gebieden in ieder geval niet als enige verantwoordelijkheid draagt. Gelijktijdig is sprake van een multi-value setting waarin vanuit verschillende invalshoeken verwachtingen ten aanzien van het werk van OPTA gelden. Zo hebben een aantal taken van OPTA de nodige politieke belangstelling. Het gevolg van een multi-actor en een multi-value setting is dat OPTA het eigenlijk nooit naar ieders wensen 'goed' kan doen. OPTA is bij veel beslissingen genoodzaakt een belangenafweging te maken.

De hiervoor kort geschetste dynamiek draagt bij aan de spanningsvolle afwegingen die OPTA als organisatie moet maken. OPTA dient zoveel verschillende principes gelijktijdig te borgen dat zich hier in de praktijk dilemma's voordoen. Deze dilemma's zijn niet willekeurig gekozen, maar zijn tijdens het onderzoek het meest dominant aanwezig geweest. Ze komen voort uit principes van EZ en keuzes die OPTA reeds heeft gemaakt. In de praktijk betekenen de onderstaande dilemma's voor OPTA steeds een afweging. Wanneer een afweging plaatsvindt, is het telkens ook belangrijk aandacht te besteden aan de borging van de keerzijde van deze keuze. We demonstreren dat hierna.

---

<sup>2</sup> Wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit), Stb 1997, 320.

- *High trust versus (sterk) wantrouwen.* Wie high trust relaties wil, kan de 'captive' worden van de marktpartijen, wie alleen wantrouwend is, verliest het vertrouwen en dus het gezag bij de marktpartijen. OPTA heeft in de toezichtstrategie al gekozen voor high trust. De vraag die daarbij kan worden gesteld is of er bij OPTA ook aandacht is voor het innemen van voldoende kritische houding richting de markt?
- *Statische efficiëntie (concurrentie op korte termijn) versus dynamische efficiëntie (innovatie) bevorderen.* Wie innovatie wil bevorderen moet soms kiezen voor oplossingen die voor de concurrentieverhoudingen storend zijn. Als OPTA ervoor kiest innovatie te bevorderen door middel van haar besluiten, is dan ook gelijktijdig aandacht geborgd voor concurrentieverhoudingen?
- *Verzamelen van noodzakelijke informatie voor besluitvorming versus beperking administratieve lasten marktpartijen.* OPTA vraagt niet meer informatie van partijen dan zij nodig heeft om tot een besluit te komen. Heeft OPTA bij deze noodzaak tot het verzamelen van informatie dan ook gelijktijdig aandacht voor het tegengaan van hoge administratieve lasten voor marktpartijen?

Het is noodzakelijk bij de beoordeling van de prestaties van OPTA rekening te houden met de trade-off op deze dilemma's. Dit betekent dan ook dat veel prestaties en activiteiten van OPTA niet in termen van 'goed' of 'fout' geïdentificeerd kunnen worden en dat de zich soms voordoende strijd tussen de beelden omtrent het functioneren van OPTA niet te beslechten is door eenvoudigweg naar de feiten te kijken. Het risico van deze dilemma's is dat met een beroep op het dilemma vrijwel iedere handeling van OPTA kan worden gerechtvaardigd. De interessante vraag is dan ook hoe OPTA omgaat met de spanningen die in het dilemma liggen besloten.

### **1.3 Vraagstelling en onderzoeksmodel**

Deze evaluatie is gericht op het genereren van inzicht in de wijze waarop OPTA invulling geeft aan haar wettelijke taken en gebruik maakt van de haar ter beschikking staande instrumenten en bevoegdheden. De centrale onderzoeksvragen van de evaluatie luiden als volgt:

- Heeft OPTA haar taken ten aanzien van de telecommunicatie- en postmarkt goed vervuld en op een juiste manier gebruik gemaakt van haar bevoegdheden?
- Kent OPTA een doeltreffende en doelmatige interne organisatie en bedrijfsvoering opdat taken op een doelmatige en doeltreffende wijze (kunnen) worden vervuld?

De scope van de evaluatie beperkt zich tot het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het College in de periode van 1 oktober 2004 tot en met 1 april 2009. De evaluatie heeft betrekking op drie onderzoeksgebieden:

1. Uitvoering van wettelijke taken
2. Interne bedrijfsvoering

### 3. Samenwerkingsrelaties

Deze evaluatie richt zich niet op de vraag of het sectorspecifieke toezicht moet blijven voortbestaan, noch op de vraag hoe dit toezicht institutioneel het meest effectief en efficiënt kan worden ingericht. We gaan hierna kort in op de criteria die we voor elk van deze onderzoeksgebieden hebben bestudeerd.

#### 1.3.1 Onderzoeksgebied 1: Uitvoering van wettelijke taken

*Wat heeft OPTA gedaan?*

De taken van OPTA kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën, te weten: concurrentiebevordering en het borgen van consumentenbelangen. Voor elk van deze categorieën kunnen indicatoren worden benoemd. Voor het onderdeel 'concurrentiebevordering' is een internationale benchmark samengesteld uit van tevoren vastgestelde bronnen. Wij hebben deze vervolgens geïnterpreteerd aan de hand van de indicatoren die door het Ministerie van Economische Zaken eerder zijn gebruikt bij een beleidsdoorlichting<sup>3</sup> van het telecommunicatiebeleid, te weten:

- Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor (potentiële) aanbieders
- Consumenten hebben toegang tot relevante informatie
- Eindgebruikers kunnen eenvoudig overstappen
- Concurrentiebeperkend gedrag is afwezig bij aanbieders

Aan dit overzicht hebben wij zelf de indicator 'lage tarieven' toegevoegd. In meer algemene zin worden lage tarieven gezien als een teken van goede concurrentie in markten. Het is daarmee ook een andersoortig criterium dan de vier hiervoor genoemde criteria uit de beleidsdoorlichting. Aangezien lage tarieven in het belang zijn van de consument hebben wij het als indicator in dit onderzoek mee genomen.

In overleg met OPTA hebben wij vervolgens voor het borgen van consumentenbelangen vastgesteld dat in de afgelopen periode OPTA vooral ook heeft ingezet op:

- Afname van spam
- ISP's hebben een zorgplicht voor internetveiligheid
- Consumenten worden niet ongewenst benaderd door middel van telemarketing
- Afname van nummERMISbruik

---

<sup>3</sup> Ministerie van Economische Zaken (juni 2008), Beleidsdoorlichting efficiënt werkende communicatiemarkt (Kamerstuk 30 991, nr. 4). Dit zijn overigens geen doelen die OPTA hanteert of die als zodanig in nationale wetgeving of internationale richtlijnen zijn verwoord.

Voor elk van deze indicatoren (c.q. aandachtsgebieden) bezien we de bijdrage van OPTA aan doelrealisatie. Meer in algemene zin heeft het onderzoek naar de doeltreffende uitvoering van taken door OPTA vorm gekregen door steeds te bepalen in welke mate doelen op de betreffende indicatoren zijn gerealiseerd. Vervolgens hebben we steeds bezien welke activiteiten OPTA heeft ontplooid om aan deze doelrealisatie bij te dragen en in welke mate er indicaties (pro en contra) te geven zijn die de bijdrage van OPTA aan doelrealisatie ondersteunen dan wel weerleggen. In het onderzoek is overigens niet altijd sprake van indicaties en contra-indicaties. Regelmatig bestaan tegengestelde beelden tussen OPTA en marktpartijen omtrent het optreden van de toezichthouder. Dergelijke beelden zijn in de praktijk vooral een uiting van verschillende waardering. Waar dit het geval is geven wij deze beelden weer. Op basis van het onderzoek is het niet altijd mogelijk tot causale verbanden tussen de activiteiten van OPTA en de mate van doelrealisatie te komen. We kunnen uitsluitend aangeven in welke mate het naar onze mening plausibel is dit verband te veronderstellen. Op andere momenten, waar dit niet mogelijk is, zullen wij vooral de redenering van OPTA en marktpartijen weergeven om in ieder geval de verschillen in opvattingen en waarderingen weer te geven.

#### *Hoe heeft OPTA dat gedaan?*

Aan de uitvoering van taken en de ontplooiing van activiteiten door OPTA ligt een toezichtstrategie en werkwijze ten grondslag. Bij deze toezichtstrategie zijn verschillende aspecten relevant, die wij in dit onderzoek hebben meegenomen, te weten: high trust, administratieve lasten, responsiviteit, procesrationaliteit, transparantie en expliciteit, zorgvuldigheid en tijdigheid, consistentie en voorspelbaarheid. We gaan dan ook in op de manier hoe OPTA in de uitvoering van taken met deze criteria is omgegaan. Bovendien hebben wij verschillende kengetallen verzameld omtrent de wijze waarop OPTA de taken heeft uitgevoerd. Daarbij is uitgegaan van de kengetallen (c.q. indicatoren) die Kwink Groep heeft benoemd in een rapport voor het Ministerie van Economische Zaken.<sup>4</sup> Op dit rapport gaan we hier nog nader in. Het gaat om kengetallen zoals het aantal boetes en last onder dwangsom, het aantal marktanalyses, het aantal ingediende bezwaren en beroepen en het aantal registraties.

### **1.3.2 Onderzoeksgebied 2: Interne bedrijfsvoering**

De bedrijfsvoering van OPTA kent een onderverdeling in aspecten. Om meer gevoel te krijgen voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is een aantal zogenaamde inputindicatoren opgesteld. Deze indicatoren maken inzichtelijk welke investeringen gedaan dienen te worden om de resultaten van OPTA mogelijk te maken. Deze indicatoren zijn afkomstig uit de set doelmatigheidsindicatoren die Kwink Groep naar aanleiding van de Evaluatie OPTA 2005 in opdracht van het Ministerie van

---

<sup>4</sup> Rapport 'Doelmatigheidsindicatoren OPTA', opgesteld door Kwink Groep, d.d. 28 oktober 2008.

Economische Zaken in 2008 heeft opgesteld.<sup>5</sup> Waar dit van toepassing is, zijn definities van de gehanteerde inputindicatoren in het rapport van Kwink Groep te vinden.

**Afbeelding 1: onderzoekscriteria doelmatigheid bedrijfsvoering**

| Aspecten                    | Inputindicatoren  |
|-----------------------------|---|
| Financieel beleid & control | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Huisvestingskosten (totaal en per fte)</li> <li>- Personeelskosten (totaal en per fte)</li> <li>- Verhouding directe en indirecte kosten</li> <li>- Totale kosten</li> </ul> |
| HRM beleid                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ziekteverzuim</li> <li>- Opleidingskosten</li> </ul>   |
| Informatievoorziening       | n.v.t.  |

### 1.3.3 Onderzoeksgebied 3: Samenwerkingsrelaties

In deze evaluatie is gekeken naar de samenwerkingsrelaties die OPTA onderhoudt met andere toezichthouders en partijen die voor een goede uitvoering van het werk van OPTA van belang zijn. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in drie typen samenwerking:

- Bilaterale samenwerking. Hierbij gaat het om de één op één samenwerking met andere organisaties, te weten die met het Ministerie van Economische Zaken (EZ), met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), met Agentschap Telecom (AT), met het Commissariaat voor de Media (CvdM), met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), met de Consumentenautoriteit en met het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en met het Openbaar Ministerie (OM).
- Samenwerking met meerdere organisaties. Hierbij kan worden gedacht aan de samenwerking van OPTA met de Consumentenautoriteit en NMa binnen Consuwijzer en aan de recent gestarte samenwerking met een groot aantal andere markttoezichthouders in het Markttoezichthoudersberaad.

---

<sup>5</sup> Rapport 'Doelmatigheidsindicatoren OPTA', opgesteld door Kwink Groep, d.d. 28 oktober 2008.

- Internationale samenwerking. Hierbij gaat het om de samenwerking met de Europese Commissie (EC), met de Independent Regulators Group (IRG) en met de European Regulators Group (ERG).

De samenwerkingsrelaties die worden onderzocht zijn uiteenlopend. Het gaat om de relatie met het beleidsmakend departement, met de algemene mededingingstoezichthouder, met de algemene consumententoezichthouder, met andere collega-markttoezichthouders, met internationale/Europese instanties en met organisaties als KLPD en OM.

Omdat de samenwerkingsrelaties verschillend zijn, zullen ook de parameters waarop de relatie wordt beoordeeld op accenten uiteenlopen. Tegelijkertijd zijn de onderwerpen waarop de relatie kan worden getoetst gelijksoortig. Hierna volgt een aantal eisen die wij als evaluatoren stellen aan een goede samenwerkingsrelatie en die ook bij de vorige evaluatie van OPTA zijn gehanteerd om de samenwerking te analyseren:

- In de samenwerking (beleidsprocessen en/of tijdens uitvoering/handhaving) is er tijdig, regelmatig en iteratief contact (waar dat nodig is).
- In de contacten wordt gebruik gemaakt van elkaars expertise.
- De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling (in de verschillende fasen) en de wederzijdse interventiemogelijkheden zijn voor beide partijen helder.
- Er is begrip voor elkaars uitgangspunten, men respecteert elkaars rol en verantwoordelijkheid.
- 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 samenwerking/sfeer is constructief.
- Er is sprake van een zorgvuldige en –indien nodig- vertrouwelijke omgang met elkaars informatie
- De relatie is wederkerig (op de punten waarbij dat wenselijk is).
- Men gedraagt zich transparant naar elkaar toe en maakt duidelijk wat men met de inbreng, meningen en standpunten van de ander doet.
- De samenwerking leidt tot het beperken van forumshopping, een consistente uitleg begrippen en het beperken van administratieve lasten.

Per samenwerkingsrelatie zijn gesprekken gevoerd met zowel OPTA als de samenwerkingspartner. De gespreksverslagen waarop dit hoofdstuk is gebaseerd zijn door de gesprekspartners geaccordeerd. In de gevallen waarbij wij als onderzoekers de indruk hadden dat onze gesprekspartner(s) een deel van de samenwerkingsrelatie kon(den) beschrijven (bijvoorbeeld het meer strategische deel), maar een deel ook niet (bijvoorbeeld het meer operationele deel) hebben wij verzocht het te accorderen gespreksverslag ook bij andere personen in de organisatie die contact hebben met OPTA uit te zetten. Op die wijze is een zo breed mogelijk beeld verzameld. Dat

neemt niet weg dat sommige gesprekken als gevolg van de keuze van de specifieke gesprekspartners bij de verschillende organisaties een meer strategisch karakter hadden en er in andere gesprekken wat meer aandacht was voor de operationele aspecten.

De gesprekspartners bij de samenwerkingsrelaties zijn op ons verzoek in eerste instantie aangedragen door OPTA. In een aantal gevallen heeft die contactpersoon (mede op ons verzoek) ook andere mensen uit de organisatie bij het gesprek uitgenodigd. In een enkel geval heeft de desbetreffende persoon een andere gesprekspartner binnen de organisatie naar voren geschoven. Wij zijn als onderzoekers van mening dat we via deze gesprekspartners een voldoende representatief en een voldoende onafhankelijk beeld hebben kunnen construeren van de desbetreffende samenwerkingen.

#### **1.4 Uitgangspunten**

Bij het uitvoeren van deze evaluatie heeft een aantal uitgangspunten de basis gevormd voor de onderzoeksactiviteiten die wij hebben verricht. Het is belangrijk met deze uitgangspunten bij het lezen van de evaluatie rekening te houden, omdat zij een kader scheppen dat bepaalt welke betekenis wel en niet aan dit rapport gegeven kan worden.

In deze evaluatie sluiten wij aan bij eerdere studies en reeds uitgevoerde onderzoeken. Wij hebben de conclusies en aanbevelingen van de vorige evaluatie meegenomen. Ook hebben wij gebruik gemaakt van eerder opgedane inzichten met betrekking tot de doelmatigheidsmeting, de inzichten van marktpartijen en toegankelijke reeds bestaande benchmarks. Wij hebben dus vooral voortgebouwd op hetgeen al bestaat.

Dit is een periodieke evaluatie, die voortvloeit uit de Wet OPTA. Wij hanteren een constructieve insteek waarbij het doel in de eerste plaats is om te leren van de ervaringen uit het verleden. Daarin spelen zienswijzen van partijen een belangrijke rol. Ook zienswijzen van marktpartijen over OPTA en van OPTA over zichzelf en over marktpartijen hebben waarde. Juist door de verschillende perspectieven van deze en andere partijen te combineren, kunnen we verschillende interpretaties van het optreden van OPTA laten zien. Op het snijvlak waar zienswijzen van partijen over dezelfde situatie uiteenlopen, doen zich vaak spanningsvolle afwegingen en dilemma's voor. Het identificeren daarvan draagt bij aan de gezamenlijke bewustwording rondom de rol van OPTA en biedt leermomenten voor de toekomst.

In het onderzoek zijn door ons op verschillende momenten cijfers verzameld. Deze cijfers geven een meer kwantitatief inzicht in vooral de doelmatigheid van de OPTA organisatie. Cijfers vormen echter geen doel op zich. Zij krijgen betekenis in gesprekken en kunnen zonder toelichting niet goed worden geïnterpreteerd.

Aangezien meningen in deze evaluatie een belangrijke rol spelen, hebben wij in dit onderzoek de principes van hoor- en wederhoor toegepast. Ten eerste hebben we alle gespreksverslagen ter

goedkeuring voorgelegd aan onze gesprekspartners. Ten tweede is het managementteam van OPTA (college en MT) door ons geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en de voorlopige bevindingen. Het college heeft er voor gekozen nog een aparte schriftelijke zienswijze naar voren te brengen als reactie op de bevindingen uit de markt. Ook heeft het college van OPTA een reactie gegeven op het concept rapport.

### **1.5 Werkwijze**

Zoals ook uit het voorgaande blijkt hebben wij gedurende dit onderzoek geput uit verschillende bronnen. Wij beschrijven hier de werkwijze die wij hebben gehanteerd.

#### **1.5.1 Opstellen analysekader en afstemmen met EZ, Begeleidingscommissie en OPTA**

Wij zijn het onderzoek gestart met het opzetten van een analysekader. Over dit analysekader en de aanpak en planning van het onderzoek hebben wij afgestemd met opdrachtgever EZ, de voor dit onderzoek door het ministerie van EZ ingestelde Begeleidingscommissie en OPTA in afzonderlijke startbijeenkomsten. Dat heeft geleid tot het verzoek van de Begeleidingscommissie om een 'redeneerlijn' te formuleren ten behoeve van het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van OPTA. Deze redeneerlijn, die uiteen is gezet in paragraaf 1.3.1 is gehanteerd bij de uitwerking van de hoofdstukken 2 (uitvoering taken) en 3 (bedrijfsvoering). Gedurende het onderzoek hebben wij frequent afstemming gezocht met zowel EZ als OPTA, om hen goed aangesloten te houden bij de voortgang van de evaluatie.

#### **1.5.2 Bestuderen van documenten**

Voor de documentenstudie hebben wij gebruik gemaakt van openbaar materiaal aangevuld met het bestuderen van interne documenten. OPTA heeft de benodigde informatie voor de geselecteerde onderzoeksgebieden ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. De documenten hebben wij met name gebruikt voor het achterhalen van kwantitatieve gegevens over (de ontwikkelingen bij) OPTA. Het betreft een grote diversiteit aan documenten, uiteenlopend van visiedocumenten, beleidsplannen, protocollen, regelingen en handboeken tot jaarverslagen, kwartaalrapportages, begrotingen, kosten- en formatieoverzichten, functieprofielen en diverse kengetallen. Alle tabellen met kwantitatieve gegevens in dit rapport zijn aan OPTA voorgelegd en waar nodig door hen aangevuld en gecorrigeerd. De interpretatie en het oordeel zijn van de onderzoekers.

#### **1.5.3 Voeren van gesprekken**

Voor het onderzoeksgebied uitvoering wettelijke taken voerden wij 9 groepsgesprekken met medewerkers van OPTA (inclusief College en MT) en 14 gesprekken met marktpartijen. Voor het gebied interne bedrijfsvoering betreft het 4 groepsgesprekken met OPTA-medewerkers en in het kader van het onderzoeksgebied samenwerkingsrelaties voerden wij 10 (groeps)gesprekken met OPTA-medewerkers en nog eens 12 gesprekken met andere toezichthouders en partijen waar OPTA relaties mee onderhoudt. In totaal betreft het 49 gesprekken. Een overzicht van de



gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. Van alle gesprekken zijn door ons verslagen gemaakt, die wij ter goedkeuring hebben voorgelegd aan de gesprekspartners. Alle gespreksverslagen zijn door ons vertrouwelijk behandeld.

#### **1.5.4 Analyse**

De resultaten van de documentenstudie en gespreksronde hebben wij geanalyseerd. Ten behoeve van de aanvullende kwaliteitsborging en de wetenschappelijk toets zijn twee hoogleraren Bestuurskunde van de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft betrokken. Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn en prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof hebben een begeleidende rol gehad bij het maken van de analyses. In de analyse hebben wij de opvattingen van OPTA en marktpartijen ook steeds afgezet tegen de dilemma's die eerder in dit hoofdstuk zijn weergegeven.

#### **1.5.5 Rapportage en toets- en reflectiebijeenkomsten**

De resultaten van de evaluatie hebben wij vastgelegd in een rapport. Een conceptversie van dit rapport is besproken met EZ, de Begeleidingscommissie en OPTA in aparte bijeenkomsten. In het gesprek met OPTA zijn ook de aanbevelingen getoetst die wij hebben opgesteld.

#### **1.6 Leeswijzer van dit rapport**

Dit rapport bestaat naast deze inleiding uit nog vier hoofdstukken. In hoofdstuk twee gaan we in op de uitvoering van taken door OPTA. We laten daarin zien hoe OPTA door de uitvoering van taken heeft bijgedragen aan de realisatie van verschillende doelen. In hoofdstuk drie gaan we vervolgens dieper in op de bedrijfsvoering en schetsen we de doelmatigheid van OPTA. In hoofdstuk vier gaan we vervolgens dieper in op de samenwerkingsrelaties die OPTA met verschillende partijen in Nederland en daarbuiten onderhoudt. In het laatste hoofdstuk presenteren we onze conclusies over de verschillende onderzoeksgebieden. Daarbij houden we rekening met de keuzes en afwegingen die OPTA moet maken en die eerder in dit hoofdstuk uiteen zijn gezet.

