

Toezicht op markten

De beoordeling van markttoezicht in praktijk onderzoeken

Auteur	R.F. van den Heuvel
Datum	1 november 2013
Rapport	Masterthesis Bestuurskunde
Instelling	Radboud Universiteit Nijmegen Faculteit der Managementwetenschappen
Begeleiding Radboud Universiteit Nijmegen	Prof. dr. S. van Thiel S.P. Overman MSc
Begeleiding Algemene Rekenkamer	Drs. F.H. Hoek Drs. J. Kerseboom

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is geschreven als scriptie voor de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Voordat ik aan deze scriptie begon, was ik enigszins huiverig vanwege negatieve verhalen van medestudenten over het schrijven van een scriptie. Dit bleek gedeeltelijk terecht, aangezien ik het schrijven van de scriptie niet op elk moment als plezierig heb ervaren. Een aantal omstandigheden en personen hebben er echter toe bijgedragen dat het schrijven van de scriptie plezieriger is geweest dan ik vooraf had verwacht en dat ik tevreden ben met het uiteindelijke resultaat. Bij het schrijven van de scriptie ben ik vanuit de Radboud universiteit begeleid door Sandra van Thiel en Sjors Overman. De begeleiding vond plaats in een groep van zes studenten. Naast mij waren dat mijn medestudenten Ron Hendriks, Bram van der Meer, Ingje van Roest, Annick Sabel en Guan Schellekens. Naast de nuttige feedback die ik van mijn begeleiders en medestudenten heb gekregen, waren de dagdelen dat we samenkwamen in mijn ogen gezellig en leverden ze frisse moed op om verder te werken aan de scriptie. Daarnaast heb ik het voorrecht gehad om mijn scriptie te kunnen combineren met een stage bij de Algemene Rekenkamer, die ik met hulp van Sandra van Thiel heb gekregen. De stage bij de Algemene Rekenkamer is een leuke en leerzame ervaring geweest. Naast Sandra van Thiel, Sjors Overman en mijn medestudenten ben ik daarom dank verschuldigd aan Freek Hoek en Jeroen Kerseboom die mij de mogelijkheid hebben gegund stage te lopen bij de Algemene Rekenkamer en mij daarbij begeleid hebben.

*Ruben van den Heuvel
Nijmegen, 12 oktober 2013*

Executive summary

For their research program on the functioning of market regulation, the Dutch national audit office wants to know which focus should be chosen in future studies and whether the measurement framework they composed for the research program still fits. The aim of this study is to help answering these questions by looking at studies of the functioning of market regulation in a select group of countries. The central question is what the Dutch national audit office can learn for their research program on the functioning of market regulation from the design and outcomes of measurement in studies of market regulation. This is done by analyzing reports. Eighteen reports have been found which satisfy the set requirements. Two of them could not be analyzed because of a language barrier. Before analyzing the reports the theory about market regulation has been studied to determine which requirements market regulation should ideally fulfill. Five variables seem to be important for the functioning of market regulation; independence from politics, independence from stakeholders, political responsibility, substantive legitimacy, and procedural legitimacy. Based on the results of this study some recommendations have been made to the study of the functioning of market regulation in general and to the Dutch national audit office in particular.

Although the topic market regulation seems to be current in both science and society, the amount of studies to the functioning of market regulation that have been found in the select group of countries is rather small. Because market regulation has an important social function, it is recommended that national audit offices retain or increase attention to the functioning of market regulation.

In the reports measurement is focused on the implementation of market regulation by the regulator. However, for a full assessment of the functioning of market regulation attention should also be paid to the implementation of political accountability and the legal context in which market regulation is defined. In the measurement framework of the Dutch national audit office hardly any attention is paid to the legal context as well. Therefore it is recommended for future studies of market regulation to pay attention to the implementation of political accountability and the legal context in which market regulation is defined. To the Dutch national audit office the recommendation is made to incorporate the legal context of market regulation to their measurement framework. When assessing the legal context also compliance is important.

Based on the theory and the analysis of the reports, indicators for the functioning of market regulation have been deducted. These are combined in a framework. Many of these indicators are also present in the measurement framework of the Dutch national audit office. Some indicators are missing. Examples of these are the indicators related to the independence from politics and the indicators directed to procedures of market regulation which contribute to the effectiveness of market regulation. For a full assessment of the functioning of market regulation it is recommended to the Dutch national audit office to pay attention to all the indicators in this framework.

For the indicators of the functioning of market regulation concrete norms can be found in both the theory and the reports. Based on this study it cannot be recommended which norms should be used by the Dutch national audit office for the assessment of the functioning of market regulation. The use of norms is subject to the specific context of both market regulation and study. Nevertheless, the norms given in the theory and used in the reports are potentially useful for the Dutch national audit office. Therefore it is recommended that the Dutch national audit office takes notice of these norms and considers to copy these norms in future studies.

Also the operationalisation of norms in reports could be useful to the Dutch national audit office. Unfortunately, in the reports it is hardly mentioned in which way is determined whether market regulation meets the norms. Exceptions are the operationalisations with respect to the effects of market regulation and the expertise of market regulators. For the transparency of the assessment it is considered important to report on the operationalisation of norms. Therefore it is recommended that in reports of studies to the functioning of market regulation more attention is paid to the operationalisation of the used norms. The operationalisation of norms that do appear in the reports could be useful for the Dutch national audit office and therefore it is recommended that the Dutch national office considers to copy these operationalisations in future studies. Especially the operationalisation of the effects of market regulation should receive attention because both the theory of market regulation and the measurement framework of the Dutch national audit office stress that measuring the effects of market regulation is difficult.

Concerning the outcomes of measurement no statements can be made about the functioning of different types of market regulation. This has to do with the low number of reports that have been analyzed. The analysis shows that there are differences in the outcomes of measurement between indicators. It is noticed that market regulation is often negatively rated on the follow-up of investigations, the clearness of goals, and the expertise of market regulators. This is an indication that problems with the functioning on these indicators can be expected elsewhere. Therefore it is recommended that the Dutch national audit office pays (extra) attention to these indicators in future studies. A study into the functioning of one or more market regulators on a specific indicator, such as expertise, could be one of the options.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Executive summary	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Context	7
1.2 Aanleiding	9
1.3 Probleemstelling	10
1.4 Onderzoeksopzet	11
1.5 Relevantie	12
1.6 Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	15
2.1 Typen markttoezicht	15
2.2 Oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders	17
2.3 Onafhankelijkheid	19
2.4 Onafhankelijkheid van de politiek	20
2.5 Onafhankelijkheid van belanghebbenden	22
2.6 Politieke verantwoordelijkheid	25
2.7 Democratische legitimiteit	27
2.8 Inhoudelijke legitimiteit	28
2.9 Procedurele legitimiteit	30
2.10 Beoordelingskader	31
3 Methodologisch kader	33
3.1 Operationalisatie	33
3.2 Onderzoeksvragen	36
3.3 De steekproef	37
3.4 Werkwijze	38
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	41
4 Analyse	43
4.1 Opzet van beoordeling in het TOM-kader	43
4.2 Opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken	52
4.3 Resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken	67
5 Conclusie	75
5.1 Beantwoording centrale vraag	75
5.2 Reflectie	77
5.3 Aanbevelingen	81
Literatuurlijst	85
Bijlage 1: Praktijkonderzoeken	89
Bijlage 2: Kader met indicatoren	91

Hoofdstuk 1:

Inleiding

1.1 Context

In de wetenschap wordt steeds meer naar de huidige tijd gerefereerd als de tijd van de regulerende staat, een term die is bedacht door Giandomenico Majone (Majone, 1997; 1999; Braithwaite, 1999; Jordana en Levi-Faur, 2004; Quintyn, 2009). De regulerende staat zou ontstaan zijn in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw en is de opvolger van de nachtwakersstaat en de Keynesiaanse welvaartsstaat (Majone, 1997; Braithwaite 1999; 2000; Jordana en Levi-Faur, 2004). Tot het einde van de negentiende eeuw kenden veel westerse landen een nachtwakersstaat. In overeenstemming met de klassiek liberale theorie beperkte de overheid zich tot een minimum en liet de markt zo veel mogelijk zijn gang gaan (Braithwaite, 2000). Marktwerking kan volgens de economische theorie bij volledige concurrentie leiden tot een optimale allocatieve efficiëntie, tot Pareto-optimale uitkomsten, en daarmee tot de grootste collectieve welvaart (Van Damme en Eijlander, 2000; Van Mierlo, 2001). In de praktijk wordt vaak echter niet aan de voorwaarden voor een optimaal werkende markt voldaan, wat leidt tot marktfalen (Van Mierlo, 2001). De overheid kan ingrijpen in de falende markt en er op die manier zorg voor dragen dat goederen en diensten die als publiek belang worden aangemerkt voldoende worden voortgebracht (Van Mierlo, 2001; Plug et al., 2003). In de Keynesiaanse welvaartsstaat greep de overheid in op marktfalen door veel productie van goederen en diensten zelf op zich te nemen (Braithwaite, 2000; Plug et al., 2003). Belangrijke economische sectoren werden door de overheid genationaliseerd en ook in de verdeling van kapitaal nam de overheid een centrale rol (Majone, 1999). Economische problemen als toenemende werkeloosheid en inflatie enerzijds, en het idee dat de Keynesiaanse welvaartsstaat te omvangrijk, complex en inefficiënt was geworden anderzijds, leidde tot de notie van de falende overheid (Majone, 1999; Stellinga, 2012).

Het idee van de falende overheid heeft ertoe geleid dat in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw in veel landen hervormingen zijn doorgevoerd in de publieke sector (Walsh, 1995; Gilardi, 2008). De hervormingen, geassocieerd met de ideeën van het 'New Public Management', hadden het doel om te komen tot een kleinere en efficiëntere overheid door het invoeren van marktwerking. Hiervoor werden verschillende beleidsmaatregelen ingezet, zoals liberalisering en ontvlechting van markten, privatisering van staatsdeelnemingen en deregulering (Majone, 1997; WRR, 2012). Met name in de nutssectoren, zoals telecom en energie, is in veel Europese landen marktwerking ingevoerd (Gilardi, 2002; 2008). Dit leidde in de vrijer geworden markten echter niet tot een 'laissez-faire' kapitalisme, waarbij overheden zich van bemoeienis onthouden (Majone, 1997; Plug et al., 2003; Gilardi, 2008). Omdat concurrentie op deze markten vaak onvolkomen is en de markt daardoor niet optimaal werkt, "zijn (spel)regels nodig en een daarbij passend toezichtarrangement om de markt te laten werken en het publiek belang te waarborgen." (Van Damme en Eijlander, 2000, p.4). Deregulering leidde daarom tot re-regulering, met als doel om de efficiëntie van de economie te vergroten, competitie te bevorderen en om consumenten en burgers te beschermen (Christensen en Laegreid, 2005; Quintyn, 2009). Regulering is daarmee een belangrijk interventiemiddel van de overheid geworden (Gilardi, 2008). Ook de Europeanisering heeft tot meer regelgeving in de lidstaten van de Europese Unie (EU) geleid, aangezien regulering veruit de belangrijkste wijze van EU-beleid is (Majone, 1997). Het toenemende belang van regelgeving bracht Giandomenico Majone ertoe te stellen dat in Europa in toenemende mate sprake was van de regulerende staat (Majone, 1997; 1999; Gilardi, 2008; Quintyn, 2009).

Met de hervormingen heeft de overheid een andere rol gekregen in de samenleving en de economie (Osborne en Gaebler, 1992; Walsh, 1995; Majone; 1997). In theorieën over de staat worden drie manieren onderscheiden waarop de overheid intervenueert in de economie, namelijk via inkomenshervreiding, macro-economische stabilisatie en marktregulering (Majone, 1997). De laatste vorm is in de regulerende staat belangrijker geworden, ten koste van de eerste twee (Majone, 1997; Gilardi, 2002; Christensen en Laegreid, 2005; Gilardi, 2002; 2008; Quintyn, 2009). Osborne en Gaebler gebruiken de metafoer van sturen en roeien om aan te geven welke rol de overheid op zich neemt. Waar de Keynesiaanse welvaartsstaat zowel het sturen als het roeien in handen nam, beperkt de regulerende staat zich tot sturen en laat het roeien aan anderen over (Osborne en Gaebler, 1992; Braithwaite, 1999; 2000; Jordana en Levi-Faur, 2004). Marktwerking is dus geen alternatief voor de overheid, maar een sturingsinstrument van de overheid. De overheid behoudt de eindverantwoordelijkheid voor de borging van publieke belangen, maar laat de operationele verantwoordelijkheid vaker aan zelfstandige organisaties (WRR, 2012; Plug et al., 2003). Dit kunnen zowel publieke als private organisaties zijn en de uitvoering kan plaatshebben op basis van marktwerking of quasi-marktwerking (Van Mierlo, 2001).

Voor het reguleren van en toezichthouden op markten zijn in veel landen en sectoren onafhankelijke toezichthouders ingesteld. Met de hervormingen en de re-regulering van de geliberaliseerde markten nam ook het aantal onafhankelijke toezichthouders in Europa toe, wat als het belangrijkste institutionele kenmerk van de regulerende staat wordt bestempeld (Majone, 1997; 1999; Gilardi, 2008; Quintyn, 2009). De Engelse term voor onafhankelijke toezichthouder is 'independent regulatory agency', wat aangeeft dat de toezichthouder naast het handhaven van de naleving van regels, zelf ook regelgevende bevoegdheden kan hebben (Majone, 1999). Onafhankelijke toezichthouders zijn 'non-majoritarian' instituties, net zoals centrale banken, rechtbanken en de Europese Commissie (Majone, 1994; Gilardi, 2005). Dat zijn publieke instituties die niet direct verantwoording verschuldigd zijn aan kiezers of gekozen functionarissen (Majone, 1996; Quintyn, 2009). In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de redenen om voor het toezicht onafhankelijke instituties op te richten. Het delegeren van publieke taken naar verzelfstandigde organisaties is niet nieuw. In de Verenigde Staten bestonden onafhankelijke regulerende instanties al langer (Braithwaite, 2000; Jordana en Levi-Faur, 2004). Ook in Europa bestonden al verzelfstandigde organisaties (Quintyn, 2009). Kenmerkend voor de afgelopen decennia is echter dat het aantal zelfstandige organisaties sterk toenam, dat deze met name ontstonden in de economische sfeer en dat deze een grote mate van onafhankelijkheid kregen (Jordana en Levi-Faur, 2004; Quintyn, 2009). Zo is het gemiddeld percentage sectoren in West-Europese landen waar een onafhankelijke toezichthouder actief is, gestegen van tien procent in 1980 naar tachtig procent twee decennia later (Gilardi, 2008). Deze trend beperkt zich bovendien niet tot Europa, maar heeft zich mede onder invloed van internationale organisaties als het IMF en de Wereldbank ook in ontwikkelende landen voorgedaan (Braithwaite, 2000; Jordana en Levi-Faur, 2004; Gilardi, 2008).

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen sociale en economische regulering (Gilardi, 2008). Sociale regulering is gericht op de effecten die (economische) activiteiten hebben op het milieu en de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van burgers. Regulering heeft dan ten doel bepaald gedrag te beperken (Thatcher, 2002; Gilardi, 2008). Economische regulering heeft het doel om markten goed te laten functioneren, zodat publieke belangen worden gediend. Regulering heeft dan bijvoorbeeld betrekking op het toetreden of verlaten van markten en het stellen van tarieven (Thatcher, 2002; Gilardi, 2008). Ondanks dat reguleringsbeleid beide vormen van regulering kan bevatten, is het vaak duidelijk dat beleid dichter bij één van de twee types staat (Gilardi, 2008). Het onderscheid is dan ook terug te zien in de zelfstandige organisaties die toezicht op regulering houden, en zelf wellicht regulerende bevoegdheden hebben. Plug, van Twist en Geut (2003) maken een onderscheid tussen kwaliteitstoezicht en markttoezicht. Kwaliteitstoezicht is gerelateerd aan sociale regulering en wordt in Nederland vaak uitgevoerd door inspecties, zoals de Inspectie voor het Onderwijs en de Arbeidsinspectie (Thatcher, 2002; Plug et al., 2003). Markttoezicht is gerelateerd

aan economische regulering en wordt uitgevoerd door markttoezichthouders. (Thatcher, 2002; Plug et al., 2003). Voorbeelden van markttoezichthouders in Nederland zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), die in april 2013 is opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Zoals eerder gesteld, is kenmerkend voor de afgelopen decennia dat met name ten aanzien van economische regulering het aantal onafhankelijke toezichthouders is toegenomen (Quintyn, 2009). Deze markttoezichthouders zullen onderwerp zijn van dit onderzoek.

1.2 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft de wettelijke taak om te controleren of de inkomsten en uitgaven van het Rijk kloppen en of het Rijk beleid uitvoert zoals het bedoeld is. Het functioneren van markttoezicht valt hier ook onder en de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer dan ook een aantal onderzoeken gedaan naar markttoezicht en markttoezichthouders. De eerste keer dat de Algemene Rekenkamer een markttoezichthouder onderzocht was in het vergaderjaar 2003-2004, toen werd onderzocht wat de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) waren bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel (Algemene Rekenkamer, 2004). In het onderzoeksrapport werd aangekondigd ook onderzoek bij andere markttoezichthouders te gaan doen (Algemene Rekenkamer, 2005). Daarvoor werd eerst een achtergrondstudie gedaan, 'toezicht op markten', die is gepubliceerd in 2005. Deze achtergrondstudie biedt een toetsingskader, het 'toezicht op markten' (TOM)-kader, dat als 'bril' gebruikt zou kunnen worden om naar toezicht op markten te kijken (Algemene Rekenkamer, 2005).

In het toetsingskader zijn zes categorieën onderscheiden: (1) de organisatie van het toezicht, (2) het toezichtbeleid, (3) de inhoud van het toezicht, (4) het product van het toezicht, (5) ministeriële verantwoordelijkheid én (6) publieke verantwoording en consultatie. Voor elke categorie is een aantal algemene beoordelingscriteria gegeven (Algemene Rekenkamer, 2005). Het TOM-kader is inmiddels door de Algemene Rekenkamer bij twee onderzoeken gebruikt. Een onderzoek naar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is gepresenteerd in 2007 en een onderzoek naar De Nederlandsche Bank (DNB) is gepresenteerd in 2011 (Algemene Rekenkamer, 2007; Algemene Rekenkamer, 2011). Voor de beoordeling van de NMa en DNB is het algemene TOM-kader uitgewerkt in een specifiek normenkader dat passend is voor de betreffende markttoezichthouder.

Vanwege de internationale toename in het aantal markttoezichthouders is de Algemene Rekenkamer in Nederland naar verwachting niet de enige die onderzoek doet naar het functioneren van markttoezicht en markttoezichthouders, maar zal dit ook in andere landen gebeuren. Bij de Algemene Rekenkamer is men geïnteresseerd in deze praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Door inzicht te krijgen in de onderzoeken naar markttoezicht die in verschillende landen zijn gedaan en de uitkomsten van deze onderzoeken, zou men bij de Algemene Rekenkamer lessen kunnen trekken voor volgend onderzoek in Nederland. Voor een volgend onderzoek naar het functioneren van markttoezicht stelt men zich bij de Algemene Rekenkamer een tweetal vragen. De eerste vraag die de Algemene Rekenkamer zich stelt is waarop bij een volgend onderzoek naar het functioneren van markttoezicht moet worden beoordeeld. In 2005 is hiervoor het TOM-kader ontwikkeld, maar de Algemene Rekenkamer vraagt zich af of dit kader nog toereikend is voor een volgend onderzoek naar markttoezichthouders. Wellicht dat er in de afgelopen jaren nieuwe inzichten zijn ontstaan met betrekking tot het functioneren van markttoezicht en de criteria waarop dit beoordeeld dient te worden. Ten tweede vraagt men zich bij de Algemene Rekenkamer af wat bij een volgend onderzoek naar markttoezicht centraal zou moeten staan. Dit betreft dus de keuze voor het onderzoeksobject. Moet opnieuw een markttoezichthouder worden gekozen die vervolgens op alle relevante beoordelingscriteria wordt beoordeeld, of zijn er specifieke kenmerken of criteria die bijzondere

aandacht verdienen? En als wel wordt gekozen om opnieuw een markttoezichthouder volledig te onderzoeken, welke markttoezichthouder dient dan te worden gekozen?

Wat dit laatste betreft wordt niet uitgesloten dat opnieuw naar een markttoezichthouder gekeken wordt, die al eerder onderwerp van onderzoek is geweest. De onderzoeken naar de AFM en de NMa zijn inmiddels al weer een aantal jaren geleden afgerond en wellicht weer zinvol opnieuw te onderzoeken. Het onderzoek naar DNB is recenter maar kon niet volledig worden uitgevoerd. Reden hiervoor is dat de Algemene Rekenkamer geen toegang heeft gekregen tot de toezichtdossiers van DNB (Algemene Rekenkamer, 2011). Als gevolg hiervan heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen onderzoeken hoe het toezicht door DNB wordt uitgevoerd en dus functioneert, maar alleen “kunnen kijken naar de waarborgen die DNB in het toezichtproces heeft aangebracht” (Algemene Rekenkamer, 2011, p.5). In het nawoord bij het onderzoek naar DNB geeft de Algemene Rekenkamer aan dat toegang tot toezichtdossiers in de toekomst wellicht wel mogelijk wordt, aangezien “de Europese Commissie in haar voorstel voor de herziende richtlijn voor het banktoezicht een verruiming van het vertrouwelijkheidsregime heeft opgenomen” (Algemene Rekenkamer, 2011, p.23). Afhankelijk van de mogelijkheid toegang te krijgen tot toezichtdossiers is ook een hernieuwd onderzoek naar DNB een optie.

Om te bepalen wat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van bovengenoemde vragen kan leren van praktijkonderzoeken naar markttoezicht, moet naar twee aspecten van deze onderzoeken worden gekeken. Om lessen te kunnen trekken ten aanzien van de vraag *waarop* de Algemene Rekenkamer markttoezicht zou moeten beoordelen, kan worden onderzocht hoe de beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht plaatsvindt. Worden daar criteria van beoordeling gehanteerd die niet in het TOM-kader zijn opgenomen? En hoe wordt in andere onderzoeken bepaald of gemeten of aan deze criteria wordt voldaan? Voor het beantwoorden van de vraag *waarop* markttoezicht zou moeten worden beoordeeld, staat dan ook de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken centraal. Om te bepalen *wat* in een volgend onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar markttoezicht zou moeten worden onderzocht, is nodig te weten waar de grootste problemen verwacht kunnen worden. Omdat de Algemene Rekenkamer beperkte middelen heeft en niet alles kan onderzoeken, ligt het voor de hand dat de Algemene Rekenkamer datgene onderzoekt waarvan het vermoeden van problemen groot is. De resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken kunnen een bijdrage leveren aan het inschatten van deze problemen. Door de resultaten van verschillende typen markttoezichthouders en van verschillende beoordelingscriteria te vergelijken, kan worden bepaald bij welk type markttoezichthouder en op welke aspecten of criteria de meeste problemen te verwachten zijn. Om lessen te kunnen trekken ten aanzien van de vraag *wat* de Algemene Rekenkamer bij een volgend onderzoek naar markttoezicht als onderzoeksobject zou moeten kiezen, staan dan ook de resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht centraal.

1.3 Probleemstelling

In dit onderzoek zullen praktijkonderzoeken naar markttoezicht centraal staan. Bekeken zal worden wat de Algemene Rekenkamer kan leren van de opzet en resultaten van beoordeling in deze onderzoeken. Dit moet leiden tot aanbevelingen aan de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de vraag waarop het markttoezicht zou moeten worden beoordeeld en de vraag wat de Algemene Rekenkamer in een volgend onderzoek naar markttoezicht als onderzoeksobject zou moeten kiezen. Voor het onderzoek is de onderstaande probleemstelling opgesteld.

Doelstelling:

Onderzoeken wat de Algemene Rekenkamer voor haar onderzoek naar markttoezicht kan leren van onderzoek in andere landen, om aanbevelingen te kunnen doen ten aanzien van de beoordeling van markttoezicht en de keuze voor het onderzoeksobject in toekomstig onderzoek.

Vraagstelling:

Wat kan de Algemene Rekenkamer voor haar onderzoek naar markttoezicht leren van de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht?

Deelvragen:

- 1) Aan de hand van welke criteria kan het functioneren van markttoezicht worden beoordeeld?
- 2) Hoe verhouden deze criteria zich tot het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer?
- 3) Wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de opzet van beoordeling?
- 4) Wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de resultaten van beoordeling?

Bij het onderzoek dienen direct enkele kanttekeningen te worden geplaatst. In overeenstemming met de wensen en vragen die men bij de Algemene Rekenkamer heeft met betrekking tot haar onderzoek naar markttoezicht, worden praktijkonderzoeken uit verschillende landen bestudeerd -het subject van onderzoek- om daaruit lessen te trekken ten aanzien van de beoordeling van markttoezicht en de keuze voor het onderzoeksobject -de objecten van onderzoek- (Van Thiel, 2010). Door deze keuzes blijven een aantal andere aspecten onbelicht. Ten eerste biedt onderzoek uit andere landen naar het functioneren van markttoezicht over meer objecten inzichten dan de twee die in dit onderzoek centraal staan. Dit onderzoek beoogt dan ook niet om een algemeen inzicht te bieden in hetgeen de Algemene Rekenkamer van praktijkonderzoek naar het functioneren van markttoezicht kan leren. Ook ten aanzien van de objecten van onderzoek moet een kanttekening worden gemaakt. Beoogd wordt aanbevelingen te doen ten aanzien van de beoordeling van markttoezicht en de keuze voor het onderzoeksobject. Deze adviezen zullen worden gebaseerd op één invalshoek, namelijk die van praktijkonderzoek uit verschillende landen. Daarmee blijven veel andere invalshoeken onbelicht. Voor een volledige beantwoording van de vraag wat als onderzoeksobject gekozen zou moeten worden, is bijvoorbeeld nodig een risicoanalyse van het Nederlandse markttoezicht uit te voeren. Lering van onderzoek uit verschillende landen zal daarbij slechts een beperkte rol kunnen spelen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van aandacht voor de Nederlandse context. De resultaten van dit onderzoek zullen dan ook enkel aanwijzingen bieden voor de beoordeling van markttoezicht en de keuze voor het onderzoeksobject en niet tot dwingende aanbevelingen leiden.

1.4 Onderzoekopzet

Om te kunnen bepalen wat de Algemene Rekenkamer voor haar onderzoek naar markttoezicht kan leren van de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken, zal de beoordeling van markttoezicht in de praktijkonderzoeken moeten worden geanalyseerd. Om lessen te kunnen trekken ten aanzien van de opzet van beoordeling is bovendien nodig de beoordeling van markttoezicht in het TOM-kader te analyseren, zodat het TOM-kader en de praktijkonderzoeken kunnen worden vergeleken. Om het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht te kunnen analyseren is echter wel nodig te weten waarop markttoezicht kan worden beoordeeld, anders is geen focus aan te brengen in het verzamelen van gegevens. Daarom is bekeken wat in de theorie bekend is over het functioneren van markttoezicht. In het bijzonder is bekeken welke variabelen volgens de theorie belangrijk zijn voor het beoordelen van markttoezicht. Dit blijken er vijf te zijn, namelijk (1) de onafhankelijkheid van de politiek, (2) de onafhankelijkheid van belanghebbenden, (3) de politieke verantwoordelijkheid, (4) de procedurele legitimiteit en (5) de

inhoudelijke legitimiteit. De theorie biedt voor elk van deze variabelen een aantal criteria waaraan markttoezicht idealiter zou moeten voldoen. De variabelen en criteria zijn in dit onderzoek samengevoegd tot een beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht. Op basis van dit beoordelingskader zijn vervolgens 26 indicatoren opgesteld voor het coderen van het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht.

In het onderzoek zal bestaand materiaal centraal staan, namelijk de rapporten waarin het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht zijn beschreven. Als onderzoeksmethode zal gebruik worden gemaakt van inhoudsanalyse. Geprobeerd is om zoveel mogelijk praktijkonderzoeken naar markttoezicht in het onderzoek op te nemen. Om opgenomen te worden in het onderzoek moet een praktijkonderzoek echter voldoen aan drie eisen. Het onderzoek naar markttoezicht moet (1) betrekking hebben op markttoezicht in één van de geselecteerde landen, (2) onafhankelijk zijn en (3) niet te zijn uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer. Er zijn achttien praktijkonderzoeken gevonden die aan deze eisen voldoen, maar vanwege de taalbarrière konden slechts zestien praktijkonderzoeken opgenomen worden in dit onderzoek. Om te kunnen bepalen wat de Algemene Rekenkamer hiervan kan leren, zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld die doormiddel van de analyse moeten worden beantwoord. Daarbij komt onder andere aan de orde of de indicatoren voorkomen in het TOM-kader en de praktijkonderzoeken, welke normen in de praktijkonderzoeken ten aanzien van deze indicatoren worden gehanteerd en wat de resultaten zijn van de beoordeling op deze indicatoren. In het TOM-kader en de praktijkonderzoeken wordt daarnaast ook naar nieuwe indicatoren gezocht, die een aanvulling zijn op de indicatoren die uit de theorie voortkomen. Om antwoord op de onderzoeksvragen te kunnen geven zullen het TOM-kader en de zestien praktijkonderzoeken worden gecodeerd aan de hand van de indicatoren. Vervolgens zullen op de verzamelde gegevens analyses worden toegepast. Vanwege het geringe aantal praktijkonderzoeken dat in het onderzoek is opgenomen, is het niet mogelijk statistische technieken toe te passen, maar zal gebruik worden gemaakt van het clusteren en tellen van gegevens. Het geringe aantal praktijkonderzoeken leidt er ten aanzien van de resultaten van beoordeling toe dat geen harde conclusies getrokken kunnen worden. Het onderzoek zal slechts een indicatie opleveren waar de grootste problemen te verwachten zijn.

1.5 Relevantie

Dit onderzoek dient een praktisch doel. Geprobeerd wordt om uit de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht lessen te trekken voor de Algemene Rekenkamer. Hiermee wordt beoogd de Algemene Rekenkamer voor volgend onderzoek naar markttoezicht te helpen bij het opstellen van een adequaat kader voor het beoordelen van markttoezicht en bij het maken van een weloverwogen keuze voor het object van studie. Het gebruik van een adequaat beoordelingskader en een weloverwogen keuze voor het onderzoeksobject zijn erg belangrijk. De Algemene Rekenkamer heeft een belangrijke publieke taak, namelijk controleren of de inkomsten en uitgaven van het Rijk kloppen en of het Rijk beleid uitvoert zoals het is bedoeld. Bovendien wordt de Algemene Rekenkamer gefinancierd uit publieke middelen. Verwacht mag dus worden dat de Algemene Rekenkamer haar taak zo goed mogelijk uitvoert. Vanwege beperkte middelen is het aantal onderzoeken dat de Algemene Rekenkamer kan uitvoeren echter beperkt. Daarom dient de keuze voor onderzoeken goed geïnformeerd en weloverwogen te zijn. Om haar publieke taak goed uit te voeren is het bovendien van belang dat de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer van goede kwaliteit zijn. Dit is ook belangrijk omdat de onderzoeken een grote maatschappelijke impact kunnen hebben. Om tot de juiste conclusies en aanbevelingen te komen, dient de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeken adequate beoordelingscriteria te hanteren. Omdat dit onderzoek beoogd bij te dragen aan een weloverwogen keuze voor onderzoek en aan adequate beoordelingscriteria is het onderzoek maatschappelijk relevant. De lessen die worden

getrokken voor de Algemene Rekenkamer zijn daarnaast ook relevant voor anderen die onderzoek doen naar het functioneren van markttoezicht, zoals rekenkamers in andere landen.

Het praktische doel van dit onderzoek neemt niet weg dat dit onderzoek ook wetenschappelijk erg relevant is. Er is met name in de Engelstalige literatuur veel geschreven over onafhankelijke toezichthouders (independent regulatory agencies). Zo is bijvoorbeeld geschreven over het belang van toezicht, over het ontstaan en de redenen voor het oprichten van onafhankelijke toezichthouders, en over de verschillen in onafhankelijkheid tussen verschillende toezichthouders (bijvoorbeeld: Majone, 1997; Thatcher, 2002; Gilardi, 2008; Hanretty en Koop, 2012). De literatuur beperkt zich echter niet tot het beschrijven en verklaren van fenomenen. Impliciet en expliciet worden ten aanzien van het toezicht in het algemeen en markttoezicht in het bijzonder ook normatieve uitspraken gedaan. Een goed functionerend markttoezicht dient volgens de literatuur aan bepaalde voorwaarden te voldoen. In de wetenschappelijke literatuur zijn deze voorwaarden of normen echter nog niet samengebracht in een onderbouwd normenkader dat gebruikt kan worden voor de beoordeling van markttoezicht. In dit onderzoek zal op basis van de theorie een samenhangend beoordelingskader worden opgesteld. Door het beoordelingskader te vergelijken met het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer en de normen in praktijkonderzoeken naar markttoezicht wordt bovendien bekeken of dit beoordelingskader en daarmee de theorie aangevuld kan worden. Dit onderzoek is daarmee ten eerste wetenschappelijk relevant omdat het inzicht geeft en aanvullingen biedt op de criteria die belangrijk zijn voor een goed functionerend markttoezicht. Daarnaast wordt in het onderzoek bekeken naar de resultaten van beoordeling. In de literatuur is weinig bekend over het daadwerkelijk functioneren van markttoezicht. Ondanks dat in de literatuur impliciet en expliciet voorwaarden voor goed functionerend markttoezicht zijn opgesteld, is niet bekend of in de praktijk ook aan deze voorwaarden wordt voldaan. Er zijn onderzoeken waarin het functioneren van een bepaalde markttoezichthouder wordt beoordeeld, bijvoorbeeld van rekenkamers. De resultaten hiervan zijn echter niet eerder samengebracht en daarom zijn niet eerder algemene uitspraken gedaan over het functioneren van markttoezicht. In dit onderzoek worden de resultaten van beoordeling van verschillende praktijkonderzoeken geanalyseerd om daarmee uitspraken te kunnen doen of verwachtingen te kunnen opstellen over het functioneren van markttoezicht. Ook dat maakt dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgebouwd uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding volgt een theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 2) waarin op basis van de literatuur een beoordelingskader voor markttoezicht wordt opgesteld. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 1. In het methodologisch kader (hoofdstuk 3) wordt vervolgens toegelicht hoe het onderzoek is uitgevoerd. De variabelen uit het beoordelingskader zijn in dit hoofdstuk geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren. Bovendien worden in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen, de steekproef, de onderzoeksmethoden en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek besproken. In de analyse (hoofdstuk 4) wordt de onderzoeksresultaten weergegeven. Bovendien wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de deelvragen 2, 3 en 4. Het onderzoek sluit af met een conclusie waarin antwoord wordt gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek, aanbevelingen worden gedaan en op het onderzoek wordt gereflecteerd.