## 2. Uitvoering van taken

### 2.1 Concurrentiebevordering

De internationale benchmark, die is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport, geeft een overzicht van de stand van zaken in Nederland aan de hand van een aantal indicatoren inzake de telecommunicatiemarkten en de postmarkt. Deze indicatoren worden internationaal vergeleken. De resultaten hebben wij, voor zover dat mogelijk was binnen het bestek van dit onderzoek, herleid tot de activiteiten van OPTA. Als een verband tussen die activiteiten en de resultaten plausibel is, dan hebben wij dit vermeld. Een plausibel verband betekent een waarschijnlijk verband, een verband dat voor de hand ligt. Daarbij zijn er altijd onzekerheden, waardoor de resultaten van de benchmark meestal niet één op één zijn te vertalen naar beleidsmaatregelen die genomen werden in de onderzochte periode.

Allereerst is het vaak zo dat beleid zich pas na enige tijd vertaalt in resultaten. Ontwikkelingen op de markten die plaatsvinden in de geëvalueerde periode, zijn voor een deel ook het resultaat van beleidsmaatregelen, die eerder dan deze periode werden genomen. Omgekeerd zullen de vruchten van het beleid van OPTA in deze periode voor een deel pas later zichtbaar zijn.

Daarnaast is OPTA één van de organisaties die invloed uitoefenen op de onderzochte markten. Er zijn ook andere instanties actief, bijvoorbeeld de NMa, die fusies moet beoordelen en bovendien bevoegdheden heeft als er sprake is van misbruik van een economische machtspositie (bijvoorbeeld in de postmarkt), en de Europese Commissie (bijvoorbeeld waar het gaat om 'roaming'). Zo is aannemelijk dat de fusie van marktpartijen in de mobiele telefonie, die heeft plaatsgevonden in de onderzochte periode, van invloed is op de marktresultaten. Bij het beoordelen van de effecten van het beleid van OPTA houden wij rekening met deze aspecten.

De resultaten van de benchmark betreffen voornamelijk de taakgebieden van OPTA inzake concurrentiebevordering. Andere taken, zoals consumentenbescherming, komen in de benchmark niet apart aan bod. Daarover bestaan geen zinvolle internationale vergelijkingen. Wel valt het te verwachten dat een goede uitoefening van deze taken de concurrentie bevordert. Op de bescherming van consumentenbelangen gaan we dan ook later in dit hoofdstuk apart nog in. Vooral op de gebieden vaste telefonie, mobiele telefonie, omroep en breedband was het mogelijk conclusies te trekken uit de benchmark. Verder zal voor elke van deze markten, voor zover dat zinvol is, worden ingegaan op het al dan niet gehaald zijn van de door het Ministerie van Economische Zaken geformuleerde beleidsdoelstellingen (randvoorwaarden)<sup>6</sup>, te weten:

---

<sup>6</sup> Ministerie van Economische Zaken (2008): Beleidsdoorlichting – Efficiënt werkende communicatiemarkt

- Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor (potentiële) aanbieders;
- De afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders;
- Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie;
- Consumenten kunnen van aanbieder veranderen.

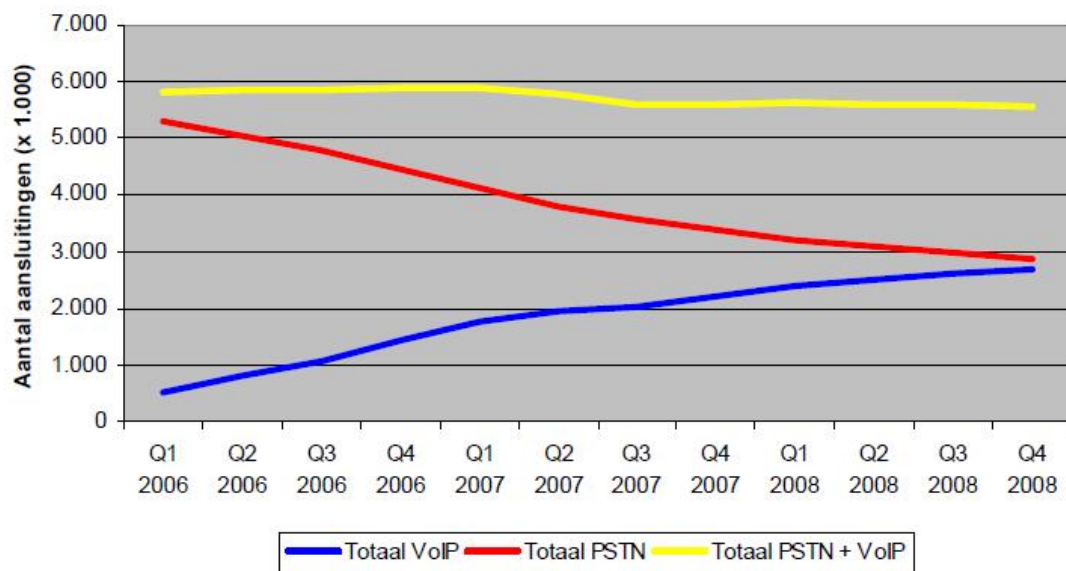
De conclusies worden hieronder samengevat. Wij trekken geen conclusie per paragraaf, maar wij zullen aan het einde van paragraaf 2.1 een algemene conclusie trekken.

### 2.1.1 Vaste telefonie

*Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor potentiële aanbieders*

Vanaf 2005 steeg het aantal aanbieders in de nationale publieke consumenten- en zakelijke markt met 70% van 106 naar 180<sup>7</sup>.

**Afbeelding 2: Ontwikkeling totaal aantal VoIP- en PSTN-aansluitingen (Q1 2006 – Q4 2008).**<sup>8</sup>



Voorgaande afbeelding laat zien dat sinds begin 2006 het aantal PSTN-aansluitingen is gedaald van 5,3 miljoen naar 2,9 miljoen. Tegelijkertijd steeg het aantal VoIP-aansluitingen van ongeveer

<sup>7</sup> Europese Commissie (2009): Voortgangsverslag over de interne Europese markt voor elektronische communicatie 2008.

<sup>8</sup> TNO (2009): Marktrapportage Elektronische Communicatie

500.000 naar 2,7 miljoen. Ongeveer de helft van deze VoIP-aansluitingen betreft VoIP via de kabel. Het marktaandeel van KPN in de retailmarkt voor vaste telefonie is tussen 2005 en 2007 gedaald van 75 naar 65%.

De maatregel van OPTA waardoor KPN de wholesaleverplichting kreeg tot het leveren van aansluitlijnen ten behoeve van wederverkoop en het feit dat OPTA heeft besloten om VoIP soepeler te reguleren hebben de toetredingsbarrières voor de consumentenmarkt voor vaste telefonie effectief verlaagd. Naast dienstenconcurrentie is er ook sprake van infrastructuurconcurrentie. Echter in de zakelijke markt is het marktaandeel van KPN onveranderd hoog gebleven (70 tot 80%)<sup>9</sup>. Op deze markt is de migratie naar VoIP nog zeer beperkt en hebben de kabelondernemingen een beperkt marktaandeel<sup>10</sup>. Maatregelen van OPTA hebben hier onvoldoende effect gehad. OPTA heeft dan ook voor de reguleringsperiode 2009-2011 aanvullende maatregelen aangekondigd, onder meer het verplichten van KPN tot de wederverkoop van telefoonaansluitingen die veel bandbreedte aankunnen.

#### *De afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders*

In de evaluatieperiode heeft KPN een aantal keren selectieve kortingen verstrekt aan zakelijke gebruikers. De telecommunicatiewet bood OPTA in deze verschillende mogelijkheden om op te treden. Zo heeft OPTA verschillende boetes opgelegd en in 2006 het besluit wholesale price-cap (WPC) genomen waarin de bovengrens werd bepaald van de tarieven van vrijwel alle wholesalediensten van KPN waarvoor in de marktanalyses tariefregulering als verplichting is opgelegd (o.a. interconnecterende huurlijnen).

#### *Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie*

OPTA heeft samen met de NMa en de Consumentenautoriteit het informatieportaal [www.consuwijzer.nl](http://www.consuwijzer.nl) opgezet. Hier kan de consument tips en advies krijgen over zijn rechten. Daarnaast bieden websites als [bellen.com](http://bellen.com) de consument informatie omtrent tarieven.

#### *Consumenten kunnen van aanbieder veranderen*

Nederland is binnen de EU koploper wat betreft het aantal geporteerde vaste nummers. Onderzoek<sup>11</sup> geeft echter aan dat consumenten belemmeringen ondervinden bij het overstappen. Een gebrek aan informatie en de opkomst van nieuwe vormen van telefonie gaan gepaard met een herleving van overstapbelemmeringen.

---

<sup>9</sup> OPTA (2009): Focus op 2009.

<sup>10</sup> OPTA (2009): Jaarverslag OPTA 2008.

<sup>11</sup> Ecorys (2007): Beleidsevaluatie Elektronische Communicatie

### 2.1.2 Mobiele telefonie

*Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor potentiële aanbieders*

Ondanks de afname van het aantal mobiele netwerkoperators in de evaluatieperiode van vijf naar drie is het marktaandeel van KPN na een tijdelijke stijging weer gedaald naar het niveau van 2004 (38%). Een duidelijke rol van OPTA hierin is niet direct zichtbaar.

*Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie*

OPTA heeft samen met de NMa en de Consumentenautoriteit het informatieportaal [www.consuwijzer.nl](http://www.consuwijzer.nl) opgezet. Hier kan de consument tips en advies krijgen over zijn rechten. Daarnaast bieden websites als bellen.com de consument informatie omtrent tarieven.

*Consumenten kunnen van aanbieder veranderen*

Het percentage geporteerde mobiele nummers blijft achter bij een groot aantal Europese landen. Het cumulatieve percentage geporteerde mobiele nummers ten opzichte van het totaal aantal mobiele abonnees bedroeg in 2008 ruim 13%. Dit getal hoeft echter niets te zeggen over het aantal abonnees dat veranderd is van aanbieder.

### 2.1.3 Breedband

*Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor potentiële aanbieders*

Het aantal breedbandaansluitingen is sinds 2002 snel toegenomen, zowel voor ADSL als voor kabel. De groei zwakt de laatste jaren af, wat waarschijnlijk duidt op verzadiging van de markt. Wat betreft de DSL-markt heeft KPN te maken met de verplichting tot wederverkoop van lijnen (ontbundelde toegang tot de aansluitlijn).

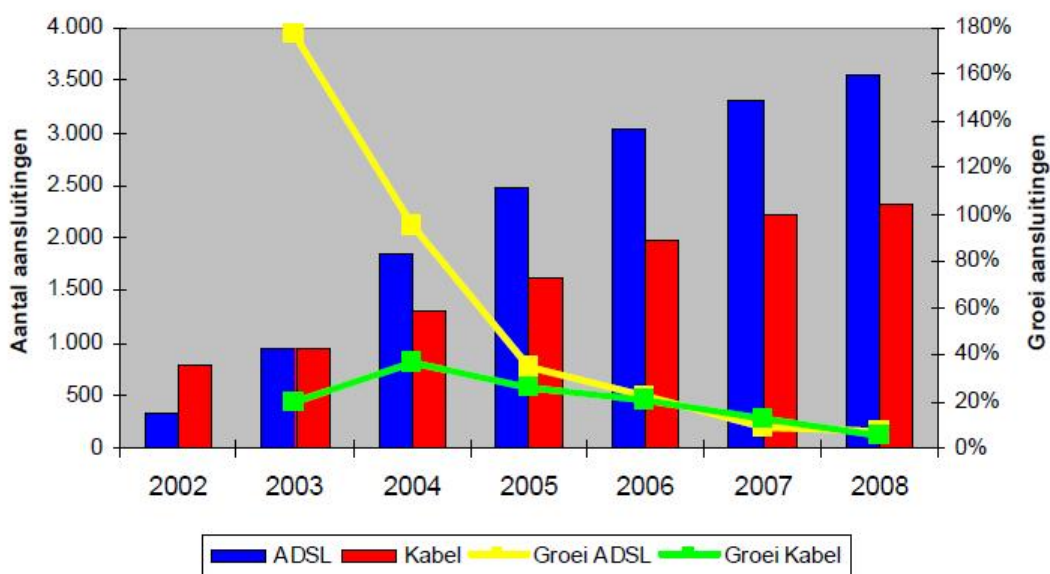
OPTA stelt in 2005 nog vast<sup>12</sup> dat de markt voor lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang<sup>13</sup> daadwerkelijk concurrerend is en dat geen partij op deze markt beschikt over een aanmerkelijke marktmacht. Hierna heeft er echter consolidatie plaatsgevonden in de markt. Het marktaandeel van KPN in de DSL-markt steeg de afgelopen jaren van 72% in 2005 naar 82% in 2008, ondermeer door het overnemen van een aantal ISP's. In de kabelmarkt is het aandeel van de incumbent ook gestegen door het opgaan van Multikabel, @Home en Casema in Ziggo (marktaandeel van 20 tot 30%). In deze markt is er geen verplichting om netwerken open te stellen voor concurrentaanbieders. Dit leidt onmiddellijk tot toetredingsbarrières.

---

<sup>12</sup> Analyse van de markt voor wholesale-breedbandtoegang (OPTA/BO/2005/203432o)

<sup>13</sup> Producten met een overboekingsfactor van meer dan 1:20

**Afbeelding 3: Breedband internetaansluitingen.<sup>14</sup>**



OPTA stelt in 2008 vast dat KPN aanmerkelijke marktmacht (AMM) heeft op de markten voor lage en hoge kwaliteit Wholesale breedband toegang (WBT), waardoor mededingingsbepalende gedragingen zich voor kunnen doen. OPTA neemt maatregelen waardoor KPN moet voldoen aan redelijke verzoeken om lage kwaliteit WBT-toegang over koper en hoge kwaliteit WBT-toegang over koper en glas en bijbehorende diensten en faciliteiten over het aansluitnetwerk te leveren. Daarnaast moet KPN zorg dragen voor non-discriminatie en transparantie en voor WBT hoge kwaliteit geldt de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven.

Bij breedband liggen de tarieven voor volledige ontbundelde lijnen en lijnen met gedeelde toegang ruim onder het EU-gemiddelde. Het marktaandeel van de incumbent zowel in de gehele als op de DSL-breedbandmarkt is sterk gestegen. Aan het einde van de evaluatieperiode heeft OPTA nieuwe maatregelen genomen. De effecten daarvan worden pas later zichtbaar.

*Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie*

OPTA heeft samen met de NMa en de Consumentenautoriteit het informatieportaal [www.consuwijzer.nl](http://www.consuwijzer.nl) opgezet. Hier kan de consument tips en advies krijgen over zijn rechten. Daarnaast zijn er ook websites van private aanbieders die de consument informatie verstrekt

<sup>14</sup> TNO (2009): Marktrapportage Elektronische Communicatie

omtrent tarieven. Onderzoek<sup>15</sup> naar de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van vergelijkingsites en de detailhandel toont aan dat de geloofwaardigheid redelijk en de betrouwbaarheid matig is.

#### *Consumenten kunnen van aanbieder veranderen*

De Consumentenbond (VKA 2007) constateerde in 2006 dat 32% van de overstappers tegen problemen aanloopt<sup>16</sup>. De belangrijkste overstapproblemen waren het tijdelijk ontbreken van de internetverbinding (31%), problemen met de installatie van de internetverbinding van de nieuwe provider (30%) en een lastige opzegprocedure (26%). Het Ministerie van Economische Zaken heeft hierover afspraken gemaakt met de ISP's. UPC, Tele2, BBned, Online, Ziggo en KPN hebben vervolgens gezamenlijk maatregelen getroffen om overstapproblemen aan te pakken. Het streven is dat minimaal 95% van de overstappen plaatsvindt op de afgesproken datum. De consument mag daarbij niet langer dan 24 uur na de afgesproken datum zonder internetaansluiting zitten. Het precieze effect van deze maatregelen is op dit moment nog niet duidelijk.

#### *Innovatie*

Een belangrijke innovatie in de evaluatieperiode was de komst van glasvezel. Dit is een lastig dossier omdat bij beleidsregels hierover de belangen van innovatie (het stimuleren van investeringen in glasvezel) afgewogen moeten worden tegen de belangen van het bevorderen van concurrentie op de glasvezel (lage toegangstarieven). De beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over door OPTA uit te voeren taken (uit 2005) stellen dat OPTA bij het opleggen van verplichtingen rekening houdt dat aanbieders van alternatieve elektronische communicatienetwerken of bijbehorende faciliteiten zo min mogelijk de stimulans ontnomen wordt om te investeren in (eigen) netwerken en faciliteiten. In elk marktbesluit motiveert OPTA hoe zij rekening houdt met deze balans tussen statische efficiëntie (concurrentie op korte termijn) en dynamische efficiëntie (innovatie). Hiermee wordt een procesmatige waarborg ingebouwd voor dit dilemma.

OPTA heeft aangegeven sinds de aankondiging door KPN (eind 2005) van haar grootschalige All-IP plannen (de ontwikkeling naar een Next Generation Network) proactief, in samenspraak met de markt, beleid ontwikkeld, marktbesluiten genomen en Industry Groups te hebben ingericht. Dit met het doel om het stimuleren van investeringen in infrastructuur en innovatie en het behoud en de verdere ontwikkeling van concurrentie in een goede balans met elkaar te laten bestaan. Een concreet voorbeeld hiervan is het beleid dat OPTA in de tweede helft van 2008 heeft ontwikkeld voor de glasuitrol naar woningen (Fiber to the Home, of FttH) die door KPN is voorgenomen en is belegd in de joint-venture Reggefiber. Dit beleid houdt in dat de toegang tot verglaasde

---

<sup>15</sup> Berenschot (2007), "E-rating, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van vergelijkingsites", onderzoek in opdracht van EZ.

<sup>16</sup> Verdonk, Klooster & Associates (2006), "Klachten bij overstap van breedbandinternettoegang

aansluitingen anders op de maximale tariefstelling wordt gereguleerd dan bijvoorbeeld de toegang tot KPN's koperen aansluitnet. OPTA heeft hiermee een pioniersrol vervuld binnen Europa.

Marktpartijen zijn van mening dat OPTA lang heeft gewacht met het besluitvorming met betrekking tot All-IP en de tariefstelling voor glasvezel. Zij geven aan dat hierdoor onzekerheid in de markt is ontstaan waardoor investeringen zijn uitgesteld. Marktpartijen verwachten hier een meer proactieve rol van OPTA.

Aan het einde van 2008 liep ongeveer 1,8% van alle retail breedbandlijnen via glasvezel en Fiber to the Home. In de volgende reguleringsperiode zal blijken in hoeverre de innovatie daadwerkelijk doorzet.

#### **2.1.4 Omroep**

##### *Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor potentiële aanbieders*

De toetredingsbelemmeringen zijn hoog. Om op basis van een eigen netwerk te concurreren zijn grote investeringen nodig. Ruimte voor toetreding op aardse etherdistributie is mogelijk na beschikbaarstelling van frequentieruimte door het Ministerie van Economische Zaken. Digitenne is een voorbeeld van het laatste. Door technologische ontwikkelingen is het mogelijk geworden om TV over breedbandinternet aan te bieden. Hierdoor zijn twee aanbieders toegetreden, KPN en Tele2, die IP TV aanbieden. Concurrentie op de kabel is (nog) niet ontstaan, ondanks een eerdere poging van OPTA om dit te bewerkstelligen. OPTA heeft in 2006 aan kabelmaatschappijen een doorgifteverplichting opgelegd, welke is vernietigd door het CBb. Inmiddels heeft OPTA de nieuwe omroepbesluiten gepubliceerd waarin UPC en Ziggo verplicht zijn tot zowel doorgifte als wederverkoop.

De effecten hiervan zijn op dit moment nog niet zichtbaar.

##### *De afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders*

Gezien het feit dat kabelexploitanten gedurende de evaluatieperiode het monopolie hadden op hun eigen netwerk en de hoge toetredingsbarrières, konden andere partijen de concurrentie op deze netwerken met kabelaars lastig aangaan.

##### *Consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie*

OPTA heeft samen met de NMa en de Consumentenautoriteit het informatieportaal [www.consuwijzer.nl](http://www.consuwijzer.nl) opgezet. Hier kan de consument tips en advies krijgen over zijn rechten. Daarnaast bieden private websites de consument informatie omtrent tarieven.

##### *Consumenten kunnen van aanbieder veranderen*

Consumenten kunnen overstappen van aanbieder. Echter, analoge televisie kan slechts bij één partij worden afgenomen, te weten de kabelexploitant die tot op heden het alleenrecht heeft over zijn eigen netwerk. Overstappen naar digitale televisie neemt extra investeringen in apparatuur met



zich mee. Bovendien biedt digitale televisie niet de mogelijkheid tot het ontvangen van lokale zenders.

Als onderzoekers constateren wij – aan de hand van de internationale benchmark- dat de resultaten op de onderzochte markten in Nederland vrijwel overal – met hier een daar een uitzondering- gemiddeld tot goed zijn. Daaruit concluderen wij dat de concurrentie, over het geheel genomen, redelijk tot goed functioneert. Dit is een gevolg van de inrichting van deze markten en het optreden van de verschillende partijen (EZ, NMa, de Europese Commissie en OPTA). Bij de uitvoering van haar wettelijke taken heeft OPTA daaraan een onmisbare bijdrage geleverd.