De lezer die niet bekend is met het markttoezicht en de lezer die geïnteresseerd is in de totstandkoming van het beoordelingskader wordt aangeraden het theoretisch kader (hoofdstuk 2) te lezen. Voor de lezer die slechts is geïnteresseerd in de resultaten van het onderzoek die nuttig zijn voor de praktijk kan worden volstaan met het lezen van de conclusie (hoofdstuk 5) en eventueel de subconclusies waarmee elke paragraaf van de analyse wordt afgesloten (hoofdstuk 4). Voor de onderbouwing van deze conclusies is echter nodig de analyse (hoofdstuk 4) in zijn geheel te lezen. De

lezer die is geïnteresseerd in de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek wordt aanbevolen naast de resultaten ook het methodologisch kader te lezen.

Theoretisch kader

Voordat bekeken kan worden wat de Algemene Rekenkamer kan leren van de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken, is eerst nodig te weten wanneer markttoezicht volgens de theorie goed functioneert. Theorie vormt een goede basis om het TOM-kader en de praktijkonderzoeken te analyseren en met elkaar te vergelijken. De eerste deelvraag in dit onderzoek is dan ook aan de hand van welke criteria het functioneren van markttoezicht kan worden beoordeeld. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd deze vraag te beantwoorden. Op basis van de theorie wordt een beoordelingskader opgesteld voor het functioneren van markttoezicht. Dit kader bevat criteria waar het markttoezicht idealiter aan zou moeten voldoen. Voor het opstellen van het beoordelingskader is in de literatuur gekeken naar kenmerken van markttoezicht en de daarvoor opgerichte markttoezichthouders. Uit deze kenmerken blijkt dat voor het functioneren van markttoezicht vijf onderdelen van belang zijn. Markttoezicht dient tot op zekere hoogte (1) onafhankelijk te zijn van de politiek, (2) onafhankelijk te zijn van belanghebbenden, (3) aan politieke verantwoording onderhevig te zijn, (4) procedureel legitiem te zijn en (5) inhoudelijk legitiem te zijn. Uit de literatuur blijkt dat markttoezicht op elk van deze onderdelen idealiter aan een aantal criteria zou moeten voldoen. Deze criteria zullen tezamen het beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht vormen.

In dit hoofdstuk zullen kenmerken van markttoezicht en de criteria die daaruit voortvloeien worden besproken. Eerst zal aandacht worden besteed aan de typen markttoezicht die kunnen worden onderscheiden (paragraaf 2.1). Naast enkele verschillen zijn er ook overeenkomsten. In veel landen en sectoren hebben markttoezichthouders een bepaalde onafhankelijkheid. Daarom worden vervolgens de redenen voor de oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders besproken (paragraaf 2.2). Deze onafhankelijkheid is echter een breed en relatief begrip. Verschillende interpretaties en gradaties van onafhankelijkheid zijn mogelijk (paragraaf 2.3). Beargumenteerd wordt dat een bepaalde mate van onafhankelijkheid wel nodig is, zowel ten aanzien van de politiek (paragraaf 2.4) als ten aanzien van belanghebbenden (paragraaf 2.5). De onafhankelijkheid van de politiek is echter nooit volledig. De politiek behoudt een bepaalde mate van verantwoordelijkheid en dient daarvoor over sturingsbevoegdheden te beschikken (paragraaf 2.6). Dat de politieke verantwoordelijkheid beperkt is, leidt ertoe dat onafhankelijke markttoezichthouders een tekort hebben aan democratische legitimiteit (paragraaf 2.7). Het tekort aan democratische legitimiteit kan worden gecompenseerd door twee andere vormen van legitimiteit, namelijk de procedurele legitimiteit (paragraaf 2.8) en de inhoudelijke legitimiteit (paragraaf 2.9). Aan het eind van het hoofdstuk zal het beoordelingskader in zijn geheel worden weergegeven (paragraaf 2.10).

2.1 Typen markttoezicht

Omdat beperking van de concurrentie in een markt volgens de economische theorie leidt tot ongewenste economische effecten, hebben veel landen mededingingsregels opgesteld (Van Damme en Eijlander, 2000). Deze mededingingsregels hebben ten doel om concurrentie in bestaande markten te behouden door te voorkomen dat deze wordt beperkt door fusies, mededingingsafspraken en concentraties van economische machtsposities (Van Damme en Eijlander, 2000). Omdat de mededingingsregels in principe gelden voor alle markten, wordt dit ook wel algemeen markttoezicht genoemd (Jordana en Levi-Faur, 2004). Voor de uitvoering van de mededingingsregels zijn in veel landen mededingingsautoriteiten opgericht. Nederland kende tot voor kort de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), die sinds april 2013 is opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Deze autoriteiten hebben een monitorende taak (Barros en

Hoernig, 2004). Zij passen de mededingingsregels toe door 'ex post' controle te houden op markten (Barros en Hoernig, 2004). Algemene mededingingsregels zijn echter niet altijd voldoende voor het waarborgen van een goed functionerende markt. Mededingingsregels zijn ingesteld om bestaande concurrentie te behouden, 'regulation-of-competition', maar zijn vaak niet voldoende om concurrentie te scheppen, 'regulation-for-competition' (Jordana en Levi-Faur, 2004; Christensen en Laegreid, 2005).

In sectoren waar niet voldoende concurrentie is, kan het daarom nodig zijn naast de algemene mededingingsregels sectorspecifieke regelgeving in te voeren (Van Damme en Eijlander, 2000). Dit speelt met name in markten die zijn geliberaliseerd, omdat liberalisering vaak niet automatisch leidt tot een goed werkende markt (Plug et al., 2004). De toetredingsbarrières voor nieuwe aanbieders kunnen hoog zijn en daarom kan sectorspecifieke regelgeving nodig zijn om potentiële nieuwe toetreders te beschermen (Van Damme en Eijlander, 2000). Deze sectorspecifieke regelgeving dient de transitie naar marktwerking dus te ondersteunen (Plug et al., 2004). In de nutssectoren, waar liberalisering op grote schaal heeft plaatsgevonden, speelt bovendien dat hier een bepaalde infrastructuur voor nodig is, welke vaak schaars is. Als de infrastructuur in handen is van gevestigde ondernemingen kan sectorspecifieke regelgeving nodig zijn om de marktmacht van deze ondernemingen te beperken (Van Damme en Eijlander, 2000). Naast het belang van eerlijke concurrentie kunnen in bepaalde markten ook andere publieke belangen worden onderscheiden. Om deze belangen te waarborgen, kan het ook nodig zijn dat sectorspecifieke regulering wordt ingevoerd. In de nutssectoren zijn leveringszekerheid en universele dienstverlening bijvoorbeeld belangrijke publieke belangen (Wilkeshuis, 2010). Ook in de financiële sector zijn naast eerlijke concurrentie andere publieke belangen te onderscheiden (Di Giorgio, Di Noia en Piatti, 2003). Regulering van financiële markten moet naast concurrentie leiden tot macro-economische stabiliteit, tot micro-economische stabiliteit (prudentiële regulering) en tot transparantie en een eerlijke verdeling van informatie (Di Giorgio, Di Noia en Piatti, 2003). Voor het reguleren van specifieke markten zijn sectorspecifieke markttoezichthouders opgericht. Voorbeelden in Nederland zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de directie Energie binnen de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). In tegenstelling tot de mededingingsautoriteiten, die 'ex post' en reactief optreden, interveniëren sectorspecifieke markttoezichthouders 'ex ante' en proactief in de specifieke markt (Barros en Hoernig, 2004, Jordana en Levi-Faur, 2004).

Er zijn dus verschillende typen markttoezicht en markttoezichthouders. Naast de algemene mededingingsregels en mededingingsautoriteit zijn in verschillende sectoren sectorspecifieke regels en toezichthouders te onderscheiden. Deze typen markttoezicht en markttoezichthouders verschillen op een aantal kenmerken van elkaar. De redenen om onafhankelijke markttoezichthouders op te richten, die in de volgende paragraaf worden besproken, zullen bijvoorbeeld niet bij elke type markttoezicht precies hetzelfde zijn. Dat geldt daarom ook voor de argumentatie waarom markttoezichthouders een bepaalde mate aan onafhankelijkheid dienen te hebben. En dat algemene markttoezichthouders toezicht houden op alle sectoren en hierbij 'ex post' optreden, leidt tot een andere verhouding met belanghebbenden dan sectorspecifieke markttoezichthouders die toezicht houden op slechts één sector en hierbij 'ex ante' optreden. In de volgende paragrafen zal echter geen aandacht worden besteed aan deze verschillen en wordt een algemeen beeld van het markttoezicht geschetst. Hoewel het beeld in grote lijnen toepasbaar is op elk type markttoezicht zullen bepaalde delen echter meer relevant zijn voor bepaalde typen dan voor anderen. Deze verschillen roepen ook de vraag op of het überhaupt mogelijk is om een beoordelingskader op te stellen voor markttoezicht dat algemeen toepasbaar is. In dit onderzoek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat dit wel mogelijk is. Ondanks dat er wellicht nuanceverschillen zijn in de argumentatie, lijken de criteria voor de boordeling van het markttoezicht algemeen toepasbaar.

2.2 Oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders

Voor het reguleren van markten zijn in veel landen en sectoren onafhankelijke markttoezichthouders ingesteld. In de literatuur worden verschillende redenen genoemd voor de oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders. Deze redenen zijn grofweg in twee groepen te verdelen. Een eerste groep van redenen is functioneel van aard en is gebaseerd op het principaal-agent model. Onafhankelijke markttoezichthouders zouden volgens deze redenering zijn opgericht omdat de principalen, de politieke machthebbers, voordelen zien in het delegeren van bevoegdheden aan onafhankelijk georganiseerde agenten (Thatcher en Stone Sweet, 2002; Thatcher, 2002). Deze functionele redenen kunnen verder worden onderverdeeld in veronderstelde voordelen voor het functioneren van de markt en het markttoezicht en voordelen voor politici zelf. Een tweede groep van redenen is niet functioneel van aard. De oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders zou volgens deze groep redenen niet op inhoud zijn gestoeld en dus in mindere mate een rationele keuze zijn (Thatcher en Stone Sweet, 2002). Hieronder zullen de belangrijkste redenen kort worden toegelicht.

Het belangrijkste doel van het delegeren van bevoegdheden aan onafhankelijke markttoezichthouders is het beperken van politieke druk op het markttoezicht (Barkow, 2010). Veronderstelt wordt dat het beperken van politieke druk en het vergroten van de autonomie van toezichthouders leidt tot het beter functioneren van de markt en het markttoezicht. De effectiviteit en efficiëntie van regulering en toezicht zou groter zijn bij onafhankelijke markttoezichthouders (Thatcher en Stone Sweet, 2002; Gilardi, 2005). Daarvoor worden een aantal redenen gegeven. Ten eerste zou de oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders leiden tot meer expertise bij de toezichthouder (Thatcher en Stone Sweet, 2002; Gilardi, 2005). Verwacht wordt dat besluitvorming op basis van expertise op de lange termijn tot betere regulering en toezicht leidt dan besluitvorming die wordt beïnvloed door de korte termijn belangen van de politiek (Barkow, 2010). Onafhankelijke markttoezichthouders staan dicht op de gereguleerde sector en zijn daarom beter in staat informatie te verzamelen (Gilardi, 2005). Bovendien zijn onafhankelijke markttoezichthouders beter in staat experts aan te trekken, omdat de onafhankelijkheid zich ook uit in meer vrijheid en flexibiliteit in de organisatie van de toezichthouder (Gilardi, 2005). Meer expertise leidt ertoe dat onafhankelijke markttoezichthouders meer oog hebben voor technische details en tot vermindering van de informatieasymmetrie tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande (Thatcher en Stone Sweet, 2002; Jordana en Levi-Faur, 2004; Barkow, 2010). Naast een toename in expertise zou het oprichten van onafhankelijke markttoezichthouders ook leiden tot meer flexibiliteit. Onafhankelijke markttoezichthouders zouden beter in staat zijn regulering en toezicht aan te passen aan veranderende omstandigheden (Gilardi, 2005).

Dat het beperken van politieke druk voordelen biedt voor het functioneren van de markt en het markttoezicht heeft ook te maken met de 'credibility of regulatory commitment' (Thatcher, 2002; Jordana en Levi-Faur, 2004; Gilardi, 2002; 2005; 2008). Als markttoezicht niet onafhankelijk is georganiseerd, kan de geloofwaardigheid van regulering in het geding komen, vanwege het probleem van tijdinconsistentie (Thatcher, 2002; Quintyn, 2009). Verwacht wordt dat de stabiliteit en continuïteit van regulering lager is naarmate de politiek hier meer invloed op uit kan oefenen. De korte termijn belangen van de politiek en een verandering in de samenstelling van de regering kunnen namelijk tot abrupte wijzigingen leiden in de regulering van een sector (Smith, 1997). Als het vertrouwen in de stabiliteit van de regulering lager is, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de werking van de markt. Dit speelt met name in markten waar grote investeringen van private partijen nodig zijn, zoals in de nutssectoren (Thatcher, 2002; Gilardi, 2008). In geval van onzekerheid over toekomstige regulering zullen private partijen namelijk minder geneigd zijn grote investeringen te doen. Ook biedt een onafhankelijke markttoezichthouder geloofwaardigheid vanwege duidelijkheid ten aanzien van de verschillende rollen van de overheid, die naast toezichthouder bijvoorbeeld ook

aandeelhouder van een in de sector opererende organisatie kan zijn (Gilardi, 2005). Door het markttoezicht onafhankelijk van de politiek te organiseren nemen de stabiliteit van regulering en de geloofwaardigheid van het markttoezicht dus toe (Thatcher en Stone Sweet, 2002).

Naast de redenen dat onafhankelijke markttoezichthouders beter zouden functioneren en dat het de geloofwaardigheid van regelgeving vergroot, kan delegatie naar onafhankelijke markttoezichthouders ook voordelen bieden voor de politici. Door bevoegdheden te delegeren aan onafhankelijke markttoezichthouders kunnen toekomstige politici aan bepaalde beleidskeuzes worden gebonden (Gilardi, 2005; 2008). Gekozen politici zullen vroeg of laat door anderen worden vervangen en het is mogelijk dat toekomstige politici af zullen wijken van het beleid van de huidige politici (Gilardi, 2008). Om dat te voorkomen kunnen gekozen vertegenwoordigers bepaald beleid in handen geven van onafhankelijke organisaties zodat invloed van toekomstige politici wordt beperkt (Gilardi, 2008). Ook kunnen politici delegatie van bevoegdheden naar onafhankelijke toezichthouders gebruiken om de schuld van impopulair beleid te verschuiven, 'blame shifting' (Thatcher en Stone Sweet, 2002; Gilardi, 2005). Thatcher noemt voorbeelden van beleidskeuzes die door politici als noodzakelijk werden gezien, maar door veel kiezers als onwenselijk (Thatcher, 2002). Door het beleid te delegeren naar een onafhankelijke markttoezichthouder kunnen politici politieke schade voorkomen.

Delegatie van bevoegdheden naar onafhankelijke toezichthouders kan echter niet alleen vanuit functionele redenen worden verklaard. Verschillen tussen landen en sectoren wijzen erop dat de context ook belangrijk is. Zo wordt gesteld dat contextfactoren als politiek leiderschap en staatstradities en –structuren, zoals de aanwezigheid van actoren met vetomacht, invloed hebben op het al dan niet oprichten van onafhankelijke markttoezichthouders (Thatcher 2002; 2008). Ook blijkt delegatie van bevoegdheden naar onafhankelijke markttoezichthouders gerelateerd te zijn aan de mate van andere hervormingen in een land of sector, zoals privatisering en liberalisering. Voor de verspreiding van onafhankelijke markttoezichthouders blijkt institutioneel isomorfisme een belangrijke niet functionele reden te zijn, waarbij een bepaalde institutionele vorm wordt gekopieerd (Thatcher, 2002). Institutioneel isomorfisme kan op verschillende manieren plaatsvinden. Van de drie vormen van institutioneel isomorfisme die worden onderscheiden door DiMaggio en Powell (1983) zijn voor de oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders in ieder geval twee vormen erg relevant.

Ten eerste was imitatie een belangrijke reden voor de verspreiding van onafhankelijke markttoezichthouders. Deze vorm van isomorfisme ontstaat als een reactie op onzekerheid, wat bijvoorbeeld blijkt door een lage legitimiteit (Van Thiel, 2004). Aangezien de verspreiding van onafhankelijke markttoezichthouders in Europa onderdeel is van hervormingen die zijn doorgevoerd in reactie op het idee van de falende overheid, lijkt er zeker sprake te zijn geweest van onzekerheid. Op het moment dat succesvol lijkende onafhankelijke markttoezichthouders ontstonden in bepaalde landen, werden deze daarom gekopieerd in andere landen. In mindere mate blijkt dat dit kopiëren ook plaatsvond tussen verschillende sectoren (Thatcher, 2002; Thatcher en Stone Sweet, 2002; Wilks en Bartle, 2002). De verspreiding van ideeën via netwerken is belangrijk bij deze vorm van isomorfisme. Bij de verspreiding van onafhankelijke markttoezichthouders hebben internationale organisaties een belangrijke rol gespeeld. Met name de EU heeft veel invloed gehad op de snelle verspreiding van onafhankelijke markttoezichthouders in Europa (Thatcher en Stone Sweet, 2002; Gilardi, 2008).

Machtige organisaties, zoals de EU kunnen echter ook een meer dwingende rol spelen. Deze dwang staat centraal bij de tweede vorm van isomorfisme die een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verspreiding van onafhankelijke markttoezichthouders. Bij deze vorm van isomorfie worden afhankelijke organisaties (zoals lagere overheden) door machtige organisaties (zoals hogere overheden) gedwongen om bepaalde instituties op te richten (Van Thiel, 2004). Zo dwingt de EU haar

lidstaten om voor de algemene mededinging en in specifieke sectoren onafhankelijke markttoezichthouders op te richten. Ook in de overeenkomsten die de EU na de val van de Sovjet-Unie sloot met landen uit Centraal- en Oost-Europa werden eisen opgenomen tot oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders (Wilks en Bartle, 2002).

2.3 Onafhankelijkheid

Het definiërende kenmerk van onafhankelijke toezichthouders is dat zij onafhankelijk zijn, dat zij functioneren op armslengte van gekozen functionarissen (Gilardi, 2008). Markttoezichthouders kunnen echter niet volledig onafhankelijk zijn (Quintyn, 2009). Ze blijven onderdeel van de overheid en dienen dus de brede doelen en verantwoordelijkheden van de overheid te delen (Larsen et al., 2006; Quintyn, 2009). De politiek blijft tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor het markttoezicht en daarom blijft de politiek in staat bepaalde invloed uit te oefenen op onafhankelijke markttoezichthouders. Deze invloed heeft de politiek bijvoorbeeld door de benoeming van de top van de markttoezichthouder en door toedeling van budget (Larsen et al., 2006; Trillas, 2010). Op de verantwoordelijkheden die de politiek behoudt ten opzichte van de onafhankelijke markttoezichthouder, de politieke verantwoordelijkheid, wordt in paragraaf 2.6 verder ingegaan. Ondanks dat alle markttoezichthouders tot op zekere hoogte onder de verantwoordelijkheid van de politiek blijven vallen, zijn er verschillen in de mate van onafhankelijkheid (Thatcher, 2002). “Not all arms have the same length. Independence is not all-or-nothing: intermediate degrees exist.” (Gilardi, 2008, p.8). Zo blijken toezichthouders in Europa formeel en over het algemeen ook informeel minder onafhankelijkheid te hebben dan in de Verenigde Staten (Majone, 1999). Maar ook op kleinere schaal zijn verschillen zichtbaar. Zo blijkt binnen Europa een grote heterogeniteit aan toezichthouders te bestaan (Gilardi, 2002; 2008). De mate van onafhankelijkheid verschilt zowel per land als per sector (Gilardi, 2008; Quintyn, 2009).

Markttoezichthouders dienen echter wel een bepaalde mate van onafhankelijkheid te hebben. Belangrijke redenen om onafhankelijke markttoezichthouders op te richten zijn eerder al besproken (paragraaf 2.1). Met name het belang van ‘credible commitment’ maakt het nodig dat markttoezichthouders een bepaalde mate van onafhankelijkheid van de politiek hebben. Maar niet alleen onafhankelijkheid van de politiek is nodig. Het begrip onafhankelijkheid is erg breed en verschillende interpretaties van onafhankelijkheid van markttoezichthouders zijn mogelijk. Fesler stelt dat met onafhankelijkheid van toezichthouders op drie betekenissen wordt bedoeld, namelijk: “independence of control by the governor and legislature, independence of control by utility companies, and independence in the sense of integrity and impartiality” (Fesler, in: Johannsen, 2004; Larsen et al., 2006). Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld ook onafhankelijkheid van de onder toezicht staande sector nodig is. De markttoezichthouder mag niet discrimineren tussen verschillende actoren en belangen, maar dient op basis van een goede marktwerking en het algemeen belang een afweging tussen de verschillende belangen te maken.

In de literatuur worden verschillende elementen van onafhankelijkheid onderscheiden. Zo maakt Smith een onderscheid tussen een gepaste afstand van belanghebbenden, een gepaste afstand van politieke instanties en organisatorische autonomie (Smith, 1997). Aan deze drie elementen wordt in de literatuur onafhankelijkheid van besluitvorming toegevoegd (Johannsen et al., 2004; Larsen et al., 2006). Hieronder zullen deze elementen van onafhankelijkheid worden besproken. De elementen gepaste afstand van politieke instanties, organisatorische autonomie en onafhankelijkheid van besluitvorming hebben allen betrekking op de onafhankelijkheid die de markttoezichthouder heeft ten opzicht van invloed van de politiek. Het is ook de politiek die de onafhankelijkheid op deze elementen aan de markttoezichthouder toedeelt en al dan niet respecteert. Deze drie elementen zullen daarom samen worden besproken onder de noemer onafhankelijkheid van de politiek (paragraaf 2.4). De onafhankelijkheid van belanghebbenden zal vervolgens in een aparte paragraaf

worden besproken (paragraaf 2.5). Met het waarborgen van de verschillende elementen van onafhankelijkheid wordt zorg gedragen dat de markttoezichthouder wordt geïsoleerd van ongepaste invloed uit de politiek, zogenaamde 'political capture', en invloed uit de onder toezicht staande sector, de zogenaamde 'industry capture' (Quintyn 2009).

2.4 Onafhankelijkheid van de politiek

Overheden hebben wetten en regelgeving ingevoerd om marktwerking in het algemeen of in bepaalde sectoren te beschermen en/of te versterken. Bij de uitvoering van deze wetten en regelgeving is een bepaalde mate aan discretionaire ruimte nodig. De regelgeving dient namelijk flexibel te zijn in de toepassing op specifieke situaties en ten aanzien van onverwachte ontwikkelingen in de markten (Smith, 1997). Dit speelt met name bij sectorspecifieke regelgeving dat ten doel heeft om marktwerking in een bepaalde sector te creëren en waarbij regelgeving steeds aangepast dient te worden aan de marktcondities (Smith, 1997). Vanwege deze discretionaire ruimte kan markttoezicht niet zomaar onder de volledige verantwoordelijkheid van een minister worden uitgevoerd. Verschillende belangen en functies van de overheid kunnen namelijk met elkaar in conflict komen, wat gevolgen kan hebben voor de onpartijdigheid van het markttoezicht en de efficiëntie van de werking van de markt (Smith, 1997; Plug et al., 2004).

Een eerste potentieel conflict van belangen ontstaat als in een geliberaliseerde markt staatsdeelnemingen actief zijn of als de overheid als aandeelhouder belang heeft bij een in de markt opererend bedrijf. Deze verschillende rollen van de overheid, eigenaar en toezichthouder, zijn onverenigbaar. Er kan namelijk de schijn van belangenverstrengeling ontstaan, de schijn dat de minister bij de uitvoering van het toezicht de staatsdeelneming bevoordeeld ten opzichte van private ondernemingen (Smith, 1997; Plug et al., 2004). Plug, van Twist en Geut geven dit probleem goed weer doormiddel van de metafoor van de 'meespelende scheidsrechter' (Plug et al., 2004). Om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen dienen de rollen van de overheid als eigenaar en als toezichthouders gescheiden te zijn (Plug et al., 2004).

Ook tussen de politieke belangen en het belang van de goed functionerende markt kunnen conflicten ontstaan. Zoals bij de redenen tot oprichting van onafhankelijke markttoezichthouders is besproken, kan de invloed van kortetermijnbelangen uit de politiek tot problemen leiden in de gereguleerde markten vanwege een gebrek aan 'credible commitment' (Thatcher, 2002; Quintyn, 2009). Dit speelt met name bij de nutssectoren die worden gekenmerkt door grote schaalvoordelen, een hoge kapitaalintensiteit en een lange levensduur van de infrastructuur (Stern, 1997). In een geliberaliseerde markt zijn grote langetermijninvesteringen nodig van private partijen. Aan de andere kant worden de nutsvoorzieningen door een groot gedeelte van de bevolking gebruikt en is de prijs voor het gebruik ervan politiek erg gevoelig (Stern, 1997). Er zijn geen politieke voorstanders van prijsverhoging voor het gebruik van nutsvoorzieningen en de politiek is geneigd om prijsverhogingen tegen te houden ondanks dat dit zowel in het belang van de investeerders als in het langetermijnbelang van de bevolking kan zijn (Smith, 1997). Investeerders zijn dus gebaat bij stabiele regulering, zodat zij erop kunnen vertrouwen dat de opbrengsten van nutsvoorzieningen de investeringen dekken. Als markttoezicht onder de verantwoordelijkheid valt van een minister is deze echter onderhevig aan politieke druk van kortetermijnbelangen en kan een verandering van regering leiden tot abrupte wijzigingen in de regulering (Smith, 1997). Voor het verkrijgen van 'credible commitment' is het daarom van belang dat markttoezicht onafhankelijk van politieke druk wordt uitgevoerd en is gebaseerd op deskundige analyse (Smith, 1997). Deze onafhankelijkheid van ongepaste invloed en aanwezigheid van expertise zijn beide belangrijk omdat ze elkaar versterken. Expertise vormt een bron van weerstand tegen ongepaste invloed en organisatorische onafhankelijkheid helpt om expertise in huis te halen (Smith, 1997). Voor het verkrijgen van 'credible commitment' dient daarom een scheiding te zijn tussen het maken van beleid en het reguleren van

markten of houden van toezicht (Stern, 1997; Plug et al. 2004). Het belang van onafhankelijkheid van politiek druk wordt nog versterkt omdat daarmee wordt voorkomen dat invloedrijke belangengroepen, zoals die van de onder toezicht staande sector, via de politiek invloed op het markttoezicht kunnen uitoefenen (Plug et al., 2004; Barkow, 2010).

Een manier om het markttoezicht te scheiden van andere rollen en functies van de overheid is door het markttoezicht te delegeren aan een onafhankelijke markttoezichthouder. Volgens velen is dit ook de enige effectieve manier (Stern, 1997). De formele onafhankelijkheid dient echter te worden gescheiden van de informele of daadwerkelijke onafhankelijkheid, die aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen (Stern, 1997; Christensen en Laegreid, 2005). Als formele onafhankelijkheid niet wordt vertaald in daadwerkelijke onafhankelijkheid, kan het volgens Stern effectiever zijn om de markttoezichthouder geen of minder formele onafhankelijkheid toe te kennen. Het is beter een adviserende markttoezichthouder te hebben die geen besluiten kan nemen dan een markttoezichthouder die dit wel kan maar in de praktijk sterk door de politiek wordt beïnvloed (Stern, 1997). Het probleem dat formele onafhankelijkheid niet altijd resulteert in daadwerkelijke onafhankelijkheid speelt met name in opkomende economieën. In landen waar handelsrecht, effectieve rechtbanken en ervaring met beleid ten aanzien van marktwerking aanwezig zijn, wordt een onafhankelijke markttoezichthouder echter als de beste en meest veilige manier gezien voor het reguleren van markten (Stern, 1997).

De vraag is vervolgens hoeveel onafhankelijkheid een markttoezichthouder dient te hebben. In de vorige paragraaf is besproken dat onafhankelijkheid nooit volledig is omdat de politiek tot op zekere hoogte verantwoordelijk blijft. Daarnaast blijkt in de praktijk dat markttoezichthouders een verschillende mate aan onafhankelijkheid bezitten. In de literatuur is veel aandacht besteed aan indicatoren om onafhankelijkheid te meten (zie bijvoorbeeld: Gilardi, 2002; 2008; Gilardi en Maggetti, 2011; Hanretty en Koop, 2012). Ook is veel geschreven over de verschillen in onafhankelijkheid tussen markttoezichthouders in verschillende landen en sectoren (zie bijvoorbeeld: Hanretty en Koop, 2009; Gilardi en Maggetti, 2011). Veel minder is echter bekend over de criteria van onafhankelijkheid waar markttoezichthouders minimaal aan moeten voldoen. Alleen door Johannssen, Pedersen en Sørensen (2004) en in het daarop gebaseerde werk van Larsen, Pedersen, Sørensen en Olsen (2006) worden maatregelen of criteria genoemd die bij markttoezichthouders aanwezig zouden of lijken te moeten zijn. Over deze maatregelen wordt door Johannssen, Pedersen en Sørensen, die schrijven over markttoezichthouders in de elektriciteitssector, gesteld dat:

“there are a number of institutional features, which are more or less universally recommended by international expert organisations as instrumental in increasing the independence of the regulatory authority. Even if these features are not a guarantee that actual regulation will be independent from political interests or stakeholder influence, their presence can be seen as a sign that policy-makers have adopted the idea of regulatory independence as appropriate for electricity regulation.” (Johannssen et al., 2004).

Ondanks dat de genoemde maatregelen dus geen garantie zijn voor onafhankelijkheid en betwijfeld kan worden of in de wetenschap overeenstemming bestaat dat deze maatregelen de minimale eisen voor onafhankelijkheid zijn, zullen deze in dit onderzoek wel worden gebruikt. Zowel Johannssen, Pedersen en Sørensen (2004) als Larsen, Pedersen, Sørensen en Olsen (2006) maken bij de bespreking van de maatregelen gebruik van de verschillende elementen van onafhankelijkheid die eerder in deze paragraaf zijn onderscheiden. De bespreking van de maatregelen, die als criteria worden beschouwd voor onafhankelijkheid van de politiek, zal dan ook gebeuren aan de hand van de elementen onafhankelijkheid van besluitvorming, gepaste afstand van politieke instanties en organisatorische autonomie.

Markttoezichthouders dienen onafhankelijk te zijn ten aanzien van de besluitvorming. Daarom is het belangrijk dat de onafhankelijke markttoezichthouder de macht heeft om zelfst andig besluiten te nemen (Johannsen et al. 2004; Larsen et al., 2006). Reden hiervoor is dat de markttoezichthouder voor het nemen van beslissingen anders moet onderhandelen met andere partijen, wat de onafhankelijkheid ondermijnd. Een adviserende markttoezichthouder wordt dan ook niet als onafhankelijk gezien, omdat deze voor invloed in de uiteindelijke beslissing in het politieke spel wordt betrokken (Johannsen et al. 2004; Larsen et al., 2006).

Om ongepaste invloed op de besluitvorming en het functioneren van markttoezichthouders te voorkomen, is het ook belangrijk dat markttoezichthouders een bepaalde afstand hebben tot politieke instanties. Vanwege de politieke verantwoordelijkheid zullen politieke instanties altijd invloed hebben, maar door een viertal maatregelen kan deze invloed wel worden beperkt. Om formele onafhankelijkheid te creëren dienen de beslissingen van de onafhankelijke markttoezichthouder uitgezonderd te zijn van discretionaire bevoegdheden van de minister (Larsen et al., 2006). Uitgesloten moet dus worden dat de minister specifieke beslissingen kan wijzigen. Ook dienen onafhankelijk markttoezichthouders duidelijke en exclusieve bevoegdheden te hebben, waaronder de mogelijkheid tot sanctioneren (Larsen et al., 2006). Om informele druk van de politiek tegen te gaan moeten maatregelen zijn ingevoerd ten aanzien van de benoeming van het bestuur van onafhankelijke markttoezichthouders. Benoeming dient onherroepelijk te zijn. Bestuursleden mogen niet om politieke redenen worden ontslagen (Johannsen et al., 2004; Larsen et al., 2006). Daarnaast dient te worden vermeden dat de politiek invloed op bestuursleden kan uitoefenen vanwege een mogelijke herbenoeming. Daarom dienen meerdere partijen, bijvoorbeeld de regering en het parlement, betrokken te zijn bij de benoeming van bestuursleden tenzij herbenoeming niet mogelijk is (Johannsen et al., 2004; Larsen et al., 2006).