## **2.2 Bescherming consumentenbelangen**

Naast het bevorderen van de concurrentie heeft OPTA in de afgelopen periode steeds meer nadruk gelegd op de bescherming van consumentenbelangen. Bescherming van consumentenbelangen is een symmetrische taak en wordt dus structureel voor alle onder toezicht gestelde bedrijven uitgevoerd. Dit in tegenstelling tot concurrentiebevordering waar OPTA alleen actie onderneemt als er signalen van buiten komen of als het zelf aanmerkelijke marktmacht constateert. De extra aandacht voor de belangen van consumenten uit zich onder andere in een hernieuwde missie die OPTA in het Jaarplan 2007 neerzet: OPTA zorgt voor concurrentie en vertrouwen in de communicatiesector in het belang van de consument.

In de loop van de evaluatieperiode heeft de aandacht voor de bescherming van consumentenbelangen een ontwikkeling doorgemaakt. Zo werden marktpartijen gedwongen zich aan te sluiten bij een geschillencommissie en heeft OPTA geïntervenieerd om consumenten het recht te bieden bij éézijdige, nadelige wijziging van een overeenkomst het contract te beëindigen. Verder heeft OPTA marktpartijen aangesproken op de naleving van de verplichting tot nummerportabiliteit. Lag de focus van OPTA in het begin nog sterk op het bestrijden van overtredingen en het opleggen van boetes, gaandeweg is het accent verschoven naar preventie. Actieve publieksvoorlichting en acties gericht op het tegengaan van fraude en misbruik zijn voorbeelden van de activiteiten die OPTA heeft ondernomen. Het streven van OPTA is een maximaal effectieve mix van voorlichting, waarschuwingen, voorbeelden stellen, maar ook hard aanpakken als het om overtredingen gaat door middel van boetes en last onder dwangsom.

Marktpartijen zijn van mening dat de consumentenbescherming is doorgeschooten. Zij menen dat OPTA hiermee teveel reageert op vragen uit de politiek. We geven een aantal in gesprekken door marktpartijen genoemde voorbeelden. Marktpartijen menen dat het verschaffen van informatie aan consumenten voorbij gaat aan de eigen verantwoordelijkheid van consumenten. OPTA heeft ISP's verplichtingen opgelegd omtrent de voorlichting over internetveiligheid aan consumenten (over zaken als spyware en botnets). Marktpartijen geven aan dat zij onderling al afspraken op dit punt hadden gemaakt. Ook vinden marktpartijen dat een grote focus op maximumtarieven voor betaalde informatienummers juist een goede bescherming van consumentenbelangen in de weg staat. Zij zijn van mening dat consumenten vooral baat hebben bij goede concurrentieverhoudingen. Dit

commentaar betreft overigens de wetgeving (die nog van recente datum is) en niet het optreden van OPTA, die hier de wet handhaaft.

Wij zijn als onderzoekers van mening dat OPTA een aantal concrete stappen heeft gezet voor de consumentenbescherming. De positie van consumenten wordt daardoor versterkt. Marktpartijen staan kritisch tegenover de rol die OPTA inneemt.

We gaan hierna meer in het bijzonder in op een aantal thema's die in de afgelopen periode veel aandacht van OPTA hebben gekregen, te weten: het voorkomen en bestrijden van spam, de zorgplicht internetveiligheid, telemarketing en het misbruik van nummers.

### **2.2.1 Voorkomen en bestrijden van spam**

In de prioriteitstelling van OPTA is spambestrijding een belangrijke opgave. Daartoe worden onder andere gerekend het voorkomen en bestrijden van spam, spyware en malware. Uit onderzoeken van de stichting SpamVrij aan het begin van evaluatieperiode blijkt dat de verzending van spam binnen Nederland een afname van 85% ten opzicht van eerdere jaren te zien geeft. Dit is een forse afname, in het bijzonder omdat de internationale trend juist een toename van spam laat zien.

OPTA heeft inzet gepleegd op het bestrijden en voorkomen van spam, vanaf het moment dat het spamverbod is ingetreden (bij de invoering van de Telecommunicatiewet in mei 2004). Het bestrijden van spam wordt gedaan door het Team Internetveiligheid van OPTA dat in de afgelopen jaren in omvang verdubbeld is van 5 naar 10 fte. OPTA heeft waarschuwingen uitgedeeld aan spammers, boetes opgelegd en de website spamklacht.nl geopend. Ook op de website van de stichting SpamVrij wordt het handhavende optreden van OPTA als een van de redenen voor het verminderen van spam gewaardeerd. Op internationale platforms wordt OPTA geroemd om haar activiteiten op het gebied van spambestrijding. Met haar aanpak op het gebied van spambestrijding loopt OPTA internationaal voorop en is zij toonaangevend. Volgens de Europese Commissie is OPTA op dit terrein zelfs de beste van Europa.<sup>17</sup>

Op het terrein van spambestrijding werkt OPTA samen met het CBP en de Consumentenautoriteit (CA). De samenwerking tussen OPTA en het CBP is vastgelegd in een samenwerkingsprotocol.<sup>18</sup> Bij spamverzending richt de Consumentenautoriteit, waarmee ook een samenwerkingsprotocol

---

<sup>17</sup> Aldus onze gesprekspartners en de berichtgeving op de website [www.spamklacht.nl](http://www.spamklacht.nl) van november 2006 waarin het verantwoordelijk Commissielid Viviane Reding wordt geciteerd. Deze berichtgeving is gebaseerd op een persbericht van de Europese Commissie. Ook in andere bronnen op het internet en in documenten wordt het compliment van de Commissie aangehaald.

<sup>18</sup> Zie het van beide organisaties gezamenlijk afkomstige document: Werkafspraken OPTA/CBP uitoefening toezicht artikel 11.7 lid 1, lid 2 en lid 3 Telecommunicatiewet.

bestaat, zich op de inhoud van de boodschap: wordt waargemaakt wat wordt beloofd en wordt deugdelijke informatie verschaft? OPTA richt zich op de ongewenste verzending op zich. Het CBP kijkt onder andere naar de omgang met persoonsgegevens.

Als onderzoekers komen wij tot de conclusie dat OPTA bijdraagt aan het terugdringen van spam van Nederlandse bodem. Hiermee vervult OPTA een pioniersrol, die internationaal gewaardeerd wordt.

### **2.2.2 Zorgplicht internetveiligheid van ISP's**

OPTA verlegt een deel van de aandacht van repressie naar preventie. In dat verband en als uiting van de preventieve werkzaamheden is de zorgplicht van Internet Service Providers (ISP's) ingevoerd. Blijkens artikel 11.3 van de Telecommunicatiewet houdt de zorgplicht in dat ISP's verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van hun netwerken en diensten voor consumenten. OPTA heeft in de afgelopen periode veel aandacht besteed aan het handhaven en aanscherpen van de zorgplicht.

Het project zorgplicht is tweeënhalf jaar geleden gestart. Aanleiding was een onderzoek dat het bureau Stratix in opdracht van OPTA uitvoerde naar de problemen die OPTA zou kunnen aanpakken en de mogelijke oplossingsrichtingen. Uitkomst van het onderzoek was dat er een aantal grote problemen en oplossingen bestonden. OPTA heeft ingezet op drie specifieke ontwikkelsporen van de zorgplicht, te weten: het invoeren van een minimumniveau door het opstellen van beleidsregels, voorlichting van ISP's aan hun klanten en de aanpak van zombiecomputers (misbruik door computers op afstand). Ten aanzien van internetveiligheid is OPTA er in geslaagd om naast repressie ook preventie als geaccepteerd middel in te zetten. Er is een convenant waarmee 14 van de grootste ISP's verklaren zich vrijwillig in te zetten voor de aanpak van de zogenaamde zombiecomputers. OPTA ervaart dat het besef van marktpartijen van de eigen verantwoordelijkheid is toegenomen. Niet alle ontwikkelingen die OPTA is gestart zijn daadwerkelijk tot uitvoering gekomen. Het minimumniveau van de zorgplicht en het, aanvankelijk door de markt geïntroduceerde, keurmerk heeft OPTA niet ingevoerd omdat hiervoor in de markt te weinig draagvlak bestond.

Als onderzoekers constateren wij dat OPTA een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van een convenant tussen ISP's over internetveiligheid. Of dit convenant de gewenste effecten heeft, kan op dit moment nog niet beoordeeld worden.

### **2.2.3 Telemarketing**

Telemarketing activiteiten zijn voor veel consumenten een doorn in het oog. In 2005 heeft OPTA de taak gekregen toezicht te houden op telemarketingactiviteiten. Daarmee heeft OPTA niet direct een begin gemaakt. De omvang van het probleem was op dat moment niet duidelijk en OPTA zelf kreeg weinig signalen die reden zouden kunnen zijn tot actie. Een onderzoek van de Consumentenbond,

waarbij de Consumentenbond in één week 6000 klachten verzamelde over telemarketing, was aanleiding voor concrete actie van OPTA. Dit aantal klachten benadrukte immers de noodzaak van een aanpak. OPTA is zich sinds eind 2006 met kwesties rondom telemarketing gaan bezighouden. In overleg met de brancheverenigingen is toen de norm in de wet duidelijker gemaakt. Er is overeengekomen dat telemarketingbedrijven consumenten zelf actief de optie moeten bieden niet meer gebeld te worden. Daarop heeft OPTA ook handhavingsbeleid ontwikkeld.

OPTA is niet de enige die zich bezig houdt met de activiteiten van telemarketingbedrijven. Inmiddels bestaat er bij de Stichting Infilter (een initiatief van de markt) een register van consumenten die hebben aangegeven niet meer door telemarketing te willen worden benaderd. OPTA en CBP werken ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid nauw samen. In de aanpak van telemarketing werkt OPTA verder samen met de Consumentenautoriteit. Bij telemarketing richt de Consumentenautoriteit zich op de inhoud van de boodschap, terwijl OPTA zich concentreert op het ongewenst bellen op zich. OPTA heeft vooral daar een rol waar gebruikers al hebben aangegeven niet meer gebeld te willen worden.

Concreet heeft OPTA in januari 2007 een waarschuwing wegens vermoedelijke overtreding aan een bedrijf gezonden. In maart 2009 is een waarschuwing uitgedeeld aan een bedrijf wegens overtreding van de regels voor telemarketing. Het betreffende bedrijf bood consumenten niet de mogelijkheid om aan te geven dat zij niet meer wilden worden gebeld. Inmiddels is hier overigens een belangrijke wijziging in het wettelijke kader doorgevoerd. Per 1 oktober 2009 is er een wettelijk verplicht 'bel-me-niet register', OPTA zal deze verplichting gaan handhaven.

Als onderzoekers constateren wij dat OPTA serieus aandacht geeft aan telemarketing en de regels ook handhaaft.

#### **2.2.4 NummERMISbruik**

OPTA heeft de taak om correct gebruik van nummers te handhaven. Verkeerd gebruik van nummers is immers schadelijk voor concurrentie en het belang van consumenten. Recent heeft OPTA nieuwe taken gekregen voor het tegengaan van misbruik van informatienummers. Aanleiding voor de toegenomen nadruk op de aanpak van misbruik van informatienummers zijn de klachten van consumenten dat zij veel geld kwijt zijn aan naar hun mening dure informatienummers. Veel consumenten vinden dat zij te lang in wachtrijen zijn gezet in verhouding tot de dienstverlening die zij vervolgens van bedrijven krijgen. Ook misbruik van informatienummers is een thema waar OPTA niet als enige aan werkt. Samen met het Ministerie van Economische Zaken wordt al enkele jaren gewerkt aan een pakket maatregelen dat gefaseerd is ingevoerd.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sinds 1 juli 2008 is strengere regelgeving van kracht rond 0900 nummers ter bescherming van de consument. Sinds 1 oktober 2008 is een maximumbedrag per gesprek verplicht bij 0900 nummers met een

Inmiddels zijn er al op verschillende punten resultaat behaald. Zo heeft OPTA een loket ingericht waar mensen terecht kunnen met signalen van nummermisbruik. Er bestaan specifieke klachtenformulieren voor het afgeven van signalen op die terreinen die prioritair zijn. OPTA heeft geregeld dat elk kwartaal een rapport wordt opgemaakt met de belangrijkste signalen en bekijkt per kwartaal of de signalen aanleiding zijn voor het ondernemen van actie. Ook zijn er normen gesteld voor het aanvragen van nummers. Bij misbruik van informatienummers hanteert OPTA een strengere controle wanneer nieuwe nummers worden aangevraagd. Dit gebeurt door middel van integriteitonderzoek. Als OPTA twijfels heeft kan het bureau Bibob inschakelen. Bibob doet bij een vermoeden van misbruik een nader onderzoek.

Als het gaat om het misbruik van nummers is veel bereikt op het gebied van transparantie van verkeerskosten, met name bij prepaid bellen. Zo wordt er dankzij handhaving door OPTA nu een melding gemaakt aan de consument als een bedrijf met een integraal tarief werkt (dat anders en doorgaans hoger is dan het tarief per minuut) en zijn de hoge tarieven voor prepaid bellen naar 0900 nummers door een aantal mobiele aanbieders sterk verlaagd.

Vanaf het moment dat OPTA bevoegdheden heeft gekregen om maatregelen te nemen op het gebied van nummermisbruik heeft het een analyse gemaakt van de verschillende mogelijkheden om handhavend op te treden. Dit heeft geresulteerd in een mix van instrumenten, te weten:

- *Uitgebreide voorlichting*: gesprekken met Stichting FIST (Forum Interconnectie en Speciale Toegang), brieven, uitleg op de website, telefonische helpdesk, overleg brancheorganisaties, veel overleg voormalige stichting OCI (Onafhankelijke Commissie Informatienummers), geschillencommissie en dergelijke;
- *Actief toezicht en handhaving*: OPTA kiest voor actieve controles, omdat uit de analyse bleek dat de kans op spontane naleving in veel gevallen niet hoog zou zijn;
- *Reactief toezicht en handhaving in bepaalde gevallen*: OPTA treedt ook op naar aanleiding van klachten en signalen dat er iets mis is in de markt.

Verder heeft OPTA op basis van de nieuwe bevoegdheden drie keer een nummer uit de lucht gehaald wegens misbruik en in één van die gevallen ook de betaalstroom terug laten draaien zodat consumenten die hebben gebeld hun geld terugkrijgen.<sup>20</sup>

---

tarief boven de 15 ct p/m. Sinds 15 oktober heeft OPTA extra bevoegdheden om op te treden tegen misbruik met betaalde informatienummers. Per 1 juli 2009 is de verplichting voor exploitanten van betaalnummers om zich aan te sluiten bij een erkende geschillencommissie in werking getreden.

<sup>20</sup> Zie ook de OPTA persberichten: Consumenten krijgen geld terug na misbruik van 0900-nummers (maart 2009) en OPTA laat 0900-nummer afsluiten wegens vermoedens misbruik (december 2008).

Marktpartijen zijn vooralsnog minder gelukkig met de inzet van OPTA en het Ministerie van Economische Zaken. Hier bestaat vooral kritiek op het maximale tarief per gesprek voor informatienummers dat door het departement is vastgesteld en op de manier waarop OPTA hier handhavend optreedt. Zij zijn van mening dat de regelgeving te weinig ruimte laat voor differentiatie waardoor de keuzemogelijkheden voor de consument worden beperkt. Dit echter is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. OPTA wordt vooral verweten dat er te weinig tijd beschikbaar is gesteld voor marktpartijen om aan de nieuwe regelgeving te gaan voldoen. OPTA moet, net als bij andere besluiten ook bij zaken omtrent informatienummers de argumenten van marktpartijen in de overweging betrekken en verantwoorden hoe daarmee is omgegaan. Dit is een transparant proces dat toetsbaar is bij de rechter.

Als onderzoekers constateren wij dat OPTA maatregelen heeft genomen inzake het tegengaan van nummERMISbruik. Daarnaast heeft OPTA een duidelijk mix van instrumenten opgezet, die niet alleen bestaat uit handhavend optreden, maar ook een voorlichtingscomponent kent.

### **2.3 Post**

Niet alleen volgens de Telecommunicatiewet heeft OPTA taken. Ook de Postwet schrijft OPTA taken toe.<sup>21</sup>

De postmarkt heeft zich in de afgelopen periode gekenmerkt door een gedeeltelijke liberalisering. Tot 1 januari 2006 had TNT een monopolie op het bezorgen van brieven tot 100 gram. Met ingang van die datum gold dit monopolie nog uitsluitend voor brieven met een gewicht tot 50 gram. Per 1 april 2009 is de postmarkt volledig geliberaliseerd. In de oude Postwet was OPTA voornamelijk toezichthouder op de verlener van de universele dienst die een monopolie op brieven tot een bepaald gewicht had.

---

<sup>21</sup> Onder de oude Postwet hield OPTA toezicht op het Barp en de Postwet. Concrete voorbeelden zijn hier de Universele Dienstverlening (UD), tariefswijzigingen UD, het post vestigingenbeleid, de concessierapportages, het briefgeheim en de kwaliteit van de UD. Dit is in wezen niet veranderd met de komst van de nieuwe Postwet. Met de nieuwe Postwet houdt OPTA nog steeds toezicht op de kwaliteit van de UD (bijvoorbeeld 95% standaard overnight service), rapportages over aantal dienstverleningspunten, spreiding van dienstverleningspunten, financiële verantwoording over de UD, het briefgeheim (bij alle postvervoerbedrijven), UD tariefsveranderingen, zesdaagse bezorging, et cetera. In de nieuwe Postwet heeft OPTA nog meer taken gekregen: rapportage aan het Ministerie van Economische Zaken over de Postmarkt (art. 33), geschilbeslechting (tussen postvervoerbedrijven), arbeidsvoorwaarden (art.8), toegang tot het netwerk, postcodesysteem, retourpost, postbussen, eventuele financiering van de UD (netto kosten), registratie van postvervoerbedrijven en dergelijke.

In de loop van de evaluatieperiode hebben verschillende misvattingen omtrent de bevoegdheden van OPTA in de postsector bestaan. De prijsverhoging van de Kerst- en de gewone postzegel demonstreert deze misvattingen. TNT heeft binnen het kader van de geldende regelgeving het recht om binnen bepaalde marges de prijzen van postzegels te verhogen. Op de correcte uitvoering hiervan houdt OPTA toezicht. De betreffende prijsstijging bleef binnen de marges, waarmee er voor OPTA geen mogelijkheid was om op te treden. Verschillende partijen hebben zich desondanks afgevraagd hoe OPTA die prijsverhoging ooit heeft kunnen 'goedkeuren'. Van goedkeuren is in formele zin echter geen sprake. Het was een toets of de tariefwijzigingen binnen het daartoe vastgestelde tariefbeheersingssysteem bleven.

In de afgelopen periode heeft OPTA, dat met een relatief klein team op het domein post werkt, veel tijd besteed aan het meedenken met en het uitbrengen van uitvoeringstoetsen op de door het Ministerie van Economische Zaken voorgestelde wetgeving. Daarnaast heeft de verandering van de monopoliepositie in 2006 gezorgd voor wat ook wel grensconflicten genoemd zouden kunnen worden. Met de nieuwe definitie van het monopolie moest voor specifieke gevallen opnieuw worden bepaald wat wel en niet onder het monopolie viel. Ook hierin heeft OPTA een rol gespeeld. Een voorbeeld hiervan zijn de poststukken van de Belastingdienst. Worden deze poststukken aangemerkt als brieven van minder dan 50 gram dan vallen ze onder het monopolie. Worden ze echter aangemerkt als drukwerk dan vallen ze binnen de vrije markt. En zo heeft OPTA zich vaker uitgesproken over wat nu precies brieven zijn en wat juist drukwerk is. Maar ook met andere thema's die bij de uitvoering van het toezicht op de UD behoren heeft OPTA zich beziggehouden, zoals de verdeling en positionering van brievenbussen in het land.

Marktpartijen erkennen dat OPTA in de afgelopen periode nauwelijks over bevoegdheden beschikte om op te kunnen treden in de hele postmarkt (maar alleen toezicht hield op de verlener van de universele dienst). De activiteiten van 'Netwerk VSP Geadresseerd', een dochter van de inmiddels ex monopolist, worden in de markt door sommige partijen als oneigenlijke concurrentie ervaren, zo is uit onze gesprekken naar voren gekomen. OPTA heeft niet de bevoegdheden gehad om hier op te treden. De bevoegdheden ten aanzien van eerlijke mededinging in de postsector berusten bij de NMa. De kwestie is dan ook in behandeling bij de NMa.<sup>22</sup> Marktpartijen vonden OPTA weinig alert omdat zij de activiteiten van het Netwerk VSP aanvankelijk niet had opgenomen in de marktanalyse. Zij heeft dit gedaan na opmerkingen van marktpartijen, zo blijkt uit onze gesprekken.

In de postmarkt vindt de communicatie tussen marktpartijen en OPTA veelal formeel, schriftelijk plaats en is er relatief weinig mondeling overleg op werkniveau. Dat betreuren marktpartijen. Een goede dialoog tussen OPTA en marktpartijen kan er volgens marktpartijen bovendien aan bijdragen

---

<sup>22</sup> Dit is overigens niet uitzonderlijk. De Mededingingswet geldt in vele sectoren, waaronder de Postsector en is in de regel ex post en niet ex ante van aard (behalve bij fusies).

dat OPTA haar kennis over de sector verbetert en op die manier beter kan werken aan een toekomstgerichte, strategische visie.

Als onderzoekers constateren wij dat OPTA verschillende activiteiten heeft uitgevoerd die passen binnen de toezichtrol die OPTA in de postsector heeft. Dat was tot voor kort in feite beperkt tot het toezicht op de verlener van de universele dienst, omdat de vorige Postwet alleen betrekking had op de universele dienst. In de nieuwe Postwet strekt het toezicht zich uit op de hele postsector.

## **2.4 Toezichtstrategie**

### **2.4.1 High trust**

Aan de effecten die OPTA met haar werk teweegbrengt, ligt een manier van toezicht houden ten grondslag: de toezichtstrategie van OPTA. Daarin is voor OPTA 'high trust' al langer een belangrijk criterium dan in het kabinetsbeleid. High trust is een toezichtstijl die uitgaat van vertrouwen in de primaire eigen verantwoordelijkheid van een ondertoezichtgestelde om wet- en regelgeving na te leven. Risicoanalyses staan bij de handhaving centraal. Er wordt pas opgetreden als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld na klachten of tips of eigen onderzoek. Als wordt opgetreden, dan wordt zo nodig zelfs harder opgetreden omdat het vertrouwen is beschaamd. Immers, de effectiviteit van het toezicht blijft voorop staan. In het kader van high trust legt OPTA een extra nadruk op preventie. Compliance programma's zijn ook onderdeel van dit beleid.

In de loop van de afgelopen periode heeft het kabinet bovendien het standpunt ingenomen dat toezicht (ook van andere toezichthouders dan OPTA) gebaseerd dient te zijn op wederzijds vertrouwen. Voor OPTA betekent dit dat er (meer nog dan voorheen) is ingezet op het toegroeien naar een vertrouwensrelatie met marktpartijen en veel is geïnvesteerd in de relatie met de onder toezicht gestelde marktpartijen. OPTA streeft ernaar proportioneel te handelen, gegeven de omstandigheden. Het Ministerie van Economische Zaken en OPTA werken op dit moment aan het herzien van de boetebeleidsregels om deze aan te laten sluiten bij het principe van high trust en de manier waarop dit wordt ingevuld, zo blijkt uit onze gesprekken.

Waar het gaat om het wegnemen van belemmeringen voor concurrentie in markten (c.q. concurrentiebevordering) is het principe van high trust eenvoudig toe te passen voor OPTA. Hier is immers het aantal partijen waarop toezicht gehouden dient te worden overzichtelijk. Waar het gaat om de bescherming van consumentenbelangen gaat het om grote groepen onder toezicht gestelde partijen en is het soms nodig om van het principe van high trust uit te breiden met steekproeven om risicogeoriënteerd toezicht te kunnen houden.

OPTA heeft veel tijd gestoken in de professionalisering van haar handhaving door bijvoorbeeld in 2004 een eigen afwegingskader te ontwikkelen en later het gebruik van de methodiek Programmatisch Handhaven te implementeren in het toezicht. Met het ontwikkelen van een eigen afwegingskader en gebruik van de methodiek van Programmatisch Handhaven worden door middel



van risico- en urgentieanalyses de prioriteiten marktbreed gesteld. Hiernaast wordt bij het inzetten van een bepaalde interventiestrategie meer en meer uitgegaan van de naleving- en overtredingsmotieven van een onderhavige partij.

Onderstaande tabel laat zien dat OPTA in de loop van deze periode meer lasten onder dwangsom heeft opgelegd. Dit zou erop kunnen duiden dat OPTA de prioriteit die bij handhaving is gelegd ook in de praktijk heeft weten door te voeren. Het aantal opgelegde boetes fluctueert per jaar, maar lijkt geen bijzondere trendontwikkeling te vertonen.

**Afbeelding 4: handhaving en toezicht**

| <b>Handhaving &amp;toezicht</b> | <b>2008</b> | <b>2007</b> | <b>2006</b> | <b>2005</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aantal opgelegde boetes         | 9           | 7           | 2           | 8           |
| Lasten onder dwangsom           | 7           | 10          | 5           | 2           |

De opvattingen van marktpartijen omtrent de toepassing van het principe 'high trust' verschillen waar het gaat om concurrentiebevordering en de bescherming van consumentenbelangen. Bij concurrentiebevordering in zowel de telecommarkten als de postmarkt zijn er marktpartijen die van mening zijn dat OPTA zich juist te weinig aan het principe van high trust houdt en zich meer zou moeten gedragen als een toezichthouder op afstand, die alleen optreedt als er overtredingen zijn. Gelijktijdig zijn er marktpartijen die van mening zijn dat OPTA juist veel minder volgens dit principe van high trust zou moeten werken, omdat het naar hun mening nauwelijks een bijdrage levert aan concurrentiebevordering. Zo zijn sommige marktpartijen van mening dat het principe van high trust in de praktijk nog niet leidt tot hogere boetes in geval van overtreding. Als het gaat om de bescherming van consumentenbelangen zijn veel marktpartijen van mening dat OPTA juist nog meer vanuit het principe van high trust zou moeten werken en minder op de stoel van marktpartijen zou moeten gaan zitten. Zij vinden dat het strakke regelen van de consumentenbelangen een inbreuk is op een vrije concurrentie.

De hiervoor geschetste spanning omtrent high trust, waarin OPTA het naar de mening van marktpartijen eigenlijk nooit goed kan doen, is ook zichtbaar rondom het compliance handvest dat OPTA met KPN overeen is gekomen. Sommige marktpartijen betwijfelen de werking van het handvest en beweren dat KPN 'gewoon doorgaat met overtreden'. KPN dient het handvest toe te passen en OPTA heeft aangegeven extra streng op te treden (bijvoorbeeld door het opleggen van hogere boetes) als activiteiten van KPN in de praktijk vooral 'windowdressing' blijken te zijn. Op dit moment is het te vroeg om een uitspraak te doen over de effecten van het compliance handvest, omdat het pas in april 2008, een krap jaar voordat dit evaluatieonderzoek van start ging, in werking trad.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat waar het gaat om de toepassing van high trust OPTA handelt in overeenstemming met het kabinetsbeleid. In de inleiding hebben we al aangegeven dat de keuze voor high trust ook vraagt dat er aandacht bestaat voor de kans dat de toezichthouder te goed van vertrouwen zal zijn. OPTA heeft verschillende mechanismen in het leven geroepen om hier rekening mee te houden. We noemen er daarvan enkele. Ten eerste is er in het gesprek tussen OPTA en het Ministerie van Economische Zaken aandacht voor de vraag hoe om te gaan met deze spanning. Dat is belangrijk omdat OPTA op deze manier wordt uitgedaagd zich scherp met het vraagstuk te blijven bezighouden. Ten tweede gaat high trust (zeker bij een compliance handvest) met de mogelijkheid voor OPTA gepaard om strenger (dus met hogere boetes) op te treden als toch sprake blijkt van overtredingen. Sommige marktpartijen zijn van mening dat dit in de praktijk nog niet gebeurt. Ten derde vertrouwt OPTA niet uitsluitend op de meldingen van overtredingen door marktpartijen zelf. De toezichthouder doet zelf ook regelmatig onderzoek wanneer deze daartoe aanleiding ziet en maakt gebruik van de checks and balances in de markt. Dit laatste houdt in dat marktpartijen elkaar ook aanspreken op bijvoorbeeld concurrentiebeperkend gedrag en dit melden aan OPTA wanneer zij dit nodig achten.

#### **2.4.2 Administratieve lasten**

OPTA heeft in de afgelopen periode op verschillende momenten expliciet aandacht besteed aan de vermindering van administratieve lasten. Daarvoor zijn verschillende indicaties. In het kader van de eerste ronde marktanalyses (2004/2005) heeft OPTA voor de analyses de marktpartijen uitgebreid bevraagd aan de hand van vragenlijsten. De omvang van deze vragenlijsten was een punt waar OPTA toen de nodige kritiek op heeft gekregen. De opgedane kennis en ervaring heeft OPTA in de tweede ronde kunnen toepassen, waarmee een belangrijke efficiëntieverbetering is gerealiseerd. Zo heeft OPTA vanaf 2006 door de introductie van de structurele marktmonitor vier keer per jaar informatie verzameld om de administratieve lasten bij de marktpartijen te verlagen door informatieverzoeken te doseren. Bovendien werkt OPTA samen met de NMa waar het gaat om gegevensverzameling. Zo hoeven gegevens niet twee keer door marktpartijen te worden verstrekt, wat een beperking van administratieve lasten betekent.

In de vorige evaluatieperiode moesten marktpartijen de door hun geporteerde nummers bij OPTA aanleveren (voor het register). Aangezien alle porteringen technisch door de Vereniging COIN<sup>23</sup> worden uitgevoerd, kon door een koppeling tussen OPTA en COIN deze informatie ook worden verkregen. Deze koppeling is doorgevoerd. Hierdoor zijn de administratieve lasten verminderd. Ook als het gaat om het aanvragen van nieuwe nummers zijn lastenverlichtingen doorgevoerd. Tegenwoordig is het ook mogelijk om elektronisch nummers aan te vragen middels DigiD. Dit betekent een vermindering van de administratieve lasten en een verhoging van de klantgerichtheid.

---

<sup>23</sup> COmmunications INfrastructure, een gezamenlijk datacommunicatienetwerk tussen telecomaandbieders.

Marktpartijen staan kritisch tegenover de administratieve lasten die zij vanuit OPTA ervaren. Ten eerste vinden zij het niet altijd duidelijk waarom OPTA bepaalde informatie hebben wil. Daardoor ervaren zij de lasten als disproportioneel. Overleg in een vroeg stadium kan naar hun mening een verbetering betekenen. Ten tweede constateren zij een disbalans tussen wat OPTA vraagt aan informatie en wat de markt daarvoor terugkrijgt aan verbeterde concurrentieverhoudingen. Zij menen dat de marktanalyses veel tijd kosten, maar ze vragen zich af of ze wel genoeg bijdragen aan (de verbetering van) het concurrentieverhoudingen. Voorts wordt er te weinig gedaan aan de mogelijkheid van het combineren van IT-systemen van de marktpartijen en die van OPTA. Alle marktpartijen zijn van mening dat het zelf melden van overtredingen behoorlijke administratieve lasten met zich meebrengt. Dat is overigens begrijpelijk. OPTA zal immers na een dergelijke melding de benodigde informatie moeten verzamelen (c.q. opvragen) bij de betreffende marktpartij. In algemene zin kan omtrent de administratieve lasten worden gesteld dat bij het vergaren van informatie wordt getracht juist die informatie bij marktpartijen op te vragen die nodig is om een goed beeld van de situatie te krijgen (niet meer, maar ook zeker niet minder) om zo de administratieve lasten te beperken. Indien op enig moment niet of niet geheel duidelijk mocht zijn welke informatie precies benodigd is voor het benodigde feitencomplex wordt hierover zoveel mogelijk voorafgaand overleg gevoerd met de partij die de informatie dient te verstrekken. Bij een grote marktpartij als KPN kan zelfs deze aanpak nog leiden tot het vragen van een aanzienlijke hoeveelheid informatie. Maar dit hangt nu eenmaal samen met de bijzondere positie die KPN in deze markt heeft.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat OPTA zich inspant om de administratieve lasten voor marktpartijen te beperken. Daarvoor zien wij in de activiteiten van OPTA voldoende aanwijzingen, die we ook hiervoor uiteen hebben gezet. Dat is een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd kan het altijd nóg beter en zullen de inspanningen daarop gericht moeten blijven. Marktpartijen zouden graag eerder willen weten waarvoor bepaalde informatieverzameling noodzakelijk is. Gezien haar taken blijft het voor OPTA steeds een afweging wanneer dit wel en niet te doen.

#### **2.4.3 Responsiviteit en procesrationaliteit**

OPTA onderneemt verschillende activiteiten om de eigen responsiviteit zo groot als mogelijk te maken. Prenotificatie gesprekken met de Europese Commissie, consultatiefase, vragenlijsten, hoorzittingen, bilateraal contact met de markt, het zijn allemaal voorbeelden van dergelijke activiteiten. Daarin overigens heeft OPTA in de afgelopen periode een ontwikkeling doorgemaakt. Zo is de totstandkoming van de marktanalyse van 2008 meer interactief gebeurd dan dat in 2004/2005 het geval was. Er heeft in 2008 meer contact en uitwisseling plaats gehad tussen OPTA en marktpartijen. Zo is er in deze tweede ronde marktanalyses veel nadrukkelijker met de markt gecommuniceerd over OPTA's planning van de analyses en over de aard en timing van de betrokkenheid van marktpartijen daarin.

OPTA besteedt naar eigen zeggen veel tijd aan de communicatie met marktpartijen. Zo krijgen marktpartijen ook een terugkoppeling als er niets aan de hand is of als er geen sanctie wordt

opgelegd voor een overtreding, want ook dat is een besluit. Het optreden van OPTA in de kwesties rondom internetveiligheid waarin marktpartijen een convenant hebben opgesteld en OPTA ook gepoogd heeft om aanvankelijk nog wel het door marktpartijen gewenste keurmerk te realiseren, getuigt van responsiviteit. Het keurmerk is er uiteindelijk niet gekomen, omdat marktpartijen er uiteindelijk toch te weinig draagvlak voor hebben gemobiliseerd.

Belangrijk is hier ook de reactietijd op binnengekomen signalen. Consuwijzer speelt hierin een belangrijke rol. Dit biedt consumenten een loket waar zij met klachten terecht kunnen. OPTA heeft de reactietijd gestandaardiseerd en besteedt zo steeds periodiek aandacht aan signalen. Elk kwartaal wordt bekeken of de binnengekomen signalen aanleiding zijn om actie te ondernemen. Ook reageert OPTA op signalen van buiten. Zo is OPTA naar aanleiding van onderzoek van de Consumentenbond in actie gekomen tegen telemarketing.

Marktpartijen staan kritischer tegenover de responsiviteit van OPTA. Aan de ene kant zijn zij van mening dat OPTA toegankelijker is geworden en meer bereid tot discussie, waardoor er sneller een “gedragen” oplossing komt. Tegelijkertijd zijn marktpartijen in de telecommunicatiemarkt van mening dat OPTA bepaalde besluiten neemt zonder dat marktpartijen daarbij voldoende worden geraadpleegd. Uit onze gesprekken blijkt dat het naar hun mening vaak voorkomt dat input overwegend is bepaald door de incumbent (bijvoorbeeld bij tariefbepalingen). OPTA inventariseert volgens hen te weinig de proportionaliteit en impact van besluiten op deze marktpartijen. Volgens marktpartijen is er ook te weinig debat over besluiten. Volgens hen zou OPTA hun kennis beter kunnen gebruiken. Door dit gebrek aan dialoog ontstaat er veel onbegrip bij marktpartijen. Het is niet duidelijk wat er van hen wordt verwacht en de respons op door marktpartijen ingebrachte argumenten is soms niet aanwezig of te summier (c.q. algemeen van aard) en kan beter worden toegelicht in direct overleg dan per brief.

Bovendien hebben sommige marktpartijen het gevoel dat de inhoud van conceptbesluiten met het aandragen van nieuwe argumenten nauwelijks meer te beïnvloeden is.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat OPTA zich inspant om de mening van marktpartijen te leren kennen. Daartoe zijn verschillende arrangementen, zoals de eerder genoemde vragenlijsten in het kader van de marktanalyses, in het leven geroepen. Wij constateren ook dat marktpartijen menen dat verbetering mogelijk is. Marktpartijen vinden dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de inbreng die zij leveren. Verder constateren wij als onderzoekers dat OPTA zich rekenschap geeft van het belang van signalen van buiten zoals die onder andere binnenkomen via Consuwijzer, daarop reageert en periodiek een afweging maakt omtrent de noodzaak naar aanleiding van signalen op te treden.

#### **2.4.4 Transparantie, expliciteit en consistentie, voorspelbaarheid**

OPTA besteedt aandacht aan het vergroten van de transparantie van de eigen werkzaamheden. Transparantie en explicitering zijn nodig om besluiten van OPTA navolgbaar, logisch en

verifieerbaar te maken. Daarnaast dient er transparantie te zijn in het proces, in de betekenis van voorspelbaarheid. Dat is niet in alle gevallen even goed mogelijk aangezien OPTA regelmatig werkt met bedrijfsgevoelige informatie. Ons onderzoek laat zien dat OPTA zich bewust is van het belang van transparantie. In verschillende jaarverslagen en visiedocumenten geeft het college aan dat transparantie een belangrijk thema is.

Een sprekend voorbeeld uit de praktijk dat dit belang demonstreert, is de beslissing in het kader van Wholesale Price Cap om alle correspondentie tussen OPTA en KPN (zoals vragenbrieven en herberekeningverzoeken) geschoond van bedrijfsvertrouwelijke informatie en zo snel mogelijk (binnen enkele dagen) ook aan de leden van de Industry Group ter beschikking te stellen. Dit is door betrokkenen ervaren als een belangrijke verbetering in de transparantie van het proces.

Transparantie blijft een thema waaraan ook in de toekomst nog de nodige tijd zal worden besteed, zo is ons duidelijk geworden in de gesprekken die wij hebben gevoerd. Al is het voor OPTA ingewikkeld te bepalen hoe en waar nog meer transparantie geboden kan worden. Marktanalyses bijvoorbeeld zijn al een vrij openbaar proces. Het besluit van OPTA dient te worden genomen op basis van de in de Awb gedefinieerde openbare voorbereidingsprocedure en OPTA is gehouden om haar besluiten voldoende te motiveren en haar argumentatie inzichtelijk te maken. Het besluit wordt (zonder bedrijfsvertrouwelijke informatie) integraal openbaar gemaakt. Ook de integrale versie van de input van marktpartijen staat op de website en de vragenbrief van de Europese Commissie wordt daar aan toegevoegd.

Op sommige punten zouden marktpartijen graag meer transparantie zien. Daarbij doen zich in de praktijk ook verschillen van mening voor tussen OPTA en marktpartijen. Zo is er de kwestie of OPTA de cijfers van de structurele marktmonitor meer dan nu de praktijk is aan de markt inzichtelijk zou moeten maken (inzicht bieden in de verzamelde informatie). OPTA is hier van mening dat deze informatie niet individueel herleidbaar hoeft te zijn en vanuit het principe van bedrijfsvertrouwelijkheid van meer gedetailleerde informatie ook niet kan zijn.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat OPTA transparant opereert. Wij zijn van mening dat OPTA een weloverwogen keuze maakt door individuele inbreng bij marktmonitors niet openbaar beschikbaar te maken. Het voorbeeld van de Wholesale Price Cap demonstreert de inspanningen van OPTA om waar mogelijk nog transparanter te gaan werken.

#### **2.4.5 Zorgvuldigheid en tijdigheid**

Uit de gesprekken die wij met zowel medewerkers van OPTA als marktpartijen hebben gevoerd blijkt dat OPTA zorgvuldig handelt. Een enkele keer heeft zich een incident voorgedaan waarbij een brief met vertrouwelijke informatie aan de verkeerde partij is gestuurd of gevoelige informatie per abuis op de website terecht is gekomen.

Het halen van wettelijke termijnen is één van de prioriteiten van OPTA. Over het algemeen worden termijnen gehaald (zo werd in 2007 97% van de bezwaren binnen de wettelijke termijn afgehandeld). In een minimum van de gevallen wordt de termijn overschreden. Soms wordt de termijn bijvoorbeeld per abuis te ruim berekend. In andere gevallen zijn bijvoorbeeld eerst nog meer gegevens nodig vanuit marktpartijen. Wanneer OPTA voor het halen van termijnen afhankelijk is van de medewerking van andere partijen kan de toezichthouder voor eventuele vertragingen niet als enige verantwoordelijk zijn. Als het daarbij om marktpartijen gaat, overlegt OPTA met deze partij om te bezien of deze kan instemmen met een langer besluitvormingsproces.

Als het om de verschillende markten gaat, kan onder tijdigheid bijvoorbeeld ook het tijdig opleveren van marktanalyses en geschilbesluiten en het spoedig afhandelen van registraties worden gerekend. Anders dan voor bezwaren en boetebesluiten gelden voor registraties geen wettelijke termijnen. Op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken verzamelt OPTA de gegevens omtrent doorlooptijden van registraties in 2009. Streven van OPTA is het overigens om registraties steeds per ommekeer af te handelen, tenzij er nadere vragen zijn. Wat betreft de marktanalyses geldt dat de tweede ronde marktanalyses is afgerond op 19 december 2008 en dus binnen de wettelijke termijn van drie jaar na de eerste ronde, die in december 2005 was afgerond.

Ten aanzien van tijdigheid zijn marktpartijen van mening dat zij zelf vaak onder tijdsdruk veel informatie moeten opleveren aan OPTA, terwijl de toezichthouder naar hun mening veel tijd krijgt om daarop te reageren.

Als onderzoekers constateren wij dat OPTA in het algemeen zorgvuldig handelt, afgezien van enkele incidenten. Waar het gaat om de tijdigheid constateren wij dat de wettelijke termijnen van bezwaren bijna altijd worden gehaald en dat gegevens om uitspraken te kunnen doen omtrent doorlooptijden van taken die niet aan wettelijke termijnen zijn verbonden alleen in dossiers terug te vinden zijn. Dossieronderzoek is door ons niet verricht. Marktpartijen zijn van mening dat OPTA veel tijd krijgt om te reageren, terwijl zij zelf vaak onder tijdsdruk informatie moeten aanleveren. Veel termijnen waaraan OPTA zich dient te houden, zijn echter wettelijk bepaald.

### **3. Bedrijfsvoering**

#### **3.1 Inleiding**

In de evaluatieopzet van de opdrachtgever (het Ministerie van Economische Zaken) was reeds aangegeven dat in deze evaluatie van de bedrijfsvoering onderzoek verricht diende te worden naar de volgende drie onderdelen: informatievoorziening, HRM beleid en financieel beleid & control. In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen weer ten aanzien van deze thema's.

OPTA is in de evaluatieperiode twee maal gereorganiseerd: in 2005 en in 2007. We beginnen dit hoofdstuk dan ook met een uiteenzetting van deze reorganisaties. Daarna worden de bevindingen ten aanzien van de drie hiervoor genoemde thema's weergegeven.

#### **3.2 Ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode**

##### **3.2.1 Ontwikkelingen in 2005**

Met de reorganisatie van 2005 heeft OPTA een nieuwe structuur en een nieuwe werkwijze geïntroduceerd. Ook is er veel aandacht besteed aan een verbetering van de organisatiecultuur. De bureaucratie is afgenomen: voorheen bestond er - enigszins gechargeerd - een cultuur waarin procedures, voorschriften en parafen domineerden.

De reorganisatie is een interactief proces geweest waarin ook de medewerkers hun stem hebben kunnen inbrengen tijdens de bijeenkomsten die omtrent de reorganisatie zijn georganiseerd. Een plaatsingscommissie heeft met individuele medewerkers gesproken. Uiteindelijk zijn alle medewerkers op vier na in de nieuwe organisatie terechtgekomen.