De onafhankelijke markttoezichthouder dient ten slotte ook organisatorisch bepaalde autonomie te bezitten. Dit krijgt de onafhankelijke markttoezichthouder door middel van controle over de input van middelen. Ten eerste dient de onafhankelijke markttoezichthouder haar inkomsten uit eigen verdiensten te verwerven (Johannsen et al. 2004; Larsen et al., 2006). Daarnaast dient de onafhankelijke markttoezichthouder ook onafhankelijk te zijn ten aanzien van personeelszaken, zoals aanstelling, ontslag, promotie en salarisbeleid (Johannsen et al. 2004; Larsen et al., 2006).

2.5 Onafhankelijkheid van belanghebbenden

Om onpartijdige beslissingen te maken die de marktwerking bevorderen en die het algemeen belang dienen, is het belangrijk dat markttoezichthouders ook onafhankelijk van belanghebbenden kunnen functioneren. Deze belanghebbenden zullen echter proberen het markttoezicht te beïnvloeden. In de literatuur wordt met name de invloed van de onder toezicht staande sector als mogelijk probleem beschreven. Dit wordt 'regulatory capture' genoemd (Trillas, 2010). Het delegeren van bevoegdheden naar onafhankelijke markttoezichthouders heeft gevolgen voor het risico van 'regulatory capture'. Onafhankelijke markttoezichthouders hebben een aantal functionele voordelen, zoals besproken in paragraaf 2.1. Zo zouden markttoezichthouders bijvoorbeeld beter in staat zijn om expertise te verwerven. Door deze expertise en doordat de taak van de onafhankelijke markttoezichthouder specifiek is gericht op reguleren en toezichthouden, is echter ook de afstand tot de onder toezicht staande sector of sectoren kleiner. Dit heeft zowel voordelen als nadelen ten opzichte van de invloed die de onder toezicht staande sector kan uitoefenen op het markttoezicht. Er zijn verschillende manieren waarop het markttoezicht kan worden beïnvloed door het belang van de onder toezicht staande sector en waarmee de onafhankelijkheid van het markttoezicht dus wordt bedreigd (Larsen et al., 2006). Hieronder zullen deze vormen van 'regulatory capture' worden besproken en zal vervolgens worden besproken wat onafhankelijke markttoezichthouders kunnen en zouden moeten doen om dit te voorkomen.

Ten eerste kan het probleem optreden van informatieasymmetrie tussen de onder toezicht staande sector en de toezichthouder. Het probleem van informatieasymmetrie doet zich voor bij principaal - agent relaties en is in de literatuur uitgebreid besproken. Omdat de agent een informatievoordeel heeft ten opzichte van de principaal is deze in staat om de principaal te manipuleren en daarmee invloed uit te oefenen op de principaal (Larsen et al., 2006). Deze informatieasymmetrie is een probleem dat zich ook voor kan doen tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande sector. Om de onder toezicht staande sector effectief te reguleren heeft de toezichthouder informatie nodig over de werking en mogelijkheden van de sector. Informatie hierover is vaak exclusief in handen van de sector zelf (Barkow, 2010). Verwacht kan echter worden dat het onafhankelijk vormgeven van de markttoezichthouder de informatieasymmetrie verkleint omdat de onafhankelijke markt - toezichthouder volgens de theorie meer expertise kan vergaren en dichter bij de onder toezicht staande sector staat (Johannsen et al., 2004). Daardoor zouden zij beter in staat zijn inzicht te verkrijgen in de werking van de sector. Zelfs een onafhankelijke markttoezichthouder blijft voor veel informatie echter afhankelijk van de onder toezicht staande sector (Barkow, 2010).

Een andere manier waarop de onder toezicht staande sector invloed kan uitoefenen op de toezichthouder is door het tegenwerken van beslissingen die nadelig zijn voor de sector (Barkow, 2010). Doordat de sector vaak goed georganiseerd is en over grote financiële middelen beschikt zou deze goed in staat zijn om de toezichthouder te monitoren en om beslissingen van de toezichthouder tegen te werken en te betwisten, bijvoorbeeld via de rechter. Verwacht wordt dat toezichthouders dit willen voorkomen en daarom liever samen werken met de onder toezicht staande sector dan deze in het harnas te jagen. Omdat de sector beter georganiseerd is en over meer financiële middelen beschikt dan andere belanghebbenden, zoals de consument, zou de onder toezicht staande sector onevenredig veel invloed op de markttoezichthouder kunnen uitoefenen (Barkow, 2010).

Een derde manier waarop 'regulatory capture' kan ontstaan, is door het principe van de 'revolving door' (Makkai en Braithwaite, 1992; Trillas, 2010). Waar de vorige twee manieren waarop de sector invloed kan uitoefenen op de markttoezichthouder niet specifiek kenmerkend zijn voor de onafhankelijke markttoezichthouder, neemt het principe van de 'revolving door' toe als het markttoezicht onafhankelijk wordt vormgegeven. Doordat het belang van expertise bij de onafhankelijke markttoezichthouder groot is en de onafhankelijke markttoezichthouder dicht bij de onder toezicht staande sector staat, is er meer sprake van overgang van werknemers tussen beide partijen. Bij de onafhankelijke markttoezichthouder komen meer mensen te werken die afkomstig zijn uit de onder toezicht staande sector en voor meer mensen die bij de toezichthouder werken lonkt het vooruitzicht van goedbetaald werk in de onder toezicht staande sector (Johannsen et al., 2004; Barkow, 2010; Trillas, 2010). Bovendien komen de toezichthouder en de onder toezicht staande sector herhaaldelijk met elkaar in contact, terwijl contacten met andere belanghebbenden zeldzamer zijn (Johannsen et al., 2004). Het probleem dat door het principe van de 'revolving door' en de herhaaldelijke contacten kan ontstaan, is dat personeel bij de onafhankelijke markttoezichthouder zich gaat associëren met de onder toezicht staande sector en daardoor beslissingen neemt die niet onafhankelijk en onpartijdig zijn (Johannsen et al., 2004). Het staat empirisch vast dat er bij onafhankelijke markttoezichthouders sprake is van het principe van de 'revolving door' (Makkai en Braithwaite, 1992). Uit onderzoek blijkt dat dit echter niet systematisch leidt tot 'capture', tot het partijdig functioneren van toezichthouders. Bovendien biedt het principe van de 'revolving door' ook voordelen voor het onafhankelijke markttoezicht. Voor mensen die werkzaam zijn in de onder toezicht staande sector kan het principe van de 'revolving door' ertoe leiden dat ze regelgeving meer serieus nemen of het belang van het nakomen van regels inzien omdat zij eerder werkzaam zijn geweest bij de toezichthouder of geïnteresseerd zijn om hier in de toekomst te werken (Makkai en Braithwaite, 1992). Voor mensen die de overstap hebben gemaakt van de onder toezicht staande sector naar de markttoezichthouder geldt dat zij de industrie goed kennen en daardoor bij het toezichthouden weten hoe men bij de onder toezicht staande sector te

werk gaat (Makkai en Braithwaite, 1992). Omdat de nadelen van het 'revolving door' principe niet systematisch zijn en er bovendien ook voordelen aan verbonden zijn, stellen Makkai en Braithwaite dat beleid dat erop is gericht om carrière overgangen tussen de markttoezichthouder en de onder toezicht staande sector te beperken, misplaatst zou zijn (Makkai en Braithwaite, 1992). Dit neemt echter niet weg dat de nadelen van het principe van de 'revolving door' aandacht behoeven (Makkai en Braithwaite, 1992).

Ten slotte kan 'regulatory capture' ontstaan als mensen die werkzaam zijn bij de markttoezichthouder een eigen belang hebben in de onder toezicht staande sector. Hierbij kan worden gedacht aan het hebben van aandelen in organisaties die werkzaam zijn in de onder toezicht staande sector of in een beleggingsfonds dat in de sector investeert (Larsen et al., 2006). In het geval dat 'regulatory capture' ontstaat door toedoen van het persoonlijke belang dat mensen die werkzaam zijn bij de toezichthouder hebben in de onder toezicht staande sector, is de integriteit van deze werknemer in het geding. De doelen van de organisatie worden dan niet meer nagestreefd zonder deze met het eigen belang te vergelijken (Quintyn, 2009). In de praktijk wordt dit tegengegaan door regels op te stellen voor het personeel, die sterk gerelateerd zijn aan standaard regels voor goed bestuur (Larsen et al., 2006). Zo is het in de praktijk over het algemeen verboden voor mensen die werkzaam zijn bij een toezichthouder om persoonlijk belang te hebben in de onder toezicht staande sector. In sommige gevallen zijn ook informele contacten met mensen uit de onder toezicht staande sector verboden (Larsen et al., 2006).

Quintyn stelt dat er vier maatregelen getroffen dienen te worden om de integriteit van de markttoezichthouder te bevorderen (Quintyn, 2009). Ten eerste dient de integriteit van de bestuursleden te worden veiliggesteld door duidelijke procedures op te stellen ten aanzien van de benoeming van bestuursleden, hun mandaten, en ten aanzien van de criteria voor ontslag. Voor het veiligstellen van de integriteit van de dagelijkse praktijk dient er een intern toezicht te zijn die het functioneren van de toezichthouder in de gaten houdt. Ten derde dient er een standaard of code voor het gedrag van werknemers te zijn, zodat voorkomen wordt dat verschillende belangen in conflict komen. Ten slotte dienen werknemers van de toezichthouder rechtelijke bescherming te genieten als zij hun taken uitvoeren. Als werknemers persoonlijk aansprakelijk zouden zijn voor het werk dat zij voor de toezichthouder doen, dan komt de objectiviteit van de werknemers in het geding (Quintyn, 2009).

Integriteit van werknemers is geen remedie voor alle vormen van invloed die de onder toezicht staande sector kan hebben op de onafhankelijke markttoezichthouder. Invloed door middel van informatie asymmetrie, goede en financieel sterke organisatie van de sector en 'revolving door' problemen kunnen ook voorkomen als werknemers integer zijn. De literatuur biedt geen kant en klare oplossingen voor deze problemen. Wel worden ideeën aangedragen. Een manier voor onafhankelijke markttoezichthouders om 'regulatory capture' te voorkomen is door bij het markttoezicht alle relevante belangengroepen te raadplegen, waarbij elke belangengroep gelijkwaardig wordt behandeld (Johannsen et al., 2004). Op deze manier kan een balans worden gezocht tussen verschillende belangen en wordt voorkomen dat één belang domineert, bijvoorbeeld die van de onder toezicht staande sector. Een andere manier om 'regulatory capture' te voorkomen, is door de regulerende macht niet aan één enkele markttoezichthouder toe te kennen, maar dit over verschillende toezichthouders te verdelen. Op deze manier zal 'regulatory capture' minder effectief zijn omdat de onder toezicht staande sector minder in staat is een heel web van toezichthoudende instanties te beïnvloeden (Trillas, 2010). Omdat deze twee maatregelen slechts ideeën zijn, zullen ze onder voorbehoud als criteria voor het functioneren van markttoezicht worden opgenomen. Het vijfde criterium voor onafhankelijkheid van belanghebbenden is dat markttoezichthouders alle relevante belangengroepen raadplegen en gelijkwaardig behandelen. Als zesde criterium wordt opgenomen dat toezichttaken over verschillende toezichthouders wordt verdeeld.

2.6 Politieke verantwoordelijkheid

Het delegeren van bevoegdheden naar een onafhankelijke markttoezichthouder leidt ertoe dat de invloed die politieke organen op het markttoezicht kunnen uitoefenen, wordt beperkt. Daarmee verandert ook de relatie tussen deze politieke organen en de markttoezichthouder. Omdat politieke organen bijvoorbeeld geen wijzigingen aan kunnen brengen in de besluiten die een onafhankelijke markttoezichthouder neemt, zijn deze organen ook niet meer verantwoordelijk voor individuele besluiten. Deze individuele besluiten worden daarmee “onttrokken aan de normale politieke verantwoording” (Schillemans, 2005). Ondanks dat markttoezichthouders een grote mate van onafhankelijkheid kunnen hebben ten opzichte van de politiek, is deze onafhankelijkheid nooit volledig (Quintyn, 2009). Markttoezichthouders zijn opgericht met het doel bepaalde publieke belangen te dienen. Voor de hand liggend is het belang van eerlijke concurrentie, maar sectorspecifieke markttoezichthouders kunnen daarnaast ook andere publieke belangen dienen. Als markttoezichthouders onafhankelijk worden vormgegeven, behouden politieke organen de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van deze publieke belangen. Dit wordt systeemverantwoordelijkheid genoemd (Van Montfort, 2009). Naast de systeemverantwoordelijkheid kunnen politieke organen ook belast zijn met de (eind)verantwoordelijkheid voor zaken die meer specifiek met het functioneren van de onafhankelijke markttoezichthouder te maken hebben. Onafhankelijke markttoezichthouders worden bijvoorbeeld gefinancierd uit publieke middelen. Politieke organen zijn er voor verantwoordelijk dat deze middelen rechtmatig, effectief en efficiënt worden besteed (van Thiel, 2002; Van Montfort, 2009). Om de verantwoordelijkheid die politieke organen behouden waar te maken, is het nodig dat zij bepaalde invloed op de onafhankelijke markttoezichthouders kunnen blijven uitoefenen. Zij moeten de markttoezichthouder kunnen sturen (Van Thiel, 2002). Dat politieke organen een bepaalde mate van verantwoordelijkheid behouden, heeft tot gevolg dat onafhankelijke markttoezichthouders zich tot op zekere hoogte moeten verantwoorden tegenover deze politieke organen. Dit wordt politieke of verticale verantwoording genoemd (Van Montfort, 2009; Koop, 2011).

Er is een grote diversiteit ten aanzien van de mate en wijze van politieke verantwoording en politieke verantwoordelijkheid. Dit heeft twee redenen. Ten eerste zijn onafhankelijke markttoezichthouders (en andere verzelfstandigde organisaties) niet in elk land aan dezelfde politieke organen verantwoording verschuldigd. In sommige landen zijn onafhankelijke markttoezichthouders verantwoording verschuldigd aan de regering, die op hun beurt verantwoording afleggen aan het parlement. In andere landen moeten onafhankelijke markttoezichthouders zich direct aan het parlement verantwoorden (Koop, 2011). In Nederland leggen onafhankelijke markttoezichthouders verantwoording af aan een minister en wordt daarom van ministeriële verantwoordelijkheid gesproken. Vanwege de verschillen tussen landen zal hier echter, in navolging van Koop (2011), worden gesproken over verantwoording aan politieke organen en over politieke verantwoording. Ten tweede zijn er grote verschillen ten aanzien van de onafhankelijkheid van markttoezichthouders, zowel per land als per sector (Gilardi, 2008; Quintyn, 2009). Dit betekent ook dat er grote verschillen bestaan ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid. De onafhankelijkheid bestaat immers uit de mate waarin de markttoezichthouder vrij is van politieke invloed en politieke verantwoording. De diversiteit ten aanzien van politieke verantwoording en verantwoordelijkheid maakt het lastig om concreet vast te stellen hoe de relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders eruit zou moeten zien. Wel kunnen een aantal algemene criteria worden geformuleerd. Opgemerkt dient te worden dat deze criteria grotendeels zijn gebaseerd op Nederlandse literatuur en op de Nederlandse situatie. De algemene criteria die uit deze literatuur zijn gedestilleerd, lijken echter ook in andere situaties toepasbaar.

Dat er grote verschillen bestaan in de mate van onafhankelijkheid waarover markttoezichthouders beschikken, maakt dat er geen eenduidige en algemeen geldende scheidslijn is te maken tussen

onafhankelijkheid en politieke verantwoordelijkheid. Deze scheidslijn tussen de politiek en zelfstandige organisaties, zoals onafhankelijke markttoezichthouders, blijkt echter ook in concrete gevallen niet altijd helder. Al in 1995 bleek dat in Nederland de verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO) slecht was geregeld en dat de relatie met de minister zelden eenduidig in de wet was vastgelegd (Schillemans, 2005; Van Montfort, 2009). Dit leidde in de praktijk tot onduidelijkheid en discussie ten aanzien van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Twee voorbeelden worden daarbij door Schillemans (2005) genoemd. In het eerste voorbeeld bleken een politiek orgaan en toezichthouder een verschillend beeld te hebben over de mate waarin de toezichthouder zelfstandig was. In een tweede voorbeeld wordt een minister ter verantwoording geroepen door de Tweede Kamer, maar blijkt dat de minister en Kamerleden van mening verschillen over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze voorbeelden laten zien hoe belangrijk het is dat in de wetgeving een eenduidige relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders wordt vastgelegd. Daarmee wordt namelijk duidelijk tot waar de verantwoordelijkheid van de politieke organen reikt en waar de onafhankelijkheid van de markttoezichthouders begint. Deze eenduidige relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders wordt in dit onderzoek als eerste criterium voor politieke verantwoordelijkheid opgenomen.