Als het gaat om de structuurveranderingen dan is relevant dat de OPTA-organisatie in 2005 werd ingedeeld naar de deelmarkten waar OPTA op dat moment toezicht op hield. De stafafdelingen Juridische Zaken en Strategie & Communicatie werden als zelfstandige stafafdelingen opgeheven. De juridische, strategische en communicatiefuncties werden ondergebracht in de nieuwe lijnafdelingen. Ook veranderde de werkwijze van het College. De voorzitter vervult zijn taak met inbegrip van integrale managementverantwoordelijkheden (als een CEO), waarin hij wordt bijgestaan door twee Collegeleden die als commissaris op non-executive basis functioneren en meer op afstand staan van de organisatie.

In 2005 is ook een verbeterslag gemaakt in de automatisering van processen, door de opzet van digitale dossiers. Daarop komen we later in dit hoofdstuk nog terug. Ook is het stelsel van competentie management vereenvoudigd, waarbij het aantal competenties voor medewerkers is verminderd van 24 naar 5 kerncompetenties en 4 functiespecifieke competenties. Ook is in 2005 veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van de kennis en vaardigheden van medewerkers door diverse interne cursussen en de oprichting van vaktechniekplatforms.

### **3.2.2 Ontwikkelingen in 2006**

Het jaar 2006 stond in het teken van het evalueren van de reorganisatie uit 2005 en het verder uitvoeren van de verbeterpunten uit de evaluatie van de eerste bestaansperiode van OPTA. Wat betreft deze verbeterpunten besteedde OPTA onder andere aandacht aan de aansluiting tussen de interne en de externe verantwoordingscyclus, de verbetering van de transparantie en verbetering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Zo heeft OPTA haar begroting- en verantwoordingsystematiek vereenvoudigd en heeft OPTA geïnvesteerd in het terugbrengen van indirecte kosten.

Het Ministerie van Economische Zaken stelt jaarlijks de vergoedingen vast voor producten en diensten van OPTA zoals toezicht en het uitgeven van (telefoon-)nummers. Vanaf 2006 is dat een nieuw vergoedingstelsel dat de kosten verdeelt naar rato van de omzet. Hiermee is de verdeling van kosten over de onder toezicht gestelde partijen rechtvaardiger en bovendien transparanter geworden. Op aanbeveling van de accountant zijn in 2006 verbeteringen aangebracht in de processen van de salarisadministratie en de koppeling hiervan met de boekhouding. Doelmatigheid en efficiëntie stonden in 2006 uitdrukkelijk op de agenda van OPTA, wat reden is geweest om zeer terughoudend om te gaan met het invullen van vacatures en besparingen door te voeren in de materiële kosten.

Er werd verder een impuls gegeven aan het personeelsbeleid, onder andere door de ontwikkeling richting meer e-HRM en door verschillende nieuwe personeelsinstrumenten (competentiemanagement, management development en beleid gericht op expertfuncties). Er is werk gemaakt van het terugdringen van het relatief hoge ziekteverzuim door veel aandacht te geven aan begeleiding van langdurig zieken, training van leidinggevenden, scherpe naleving van het geldende ziekteverzuimprotocol, de herintroductie van een Sociaal Medisch Team en voorlichting aan medewerkers.

### **3.2.3 Ontwikkelingen in 2007**

In 2007 heeft OPTA wederom een reorganisatie doorgevoerd, dit keer naar aanleiding van veranderingen in de markt, de besturingsvisie van het College en de wensen van medewerkers. Parallel speelde ook de bezuinigingstaakstelling die het regeerakkoord de rijksoverheid oplegde. Het doel van de reorganisatie was OPTA flexibeler en slagvaardiger te maken, samenwerking te stimuleren en organisatorische schotten op te heffen. Het aantal managers is als gevolg van deze reorganisatie bijna gehalveerd van 17 naar 9. De medewerkers kregen nieuwe algemeen geformuleerde functieomschrijvingen waardoor ze flexibeler op verschillende functies in de organisatie inzetbaar zijn.

In 2007 introduceert OPTA in haar personeelsbeleid een nieuw systeem van resultaatgericht competentie management, waarmee zowel de ontwikkeling op competenties als de realisatie van concrete resultaatafspraken wordt gestimuleerd. Er is een systeem van mentorschap opgezet en



intervisie wordt ondersteund. Ook is in 2007 een organisatiebreed opleidingsbeleid gemaakt, gericht op het verbreden en verdiepen van vaardigheden van nieuwe en bestaande medewerkers. Er is veel geïnvesteerd in de preventie en begeleiding van verzuimende medewerkers, onder andere door de ontwikkeling van een nieuw gezondheidsbeleid, een aangescherpt verzuimprotocol en het trainen van managers. Net als in 2006 was OPTA in 2007 terughoudend met het vervullen van vacatures.

### **3.2.4 Ontwikkelingen in 2008**

In 2008 ontwikkelde OPTA een nieuw integriteitsbeleid. De website [www.werkenbijopta.nl](http://www.werkenbijopta.nl) is gelanceerd en er is geïnvesteerd in de opvang van nieuwe collega's. Daartoe is OPTA gaan werken met 'inwerkcollega's', mentoren en de OPTA introductie cursus. De capaciteitstekorten zijn hierdoor weggewerkt, maar het terughoudende beleid voor het vervullen van vacatures bleef gehandhaafd.

Net als in voorgaande jaren had het terugdringen van het ziekteverzuim ook in 2008 prioriteit. De maatregelen uit 2007 zijn aangevuld met een centrale training 'omgaan met stress', een fittest en het aanbieden van de grieprik.

## **3.3 Bevindingen omtrent bedrijfsvoering**

### **3.3.1 Informatievoorziening**

Ten aanzien van de informatievoorziening zijn met OPTA gesprekken gevoerd over de archivering van documenten en de automatisering binnen de organisatie in het algemeen en van documenten in het bijzonder.

#### *Archivering*

OPTA beschikt over twee archiefmedewerkers. Om te voorkomen dat zich achterstanden in de archivering voordoen, zijn binnen de afdeling bedrijfsvoering afspraken gemaakt omtrent vervanging van de archiefmedewerkers in vakantieperiodes en bij ziekte. Op grond van de Archiefwet en naar aanleiding van een quick scan van de Erfgoedinspectie heeft OPTA in de afgelopen periode een procedurehandboek voor post- en archiefzaken opgesteld. Bovendien is een pilot gestart om de poststroom te digitaliseren. Onze gesprekspartners bij OPTA geven aan dat medewerkers tevreden zijn over het functioneren van het archief. Het digitale archiefsysteem zorgt mede voor goede toegankelijkheid. Doordat het fysieke archief geheel is bijgewerkt, zijn opgevraagde stukken ook snel beschikbaar.

Daarnaast heeft OPTA op grond van de quick scan van de Erfgoedinspectie met hulp van een externe deskundige een Documentair Structuurplan (DSP) opgesteld. Daarin is de ordening van de documenten en de structuur van het archief vastgelegd. Wanneer OPTA nieuwe taken krijgt toebedeeld, wordt ook het structuurplan aangepast. De aanbeveling van de Erfgoedinspectie een kwaliteitssysteem voor het documentenbeheer te ontwikkelen, heeft OPTA bewust naast zich

neergelegd. Dit zou naar de mening van OPTA voor een organisatie met haar omvang onnodige bureaucratie met zich meebrengen zonder dat daarmee ook echt de feitelijke toegankelijkheid en beschikbaarheid van archiefstukken wordt verbeterd.

#### *Automatisering*

De reorganisaties van de afgelopen periode zijn op de automatiseringsafdeling duidelijk merkbaar. Zo is de functie van hoofd automatisering na vertrek niet meer ingevuld. Een van de beide netwerkbeheerders is als coördinator aangewezen. Na het vertrek van de kennismanager zijn deze taken driekwart jaar waargenomen door de coördinator automatisering. Inmiddels is de functie van kennismanager weer ingevuld. Sommige systeembeheerders zijn flexibel inzetbaar geworden. Ze hebben ook kennis van zaken buiten hun eigen expertise. Hier is de flexibilisering, die een gevolg is van de reorganisaties, duidelijk merkbaar.

OPTA is een veeleisende organisatie als het om automatisering gaat. Om die reden is er voor calamiteiten een 'strippenkaart'-afspraken met externe partijen, die door OPTA kunnen worden ingeroepen voor ondersteuning. Van deze regeling is in de onderzoeksperiode een keer gebruik gemaakt. Bovendien is het hoofd van de afdeling met het College van OPTA een 'service level agreement' (SLA) overeengekomen. Daarin zijn afspraken gemaakt omtrent de kwaliteitsnormen (zoals responstijden bij incidenten) waaraan de automatiseringsafdeling dient te voldoen. Deze afspraken werken goed. Wanneer de afspraken uit de SLA niet worden gehaald, wordt dit aan het MT gemeld. Als onderzoekers hebben we de indruk dat de kwaliteit van de automatiseringsfunctie als gevolg van deze inbedding in voldoende mate onderwerp van gesprek en van kritische beschouwing is, en daarmee goed is geborgd.

OPTA participeert in het zogenaamde 'Hoofden ICT Overleg' (HICTO) van het Ministerie van Economische Zaken. Naast OPTA participeren daarin onder andere Senter Novem, NMa, CBS, CPB en het Agentschap Telecom. Binnen dit netwerk vindt kennisuitwisseling plaats en wordt bovendien aan gezamenlijke inkoop gedaan. OPTA koopt vrijwel steeds de hardware en telefonie (en soms ook de software) via de raamcontracten van het Ministerie van Economische Zaken of via de rijksbrede raamcontracten.

OPTA heeft in de afgelopen periode ingezet op beveiliging van de eigen internetverbindingen. Dit is van belang aangezien OPTA over veel bedrijfsgevoelige informatie beschikt. Deze internetbeveiliging is in de afgelopen periode verder verbeterd.

Uit interne enquêtes onder het personeel blijkt dat de gebruikers tevreden zijn over de automatisering bij OPTA. Sinds begin 2009 monitort OPTA nu ook de melding van incidenten en maakt trendanalyses van deze meldingen. Overigens hebben de medewerkers van OPTA zelden last van verstoringen die zodanig zijn dat de *business continuity* in gevaar komt. Zo is zelfs de afwikkeling van een brand in een serverruimte in 2008 bijna volledig aan de medewerkers voorbij gegaan.

### 3.3.2 Financieel beleid en control

De reorganisaties van 2005 en 2007 hebben voor het financieel beleid en voor de 'control' functie binnen OPTA belangrijke gevolgen gehad. Zo zijn de verantwoordingsstructuren vereenvoudigd. Concreet betekent het dat de MARAP's korter en compacter zijn geworden. Hetzelfde geldt voor de begroting. Die is van 300 pagina's aan het begin van de evaluatieperiode inmiddels gereduceerd tot minder dan 50 pagina's (overigens niet alleen doordat het visiegedeelte in een ander document is ondergebracht). Ook is het zogenaamde Beleidsteam opgeheven dat managementinformatie bundelde voor het MT. In algemene zin is de uitvoering van taken op de afdeling bedrijfsvoering geprofessionaliseerd en efficiënter geworden. De afdeling bedrijfsvoering is in omvang afgenomen van 37 fte aan het begin van de evaluatieperiode tot 25 fte aan het einde van de evaluatieperiode.

#### *Financiën algemeen*

In de vorige evaluatie van OPTA is aanbevolen criteria op te stellen om de doelmatigheid van het werk van OPTA beter in kaart te brengen. De Tweede Kamer heeft hier ook expliciet om verzocht. In 2008 zijn deze doelmatigheidscriteria op verzoek van het Ministerie van EZ en in samenwerking en overleg met OPTA door Kwink Groep opgesteld. De indicatoren betreffen voor een deel reeds bestaande indicatoren waarover al informatie werd verzameld. Een aantal indicatoren is nieuw, waardoor er nog geen informatie over is verzameld met betrekking tot de nu te evalueren periode. Die kunnen dan ook niet in deze beschouwing worden meegenomen, maar zijn wel van belang bij een eventueel volgende evaluatie van OPTA (omdat er dan wel gegevens beschikbaar zullen zijn).

Twee belangrijke criteria die worden gehanteerd om de doelmatigheid van de organisatie te duiden, zijn: de totale kosten (waarbij de doelstelling steeds is geweest de totale kosten te laten dalen) en de verhouding tussen directe en indirecte kosten. Op deze beide criteria heeft OPTA in de afgelopen periode bewust gestuurd. Uit onderstaand overzicht blijkt dat OPTA inderdaad over de afgelopen jaren de totale kosten heeft weten te reduceren. In de eerste twee jaren van de evaluatieperiode lagen de totale kosten in de buurt van 18 miljoen euro. In de laatste twee jaren zijn die totale kosten gedaald naar ongeveer 16 miljoen euro. Ook is de verhouding tussen directe en indirecte kosten verbeterd (verhoudingsgewijs minder indirecte kosten).<sup>24</sup> Dit hangt samen met de nieuwe berekeningssystematiek die OPTA in 2005 heeft ingevoerd. Daarnaast is het terugbrengen van het aantal managers en het inkrimpen van de afdeling Bedrijfsvoering hier sterk op van invloed geweest.

---

<sup>24</sup> Directe kosten hebben betrekking op het primaire proces en de directe uitvoering van taken. De indirecte kosten staan niet direct ten dienste van de uitvoering van het primaire proces.

**Afbeelding 7: totale, directe en indirecte kosten OPTA.**

| Kostenoverzicht (gerealiseerd)     | 2008     | 2007     | 2006     | 2005   |
|------------------------------------|----------|----------|----------|--------|
| x 1.000                            |          |          |          |        |
| <b>Directe en indirecte kosten</b> |          |          |          |        |
| <b>Totaal</b>                      | € 16.252 | € 15.901 | € 17.845 | 17.811 |
| Directe loonkosten                 | € 5.492  | € 5.452  | € 5.940  |        |
| Directe overige kosten             | € 5.798  | € 5.171  | € 5.988  |        |
| Subtotaal                          | € 11.290 | € 10.623 | € 11.928 |        |
| Indirecte loonkosten               | € 2.645  | € 2.827  | € 3.170  |        |
| Indirecte overige kosten           | € 2.317  | € 2.451  | € 2.747  |        |
| Subtotaal                          | € 4.962  | € 5.278  | € 5.917  |        |
| <b>Procentueel</b>                 |          |          |          |        |
| Direct                             | 69%      | 67%      | 67%      |        |
| Indirect                           | 31%      | 33%      | 33%      |        |

*Toelichting: er zijn geen cijfers opgenomen over de realisatie in 2009, omdat dit door seizoenseffecten geen representatief beeld geeft. Met betrekking tot 2005 zijn alleen de totale kosten opgenomen, omdat vanaf 2006 een nieuwe berekeningssystematiek is ingevoerd om de verhouding tussen directe en indirecte kosten te bepalen (en daarmee 2005 niet vergelijkbaar is met de jaren daarna). Overigens waren de totale lasten in 2004 nog 19.365 (x1000) euro blijkens de jaarrekeningen van OPTA.*

OPTA voert zelf geen benchmarks uit waarin het zich zou kunnen vergelijken met andere organisaties. De praktijk leert, zo geven onze gesprekspartners aan, dat dit toch vaak een kwestie wordt van ‘appels met peren vergelijken’, vooral omdat directe en indirecte kosten vaak verschillend worden gedefinieerd. Wij vinden het als onderzoekers opvallend dat OPTA zich niet tot weinig vergelijkt (benchmarks uitvoert) met andere toezichhouders. Dit is uit onze gesprekken naar voren gekomen. We begrijpen heel goed dat benchmarking soms ook iets weg kan hebben van het vergelijken van appels met peren, maar tegelijkertijd vinden wij dat juist door te vergelijken en discussie te voeren over de fairness van die vergelijking de achtergronden achter de cijfers naar voren komen. Benchmarking is in die zin een instrument om het kostenbewustzijn in te bedden in de organisatie, omdat het dwingt kritisch te blijven.

Voorafgaand aan de huidige evaluatieperiode is de organisatie gegroeid, waardoor het functiegebouw in omvang is toegenomen. De personeelskosten van OPTA zijn de afgelopen jaren flink gedaald, net als de totale kosten. Dit is met name toe te schrijven aan de reductie van de formatie van ongeveer 150 fte in 2005 naar minder dan 130 fte vanaf 2008. Op dit moment lopen de

formatie (het aantal posities inclusief vacatures) en de bezetting (daadwerkelijke invulling van posities, exclusief vacatures) van OPTA weer meer in lijn met elkaar dan daarvoor.

**Afbeelding 8: personeelskosten OPTA**

| Kostenoverzicht (gerealiseerd)    | 2009<br>Realisatie t/m<br>1 april | 2008     | 2007     | 2006     | 2005     |
|-----------------------------------|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| x 1.000                           |                                   |          |          |          |          |
| <b>Personeelskosten</b>           | € 2.652                           | € 11.454 | € 10.991 | € 13.314 | € 13.373 |
| Vast                              | € 2.211                           | € 8.138  | € 8.280  | € 9.110  | € 9.407  |
| Tijdelijk                         | € 55                              | € 863    | € 643    | € 816    | € 949    |
| Advies                            | € 206                             | € 1.596  | € 1.363  | € 2.510  | € 2.313  |
| Indirecte kosten                  | € 69                              | € 553    | € 404    | € 587    | € 371    |
| Opleidingskosten                  | € 111                             | € 304    | € 301    | € 291    | € 333    |
| <b>Personeelskosten (per fte)</b> | € 84                              | € 94     | € 85     | € 96     | € 88     |
| <b>Arbeidskosten (per fte)</b>    | € 76                              | € 74     | € 69     | € 72     | € 67     |
| <b>Fte verdeling (gemiddeld)</b>  | 32                                | 122      | 130      | 138      | 152      |

Relevant om te noemen is hier dat OPTA in de afgelopen periode actie heeft ondernomen om de kosten van advies voor bezwaar en beroep terug te brengen. Dat krijgt vorm door enkele medewerkers van OPTA te leren zelf te pleiten, zodat de kosten voor de inhuur van de landsadvocaat afnemen. Dit leidt tot een kostenreductie (OPTA-medewerkers zijn per uur goedkoper dan de landsadvocaat).

#### *Inkoop*

De inkoop vanuit OPTA is gedurende de evaluatieperiode in belangrijke mate efficiënter en goedkoper geworden. Dit komt in onze gesprekken op basis van de volgende voorbeelden naar voren:

- OPTA maakt gebruik van de verschillende inkoopmogelijkheden die ze heeft. De inkoopvoordelen worden benut door soms samen met anderen via een raamcontract in te kopen, soms zaken samen in te kopen met NMa (die in hetzelfde pand zit) en soms zelf in te kopen. Papier en meubilair zijn in de aanschaf via het ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld duurder dan wanneer OPTA het zelf kan inkopen. Postverzending is via de gezamenlijke aanbesteding juist weer goedkoper. Zo zijn er nog veel meer voorbeelden te noemen.
- OPTA betaalt minder voor de catering, omdat de partij met wie de kosten worden gedeeld (NMa) in omvang is gegroeid en diens gevolg een groter deel van de kosten op zich neemt.

- De post wordt binnen Den Haag niet meer per koerier verstuurd, maar op de fiets door facilitair medewerkers bezorgd.
- Enkele kostenposten zijn gereduceerd, waaronder schoonmaakkosten en kosten voor kunstuitleen.
- De receptionist wordt niet langer extern ingehuurd, maar staat op de loonlijst van OPTA.

Wij constateren dat er voldoende aandacht is voor inkoop en het besparen op kosten. Zo is inkoop ook steeds regelmatig een thema op de agenda van het MT.

Als gevolg van de renovatie van het Babylongebouw is OPTA in 2004 verhuisd naar de Zürichtoren. Destijds is de keuze voor een nieuw pand gemaakt in overleg met de Rijksgebouwendienst en heeft de keuze om gezamenlijk met de NMa in een pand gehuisvest te zijn een belangrijke rol gespeeld. Daarmee zijn de huisvestingskosten voor OPTA aanmerkelijk gestegen. Dit was overigens ten tijde van de vorige evaluatie al bekend. Aangezien deze kosten vastliggen voor een periode van tien jaar is het niet zonder meer mogelijk hierop te bezuinigen. Desondanks heeft OPTA hiertoe pogingen ondernomen, die evenwel niet zijn geslaagd. Zo heeft OPTA een hele gang niet kunnen afstoten gezien de geldende ARBO-regels. Opvallend is wel dat OPTA in verhouding tot andere ZBO's dure huisvesting heeft betrokken.<sup>25</sup> De cijfers in onderstaand overzicht worden voor OPTA overigens ook beïnvloed door de afname van het personeelsbestand waardoor de gemiddelde huisvestingskosten per fte hoger uitvallen. Overigens heeft OPTA de huurkosten inmiddels enigszins weten te verlagen doordat de NMa de huur voor het restaurant en de vergaderzalen op de begane grond van de Zürichtoren voortaan alleen draagt. OPTA betaalt nu een gebruiksvergoeding waardoor geld wordt bespaard.

---

<sup>25</sup> De berekeningssystematieken van huisvestingskosten bij OPTA en die in de benchmark komen niet volledig overeen. Het gaat echter om kleine verschillen. De gepresenteerde vergelijking is dan ook indicatief van aard. In de benchmark zijn 22 organisaties opgenomen die naar hun aard verschillen. Er zijn vele organisaties in de benchmark vertegenwoordigd waarmee OPTA directe samenwerkingsrelaties onderhoudt. Aangezien organisaties onder geheimhouding van hun naam en gegevens deelnamen aan de benchmark kunnen zij hier niet rechtstreeks worden genoemd.

**Afbeelding 9: huisvestingskosten OPTA**

| Huisvestingskosten   | 2009*<br>Realisatie t/m<br>1 april | 2008    | 2007    | 2006    | 2005    |
|--|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| x 1.000  |                                    |         |         |         |         |
| Opta totaal  | € 487                              | € 1.975 | € 1.933 | € 1.916 | € 1.942 |
| Opta per fte   | € 15                               | € 16    | € 15    | € 14    | € 13    |
| ZBO's**  |                                    | € 7     | € 7     |         |         |
| * gezien meerjarig huurcontract hier geen seizoenseffecten in Q1 ** 2007 afkomstig uit benchmark database Berenschot. 2008 geïndexeerd met inflatie. |                                    |         |         |         |         |

De gevolgen van alle besparingen zijn ook voor marktpartijen merkbaar. Door de daling van de totale kosten van OPTA dalen ook de markttarieven (dan wel ze stijgen minder dan zonder de besparingen het geval zou zijn geweest). De tarieven worden overigens voor een belangrijk deel ook bepaald door het aantal partijen, omdat ze uiteindelijk worden omgeslagen per partij. Veranderingen in markt (bijvoorbeeld wanneer er minder partijen actief zijn) hebben daardoor gevolgen voor de tarieven. Zo kan bijvoorbeeld bij besparingen toch een hoger tarief het gevolg zijn.

### 3.3.3 HRM

Ten aanzien van HRM hebben wij met OPTA over twee thema's gesproken die in de afgelopen periode actueel zijn geweest. Het gaat om de invulling van het HRM-beleid in algemene zin en om de adviesfunctie op het gebied van HRM in de richting van de managers en medewerkers.

#### *HRM beleid*

In de afgelopen periode heeft OPTA een professionalisering in het HRM-beleid doorgemaakt. De voorbeelden zijn legio, we noemen er slechts een aantal. OPTA heeft onder andere een ziekteverzuimprotocol opgesteld, een gezondheidsbeleid ingevoerd inclusief bedrijfsfitness en trainingen aan leidinggevenden aangeboden. Ook zijn alle taakfunctieomschrijvingen vereenvoudigd en afgenomen in aantal en is het opleidingsaanbod voor medewerkers aangepast. Nieuwe medewerkers krijgen in eerste instantie vooral interne opleidingen, terwijl medewerkers die al langer in dienst zijn ook meer externe opleidingen kunnen volgen. Ook is er een integriteitsbeleid ontwikkeld, dat begin 2009 door de OR is goedgekeurd. Belangrijke inzet van OPTA als het gaat om HRM in de afgelopen periode heeft plaatsgevonden op het ziekteverzuim.

Het verzuimpercentage (de totale arbeidstijd die als gevolg van ziekte van medewerkers niet aan arbeid is besteed) van OPTA was aan het einde van de vorige evaluatieperiode zonder meer hoog. In de afgelopen vier jaren heeft OPTA er op ingezet het verzuimpercentage terug te brengen. Onderstaande tabel laat zien dat de organisatie hierin aan het einde van de evaluatieperiode goed

is geslaagd. Lag het percentage in 2005, 2006 en 2007 nog onverminderd boven het gemiddelde verzuimpercentage bij de overheid, in 2008 is het verzuimpercentage ineens sterk gedaald tot ruim onder het gemiddelde bij de overheid. Om dat te realiseren heeft OPTA een effectief beleid gevoerd waarin veel gesprekken zijn gevoerd met medewerkers die relatief vaak ziek zijn.

**Afbeelding 10: verzuimpercentage OPTA**

| Verzuimpercentages   | 2009<br>T/m 1 april | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 |
|----------------------|---------------------|------|------|------|------|
| Opta                 | 3,8%                | 4,0% | 6,8% | 6,8% | 6,0% |
| Overheid             | 5,6%                | 5,7% | 5,6% | 5,5% | 5,9% |
| Landelijk gemiddelde | 4,3%                | 4,3% | 4,0% | 5,6% | 4,0% |

Uit de gesprekken die wij met OPTA hebben gevoerd komt gelijktijdig naar voren dat de verzuimfrequentie (het aantal keren per jaar dat een medewerker zich ziek meldt) nog wel iets boven het landelijk gemiddelde ligt, zij het dat de verzuimfrequentie de laatste tijd is gedaald tot onder het gemiddelde van overheidsorganisaties. Medewerkers van OPTA melden zich dus vaker ziek dan de gemiddelde Nederlandse medewerkers, maar minder vaak dan de gemiddelde ambtenaar. Ook hier boekt OPTA dus voortgang.

*Adviesfunctie richting organisatie*

De adviesfunctie van de afdeling HRM is voor OPTA een belangrijk 'smeermiddel'. HR specialisten beantwoorden vragen van medewerkers en leidinggevenden. Daarvoor zijn ook responstijden afgesproken. Eenvoudige vragen worden binnen een dag afgehandeld. Complexe vragen worden binnen een dag van een bericht van ontvangst voorzien. Het overleg met leidinggevenden is zelfs in enige mate geïnstitutionaliseerd en vindt eens per twee weken plaats. Rondom de Wet poortwachter en de Arbo regelgeving is dit bovendien ook belangrijk, aangezien de wetgeving zo ingewikkeld is dat niet alle leidinggevenden er even goed in thuis zijn. De toegankelijkheid van HRM-kennis en -informatie wordt bevorderd door uitgebreide informatie en documentatie op het intranet.



## 4. Samenwerkingsrelaties

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de samenwerkingsrelaties die OPTA onderhoudt en de samenwerkingsverbanden waarin zij participeert. In de inleiding van dit rapport is reeds uitgebreid ingegaan op de gevolgde onderzoeksmethodiek. In de paragrafen hierna worden de samenwerkingsrelaties achtereenvolgens beschreven, waarbij onderscheid is gemaakt in drie typen samenwerking:

- Bilaterale samenwerking. Hierbij gaat het om de één op één samenwerking met andere organisaties, te weten die met het Ministerie van Economische Zaken (EZ), met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), met Agentschap Telecom (AT), met het Commissariaat voor de Media (CvdM), met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), met de Consumentenautoriteit en met het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en met het Openbaar Ministerie (OM).
- Samenwerking met meerdere organisaties: de samenwerking van OPTA (met de Consumentenautoriteit en NMa) binnen Consuwijzer en aan de samenwerking in het Markttoezichthoudersberaad.
- Internationale samenwerking: de samenwerking met de Europese Commissie (EC), met de Independent Regulators Group (IRG) en met de European Regulators Group (ERG).

In de beschouwing hierna worden per samenwerkingsrelatie en per samenwerkingverband de conclusies en aanbevelingen weergegeven op grond van het uitgevoerde onderzoek. Voor de achtergrondinformatie waarop deze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd, wordt verwezen naar de bijlage. Daarin is per samenwerkingsrelatie/samenwerkingsverband opgenomen:

- Een beschrijving van de taak van de samenwerkingspartner of het samenwerkingsverband
- Een beschrijving van de formele samenwerking, bijvoorbeeld op grond van formele afspraken in samenwerkingsprotocollen.
- Een beschrijving van de wijze waarop de samenwerking in de praktijk is vormgegeven en verloopt.

De samenwerkingsrelaties die worden onderzocht zijn uiteenlopend. Het gaat om de relatie met het beleidsmakend departement, met collega-toezichthouders en met internationale/Europese instanties. Omdat de samenwerkingsrelaties verschillend zijn, zullen ook de parameters waarop de relatie wordt beoordeeld op accenten uiteenlopen. Zo is de relatie met het moederdepartement een andere relatie dan die met een Nederlandse collega-toezichthouder of met de Europese collega telecomtoezichthouders.

## 4.2 Bilaterale samenwerkingsrelaties

### 4.2.1 Relatie met Economische Zaken

De samenwerkingsrelatie wordt zowel door EZ als OPTA als positief beoordeeld. Beide partijen geven aan dat de samenwerking constructief is, en dat beide partijen elkaar scherp houden. Verder is er een toenemend inzicht in en begrip voor elkaars belangen, zo stellen beide partijen vast. Ook in roerige tijden. De relatie is volgens beide partijen sinds de vorige evaluatie aanzienlijk verbeterd.

Als onderzoekers willen we daar nog aan toevoegen dat de wijze waarop OPTA en EZ in het MES-traject hun onderlinge samenwerking onder de loep hebben genomen, getuigt van een professionele en zelfkritische houding van beide partijen. MES staat voor Meting Effectieve Samenwerking en is een soort van zelfevaluatie die OPTA en EZ in de evaluatieperiode twee maal hebben uitgevoerd ten aanzien van hun onderlinge relatie. Een dergelijke zelfevaluatie is een waardevol instrument gebleken om de samenwerking te verbeteren. EZ en OPTA zijn op professionele wijze in staat geweest om dossiers bij de kop te vatten en helder aan te geven waar de spanningen zitten en welke wederzijdse irritaties daaruit voortvloeiden. Ook zijn heldere en werkbare aanbevelingen geformuleerd om in de toekomst om te gaan met die spanningen.

De 'gepolitiseerde dossiers' blijven lastig, ondanks dat OPTA en EZ steeds beter en eerder uit discussies komen waarin meningen en belangen sterk uiteenlopen. Een voorbeeld van een hoog gepolitiseerd dossier is het Postdossier. EZ en OPTA geven aan dat het van belang is om elkaar in dergelijke dossiers intensief te blijven spreken, zodat discussies niet hoeven te escaleren, maar in een vroegtijdig stadium tot een oplossing kunnen leiden. Verbeterpunten in dergelijke hooggepolitiseerde dossiers zijn het meer en vroegtijdig uitpraten van meningsverschillen, maar tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat bepaalde spanningen niet zullen veranderen of verminderen. Ze zijn inherent aan werken met dossiers die politiek relatief gevoelig zijn en veel in de aandacht staan en zijn inherent aan de verschillende rollen van EZ en OPTA. Dat vraagt wel van EZ en OPTA dat ze hier weliswaar op een adequate manier mee omgaan. In dat licht is relevant dat OPTA spreekt van een sterke mate van 'lenigheid van geest' bij zowel EZ als OPTA, die het mogelijk maakt om het ene moment in conflict te zijn en het andere moment op een ander onderwerp samen een constructief gesprek te voeren. In aanvulling daarop geeft EZ aan dat OPTA in sommige gevallen nog iets meer begrip zou kunnen tonen voor de werkwijze en mate van transparantie die EZ hanteert, vanuit haar rol en verantwoordelijkheden.

#### *Relatie ten opzichte van vorige evaluatie*

De relatie is in de afgelopen jaren (zowel ten opzichte van de vorige evaluatie als ten opzichte van de laatste MES) steeds verbeterd. Echter, de grootste verbetering is aan het eind van de vorige evaluatieperiode al ingezet, zo stellen beide partijen vast.

De aanbevelingen uit de vorige evaluatie op het gebied van het verbeteren van de relationele aspecten en procesvaardigheden hebben geleid tot verbetering, onder meer naar aanleiding van de aanbevelingen uit MES 2. Op verschillende niveaus hebben in navolging op die aanbevelingen diverse bijeenkomsten plaatsgevonden. Verder constateren OPTA en EZ beide dat ook de informele relatie sterk is verbeterd. OPTA en EZ spreken elkaar vaker en intensiever sinds de vorige evaluatie. Dit komt het wederzijdse begrip zeer ten goede. Dit geldt ook voor het niveau Staatssecretaris en Minister en het College van OPTA.

#### *Aanbevelingen*

Ondanks dat de relatie sterk is verbeterd, valt er in de komende periode nog winst te behalen bij de omgang met (potentiële) conflicten. EZ zou graag zien dat nog sterker wordt ingezet op het 'klein houden van conflicten' door elkaar sneller op te zoeken op de juiste niveau's en in gesprek te gaan (in plaats van te wachten tot issues escaleren) en door niet op een te hoog niveau te escaleren (omdat dit contraproductief kan werken). Juist om die reden is in april 2009 ook besloten een regelmatig overleg te hebben tussen het MT van de directie Telecommarkt en het MT van OPTA. Dit overleg zal ieder kwartaal gaan plaatsvinden. Naar aanleiding daarvan doen we de suggestie aan OPTA en EZ om in deze overleggen ook de aanbevelingen zoals gezamenlijk opgesteld in MES 2 ten minste eens per jaar te monitoren. Het gaat bijvoorbeeld om de aanbeveling dat het management van beide organisaties dient uit te dragen dat ze werken aan hetzelfde doel: een goed functionerende post- en telecommunicatiemarkt.

Tenslotte zou de structuur van de relatie verder kunnen worden verbreed. Daarmee wordt bedoeld dat de contacten tussen EZ en OPTA nog breder zouden mogen verlopen dan vooral via de beide interfaces en de andere reguliere overleggen. Hierbij is volgens EZ nog missiewerk te verrichten door beide interfaces om ook andere collega's te stimuleren en nog nauwer te betrekken bij de contacten.

#### **4.2.2 Relatie met de NMa**

Volgens zowel OPTA als NMa is er sprake van een professionele relatie. De samenwerking kan open, constructief en collegiaal worden genoemd. Er is sprake van veel vertrouwen en beide partijen betrekken elkaar actief, ook op onderdelen waarbij dat niet verplicht is.

Ondanks het verschil in taken, rollen en aanpak (zo is OPTA mede vanwege haar rol als sectorspecifieke ex-ante toezichthouder in haar aanpak bijvoorbeeld relatief activistisch, terwijl NMa meer terughoudend van aard is vanwege haar rol als generieke ex-post toezichthouder) is er momenteel meer begrip en kennis van elkaars achtergrond en uitgangspunten dan tijdens de vorige evaluatieperiode (mede dankzij een aantal workshops die hebben plaatsgevonden). Beide toezichthouders zien elkaar als 'gelijke' en hebben meer begrip voor elkaars perspectief.

Ook hebben NMa en OPTA een aantal efficiëntievoordelen behaald, bijvoorbeeld door voorzieningen in het gebouw op een efficiënte wijze te delen (onder meer bedrijfsrestaurant en sportvoorzieningen). Door het delen van een gebouw kunnen medewerkers ook relatief gemakkelijk bij elkaar binnen lopen.

Intensieve afstemming tussen beide organisaties blijft belangrijk. En naast afstemmen ook evalueren (zoals dat bij de marktanalyses reeds is gedaan). Een punt van aandacht betreft de openheid over besluitvormingsprocessen. NMa en OPTA zouden elkaar volgens NMa in een vroegtijdig stadium meer openheid kunnen verschaffen over elkaars individuele besluitvormingsprocessen (ten aanzien van bepaalde onderzoeken of documenten van marktpartijen). Door bijvoorbeeld de wederzijdse MT-notities met elkaar te delen zou het begrip voor de besluitvorming bij de andere toezichthouder kunnen worden versterkt. Nu bestaat soms nog het gevoel (te) laat geïnformeerd te worden door de andere toezichthouder over de richting waarin de besluitvorming zich ontwikkelt.

Tenslotte wordt het detacheren door zowel NMa als OPTA als zeer prettig en effectief beschouwd. Het is van belang om aan deze wijze van samenwerking ook in de toekomst actief vorm te blijven geven. Daarnaast zou het verzorgen van lezingen en gastcolleges bij de andere toezichthouder nog geïntensiveerd mogen worden. Nu richt het contact zich nog vooral op de lopende zaken.

#### **4.2.3 Relatie met het Agentschap Telecom**

Volgens OPTA is de relatie als goed te kwalificeren, onder meer vanwege de persoonlijke relaties en het open karakter van de samenwerking. Wel kent de relatie volgens OPTA soms een wat formeel karakter. Met name speelt dit bij aspecten waar het AT exclusief deskundig is en een duidelijke eigen positie inneemt, zoals bij technische aspecten van het frequentiebeheer.

OPTA geeft verder aan dat het een winstpunt is dat partijen elkaar sinds de vorige evaluatie meer hebben gevonden. Als enige kanttekening kan worden genoemd dat het wellicht jammer is dat partijen nu pas intensiever contact hebben (en niet eerder), want er is immers veel te leren van het Agentschap Telecom, bijvoorbeeld rondom de uitvoerende taken.

Het AT kwalificeert de relatie als voldoende 'binnen de mogelijkheden die er zijn en die worden benut', maar geeft tegelijkertijd aan dat er nog meer zou kunnen worden samengewerkt (zonder dat daarbij heel concrete voorbeelden zijn genoemd).

Op basis van het voorgaande doen wij de suggestie aan OPTA en het Agentschap Telecom om met elkaar in gesprek gaan over concrete voorbeelden waar samenwerking volgens het AT beter kan worden benut en te bezien hoe daar mogelijk meer gezamenlijk kan worden opgetrokken.

#### **4.2.4 Relatie met het Commissariaat voor de Media**

De samenwerkingsrelatie wordt door beide partijen als goed aangeduid. Ten eerste omdat de persoonlijke relaties goed zijn, op alle niveaus (van bestuurlijk niveau tot werkniveau). Ten tweede omdat de relatie als open en constructief wordt gekenschetst. Ten derde omdat er veel begrip is voor elkaars positie en omdat er een goed besef is van elkaars politieke achtergrond: het Commissariaat valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW terwijl OPTA onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ valt.

Gedurende de eerste helft van de evaluatieperiode heeft het contact op een relatief laag pitje gestaan. Als gevolg van de ontwikkelingen in de markt en de recent gewijzigde Mediawet, is de samenwerking in de tweede helft van de evaluatieperiode sterk geïntensiveerd. Na de inwerkingtreding van de nieuwe Mediawet en het Kabelbesluit hebben beide partijen zich meer gericht op het verkennen en benutten van de mogelijkheden tot samenwerking. Concreet wordt dit vormgegeven door het organiseren van kennismakingsgesprekken over en weer. De verwachting is dat de samenwerking nog intensiever zal worden omdat er mogelijk nog een aantal onderwerpen zijn die verder uitgediept moeten worden en die gebaat zijn bij een gezamenlijke en afgestemde aanpak door OPTA en het Commissariaat. Voor het Commissariaat heeft de komst van een vast contactpersoon (sinds 2007) aan de zijde van OPTA een belangrijk verschil gemaakt. Het directe aanspreekpunt bij OPTA was tot die tijd wat onduidelijk voor het Commissariaat. Een vast aanspreekpunt heeft de samenwerkingsrelatie verbeterd.

Verder is sprake van een met name inhoudelijk gedreven samenwerking. Op strategisch niveau is de samenwerking tot nu toe nog beperkt gebleven. Wel heeft OPTA met het Commissariaat een aantal onderwerpen geformuleerd, die op korte termijn besproken zullen worden. Deze onderwerpenlijst is niet statisch en kan desgewenst en naar aanleiding van actuele ontwikkelingen worden aangevuld. Het voornemen is om deze onderwerpen te bespreken in bijeenkomsten waarin medewerkers van beide organisaties participeren.

Tenslotte zou de samenwerkingsrelatie een nog meer proactief karakter kunnen krijgen, door elkaar wat vaker in een vroegtijdig stadium informatie te verstrekken die van signalerende waarde kan zijn voor de andere partij. Dat is overigens iets wat al wel gebeurt, maar wat nog sterker mag worden ingezet.

#### **4.2.5 Relatie met het College Bescherming Persoonsgegevens**

Volgens beide toezichthouders verloopt de samenwerking goed tot zeer goed. Partijen weten elkaar over en weer te vinden. Er is sprake van een gelijkwaardige relatie en partijen vullen elkaar goed aan. Er is volgens de beide toezichthouders sprake van een hoge snelheid (van reageren) en veel deskundigheid bij de andere partij. Ook kan de samenwerkingsrelatie volgens beide toezichthouders uiterst effectief worden genoemd.

CBP heeft in de loop der jaren (sinds 2006) een duidelijker rol gekregen: van een adviserende rol naar een handhavende rol. OPTA is hierbij behulpzaam geweest. Zo hebben medewerkers van OPTA een training verzorgd voor medewerkers van CBP in het lezen van email-headers en technieken in het kader van opsporing en handhaving inzake spam. Een ander voorbeeld van de behulpzaamheid van OPTA in deze relatie betreft de voorbeeldbrief die OPTA aan CBP verstrekte voor het vorderen van inlichtingen bij hosting- en internetproviders. Met die brief als voorbeeld kon CBP een eigen modelbrief opstellen om providers te verzoeken om inlichtingen.

Tijdens de vorige evaluatie is geconstateerd dat er bij CBP en OPTA nog wel eens wederzijdse onduidelijkheid bestond over de prioritering van de andere partij ten aanzien van activiteiten waarbij partijen min of meer afhankelijk waren van elkaars bijdrage. Het is toen bijvoorbeeld voorgekomen dat CBP onnodig lang aan het wachten was op inbreng van OPTA. In de huidige evaluatieperiode is dat volgens beide toezichthouders niet meer voorgekomen. Partijen zijn helder over de tijd die ze beschikbaar hebben bij een verzoek van de ander en managen de verwachtingen goed. Aan beide kanten van de samenwerkingsrelatie is voldoende mandaat bij de contactpersonen om tot snelle afstemming of besluitvorming te komen. In gevallen dat bepaalde verzoeken nog 'de interne molen' in moeten, laten beide contactpersonen elkaar dat tijdig weten.

In de toekomst zou het nog van toegevoegde waarde kunnen zijn als OPTA en CBP in gezamenlijkheid een onderzoek uit zouden voeren. Het gaat dan om samenwerking die wat verder gaat dan een gezamenlijk rechtsoordeel, waarbij ook sprake is van samenwerking. Met een gezamenlijk project zouden de toezichthouders onderling van elkaar kunnen leren.

Ook geeft CBP ter overweging mee dat beide collegevoorzitters in de toekomst vaker met elkaar op strategisch niveau van gedachten zouden kunnen wisselen.

#### **4.2.6 Relatie met de Consumentenautoriteit**

De samenwerking wordt door zowel OPTA als de Consumentenautoriteit als goed aangemerkt. Er is sprake van een grote mate van collegialiteit en er bestaat een groot onderling besef dat beide toezichthouders een vergelijkbaar doel nastreven. Discussie wordt op constructieve wijze gevoerd en er is wederzijds begrip voor elkaars (verschillende) rollen.