Politieke organen moeten de verantwoordelijkheid die zij krijgen ook waar kunnen maken. Da arvoor hebben zij bevoegdheden nodig. In 1993 al kwam de commissie Scheltema met het adagium 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid' (Schillemans, 2005). In Nederland blijkt het echter nog steeds voor te komen dat ministers verantwoordelijk worden gehouden voor zaken waarvoor zij geen bevoegdheden hebben (Schillemans, 2005). Christensen en Laegreid constateren dit probleem ook: *"The political leadership often finds itself in situations where it has responsibility without the corresponding power and control, and seems to have trouble getting relevant information about the activities of subordinate organizational units and levels"* (Christensen en Laegreid, 2005, p.16). Om de politieke verantwoordelijkheid voor onafhankelijke markttoezichthouders waar te kunnen maken dienen politieke organen de bevoegdheden te hebben om voldoende informatie te kunnen verzamelen en op basis van deze informatie maatregelen te kunnen treffen. Het tweede criterium voor politieke verantwoordelijkheid is daarom dat politieke organen over voldoende bevoegdheden moeten beschikken om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Politieke organen moeten dus de bevoegdheden hebben om toezicht te houden op onafhankelijke markttoezichthouders en om op basis hiervan eventueel maatregelen te kunnen nemen. Deze bevoegdheden kunnen echter niet willekeurig worden ingezet. Politieke organen moeten van tevoren duidelijk maken waarover onafhankelijke markttoezichthouders verantwoording moeten afleggen, op welke criteria zij worden beoordeeld en hoe het toezicht door de verantwoordelijke politieke organen wordt ingericht (Van Thiel, 2002). De beoordelingscriteria hebben betrekking op de prestaties die onafhankelijke markttoezichthouders moeten leveren. Hiervoor moeten het politiek verantwoordelijke orgaan en de onafhankelijke markttoezichthouder afspraken maken. De te leveren prestaties en het budget dat daarvoor beschikbaar wordt gesteld, kunnen bijvoorbeeld worden vastgelegd in een managementcontract. Onafhankelijke markttoezichthouders moeten zich vervolgens verantwoorden, wat inhoudt dat informatie geleverd dient te worden. Welke informatie geleverd dient te worden en op welke momenten dit dient te gebeuren, moet ook van tevoren zijn vastgesteld, bijvoorbeeld in een informatieprotocol (van Thiel, 2002). Bij de te leveren informatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen financiële en niet-financiële informatie (Ester, Van Montfort en Neelissen, 2009). Financiële informatie moet worden geleverd om verantwoording af te leggen over de rechtmatige besteding van publieke middelen, bijvoorbeeld door middel van een jaarrekening (Van Montfort, 2009). Niet-financiële informatie moet worden geleverd ten aanzien van de prestaties die zijn geleverd en tot op zekere hoogte ook ten aanzien van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door middel van een jaarverslag (Ester, Van Montfort en Neelissen, 2009; Van Montfort, 2009). Het verantwoordelijke politieke orgaan dient zorg te dragen dat toezicht wordt gehouden op de gemaakte afspraken. Dit toezicht kan op verschillende manieren worden vormgegeven en

uitgevoerd. Ook dit dient van te voren door het verantwoordelijke politieke orgaan te worden vastgesteld, bijvoorbeeld in een toezichtvisie (Van Thiel, 2002). Als derde en laatste criterium voor de politieke verantwoordelijkheid wordt daarom gesteld dat het politiek verantwoordelijke orgaan vast dient te leggen hoe zij vorm gaat geven aan haar politieke verantwoordelijkheid (ten aanzien van de te leveren informatie, de te leveren prestaties en het vormgeven van het toezicht).

2.7 Democratische legitimiteit

Onafhankelijke markttoezichthouders zijn voor een groot gedeelte onttrokken aan de politieke verantwoordelijkheid en hoeven daarom maar in beperkte mate verantwoording af te leggen aan politieke organen. Deze onafhankelijkheid heeft bepaalde voordelen, zoals besproken is in paragraaf 2.1, maar heeft wel gevolgen voor de legitimiteit van de markttoezichthouders. Volgens het idee van meerderheidsdemocratie bestaat de enige bron van legitimiteit uit verantwoording aan het electoraat en aan de vertegenwoordigers die zij hebben gekozen (Majone, 1996). Aangezien onafhankelijke markttoezichthouders geen of in mindere mate verantwoording aan gekozen vertegenwoordigers hoeven af te leggen, ontstaat een democratisch tekort (Quintyn, 2009; Magetti, 2010). Volgens het idee van meerderheidsdemocratie kunnen onafhankelijke markttoezichthouders dan ook alleen als afwijking op de democratische theorie worden gezien (Majone, 1996; 1997). Er is echter ook een ander model van democratie, de zogenoemde 'Madisonian democracy', dat ten doel heeft minderheden te beschermen tegen de 'tirannie van de meerderheid' (Majone, 1996; 1997). Om minderheden te beschermen, ligt bij de Madisonische democratie de nadruk op het fragmenteren en beperken van macht en op 'checks and balances', zodat voorkomen kan worden dat macht kan worden misbruikt (Majone, 1996; Magetti, 2010). Binnen dit model van democratie is het delegeren van bevoegdheden naar 'non-majoritarian' instituties, zoals markttoezichthouders, een manier om de macht van de meerderheid tegen te gaan (Magetti, 2010). De democratische legitimiteit is volgens dit model minder belangrijk en het delegeren van bevoegdheden naar onafhankelijke markttoezichthouders is daarom minder problematisch dan bij het model van meerderheidsdemocratie (Majone, 1997).

Om delegatie van bevoegdheden naar onafhankelijke markttoezichthouders te legitimeren is het volgens het Madisonische model van democratie wel nodig het verlies aan democratische legitimiteit te compenseren met andere vormen van legitimiteit (Magetti, 2010). Democratisch gekozen vertegenwoordigers kunnen namelijk wel hun bevoegdheden delegeren, maar niet de legitimiteit die zij genieten (Majone, 1999; Magetti, 2010). Het probleem van het democratisch tekort blijkt duidelijk bij onafhankelijke markttoezichthouders, maar speelde volgens Thatcher (2002) ook al voordat deze werden opgericht. In theorie waren beleidsmakers en uitvoerders verantwoording verschuldigd aan gekozen vertegenwoordigers, maar in de praktijk bleek de democratische controle eerder fictie dan werkelijkheid (Thatcher, 2002) en de democratische legitimiteit laag. Dit leidde ook tot kritiek van kiezers. Zij gaven aan tegen de ongecontroleerde groei van de welvaartsstaat te zijn (Majone, 1996). In plaats van op herverdeling, wat centraal staat in de welvaartsstaat, leek een groot deel van de kiezers te willen dat de overheid zich meer ging richten op transparantie, verantwoording en efficiëntie en dat politiek en beleid duidelijker zouden worden gescheiden (Majone, 1996). Onafhankelijke markttoezichthouders zijn opgericht tegen deze achtergrond en lijken beter dan departementen in staat de bovenstaande wensen van de kiezers te vervullen (Majone, 1996). Andere vormen van legitimiteit, die nodig zijn om het tekort aan democratische legitimiteit te compenseren, zijn ook op deze wensen gebaseerd. In de wetenschappelijke literatuur worden onafhankelijke markttoezichthouders in verband gebracht met twee andere vormen van legitimiteit, namelijk de inhoudelijke en de procedurele legitimiteit (Majone, 1996; 1997; Thatcher en Stone Sweet, 2002; Magetti, 2010). Deze vormen van legitimiteit zullen hieronder worden toegelicht.

2.8 Inhoudelijke legitimiteit

Het herverdelen van inkomen en welvaart, wat centraal staat in de welvaartsstaat, is een 'zero-sum game'. De winst van de ene groep betekent een verlies voor de andere groep. Omdat mensen het over 'zero-sum games' nooit eens zullen worden, is stemming bij unanimiteit niet mogelijk en dient dit te gebeuren op basis van meerderheid (Majone, 1996; 1997). Zoals eerder besproken is de enige bron van legitimiteit daarbij verantwoording aan het electoraat en de door hen gekozen vertegenwoordigers. Bij markttoezicht is het doel echter om marktfalen te corrigeren zodat de algemene welvaart wordt verhoogd. Omdat het hier gaat om het vergroten van de efficiëntie kan markttoezicht als een 'positive-sum game' worden beschouwd, waarbij iedereen kan winnen (Majone, 1996; 1997). Stemmen op basis van unanimiteit leidt hierbij volgens de theorie tot Pareto efficiënte besluiten. Dat zijn besluiten die zo efficiënt zijn dat voor niemand meer voordeel valt te behalen zonder dat dit tot nadeel voor een ander leidt. In een grote samenleving is stemmen op basis van unanimiteit echter een onmogelijke opgave, maar delegatie van deze taken naar onafhankelijke organisaties met expertise is een goed alternatief (Majone, 1996; 1997).

Omdat markttoezicht ten doel heeft om efficiëntie te vergroten zou het tekort aan democratische (of input) legitimiteit volgens deze redeneerlijn gecompenseerd kunnen worden door verbetering van de resultaten, waarmee inhoudelijke (of output) legitimiteit wordt verkregen (Maggetti, 2010). Onafhankelijke markttoezichthouders zouden inhoudelijk legitiem zijn omdat men denkt dat zij vanwege hun onafhankelijkheid beter in staat zijn tot de gewenste effecten te komen (Maggetti, 2010). Met deze reden zijn onafhankelijke markttoezichthouders in eerste instantie ook opgericht (Maggetti, 2010). Majone verwoordt dit als volgt: "the democratic legitimacy of non-majoritarian institutions depends on their capacity to engender and maintain the belief that they are the most appropriate ones for the functions assigned to them" (Majone, 2002, in: Gilardi, 2005, p. 107). Onafhankelijke markttoezichthouders zijn dus inhoudelijk legitiem als verwacht kan worden dat deze onafhankelijkheid leidt tot betere resultaten. Om te beoordelen of een onafhankelijke markttoezichthouder inhoudelijk legitiem is, ligt het voor de hand te onderzoeken of deze daadwerkelijk effectiever of efficiënter is. Dit is echter problematisch.

Het is moeilijk om de effecten van regulering en toezichthouders te onderzoeken. De doelen van markttoezichthouders worden vaak geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten (Van Erp, 2008). Deze doelen zijn vaak niet concreet en vanwege de verschillende belanghebbenden is het lastig overeenstemming te bereiken over de indicatoren van beoordeling (Maggetti, 2010; Gilardi en Maggetti, 2010; Baldwin, Cave en Lodge, 2012). Zo werpen Don, Kemp en van Sinderen (2008) bijvoorbeeld de vraag op of bij het meten van de effecten van de uitvoering en handhaving van mededingingswetgeving de consumentenwelvaart centraal moet staan of een meer algemeen maatschappelijke welvaart waarbij ook de gevolgen voor bedrijven worden meegerekend. Zelfs als doelen en indicatoren niet tot problemen leiden en onderzocht kan worden welke ontwikkelingen zich in de sector of samenleving hebben voorgedaan, staat nog niet vast dat deze ontwikkelingen specifiek het resultaat zijn van het functioneren van de markttoezichthouder. De causale relatie tussen het functioneren van de markttoezichthouder en de effecten in de samenleving is lastig te bepalen (Van Erp, 2008; Maggetti, 2010). Om de causaliteit vast te stellen is het nodig om te onderzoeken wat er zou zijn gebeurd als regulering en toezicht niet aanwezig zouden zijn geweest, een zogenaamde 'nul scenario' (Hüchelrath en Leheyda, 2010). Deze onderzoeken naar de effecten van regulering en toezicht bestaan. In 2008 hebben van Sinderen en Kemp bijvoorbeeld onderzocht wat de effecten van de uitvoering en handhaving van de mededingingswetgeving in Nederland zijn. Toch is er na jaren van ervaring met regulering en toezicht nog geen duidelijk bewijs ten aanzien van de resultaten en prestaties (Maggetti, 2010).

Het is dus lastig om de effecten van regulering en toezicht vast te stellen. Nog lastiger is het om vast te stellen of onafhankelijke markttoezicht tot betere resultaten leidt dan markttoezicht dat niet onafhankelijk is vormgegeven (Baldwin, Cave en Lodge, 2012). In dat geval is het 'nul scenario' immers niet het ontbreken van regulering en toezicht, maar het niet onafhankelijk vormgeven hiervan. Of onafhankelijkheid daadwerkelijk tot betere resultaten leidt is daarom nog een grotendeels onbeantwoorde vraag (Gilardi en Maggetti, 2010). Om dit te kunnen onderzoeken is door Gilardi (2005) wel een onderzoeksmethode opgesteld. Deze onderzoeksmethode gaat echter uit van een groot aantal casussen. Door van een groot aantal toezichthouders de onafhankelijkheid en de effecten te vergelijken, kunnen in algemene zin uitspraken worden gedaan over de vraag of onafhankelijkheid tot betere resultaten leidt (Gilardi, 2005). Deze methode is echter niet geschikt voor een onderzoek naar één of enkele casussen en daarom niet toereikend voor een beoordelingskader voor markttoezichthouders. Omdat voor zover bekend geen methoden beschikbaar zijn om te onderzoeken of in een bepaalde casus het onafhankelijk markttoezicht tot betere resultaten leidt dan het geval zou zijn als dit markttoezicht niet onafhankelijk was vormgegeven, zullen in dit onderzoek minder strikte criteria worden gebruikt voor het meten van de inhoudelijke legitimiteit.

Omdat het problematisch is om te onderzoeken of onafhankelijke markttoezichthouders betere resultaten bereiken dan in alternatieve situaties het geval zou zijn, zullen onafhankelijke markttoezichthouders slechts worden beoordeeld op de resultaten die zij bereiken. Het eerste criterium voor inhoudelijke legitimiteit dat in dit onderzoek zal worden gebruikt, is of onafhankelijke markttoezichthouders in voldoende mate de gewenste resultaten bereiken (Maggetti, 2010). Om onafhankelijke markttoezichthouders hierop te kunnen beoordelen is het nodig dat zij duidelijke doelen stellen. Als de doelen te breed of te vaag zijn, is verantwoording over de resultaten niet mogelijk (Majone, 1997). Het stellen van duidelijke doelen zal terug komen bij de bespreking van de procedurele legitimiteit (paragraaf 2.9). Door vast te stellen of de onafhankelijke markttoezichthouder de gewenste resultaten bereikt, is nog niet duidelijk of dit is toe te schrijven aan de onafhankelijkheid van het markttoezicht. Omdat dit erg lastig is te bepalen, kan volgens Gilardi (2005) ook naar tussenliggende variabelen worden gekeken. In paragraaf 2.1 zijn een aantal functionele redenen genoemd voor het oprichten van onafhankelijke markttoezichthouders. Deze zouden namelijk over kenmerken beschikken waarvan wordt verondersteld dat ze leiden tot beter markttoezicht en tot het beter functioneren van de markt. In navolging van de literatuur zullen deze kenmerken, of tussenliggende variabelen, in dit onderzoek als criteria voor inhoudelijke legitimiteit worden toegevoegd.

Het tweede criterium voor inhoudelijke legitimiteit is dat bij de onafhankelijke markttoezichthouder voldoende expertise aanwezig is, waardoor ze beter in staat zou zijn de markt te reguleren (Majone, 1996; 1997; Gilardi, 2005; Maggetti, 2010). Daarnaast zouden onafhankelijke markttoezichthouders goed in staat zijn om in te spelen op veranderende omstandigheden (Gilardi, 2005). Het derde criterium is daarom dat markttoezichthouders flexibel omgaan met veranderende omstandigheden. Vanwege haar afstand tot de politiek zouden onafhankelijke markttoezichthouders beter in staat zijn rekening te houden met de lange termijn en met verschillende belangen, wat zou leiden tot een beter investeringsklimaat (Majone, 1996; 1997; Gilardi, 2005). Het vierde criterium is daarom dat markttoezichthouders geloofwaardig zijn. Ten slotte zouden onafhankelijke markttoezichthouders tot meer consistentie van regulering leiden, wat enigszins gerelateerd is aan de geloofwaardigheid (Majone, 1996; 1997; Gilardi, 2005). Het vijfde en laatste criterium voor inhoudelijke legitimiteit is daarom dat de regulering van markttoezichthouders stabiel is.

2.9 Procedurele legitimiteit

Markttoezicht is getypeerd als een 'positive sum game' en zou daarom grotendeels een technische kwestie zijn, in plaats van een politieke (Majone 1996; 1997; Gilardi, 2008). Betwijfeld wordt of dat volledig het geval is (Magetti, 2010). Geen enkele beslissing is puur technisch, er blijkt altijd wel sprake te zijn van enige mate van Pareto-inefficiëntie (Gilardi, 2008). Theoretisch wordt aangenomen dat er consensus is over de rol, functie en voordelen van delegatie naar onafhankelijke markttoezichthouders, maar in de praktijk is dat niet altijd zo. In de praktijk leidt delegatie van toezicht zowel tot winnaars als verliezers (Thatcher en Stone Sweet, 2002). Het is bijvoorbeeld goed voor te stellen dat invloedrijke belangengroepen niet zijn gebaad bij delegatie van bevoegdheden aan onafhankelijke markttoezichthouders. Efficiëntie kan daarom alleen als standaard voor legitimiteit worden gebruikt als onafhankelijke markttoezichthouders niets te maken hebben met herverdeling (Majone, 1996). Omdat dit niet geheel het geval is, is inhoudelijke legitimiteit weliswaar belangrijk voor onafhankelijke markttoezichthouders, maar niet voldoende. Om het democratisch tekort te compenseren is daarom nog een andere vorm van legitimiteit nodig, namelijk de procedurele legitimiteit.

Procedurele legitimiteit kan worden verkregen door verantwoording over de wijze waarop regulerende bevoegdheden worden uitgevoerd en wordt daarom ook wel 'throughput' legitimiteit genoemd (Magetti, 2010). Verantwoording kan worden gedefinieerd als een sociale relatie tussen een actor en een verantwoordingsforum (Magetti, 2010). Door middel van verantwoording over de 'throughput', de procedures die een markttoezichthouder heeft gevolgd, kan legitimiteit worden verkregen, ook al is men het oneens met de uitkomsten. Magetti verwoordt dit als volgt: "Actors, even if they disagree with a decision, should accept it as legitimate if it was taken in a way considered fair, namely if originated from an open and inclusive political process, ideally based on openness, transparency, equal access, and deliberation." (Magetti, 2010, p.4). Verantwoording over procedures kan op twee manieren plaats hebben, namelijk top-down en bottom-up. Top-down-verantwoording houdt in dat zelfstandige organisaties verantwoording afleggen aan hun democratisch legitieme principaal, tot wie zij zich hiërarchisch of contractueel kunnen verhouden. Vanwege hun onafhankelijkheid verhouden markttoezichthouders zich niet als een agent tot een principaal. Verantwoording naar gekozen vertegenwoordigers is geminimaliseerd, maar omdat de onafhankelijkheid van markttoezichthouders nooit volledig is, vindt top-down-verantwoording op kleine schaal wel plaats (Thatcher, 2002; Magetti, 2010). In paragraaf 2.6 is deze top-down of politieke verantwoording besproken. Bij bottom-up-verantwoording bestaat het verantwoordingsforum uit belanghebbenden en het grote publiek, zoals nationale rekenkamers, gereguleerde organisaties en consumenten (Thatcher, 2002; Magetti, 2010). Het verantwoordingsforum is bij procedurele verantwoording dus veel breder dan bij democratische of politieke verantwoording.

De onafhankelijke markttoezichthouders worden als legitiem beschouwd op het moment dat aan een aantal procedurele voorwaarden wordt voldaan. Voorwaarden zijn bijvoorbeeld dat het bestaan en de bevoegdheden van toezichthouders een wettelijke basis kennen, dat bij besluitvorming aan formele regels wordt voldaan, dat besluiten worden verantwoord en openstaan voor rechterlijke toetsing, dat het toezicht wordt geëvalueerd en dat prestaties algemeen bekend worden gemaakt (Majone, 1996; 1997; Magetti, 2010). De gemakkelijkste manier om de procedurele verantwoording en transparantie van onafhankelijke markttoezichthouders te vergroten, is door ze te verplichten om redenen te geven voor hun beslissingen. Hierdoor worden namelijk ook andere controlemechanismen mogelijk, zoals rechterlijke toetsing, publieke participatie en overweging, 'peer review' en klachtenprocedures (Majone, 1996; 1997; 1999). Verwacht wordt dat het proces van besluitvorming bij 'non-majoritarian' instituties, zoals onafhankelijke markttoezichthouders, beter is dan bij ministeries en uitvoerende diensten, waar overleg vaak in het geheim plaats vindt (Thatcher en Stone Sweet, 2002). 'Non-majoritarian' instituties hebben over het algemeen bijvoorbeeld beter

afgebakende en duidelijkere doelen, moeten vaak redenen geven voor beslissingen en zijn vaak verplicht informatie te publiceren (Thatcher en Stone Sweet, 2002).

Onder procedurele verantwoording vallen veel procedures. Gilardi heeft de procedures voor onafhankelijke toezichthouders samengevat in twee dimensies en vijf indicatoren, welke in dit onderzoek zullen worden overgenomen (Gilardi, 2005). De eerste dimensie is het besluitvormingsproces. Dit proces dient volgens Gilardi transparant te zijn, open te staan voor participatie en onderhevig te zijn aan de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing (Gilardi, 2005). Een tweede dimensie betreft de prikkelstructuur van de toezichthouder, waarmee wordt bedoeld op het gemak waarmee wangedrag kan worden vastgesteld en kan worden bestraft. Hiervoor is nodig dat de markttoezichthouder duidelijke doelen stelt en dat de prestaties van de markttoezichthouder periodiek worden geëvalueerd (Gilardi, 2005).

2.10 Beoordelingskader

Aan de hand van de bovenstaande paragrafen en de criteria die daarin zijn genoemd, kan het beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht worden opgesteld. Dit kader is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht

Beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht	
Onafhankelijkheid van de politiek	<p>De markttoezichthouder dient zelfstandig besluiten te kunnen nemen.</p> <p>De politiek dient specifieke besluiten van de markttoezichthouder niet te kunnen wijzigen.</p> <p>De markttoezichthouder dient duidelijke en exclusieve bevoegdheden te hebben, waaronder de mogelijkheid tot sanctioneren.</p> <p>Bestuursleden van de markttoezichthouder dienen niet om politieke redenen te kunnen worden ontslagen.</p> <p>Bij de benoeming van bestuursleden van de markttoezichthouder dienen meerdere partijen betrokken te zijn, tenzij herbenoeming niet mogelijk is.</p> <p>De markttoezichthouder dient haar inkomsten uit eigen verdiensten te verwerven.</p> <p>De markttoezichthouder dient onafhankelijk te zijn ten aanzien van het personeelsbeleid.</p>
Onafhankelijkheid van belanghebbenden	<p>De markttoezichthouder dient duidelijke procedures te hebben voor het functioneren van bestuursleden.</p> <p>De markttoezichthouder dient een intern toezicht te hebben.</p> <p>De markttoezichthouder dient een gedragscode voor haar werknemers te hebben.</p> <p>Werknemers van de markttoezichthouder dienen rechterlijke bescherming te genieten.</p> <p>(Markttoezichthouders dienen alle relevante belangengroepen te raadplegen en gelijkwaardig te behandelen.) (Toezichttaken dienen over verschillende toezichthouders te worden verdeeld.)</p>
Politieke verantwoordelijkheid	<p>De wetgeving dient een eenduidige relatie tussen politieke organen en markttoezichthouder toe te kennen.</p> <p>Politieke organen dienen over voldoende bevoegdheden te beschikken om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.</p> <p>Politiek verantwoordelijke organen dienen vast te leggen hoe zij vorm gaan geven aan hun politieke verantwoordelijkheid.</p>
Inhoudelijke legitimiteit	<p>De markttoezichthouder dient de gewenste effecten te bereiken.</p> <p>De markttoezichthouder dient over voldoende expertise te beschikken.</p> <p>De markttoezichthouder dient flexibel om te gaan met veranderende omstandigheden.</p> <p>De markttoezichthouder dient geloofwaardig te zijn.</p> <p>De regulering van markttoezichthouders dient stabiel te zijn.</p>
Procedurele legitimiteit	<p>Het besluitvormingsproces van de markttoezichthouder dient transparant te zijn.</p> <p>De markttoezichthouder dient belanghebbenden de mogelijkheid te bieden te participeren in het besluitvormingsproces.</p> <p>Besluiten van de markttoezichthouder dienen door de rechter getoetst te kunnen worden.</p> <p>De markttoezichthouder dient duidelijke doelen te stellen.</p> <p>De prestaties van markttoezichthouders dienen periodiek te worden geëvalueerd.</p>

Methodologisch kader

Centraal in dit onderzoek staat de vraag wat de Algemene Rekenkamer voor haar onderzoek naar markttoezicht kan leren van de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd, zal in dit hoofdstuk worden verantwoord. Bij het onderzoek zal het beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht dat in het vorige hoofdstuk is opgesteld als leidraad dienen. Om de variabelen uit het beoordelingskader toe te kunnen passen, dienen deze echter eerst te worden geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren (paragraaf 3.1). Deze indicatoren zullen worden gebruikt om de data te ordenen. Om aan de hand van de indicatoren de juiste informatie te verzamelen, zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de steekproef. Daarbij wordt toegelicht aan welke criteria een praktijkonderzoek dient te voldoen om te worden opgenomen in dit onderzoek (paragraaf 3.3.). Hierop volgt de bespreking van de werkwijze in het onderzoek, waarbij de onderzoeksstrategie, de onderzoeksmethoden en de onderzoekstechnieken worden toegelicht (paragraaf 3.4). Ten slotte zullen de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek aandacht krijgen (paragraaf 3.5). Daarbij zal kritisch op het onderzoek worden gereflecteerd en zullen tekortkomingen van het onderzoek worden benoemd.

3.1 Operationalisatie

Met dit onderzoek wordt beoogd aan de hand van praktijkonderzoeken naar markttoezicht lessen te trekken voor het onderzoek naar markttoezicht van de Algemene Rekenkamer. Twee onderdelen staan daarbij centraal, namelijk de opzet van beoordeling en de resultaten van beoordeling. Om hierover uitspraken te kunnen doen, zal gekeken moeten worden naar de beoordeling van markttoezicht in praktijkonderzoeken. Het beoordelingskader voor markttoezicht dat in dit onderzoek is opgesteld zal daarbij als leidraad worden gebruikt. In het beoordelingskader worden vijf variabelen genoemd waar markttoezicht op zou moeten worden beoordeeld, namelijk (1) de onafhankelijkheid van de politiek, (2) de onafhankelijkheid van belanghebbenden, (3) de politieke verantwoordelijkheid, (4) de inhoudelijke legitimiteit en (5) de procedurele legitimiteit. Deze variabelen zijn echter abstract en wat precies moet worden gemeten bij de analyse is daardoor niet duidelijk (Van Thiel, 2010). Daarom dienen de variabelen te worden geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren.

In het vorige hoofdstuk zijn de variabelen besproken en op basis daarvan zijn voor elke variabele een aantal criteria opgesteld voor het beoordelen van markttoezicht. Deze criteria zijn de normen waar markttoezicht volgens de literatuur idealiter aan zou moeten voldoen. Deze criteria of normen zijn gebaseerd op een bepaalde operationalisering van de variabelen. Een voorbeeld kan dit verhelderen. In de literatuur wordt als ideaal gesteld dat een markttoezichthouder een bepaalde onafhankelijkheid moet hebben van de politiek en daarvoor onder andere zelfstandig besluiten moet kunnen nemen. Dit duidt er op dat volgens de literatuur de mate aan onafhankelijkheid van de politiek onder andere gemeten kan worden door te kijken wie bij het markttoezicht betrokken is bij de besluitvorming. Besluitvormingsmacht kan daarom als indicator voor de variabele onafhankelijkheid van de politiek worden opgenomen. Uit de criteria van beoordeling kunnen dus indicatoren voor de variabelen worden afgeleid. Hieronder zal beknopt worden beschreven welke indicatoren, afgeleid uit de beoordelingscriteria, zullen worden gebruikt voor de vijf variabelen. De operationalisering is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Operationalisering van de variabelen

Variabelen	Criteria	Indicatoren
Onafhankelijkheid van de politiek	De markttoezichthouder dient zelfstandig besluiten te kunnen nemen.	Besluitvormingsmacht markttoezichthouder
	De politiek dient specifieke besluiten van de markttoezichthouder niet te kunnen wijzigen.	Mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen
	De markttoezichthouder dient duidelijke en exclusieve bevoegdheden te hebben, waaronder de mogelijkheid tot sanctioneren.	Bevoegdheden van de markttoezichthouder
	Bestuursleden van de markttoezichthouder dienen niet om politieke redenen te kunnen worden ontslagen.	Mogelijkheid bestuursleden markttoezichthouder te ontslaan
	Bij de benoeming van bestuursleden van de markttoezichthouder dienen meerdere partijen betrokken te zijn, tenzij herbenoeming niet mogelijk is.	Benoeming bestuursleden markttoezichthouder
	De markttoezichthouder dient haar inkomsten uit eigen diensten te verwerven.	Bron van inkomsten markttoezichthouder
	De markttoezichthouder dient onafhankelijk te zijn ten aanzien van het personeelsbeleid.	Onafhankelijkheid personeelsbeleid markttoezichthouder
	De markttoezichthouder dient duidelijke procedures te hebben voor het functioneren van bestuursleden.	Aanwezigheid duidelijke procedures functioneren van bestuursleden
	De markttoezichthouder dient een intern toezicht te hebben.	Aanwezigheid intern toezicht markttoezichthouder
	De markttoezichthouder dient een gedragscode voor haar werknemers te hebben.	Aanwezigheid gedragscode markttoezichthouder
Onafhankelijkheid van belanghebbenden	Werknemers van de markttoezichthouder dienen rechterlijke bescherming te genieten.	Aanwezigheid rechterlijke bescherming werknemers
	<i>Markttoezichthouders dienen alle relevante belangengroepen te raadplegen en gelijkwaardig te behandelen.</i>	Wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd
	<i>Toezichttaken dienen over verschillende toezichthouders te worden verdeeld.</i>	Verdeling van toezichttaken
	De wetgeving dient een eenduidige relatie tussen politieke organen en markttoezichthouder toe te kennen.	Relatie tussen politieke organen en markttoezichthouder
	Politieke organen dienen over voldoende bevoegdheden te beschikken om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.	De bevoegdheden van politieke organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen
	Politiek verantwoordelijke organen dienen vast te leggen hoe zij vorm gaan geven aan hun politieke verantwoordelijkheid.	Uitvoering politieke verantwoordelijkheid
	De markttoezichthouder dient de gewenste effecten te bereiken.	Effecten markttoezicht
	De markttoezichthouder dient over voldoende expertise te beschikken.	Expertise markttoezichthouder
	De markttoezichthouder dient flexibel om te gaan met veranderende omstandigheden.	Flexibiliteit markttoezichthouder
	De markttoezichthouder dient geloofwaardig te zijn.	Geloofwaardigheid markttoezichthouder
Procedurale legitimiteit	De regulering van markttoezichthouders is stabiel.	Stabiliteit regulering
	Het besluitvormingsproces van de markttoezichthouder dient transparant te zijn.	Transparantie besluitvormingsproces (redenen geven)
	De markttoezichthouder dient belanghebbenden de mogelijkheid te bieden te participeren in het besluitvormingsproces.	Mogelijkheden tot participatie
	Bsluiten van de markttoezichthouder dienen door de rechter getoetst te kunnen worden.	Mogelijkheid besluiten rechterlijk te toetsen
	De markttoezichthouder dient duidelijke doelen te stellen.	Duidelijkheid doelen markttoezichthouder
	Aanwezigheid en frequentie van evaluatie prestaties markttoezichthouder	

Voor de variabele onafhankelijkheid van de politiek worden zeven indicatoren onderscheiden. De mate aan onafhankelijk van de politiek is afhankelijk van (1) de besluitvormingsmacht van de markttoezichthouder, (2) de mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen, (3) de bevoegdheden van de markttoezichthouder, (4) de mogelijkheid om bestuursleden van een markttoezichthouder te ontslaan, (5) de wijze waarop bestuursleden van een markttoezichthouder worden benoemd, (6) de bron van inkomsten van de toezichthouder en (7) de mate waarin de markttoezichthouder onafhankelijk is ten aanzien van het personeelsbeleid.

De variabele onafhankelijkheid van belanghebbenden wordt geoperationaliseerd naar zes indicatoren. De eerste vier indicatoren hebben te maken met de integriteit van de markttoezichthouder. De mate waarin markttoezichthouders onafhankelijk zijn van belanghebbenden hangt af van (1) de aanwezigheid van duidelijke procedures ten aanzien van het functioneren van bestuursleden, (2) de aanwezigheid van intern toezicht, (3) de aanwezigheid van een gedragscode en (4) de aanwezigheid van rechterlijke bescherming voor werknemers. Naast deze indicatoren die te maken hebben met de integriteit van de markttoezichthouder, worden nog twee indicatoren onderscheiden. Deze worden afgeleid uit het vijfde en zesde criterium uit het beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht. De vijfde en zesde indicator voor de onafhankelijkheid van belanghebbenden zijn (5) de wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd en (6) de verdeling van toezichttaken. In het vorige hoofdstuk is bij deze criteria opgemerkt dat dit slechts ideeën zijn en dat deze daarom slechts onder voorbehoud als criteria zijn opgenomen. De indicatoren die uit de variabelen worden afgeleid, zullen echter volledig worden opgenomen. Het standpunt wordt ingenomen dat het geen kwaad kan om deze indicatoren in het onderzoek te betrekken en dat het wellicht wel nuttige informatie kan opleveren. In het geval deze indicatoren weinig in de empirie voor zullen komen, kan dit worden verklaard uit het feit dat de criteria waarop de indicatoren zijn gebaseerd niet algemeen geaccepteerd zijn.

De derde variabele is politieke verantwoordelijkheid. De politieke verantwoordelijkheid kan beoordeeld worden op basis van drie indicatoren, namelijk (1) de relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders, (2) de bevoegdheden van politieke organen om invloed op het markttoezicht uit te oefenen en (3) de wijze waarop de politieke organen haar verantwoordelijkheden ten aanzien van het markttoezicht uitoefenen.