De relatie is informeel en laagdrempelig. Medewerkers weten elkaar snel en goed te vinden. Dit geldt overigens voor alle typen contacten tussen medewerkers onderling. Hoewel OPTA in de opstartfase van de Consumentenautoriteit met name van meerwaarde is geweest voor de Consumentenautoriteit, kan andersom gezegd worden dat de Consumentenautoriteit een waardevolle aanvulling is op het werk(terrein) van OPTA. Vanuit hun invalshoek kan de Consumentenautoriteit andere activiteiten ondernemen en accenten leggen. Dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat marktpartijen onder druk van het Ministerie van EZ, de Consumentenautoriteit en OPTA samen afspraken hebben gemaakt in een gedragscode inzake

sms (bijvoorbeeld over hoe dient te worden gecommuniceerd dat een bepaalde dienst een abonnementsdienst betreft).

In de ogen van de Consumentenautoriteit heeft OPTA in de loop der jaren een ontwikkeling doorgemaakt waarbij OPTA de consument steeds meer centraal stelt. Dat is een goede ontwikkeling volgens de Consumentenautoriteit.

Een suggestie van de Consumentenautoriteit is dat beide toezichthouders in de toekomst nog meer 'gezamenlijk' naar buiten zouden kunnen treden. Dat zou de duidelijkheid voor marktpartijen ten goede komen. Naar de burger toe gebeurt dit al (bijvoorbeeld door middel van Consuwijzer), maar in de richting van de bedrijven zou de communicatie tussen beide toezichthouders nog beter kunnen worden afgestemd.

Een andere suggestie betreft het tijdig op de hoogte brengen van elkaar. Hiermee kan worden voorkomen dat de ene toezichthouder relevante onderzoeken uitvoert, zonder dat de andere toezichthouder hiervan op de hoogte is en kan aanhaken.

#### **4.2.7 Relatie met het KLPD en het OM**

##### *Samenwerkingsrelatie met KLPD*

Zowel het KLPD als OPTA kwalificeert de samenwerkingsrelatie als goed. Er is aan beide kanten een merkbare bereidheid tot samenwerken. Het KLPD wordt door OPTA actief betrokken. Vanuit OPTA is er een sterke wil om kennis en informatie te delen. Ook andersom ziet KLPD steeds meer de meerwaarde van samenwerking en afstemming in. De overleggen verlopen goed en constructief. Het samenwerkingsprotocol is helder.

Het nut van de samenwerking zou wellicht in de toekomst nog vergroot kunnen worden. De meerwaarde die (samenwerking met) OPTA momenteel voor het KLPD heeft, is nog gering. De oorzaak hiervoor ligt voor een belangrijk deel bij de prioriteiten die KLPD momenteel stelt, zo geeft het KLPD zelf aan. Door samen een aantal toekomstige speerpunten of 'hotspots' te bepalen, zou de wederzijdse meerwaarde wellicht vergroot kunnen worden. Ook zou afstemming misschien vaker en meer laagdrempelig mogen plaatsvinden, door bij elkaar langs te gaan of te bellen.

##### *Samenwerkingsrelatie OM*

Ook de samenwerkingsrelatie tussen OPTA en het OM kan als goed worden gekwalificeerd. De samenwerkingsrelatie is nog pril, maar aan beide kanten bestaat veel enthousiasme over de voorgenomen samenwerking. De verwachting is zowel bij OPTA als het OM dat de relatie in de toekomst zijn vruchten zal gaan afwerpen. Verder is er sprake van een gelijkwaardige relatie tussen OPTA en OM.

Voor het OM zou het betrekken van OPTA in mogelijk overlappende onderzoeken/trajecten nog wel meer vanzelfsprekend kunnen worden. Het OM kan naar eigen zeggen nog wat beter op het vizier krijgen dat OPTA een strategisch belangrijke partner is. Tegelijkertijd geeft OPTA aan voornemens

te zijn om een gezamenlijk onderzoek uit te gaan voeren, waarvoor OPTA bijvoorbeeld een medewerker vrij zou kunnen maken.

Aandachtspunt is verder er zorg voor te dragen dat de samenwerkingsrelatie in grotere mate een automatisme wordt, in alle strategische keuzes die beide partijen maken, en meteen vanaf het moment dat een bepaald onderwerp zich aandient. Ook is het belangrijk dat de samenwerking zich niet beperkt tot de formele overlegmomenten, maar meer in de dagelijkse werkzaamheden en de haarvaten van de organisatie aanwezig is.

### **4.3 Samenwerkingsverbanden met meerdere toezichthouders tegelijk**

#### **4.3.1 Samenwerking binnen Consuwijzer**

De samenwerking van OPTA met de andere partners binnen Consuwijzer (NMa en Consumentenautoriteit) wordt door zowel OPTA als het hoofd Consuwijzer als goed ervaren. De samenwerking is constructief. Een voorbeeld van goede samenwerking is de gezamenlijk voorbereide reclamecampagne in 2008. Deze campagne is succesvol gebleken en heeft het aantal vragen en klachten aan het adres van Consuwijzer sterk doen toenemen.

Als het gaat om de bekendheid van (de mogelijkheden van) Consuwijzer, lopen de beelden enigszins uiteen. Wat het hoofd Consuwijzer betreft zou het besef van de meerwaarde van Consuwijzer binnen de organisatie van OPTA nog kunnen worden vergroot. Het gevoel bestaat bij het hoofd Consuwijzer dat de back office van OPTA in mindere mate in de organisatie verankerd is dan dat het geval is bij NMa en de Consumentenautoriteit. Het hoofd Consuwijzer zou graag zien dat de back office nog steviger inzet op het bekend maken van de meerwaarde van het gebruik van Consuwijzer voor de verschillende afdelingen binnen OPTA.

OPTA geeft echter aan dat men actief aan de bekendheid van (de mogelijkheden van) Consuwijzer werkt en de afgelopen periode ook heeft gewerkt. Zo verstrekt de back office van OPTA op basis van het CRS inmiddels ieder kwartaal een rapportage aan de toezichtmedewerkers van OPTA en weten de toezichtmedewerkers op hun beurt de back office te vinden (met betrekking tot bijvoorbeeld telemarketingklachten). Ook als het gaat om de 'verankering' van de back office in de organisatie, stelt OPTA dat er sinds een jaar een duidelijke verbetering merkbaar is.

Het gevoel van onbekendheid waar het hoofd van Consuwijzer op doelt, zou betrekking kunnen hebben op met name de beginperiode. We verwachten dat de verbetering op dit punt - gelet op de inspanningen van OPTA - voor het hoofd Consuwijzer beter merkbaar zal worden in de komende periode. Desalniettemin verdient het de aanbeveling dat OPTA deze verbeteringen ook voor het hoofd Consuwijzer inzichtelijk maakt, zodat er een gezamenlijk beeld ontstaat over de wijze waarop Consuwijzer door OPTA wordt benut.



#### **4.3.2 Samenwerking binnen het Markttoezichthoudersberaad**

OPTA heeft met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Consumentenautoriteit (CA), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en De Nederlandsche Bank (DNB) een intentieverklaring getekend om de onderlinge samenwerking verder te versterken.

In de verklaring spreken de zes toezichthouders het voornemen uit in 2009 met elkaar het Markttoezichthoudersberaad op te zetten. De eerste bijeenkomst heeft inmiddels plaatsgevonden. Dit beraad vormt de basis voor een structurele dialoog, met als doel kennisdeling en uitwisseling van ervaringen over zaakoverstijgende thema's en dilemma's die zich lenen voor een gemeenschappelijke benadering. Het beraad is een aanvulling op de (veelal bilaterale) samenwerking die op basis van de bestaande samenwerkingsprotocollen al plaatsvindt in specifieke zaken.<sup>26</sup>

#### **4.3.3 Samenwerking binnen het toezichthoudersoverleg**

Tot slot neemt OPTA sinds september 2006 drie keer per jaar deel aan een zogenoemd toezichthoudersoverleg samen met zes andere toezichthouders (NMa, DNB, AFM, NZa, CA en CBP). Dit overleg is juridisch van aard en gericht op het delen van juridische onderwerpen, behandelen van rechtspraak en leren van ervaringen.

### **4.4 Internationale samenwerking**

#### **4.4.1 Relatie met de Europese Commissie en de ERG/IRG**

Zowel de Europese Commissie als European Regulators Group (ERG) / Independent Regulators Group (IRG) geven aan dat relatie met OPTA als goed tot zeer goed gekwalificeerd kan worden. OPTA is dezelfde mening toegedaan.

OPTA is een zeer actief en assertief lid van de IRG en ERG. Tijdens de vorige evaluatie is aangegeven dat OPTA in sommige gevallen 'relatief ongevoelig' zou zijn voor de standpunten van andere landen. Zowel OPTA enerzijds als Europese Commissie en IRG/ERG anderzijds geven aan dat dit beeld inmiddels niet meer wordt herkend. Als mogelijke verklaring voor de verbetering wordt genoemd dat het besef is toegenomen dat in Europees perspectief moet worden samengewerkt met 27 lidstaten die verschillende opvattingen hebben maar die wel samen tot besluitvorming moeten komen. Daarnaast vervulde OPTA in de vorige evaluatieperiode een voorzittersrol (en liep dus vanuit haar rol voorop bij het doorhakken van knopen als er sprake was van uiteenlopende opvattingen). Ook dat kan mogelijk hebben bijgedragen aan de beeldvorming van destijds.

---

<sup>26</sup> Gebaseerd op informatie uit: Persbericht OPTA, Toezichthouders versterken onderlinge samenwerking, 20 april 2009.

Zowel de Europese Commissie als ERG/IRG geeft verder aan dat de samenwerkingsrelatie met OPTA constructief is en dat de relatie wordt gekenmerkt door wederzijds respect voor elkaars achtergrond en rollen. Daarnaast vinden beiden partijen dat de relatie voor de Europese Commissie en ERG/IRG uiterst vruchtbaar is in het beter begrijpen van de Nederlandse telecommarkt. OPTA is hierin behulpzaam, en ook de heldere website draagt hieraan bij.

Zelf geeft OPTA aan dat de inbreng van de kant van OPTA in haar relatie met de Commissie voorheen vaker gericht was op de eindfase in het proces, maar dat op dit moment het accent juist ligt op een vroegtijdige inbreng en participatie (onder meer via de *pre notification meetings*, waarvan OPTA van alle Europese toezichthouders het meest gebruik heeft gemaakt). Deze verandering heeft zich gedurende de evaluatieperiode voltrokken en ervaart OPTA als zeer positief.

Volgens IRG/ERG zijn de contacten met OPTA intensief, zowel de formele overlegmomenten als de informele (telefonische en email) contacten. De Europese Commissie spreekt in dit opzicht van een rustige relatie op afstand. De Europese Commissie geeft aan dat naast de contacten rondom het implementatierapport en de marktanalyses er gedurende de rest van het jaar weinig contact bestaat tussen OPTA en de Europese Commissie. De frequentie volstaat zeker in de huidige samenwerking, maar een meer intensief contact zou wellicht de informele (vertrouwensrelatie) ten goede kunnen komen, zo stelt de Europese Commissie.

## 5. Conclusies

### 5.1 Doeltreffendheid uitvoering taken

De doeltreffendheid van OPTA in de uitvoering van taken is in dit onderzoek gezien door te kijken naar de activiteiten van OPTA op twee aspecten, te weten: concurrentiebevordering en bescherming van consumentenbelangen. Naar concurrentiebevordering is onderzoek gedaan door een Europese vergelijkende benchmark uit te voeren. Naar de bescherming van consumentenbelangen is gekeken door te bezien welke activiteiten OPTA heeft uitgevoerd die redelijkerwijs hebben bijgedragen aan de realisatie van doelstellingen. Bovendien hebben wij de toezichtstrategie van OPTA tegen het licht gehouden en bezien op welke wijze OPTA concurrentiebevordering en de bescherming van consumentenbelangen nastreeft. Het oordeel over de doeltreffendheid van OPTA is dan ook samengesteld uit een aantal deelconclusies.

De onderzoeksmethode van de vorige evaluatie verschilt significant van de methode die in dit onderzoek is gevolgd. Zo is de doeltreffendheid van OPTA in de vorige evaluatie vooral bepaald door dossieronderzoek. Dergelijk onderzoek is nu niet verricht. Ook verschillen de criteria die voor de beoordeling zijn gebruikt op sommige punten. Redelijkheid, proportionaliteit en rechtmatigheid zijn in deze evaluatie bijvoorbeeld niet meegenomen. Dit compliceert een vergelijking tussen de resultaten die beide evaluaties hebben opgeleverd. Wij constateren dat een generieke vergelijking met de vorige evaluatie niet mogelijk is. Op enkele punten kunnen we op basis van ons onderzoek inzicht geven in veranderingen ten opzichte van de vorige evaluatie. Zo geven marktpartijen duidelijk aan dat OPTA transparanter is gaan werken, iets dat wij als onderzoekers ook hebben kunnen constateren. Waar dit naar onze mening opportuun is, gaan wij in onderstaande conclusies ook in op de veranderingen ten opzichte van de vorige evaluatie.

#### 5.1.1 Conclusies

##### *Concurrentiebevordering*

Als onderzoekers constateren wij - aan de hand van de internationale benchmark - dat de resultaten op de onderzochte markten in Nederland vrijwel overal – met de zakelijke markt voor vaste telefonie als uitzondering - gemiddeld tot goed zijn. Daaruit concluderen wij dat de concurrentie, over het geheel genomen, redelijk tot goed functioneert. Dit is een gevolg van de inrichting van deze markten en het optreden van de verschillende partijen (EZ, NMa, de Europese Commissie en OPTA). OPTA heeft daaraan een onmisbare bijdrage geleverd.

OPTA heeft verschillende activiteiten verricht om innovatie te bevorderen, zoals bijvoorbeeld bij de beslissing over glasvezel. Gelijktijdig bestaat hieromtrent kritiek waar het gaat om de snelheid waarmee OPTA beslissingen, bijvoorbeeld omtrent de tariefstelling bij glasvezel, heeft genomen.

Effecten van beslissingen om innovatie te bevorderen zijn echter altijd pas op langere termijn zichtbaar. Het is dan ook niet mogelijk hierover al uitspraken te doen.

#### *Bescherming consumentenbelangen*

In de loop van de evaluatieperiode heeft de aandacht voor de bescherming van consumentenbelangen een ontwikkeling doorgemaakt. Lag de focus van OPTA in het begin nog sterk op het bestrijden van overtredingen en het opleggen van boetes, gaandeweg is het accent verschoven naar preventie. Actieve publieksvoorlichting en acties gericht op het tegengaan van fraude en misbruik zijn voorbeelden van de activiteiten die OPTA heeft ondernomen. Het streven van OPTA is een maximaal effectieve mix van voorlichting, waarschuwingen, voorbeelden stellen, maar ook hard aanpakken als het om overtredingen gaat door middel van boetes en last onder dwangsom. Wij zijn als onderzoekers van mening dat OPTA een aantal stappen heeft gezet voor de consumentenbescherming.

Marktpartijen zijn van mening dat de consumentenbescherming is doorgeschoten. Zij menen dat OPTA hiermee teveel reageert op vragen uit de politiek. Marktpartijen menen dat het verschaffen van informatie aan consumenten voorbij gaat aan de eigen verantwoordelijkheid van consumenten. Ook staan zij bijvoorbeeld kritisch tegenover de focus op maximumtarieven voor informatienummers en de rol die OPTA heeft gespeeld omtrent de voorlichting over internetveiligheid door ISP's.

OPTA levert een bijdrage aan het terugdringen van spam van Nederlandse bodem. Hiermee vervult OPTA een pioniersrol, die internationaal wordt gewaardeerd. Ook kunnen we constateren dat OPTA een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van het convenant tussen ISP's over internetveiligheid. De effecten van het convenant zullen in de toekomst blijken. Als onderzoekers constateren wij dat OPTA serieus aandacht geeft aan telemarketing en de regels ook handhaaft. Verder heeft OPTA maatregelen genomen inzake het tegengaan van nummERMISbruik. Daarnaast heeft OPTA een duidelijk mix van instrumenten opgezet, die gericht zijn op handhaving en voorlichting.

#### *Post*

De postsector is in dit onderzoek apart behandeld. Wij constateren dat OPTA verschillende activiteiten heeft uitgevoerd die passen binnen de toezichtrol die OPTA in de postsector had c.q. heeft. Onder de oude Postwet heeft OPTA uitsluitend toezicht gehouden op de verplichtingen inzake de universele dienstverlening. OPTA had geen bevoegdheden om de mededinging te bevorderen op de deelmarkten met concurrentie. Onder de nieuwe Postwet heeft OPTA meer taken, zoals de rapportage omtrent de ontwikkeling van de postmarkt aan het Ministerie van Economische Zaken.

#### *Toezichtstrategie*

Met de toepassing van high trust handelt OPTA in overeenstemming met het kabinetsbeleid. High trust (zeker bij een compliance handvest) gaat voor OPTA gepaard met de mogelijkheid om strenger (dus met hogere boetes) op te treden als toch sprake blijkt van overtredingen. OPTA vertrouwt niet uitsluitend op de meldingen van overtredingen door marktpartijen zelf. De toezichthouder doet zelf ook regelmatig onderzoek wanneer deze daartoe aanleiding ziet en maakt gebruik van de checks and balances in de markt, bijvoorbeeld signalen van marktpartijen.

Alle marktpartijen staan kritisch tegenover de toepassing van high trust als toezichtstrategie. Dat betreft niet alleen de partijen, met wie geen handvest is gesloten, bijvoorbeeld nieuwkomers op de markt, maar ook gevestigde partijen met wie wel een handvest is gesloten, dan wel gesloten kan worden. Daarbij loopt de aard van de kritiek uiteen. Sommige partijen zijn juist van mening dat OPTA te veel handelt volgens het principe van high trust, terwijl andere partijen juist van mening zijn dat OPTA dit te weinig doet. Zo zijn sommige marktpartijen bovendien van mening dat het principe van high trust in de praktijk nog niet leidt tot hogere boetes in geval van overtreding.

In de inleiding hebben we al aangegeven dat de keuze voor high trust ook vraagt dat er aandacht bestaat voor de kans dat de toezichthouder te goed van vertrouwen zal zijn. OPTA houdt daarmee rekening. Er is in het gesprek tussen OPTA en het Ministerie van Economische Zaken aandacht voor de vraag hoe om te gaan met deze spanning. Dat is belangrijk omdat OPTA op deze manier wordt uitgedaagd zich scherp met het vraagstuk te blijven bezighouden.

Met high trust voert OPTA het kabinetsbeleid uit. Binnen dit kader streeft OPTA naar effectief toezicht. Als onderzoekers zien wij dat vrijwel alle marktpartijen ontevreden zijn over high trust en de wijze, waarop dat wordt uitgevoerd en over het handvest dat met KPN is gesloten. Wij constateren dat high trust een relatief nieuw concept is, waar partijen aan moeten wennen, maar dat deze methode van toezicht op dit moment onvoldoende steun ondervindt bij de marktpartijen.

Verder constateren wij dat OPTA zich inspant om de administratieve lasten voor marktpartijen te beperken. Daarvoor zien wij in de activiteiten van OPTA voldoende aanwijzingen, zoals de samenwerking met de NMa bij het opvragen van gegevens. Gelijktijdig merken we op dat marktpartijen kritisch staan ten opzichte van administratieve lasten. Het is regelmatig onduidelijk waarom OPTA bepaalde informatie opvraagt, waardoor zij dergelijke lasten als disproportioneel ervaren.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat OPTA zich inspant om de mening van marktpartijen te leren kennen. Daartoe zijn verschillende arrangementen, zoals de eerder genoemde vragenlijsten, in het leven geroepen. Wij constateren ook dat marktpartijen menen dat verbetering mogelijk is. Marktpartijen zijn van mening dat OPTA bepaalde besluiten neemt zonder dat marktpartijen daarbij voldoende worden geraadpleegd. Bovendien hebben sommige marktpartijen het gevoel dat de inhoud van conceptbesluiten met het aandragen van nieuwe argumenten nauwelijks meer te beïnvloeden is.

Verder constateren wij als onderzoekers dat OPTA zich rekenschap geeft van het belang van signalen van buiten, zoals die onder andere binnenkomen via Consuwijzer, daarop reageert en periodiek een afweging maakt omtrent de noodzaak om op te treden naar aanleiding van die signalen. Zo heeft een onderzoek van de Consumentenbond geleid tot acties van OPTA ten aanzien van telemarketing en evalueert OPTA per kwartaal de signalen die binnenkomen via Consuwijzer.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat OPTA transparant opereert. Het voorbeeld van de Wholesale Price Cap demonstreert de inspanningen van OPTA om waar mogelijk nog transparanter te gaan werken. Marktpartijen zijn van mening dat OPTA transparanter is geworden gedurende de periode van evaluatie. Gelijktijdig vinden marktpartijen dat er te weinig van hun inbreng gebruik wordt gemaakt bij het nemen van besluiten. Wij zijn van mening dat OPTA een weloverwogen keuze maakt door individuele inbreng bij marktmonitors niet openbaar beschikbaar te maken.

Wij komen tot de conclusie dat OPTA over het algemeen zorgvuldig handelt. Tijdens de evaluatieperiode zijn er enkele incidenten geweest. Waar het gaat om de tijdigheid constateren wij dat de wettelijke termijnen van bezwaren bijna altijd worden gehaald en dat geaccumuleerde gegevens ontbreken om uitspraken te kunnen doen omtrent doorlooptijden van taken die niet aan wettelijke termijnen zijn verbonden. Door middels van dossieronderzoek zouden deze gegevens wel te achterhalen zijn. Wel is uit onze gesprekken duidelijk geworden dat OPTA zich inspant om termijnen zo kort mogelijk te houden. Marktpartijen vinden dat zij vaak onder tijdsdruk informatie moeten opleveren, terwijl OPTA veel tijd neemt om te reageren.

### **5.1.2 Aanbevelingen voor de toekomst**

Het daadwerkelijk betrekken van marktpartijen bij de besluitvorming en het ingaan op hun argumenten is voor elke toezichthouder een uitdaging. OPTA heeft zich gedurende de evaluatieperiode al meer opengesteld voor debat dan in de vorige periode. Wij bevelen OPTA aan in de volgende periode door te gaan met de inspanningen om marktpartijen te betrekken bij de besluitvorming, om gebruik te maken van hun kennis en om goed in te gaan op hun argumenten. Dat geldt gelijkelijk voor alle partijen, zowel in de richting van gevestigde partijen als in de richting van nieuwkomers.

Met de nadruk die OPTA legt op high trust wordt het kabinetsbeleid uitgevoerd. Op dit moment zijn alle marktpartijen ontevreden met de resultaten, ook de partijen die voor een handvest in aanmerking komen. Wij bevelen OPTA aan actief het gesprek te (blijven) zoeken, zowel met marktpartijen als met het Ministerie van Economische Zaken om zo meer inzicht te krijgen in de uitgangspunten voor en de effectiviteit van bepaalde toezichtstrategieën, waaronder high trust, en in de praktische uitwerking die deze heeft voor en op marktpartijen, zoals de inzet van instrumenten, zelfregulering, enzovoort.

Waar het om administratieve lasten voor marktpartijen gaat, hebben we reeds geconstateerd dat OPTA inspanningen levert, onder andere door samenwerking met de NMa en door gebruik te maken van mogelijkheden van ICT. Wij bevelen OPTA aan verder te verkennen waar de mogelijkheden liggen om door middel van het gebruik van ICT de last voor marktpartijen te verlichten aangezien de gevoelde last bij marktpartijen hoog is. Wij bevelen verder aan scherp na te denken over situaties waarin het mogelijk is marktpartijen voorafgaand aan de informatieverzoeken meer inzicht te geven omtrent het doel daarvan. Gezien de taken van OPTA blijft dit een lastige afweging.

## **5.2 Bedrijfsvoering, financieel beleid, personeelsbeleid en informatievoorziening**

### **5.2.1 Conclusie**

#### *Doelmatigheid*

Wij zijn van mening dat OPTA ten opzichte van de vorige evaluatie doelmatiger is gaan functioneren. De totale kosten zijn gedaald en de verhouding tussen directe en indirecte kosten is duidelijk verbeterd. Dit waren in de vorige evaluatie ook de twee centrale maatstaven voor doelmatigheid.

De hoeveelheid werk die OPTA verricht is eerder toegenomen (door bijvoorbeeld taken op het gebied van consumentenbescherming) dan afgenomen (bijvoorbeeld door minder prioriteit te geven aan een bepaalde taak). Toch voert OPTA het werk uit met minder budget en met minder mensen. Het totale aantal fte is afgenomen van ongeveer 150 fte in 2005 naar minder dan 130 fte vanaf 2008. De afdeling bedrijfsvoering is in omvang afgenomen van 37 fte aan het begin van de evaluatieperiode tot 25 fte aan het einde van de evaluatieperiode. Ook is het aantal tussenlagen verminderd waardoor de organisatie slagvaardiger is geworden en is de verhouding tussen directe en indirecte kosten verbeterd. De totale kosten zijn – mede door de reductie van het aantal fte's - gedaald van ongeveer 18 miljoen euro in de eerste twee jaar van de evaluatieperiode naar ongeveer 16 miljoen euro in de laatste twee jaar van de evaluatieperiode.

Vermindering van het ziekteverzuim heeft ook bijgedragen aan de verbetering van de doelmatigheid: bij hetzelfde aantal formatieplaatsen worden er immers meer werkuren gerealiseerd waardoor de gemiddelde kosten per gewerkt uur zijn afgenomen.

Ook de inkoop is geprofessionaliseerd ten opzichte van de vorige periode. Aan de inkoop ligt een strategie ten grondslag en daarbij wordt gebruik gemaakt van de verschillende inkoopfora via welke kan worden ingekocht. OPTA is niet verplicht via de raamcontracten van het Ministerie van Economische Zaken in te kopen, maar kan zelf bepalen waar ze inkoop. Afwegingen omtrent de wijze van inkopen worden zorgvuldig gemaakt.

Hoewel op veel posten aanzienlijk is bezuinigd, zijn de huisvestingskosten per medewerker nog relatief hoog te noemen in vergelijking met andere ZBO's. Daarvoor bestaat een plausibele

verklaring, die eerder in dit rapport uiteen is gezet. Dat is tegelijkertijd lastig omlaag te brengen gegeven de duur van het huurcontract. Destijds is de keuze voor een nieuw pand overigens gemaakt in overleg met de Rijksgebouwendienst en heeft de keuze om gezamenlijk met de NMa in een pand gehuisvest te zijn een belangrijke rol gespeeld. Daar waar OPTA dit wel heeft geprobeerd, stonden Arbo-regels het afstoten van gehuurde ruimte in de weg. Overigens heeft OPTA de huurkosten inmiddels enigszins weten te verlagen door een andere verdeling met NMa af te spreken (op grond van gebruik van gezamenlijke voorzieningen en op grond van het feit dat OPTA met minder fte gebruik maakt van het pand dan een paar jaar geleden).

#### *Doeltreffendheid*

De maatregelen die OPTA heeft genomen in de bedrijfsvoering dragen bij aan een doeltreffende inrichting van de organisatie. De organisatie is minder bureaucratisch ingericht (minder managementlagen en managers) en de cultuur is minder bureaucratisch geworden. De begroting en de MARAP's zijn eenvoudiger geworden, er zijn minder taakfunctieomschrijvingen en het systeem voor competentie management is vereenvoudigd. Deze maatregelen hebben een positief effect gehad op de doeltreffendheid. Daarnaast valt op dat OPTA in de afgelopen periode weliswaar gebruik maakt van benchmarking, op het gebied van HRM bijvoorbeeld, om zich te vergelijken met andere toezichthouders en ZBO's, maar blijkt ons gesprekken wordt dit vaak ervaren als 'appels met peren vergelijken'. Als onderzoekers zijn wij van mening dat OPTA meer nog dan het nu doet gebruik zou kunnen maken van benchmarking, juist omdat het ook de verschillen en overeenkomsten in de omgang met bijvoorbeeld verschillende soorten van kostensoorten inzichtelijk maakt.

In de afgelopen periode heeft OPTA een professionalisering in het HRM-beleid doorgemaakt. OPTA heeft onder andere een ziekteverzuimprotocol opgesteld, gezondheidsbeleid ingevoerd inclusief bedrijfsfitness, het opleidingsaanbod voor medewerkers aangepast en er is meer dan voorheen sprake van loopbaanbeleid. Minder ziekteverzuim, beter opgeleide medewerkers en minder uitstroom als gevolg van loopbaanbeleid zijn factoren die bijdragen aan de doeltreffendheid van OPTA.

#### **5.2.2 Aanbevelingen voor de toekomst**

Over de gehele linie constateren we op basis van het voorgaande dat OPTA net als bij de vorige evaluatie beschikt over voldoende sturingsinformatie. Toch is er aanleiding te veronderstellen dat hier nog een verdere slag mee gemaakt kan worden. OPTA zou op door middel van benchmarking haar eigen informatiepositie kunnen en wellicht ook moeten verstevigen. Wij bevelen aan dat OPTA de mogelijkheden om zichzelf te benchmarken met andere organisaties serieus onderzoekt met als uitgangspunt daar invulling aan te gaan geven.

De verzuimfrequentie blijft ook een aandachtspunt voor de toekomst, ondanks dat die frequentie inmiddels is gedaald en zich nog wel boven het landelijk gemiddelde, maar inmiddels onder het



overheidsgemiddelde bevindt. Overigens is dit aandachtspunt voor de toekomst door OPTA ook al als zodanig benoemd in de plannen voor 2009.

### **5.3 Samenwerkingsrelaties**

Hierna volgen 'conclusies' en 'aanbevelingen voor de toekomst' voor zowel de bilaterale samenwerkingsrelaties die OPTA onderhoudt, als voor de samenwerking tussen meerdere toezichthouders in samenwerkingsverbanden.

#### **5.3.1 Bilaterale samenwerking: conclusie**

In algemene zin kunnen we concluderen dat de samenwerkingsrelaties met de verschillende partijen goed zijn dan wel zijn verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie.

De bilaterale samenwerkingsrelaties die bij de vorige evaluatie reeds als goed zijn beoordeeld zijn nog steeds goed. De samenwerkingsrelaties waarin spanningen waren, de communicatie wat minder verliep of partijen wat minder goed in staat waren zich te verplaatsen in elkaar rollen zijn in algemene zin verbeterd. De relaties met het Ministerie van Economische Zaken en de NMa zijn daar voorbeelden van.

Een aantal andere samenwerkingsrelaties is nog relatief pril en kunnen niet worden vergeleken met de beoordeelde samenwerking tijdens de vorige evaluatie. Dat geldt voor de relaties met het KLPD, met het Openbaar Ministerie (beide in het kader van internetcriminaliteit/cybercrime), met de Consumentenautoriteit en de samenwerking binnen Consuwijzer. Dat betekent dat de vruchten van de samenwerking in de nabije toekomst nog geplukt moeten worden (dat geldt overigens vooral de relaties met KLPD en OM).

OPTA is samenwerkingsgericht en behulpzaam en stelt zich proactief op in de bilaterale samenwerkingsrelaties. Er zijn veel voorbeelden die dit illustreren, bijvoorbeeld dat de Consumentenautoriteit gebruik kon maken van speciaal voor internetonderzoek ingerichte ruimtes bij OPTA, dat aan CBP modelbrieven ter beschikking zijn gesteld, dat OPTA trainingen/workshops/colleges heeft gegeven bij andere toezichthouders met betrekking tot onderwerpen waarop OPTA veel kennis en expertise heeft en dat OPTA actief invulling heeft gegeven aan vormen van detachering bij andere toezichthouders (bijvoorbeeld bij NMa en bij de Consumentenautoriteit).

De begeleidingscommissie heeft voorts gevraagd te verkennen in hoeverre via samenwerking (bijvoorbeeld met andere Nederlandse toezichthouders) nog winst te behalen is als het gaat om doeltreffendheid en doelmatigheid en in kaart te brengen welke kansen op samenwerking en synergie-effecten nog niet (voldoende) worden benut.

In eerder onderzoek is geconcludeerd dat de inrichting van het toezicht op de markten voor elektronische communicatie en media toekomstbestendig is, gelet op de ontwikkelingen in deze

markten en dan met name convergentie. Wel is een goede samenwerking daarbij vereist, in de eerste plaats beleidsmatig (EZ-OCW) en in de tweede plaats tussen de betrokken toezichthouders.<sup>27</sup> Dat laatste gebeurt onder meer door het sluiten en vernieuwen van samenwerkingsprotocollen tussen de betrokken toezichthouders.

In die samenwerkingsprotocollen zijn er goede afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak en daarmee het voorkomen van forum shopping door onder toezicht gestelden. Toezichtzaken die bijvoorbeeld door beide partijen kunnen worden behandeld, worden aan elkaar voorgelegd en er wordt gezamenlijk vastgesteld wie de zaak op zich neemt. Daarbij spelen weliswaar formele voorrangsregels een rol (die bepalen dat het sectorspecifieke toezicht voorrang heeft), maar daarnaast wordt in praktijk naar de meest efficiënte en effectieve verdeling gekeken: wie kan het snelst en het best optreden en wie heeft op dat moment capaciteit en menskracht beschikbaar? Ook worden soms gezamenlijke bedrijfsbezoeken afgelegd (OPTA en Consumentenautoriteit). Dat de samenwerking in de praktijk zo verloopt heeft een positief effect op de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht.

Mede door het (periodiek) bilateraal contact tussen de contactpersonen van OPTA en die van de samenwerkingsrelaties is er sprake van een goede afstemming op werkniveau die bijdraagt aan het verminderen van te voorkomen administratieve lasten bij de onder toezicht gestelden, bijvoorbeeld afstemmen van informatie-uitvragen aan de sector. Ook wordt door de samenwerking van OPTA, NMa en de Consumentenautoriteit in Consuwijzer voorkomen dat burgers of bedrijven van de ene naar de andere toezichthouder worden gestuurd, indien ze vragen of klachten hebben. Ook als er vragen of klachten zijn op het raakvlak tussen OPTA en andere toezichthouders, weten partijen elkaar te vinden en vindt afstemming plaats. Bijvoorbeeld in de relatie tussen CBP en OPTA.

Als het gaat om efficiëntie en de doelmatigheid is nog relevant te noemen dat OPTA bij de inkoop slim gebruik maakt van de verschillende samenwerkingsrelaties die er zijn. Soms wordt via de raamcontracten van EZ ingekocht, soms met de NMa (die ook in hetzelfde gebouw is gehuisvest en waarmee de bedrijfskantine en sportfaciliteiten worden gedeeld, maar ook andere zaken die niet zijn verbonden aan de gezamenlijke huisvesting) en soms koopt OPTA zelf in.

### **5.3.2 Bilaterale samenwerking: aanbevelingen voor de toekomst**

Wij stellen vast dat er veel wordt geïnvesteerd in samenwerking en synergie met andere toezichthoudende organisaties en dat de voordelen van die samenwerking voldoende tot (zeer) goed worden benut.

Een eerste aanbeveling is dan ook om deze intensieve samenwerkingsrelaties en het periodieke contact met deze organisaties te continueren en hierin te blijven investeren. De samenwerking is

---

<sup>27</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235.

effectief en efficiënt en het is van belang om dat te behouden. De samenwerkingsprotocollen vormen daarvoor een belangrijke waarborg.

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op de relatief nieuwe samenwerkingsrelaties met het KLPD en het OM. Er zijn goede afspraken gemaakt in deze relaties, waarvan in de toekomst de vruchten geplukt zouden moeten worden. Wij bevelen aan de ontwikkeling van deze relaties extra goed te monitoren en bij te sturen indien de resultaten achterblijven bij de huidige verwachtingen.

Ook doen we de aanbeveling aan OPTA om bij alle samenwerkingsrelaties alert te blijven op wederzijdse verwachtingen en beelden.

### **5.3.3 Samenwerking tussen meerdere toezichthouders tegelijk: conclusies**

Niet alleen vindt er bilaterale samenwerking plaats tussen OPTA en de samenwerkingsrelaties (waaronder andere toezichthouders): er vindt ook multilaterale samenwerking plaats. Er wordt kennis gedeeld tussen verschillende organisaties. Zo wisselen bijvoorbeeld specifiek de economen van de toezichthouders al veel kennis met elkaar uit in zogenaamde 'economenlunches'. Daarnaast is er een informeel overleg van de juristen van de toezichthouders (waarin onder meer NMa, CA, NZa, VWA, CB P en De Nederlandse Bank deelnemen), die eens in de drie maanden bijeenkomen en best practices uitwisselen.

Sinds kort werkt OPTA bovendien samen met een vijftal andere markttoezichthouders in een zogenaamd Markttoezichthoudersberaad. De voorbereidingen voor dit beraad zijn in de tweede helft van 2008 getroffen. De eerste bijeenkomst heeft inmiddels plaatsvonden. Hierbij hebben de desbetreffende toezichthouders kennis en ervaringen uitgewisseld. Het is de bedoeling op informele wijze ('met de benen op tafel') te blijven afstemmen met elkaar. Verder heeft het overleg een netwerkfunctie. In het Markttoezichthoudersberaad zullen parallelsessies worden georganiseerd, waarin economen, juristen en andere specialisten met vakgenoten inhoudelijke kennis kunnen uitwisselen.

### **5.3.4 Samenwerking tussen meerdere toezichthouders tegelijk: aanbevelingen voor de toekomst**

Ook in de multilaterale samenwerking wordt veel geïnvesteerd door OPTA. Er vindt kennisdeling plaats, bijvoorbeeld tussen juristen en economen. Een nieuw initiatief is het Markttoezichthoudersberaad.

Onze eerste aanbeveling betreft het continueren van deze vormen van samenwerking, die in het licht van de toenemende convergentie van belang is gebleken.

De beelden over de samenwerking en de beoordeling van die samenwerking waren in de meeste gevallen relatief consistent. Met andere woorden: OPTA en de andere samenwerkingspartners

hebben op hoofdlijnen een zelfde beeld van de kwaliteit en meerwaarde van de samenwerking en de onderlinge relatie.

### **5.3.5 Internationale samenwerking: conclusies**

De relatie van OPTA met zowel de Europese Commissie als de European Regulators Group (ERG) / Independent Regulators Group (IRG) kan als goed tot zeer goed gekwalificeerd worden. OPTA is een zeer actief en assertief lid van de IRG en ERG en wordt gewaardeerd door de collega-toezichthouders. Volgens IRG/ERG zijn de contacten met OPTA intensief, zowel de formele overlegmomenten als de informele (telefonische en email) contacten.

In haar relatie tot de Commissie ligt het accent van de inbreng van OPTA op dit moment op vroegtijdige inbreng en participatie (onder meer via de *pre notification meetings*). OPTA maakt daar van alle Europese toezichthouders het meest gebruik van. Voorheen was de inbreng vaker gericht op de eindfase in het proces.

### **5.3.6 Internationale samenwerking: aanbevelingen voor de toekomst**

De internationale samenwerking door OPTA is goed tot zeer goed. Onze aanbeveling is deze samenwerking te continueren. Een aandachtspunt is dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat er naast de contacten rondom het implementatierapport en de marktanalyses gedurende de rest van het jaar weinig contact bestaat tussen OPTA en de Europese Commissie. Hoewel de frequentie in de huidige samenwerking zeker volstaat, kan een meer intensief contact wellicht de informele (vertrouwensrelatie) ten goede komen.



**Berenschot**

## Bijlage 1

**Verklaring onderzoekscriteria**

***Criterion 1 – Responsiviteit***

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

***Criterion 2 - Transparantie en expliciteit***

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

***Criterion 3 - Consistentie en voorspelbaarheid***

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

***Criterion 4 - Zorgvuldigheid en tijdigheid***

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

***Criterion 5 – High trust***

Vertrouwen is het uitgangspunt voor het optreden van OPTA in de markt. OPTA gaat er vanuit marktpartijen zich aan de Wet houden. Alleen als er signalen van het tegendeel zijn, onderneemt OPTA stappen. Bij geconstateerde overtredingen wordt hard(er) gestraft, omdat het vertrouwen is beschaamd.

***Criterion 6 – Administratieve lasten***

Het gaat hierbij om de kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan informatieverplichtingen en de inspanningen van OPTA om deze kosten te beperken, eveneens in afstemming met andere toezichthouders.

***Criterion 7 – Procesrationaliteit***

**kwink.**  
groep



**Berenschot**

Het gaat hierbij om het vermogen van OPTA om te reflecteren op het eigen gedrag en een inschatting te maken van de effecten van dit gedrag op anderen, zowel in relatie met marktpartijen als in samenwerkingsrelaties met EZ en andere toezichthouders. Het betekent receptief zijn voor signalen uit de omgeving en inzicht geven in wat met verkregen informatie wordt gedaan.



**Berenschot**

## Bijlage 2

**Overzicht gesprekspartners**



In het kader van de OPTA-evaluatie voerden wij in totaal 49 gesprekken. Het betreft 23 gesprekken bij OPTA en 26 gesprekken bij overige organisaties. In onderstaande tabellen geven wij weer wie onze gesprekspartners waren bij OPTA met welke overige organisaties wij hebben gesproken.

| <b>Gesprekspartners OPTA</b> |                           |
|------------------------------|---------------------------|
| Mevrouw A. Aris              | Mevrouw M. Kracht         |
| Mevrouw D. Braal-Verhoog     | Mevrouw G. Langendijk     |
| De heer R. Bos               | De heer L. La Roi         |
| De heer G. Boogert           | De heer M. Meijers        |
| De heer R. Eijl              | De heer D. Molenaar       |
| De heer S. Formsma           | Mevrouw E. Oltmann        |
| De heer C. Fonteijn          | Mevrouw A. Ottow          |
| De heer J. Francke           | De heer W. Pendis         |
| Mevrouw Fui Moy Chan         | De heer M. Pijning        |
| Mevrouw I. van der Hart      | De heer E. van Veldhuizen |
| De heer R. van den Haterd    | De heer D. Verduin        |
| Mevrouw E. Hazeleger         | De heer C. Vesseur        |
| De heer N. den Heijer        | De heer S. de Vries       |
| De heer E. Hummelen          | Mevrouw A. Wamsteker      |
| De heer M. de Jong           | De heer M. Wolthoff       |
| De heer J. Keetelaar         | De heer T. Zee            |
| De heer M. de Keizer         | De heer O. Zijsling       |
| De heer M. Klijn             | De heer R. van Zoest      |
| Mevrouw U. Kok               |                           |

| <b>Overige organisaties waarmee is gesproken</b> |                                      |
|--|--------------------------------------|
| <b>Wettelijke taken OPTA<sup>28</sup></b>        | <b>Samenwerkingsrelaties</b>         |
| BBned  | Ministerie van Economische Zaken     |
| Consumentenbond                                  | Agentschap Telecom                   |
| KPN  | Commissariaat voor de Media          |
| Vodafone   | College Bescherming Persoonsgegevens |
| Tele2  | Consumentenautoriteit                |
| T-Mobile   | Consuwijzer                          |
| UPC  | Europese Commissie                   |
| Ziggo  | Independent Regulators Group         |
| Atlantic Telecom                                 | European Regulators Group            |
| Online Breedband                                 | Korps Landelijke Politiediensten     |
| Pretium Telecom                                  | Openbaar Ministerie                  |
| TNT Post   | Nederlandse Mededingings Autoriteit  |
| Sandd  |                                      |
| ACT  |                                      |

<sup>28</sup> Een schriftelijke reactie is gegeven door het recent opgerichte BCPA (Business Communications Providers Alliance). Met deze partij kon geen interview meer worden gehouden.

**kwink.**  
groep



**Berenschot**

## Bijlage 3

Nadere beschouwing samenwerkingsrelaties

**kwink.**  
groep



**Berenschot**

# Bijlage 4

Benchmark