Ten aanzien van de variabele inhoudelijke legitimiteit worden vijf indicatoren onderscheiden. Ten eerste kan de inhoudelijke legitimiteit worden geoperationaliseerd naar (1) de effecten van markttoezicht. Daarnaast kan inhoudelijke legitimiteit worden geoperationaliseerd naar de vier kenmerken van onafhankelijke markttoezichthouders die zouden leiden tot een beter markttoezicht en een beter functionerende markt, namelijk (2) de expertise van de markttoezichthouder, (3) de flexibiliteit van de markttoezichthouder, (4) de geloofwaardigheid van de markttoezichthouder en (5) de stabiliteit van regulering.

Ten slotte wordt de procedurele legitimiteit geoperationaliseerd naar vijf indicatoren. De eerste indicator voor procedurele legitimiteit is (1) de transparantie van het besluitvormingsproces. Een belangrijk onderdeel hiervan is het geven van redenen bij het nemen van besluiten. Daarnaast worden als indicatoren opgesteld (2) de mogelijkheden tot participatie, (3) de mogelijkheid om besluiten aan rechterlijke toetsing te onderwerpen, (4) de duidelijkheid van doelen en (5) de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties van de markttoezichthouder.

3.2 Onderzoeksvragen

De indicatoren die aan de hand van de variabelen zijn opgesteld, zullen worden gebruikt om het onderzoek uit te voeren. Het uiteindelijke doel is om te kunnen bepalen wat de Algemene Rekenkamer kan leren van praktijkonderzoeken naar markttoezicht, zowel ten aanzien van de opzet als de resultaten van beoordeling. Om dit te kunnen bepalen dienen een aantal onderzoeksvragen te worden beantwoord.

Met de opzet van beoordeling wordt in dit onderzoek gedoeld op de manier waarop markttoezicht wordt beoordeeld. Daarbij worden twee onderdelen onderscheiden, namelijk de normen waar het markttoezicht aan zou moeten voldoen en de wijze waarop kan worden getoetst of aan deze normen wordt voldaan. Om te bepalen wat de Algemene Rekenkamer kan leren van de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht is het niet voldoende om de praktijkonderzoeken naar markttoezicht te analyseren. Ook het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer dient te worden geanalyseerd zodat de praktijkonderzoeken en het TOM-kader vergeleken kunnen worden. Om het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht te kunnen analyseren en vergelijken, dienen een aantal gegevens te worden verzameld en geordend. Voor het verzamelen en ordenen van gegevens zal gebruik worden gemaakt van de indicatoren die in de vorige paragraaf zijn opgesteld. Daarbij dienen een aantal onderzoeksvragen te worden gesteld. Ten eerste moet voor elke indicator de vraag worden beantwoord of deze al dan niet in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken voorkomt. Voor elke indicator die voorkomt moet vervolgens de vraag worden beantwoord welke norm daarbij wordt gehanteerd. Daarnaast moet de vraag worden beantwoord op welke wijze in het TOM-kader of het praktijkonderzoek wordt getoetst of aan de gestelde norm is voldaan. Met het beantwoorden van deze vragen kan worden bepaald hoe de opzet van beoordeling in TOM-kader en de praktijkonderzoeken zich tot elkaar verhouden op de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld. Het is echter mogelijk dat in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken ook normen worden gehanteerd die niet aansluiten bij de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld. Deze normen zijn wellicht een aanvulling op het beoordelingskader uit het theoretisch kader en zullen daarom ook in het onderzoek worden betrokken. Daarvoor zijn twee vragen opgesteld. Ten eerste moet de vraag worden beantwoord of in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken normen voor de beoordeling van markttoezicht worden gehanteerd die niet aansluiten bij de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld. Daarnaast moet de vraag worden beantwoord welke argumentatie in de onderzoeken wordt gegeven voor het opnemen van deze normen.

Daarnaast wordt in dit onderzoek bekeken wat de Algemene Rekenkamer kan leren van de resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken. Hiervoor dient alleen naar de praktijkonderzoeken te worden gekeken. Om lessen te trekken ten aanzien van de resultaten van beoordeling is het immers niet nodig een vergelijking te maken met het TOM-kader. De resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht kunnen op twee manieren interessante informatie opleveren. Ten eerste kan per indicator worden bekeken wat de resultaten van beoordeling in de verschillende praktijkonderzoeken zijn. Daarmee kan lering worden getrokken bij welke indicator de meeste problemen te verwachten zijn. Daarnaast kan per type markttoezicht worden bekeken wat de resultaten van beoordeling zijn, zodat kan worden bepaald bij welk type markttoezicht de meeste problemen kunnen worden verwacht. Om de resultaten van beoordeling per indicator en per type markttoezicht te kunnen vergelijken, dient voor elke indicator die in de praktijkonderzoeken voorkomt, te worden bepaald of aan de gehanteerde norm wordt voldaan.

De vragen die in dit onderzoek beantwoord moeten worden om te kunnen bepalen wat de Algemene Rekenkamer kan leren van praktijkonderzoeken naar markttoezicht staan opgesomd in tabel 3.

Tabel 3: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

Komen de opgestelde indicatoren voor in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht?
Welke normen worden daarbij in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken gehanteerd?
Hoe wordt in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken concreet getoetst of aan een norm wordt voldaan?
Worden in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken normen voor de beoordeling van markttoezicht gehanteerd die niet aansluiten bij de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld?
Welke argumentatie wordt in de onderzoeken gegeven voor het opnemen van deze normen?
Wordt volgens de praktijkonderzoeken aan de gehanteerde normen voldaan?

3.3 De steekproef

In de operationalisatie is besproken wat onderzocht gaat worden. In deze paragraaf komt aan de orde wie worden onderzocht (Van Thiel, 2010). Praktijkonderzoeken naar markttoezicht staan in dit onderzoek centraal en vormen de onderzoekspopulatie (Van Thiel, 2010). Niet elk praktijkonderzoek naar markttoezicht komt echter in aanmerking om in het onderzoek te worden gebruikt. Er zal een selecte steekproef worden gemaakt uit de onderzoekspopulatie. Om opgenomen te worden in het onderzoek moet aan drie voorwaarden worden voldaan. Het praktijkonderzoek naar markttoezicht dient (1) betrekking te hebben op markttoezicht in één van de geselecteerde landen, (2) onafhankelijk te zijn en (3) niet te zijn uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer. Deze voorwaarden zullen hieronder worden toegelicht.

De onderzoekspopulatie wordt beperkt tot praktijkonderzoeken naar markttoezicht in West-Europese en Angelsaksische landen. Onder de West-Europese landen worden de EU-lidstaten voor de uitbreiding van 2004 (toen een aantal Oost-Europese landen toetraden) verstaan, aangevuld met Noorwegen en Zwitserland. Onder de Angelsaksische landen worden naast Engeland en Ierland (die ook onderdeel zijn van West-Europa) Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten verstaan. Er is voor gekozen om alleen praktijkonderzoeken naar markttoezicht in bovengenoemde landen op te nemen in het onderzoek omdat van deze landen wordt verwacht dat formele onafhankelijkheid ook leidt tot daadwerkelijke of informele onafhankelijkheid. Zoals in paragraaf 2.4 is besproken, stelt Stern (1997) dat in landen waar handelsrecht, effectieve rechtbanken en ervaring met het reguleren van marktwerking aanwezig zijn, onafhankelijke markttoezichthouders als de beste en meest veilige manier worden gezien voor het reguleren van markten. Daarbij wordt al aangegeven dat de vraag kan worden gesteld of het oprichten van onafhankelijke markttoezichthouders “is the only and best way in Central and Eastern Europe, Asia, Latin America and Africa” (Stern, 1997). Er wordt vanuit gegaan dat in West-Europese en Angelsaksische landen wel aan de bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan. Handelsrecht en effectieve banken zijn wellicht ook in andere landen aanwezig. Verwacht wordt dat ervaring met beleid ten aanzien van marktwerking echter met name in deze landen aanwezig is. Volgens de theorie hebben hervormingen in de publieke sector en de oprichting van verzelfstandigde toezichthouders zich in de jaren 80 en 90 voorgedaan in de West-Europese en Angelsaksische landen (Majone, 1997; Pollitt en Bouckaert, 2011). In de Verenigde Staten was bovendien al langer ervaring met marktwerking en verzelfstandigde toezichthouders (Majone, 1996; Gilardi, 2008). Het reguleren van markten en de oprichting van toezichthouders vindt inmiddels ook in veel andere delen van de wereld plaats, maar deze hebben daar minder ervaring mee. Het is om twee redenen van belang dat praktijkonderzoeken naar markttoezicht afkomstig zijn uit landen waar onafhankelijkheid van de toezichthouder gewenst is. Ten eerste vormde onafhankelijkheid de basis bij de totstandkoming van het beoordelingskader voor markttoezicht. Voor landen waar onafhankelijkheid niet per definitie de beste en meest veilige manier is om markten te reguleren, kan de toepasbaarheid van het kader niet worden gewaarborgd. Ten tweede is het doel van het onderzoek om lessen te trekken voor de Algemene Rekenkamer in

Nederland. Om lessen te kunnen trekken uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht is het noodzakelijk dat het markttoezicht in de landen waar deze praktijkonderzoeken zijn uitgevoerd in grote lijnen aan dezelfde voorwaarden dient te voldoen als in Nederland.

De praktijkonderzoeken naar markttoezicht dienen daarnaast onafhankelijk te zijn uitgevoerd. Van onafhankelijke onderzoeken kan worden verwacht dat markttoezicht op relevante criteria wordt beoordeeld en dat de resultaten betrouwbaar zijn. Van onderzoeken naar het functioneren van markttoezicht die zijn uitgevoerd door de toezichthouder zelf of door het orgaan dat politiek verantwoordelijk is voor het markttoezicht is de betrouwbaarheid onzeker en deze zullen daarom niet in dit onderzoek worden opgenomen. Bij het zoeken van geschikte onderzoeken zal de nadruk liggen op onderzoeken die zijn uitgevoerd door nationale rekenkamers, omdat de onafhankelijkheid van deze onderzoeken onomstreden lijkt. Daarnaast wordt ook gezocht naar onderzoeken die door andere organisaties zijn uitgevoerd, maar van deze onderzoeken zal de betrouwbaarheid vastgesteld moeten worden.

Praktijkonderzoeken naar markttoezicht die door de Algemene Rekenkamer zelf zijn uitgevoerd worden niet opgenomen in dit onderzoek. In dit onderzoek wordt de opzet van beoordeling in het TOM-kader vergeleken met de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht. In de praktijkonderzoeken naar markttoezicht van de Algemene Rekenkamer is voor de beoordeling van het markttoezicht gebruik gemaakt van het TOM-kader. Verwacht wordt dat een vergelijking tussen het TOM-kader en praktijkonderzoeken waarin het TOM-kader als leidraad is gebruikt, zinloos is. Het opnemen van de praktijkonderzoeken van de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek zou de vergelijking tussen het TOM-kader en de praktijkonderzoeken wel beïnvloeden. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat een grotere overeenkomst tussen het TOM-kader en de praktijkonderzoeken wordt waargenomen.

3.4 Werkwijze

Bij de uitvoering van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal. In dit onderzoek zullen het TOM-kader en praktijkonderzoeken naar markttoezicht worden geanalyseerd. Voor het analyseren van het TOM-kader zal gebruik worden gemaakt van het schriftelijke document zoals dat door de Algemene Rekenkamer is opgesteld. Wat betreft de praktijkonderzoeken naar markttoezicht zullen de rapporten waarin deze onderzoeken staan beschreven, worden geanalyseerd. Er zijn achttien praktijkonderzoeken gevonden die voldoen aan de voorwaarden die in de vorige paragraaf zijn gesteld. In tabel 4 staan deze onderzoeksrapporten opgesomd. De volledige bronvermelding is terug te vinden in bijlage 2. Het aantal gevonden onderzoeksrapporten is laag. Alleen uit Engeland zijn een redelijk aantal onderzoeken naar markttoezicht gevonden. Omdat onderzoeksrapporten over het algemeen in de taal van het betreffende land zijn geschreven, kan de taalbarrière een reden zijn dat van bepaalde landen geen onderzoeksrapporten zijn gevonden. Omdat het aantal gevonden onderzoeksrapporten uit landen waar de taalbarrière geen rol speelt ook erg laag is, zoals België, Ierland, Canada, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw Zeeland, wordt geconstateerd dat onafhankelijk onderzoek naar markttoezicht slechts op kleine schaal plaatsvindt. Twee gevonden onderzoeken kunnen vanwege de taalbarrière niet opgenomen worden in het onderzoek. Dit betreft het onderzoek van de Deense rekenkamer naar de toezichthouder op de financiële markten (Rigsrevisionen, 2005) en het onderzoek van de Zweedse rekenkamer naar de toestand van de telecommarkt (Riksrevisionen, 2013). Daarmee blijven zestien rapporten over voor de uitvoering van dit onderzoek.

Tabel 4: Praktijkonderzoeken naar markttoezicht

Instelling	Land	Jaartal	Titel
Rekenhof	België	2002	Het Bestuur Economische Inspectie: bescherming van de consument en van de eerlijke handel
Rekenhof	België	2006	Naar een doeltreffende controle op de restrictieve mededingingspraktijken
Rekenhof	België	2011	Naar een doeltreffende controle op de restrictieve mededingingspraktijken: opvolgingsaudit
Auditor General of Canada	Canada	1998	National Energy Board
Auditor General of Canada	Canada	2010	Regulating and supervising large banks
Rigsrevisionen*	Denemarken	2005	Beretning til statsrevisorerne om Finanstilsynets virksomhed
Rigsrevisionen	Denemarken	2009	Report to the Public Accounts Committee on the Danish Financial Supervisory Authority's activities in relation to Roskilde Bank A/S
National Audit Office	Engeland	2005	The office of fair trading: enforcing competition in markets
National Audit Office	Engeland	2007	A review of economic regulator's impact assessments – for the House of Lords Select Committee on Regulations
National Audit Office	Engeland	2009	The office of fair trading: progress report on maintaining competition in markets
National Audit Office	Engeland	2010	Ofcom: the effectiveness of converted regulation
Comptroller and Auditor General	Ierland	2007	The Financial Regulator
Kwinkgroep	Nederland	2009	Evaluatie OPTA
Kwinkgroep	Nederland	2010	Evaluatie van de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
Kwinkgroep	Nederland	2011	Evaluatie Consumentenautoriteit op grond van de Whc
Controller and Auditor General	Nieuw-Zeeland	2009	Electricity Commission: review of the first five years
Government Accountability Office	Verenigde Staten	2007	Financial market regulation: agencies engaged in consolidated supervision can strengthen performance measurement and collaboration
Riksrevisionen*	Zweden	2013	Staten på telekommarnaden

*Deze praktijkonderzoeken zijn vanwege een taalbarrière niet opgenomen in het onderzoek

Van de praktijkonderzoeken zijn er dertien afkomstig van nationale rekenkamers, afkomstig uit België, Canada, Denemarken, Engeland, Ierland, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Zoals bij de steekproef is toegelicht, wordt van praktijkonderzoeken uitgevoerd door rekenkamers aangenomen dat ze onafhankelijk zijn. Daarnaast zijn drie onderzoeken gevonden die niet afkomstig zijn van een rekenkamer, maar van de organisatie Kwinkgroep. Kwinkgroep is een adviesbureau die onderzoek heeft gedaan naar het functioneren van enkele markttoezichthouders in Nederland. Dit hebben zij uitgevoerd in opdracht van de ministeries die politiek verantwoordelijk zijn voor het evalueren van het functioneren van het betreffende markttoezicht. Omdat de praktijkonderzoeken in opdracht van een ministerie zijn uitgevoerd, is de onafhankelijkheid van de onderzoeken niet zo vanzelfsprekend als bij de praktijkonderzoeken uitgevoerd door rekenkamers. Enige mate van afhankelijkheid zou er toe kunnen hebben geleid dat het functioneren van het markttoezicht bij praktijkonderzoeken van Kwinkgroep te positief is weergegeven. Bij het analyseren van de praktijkonderzoeken van Kwinkgroep wordt daar rekening mee gehouden. Het oordeel dat Kwinkgroep in de praktijkonderzoeken velt op de gebruikte beoordelingscriteria zullen niet zonder kritische reflectie worden overgenomen. Bekeken zal worden of het oordeel een logische uitkomst is op basis van de onderzochte gegevens.

In de rest van dit onderzoek zal niet worden gerefereerd naar de betreffende rekenkamer, maar naar het land van herkomst aangevuld met het jaartal van publicatie. Reden hiervoor is dat uit de naam

van de rekenkamer vaak niet direct blijkt welk land het betreft en de namen van de rekenkamers in sommige gevallen erg op elkaar lijken. In overeenstemming hiermee wordt bij de volledige bronvermelding, te vinden in bijlage 2, bij praktijkonderzoeken uitgevoerd door een rekenkamer eerst het betreffende land genoemd, gevolgd door de gebruikelijke bronvermelding.

Het TOM-kader en de praktijkonderzoeken zullen worden geanalyseerd aan de hand van inhoudsanalyse. Deze methode van onderzoek is bedoeld om bestaand materiaal zoals schriftelijke documenten op haar inhoud te analyseren (Van Thiel, 2010). Bepaalde feiten, zoals de criteria en resultaten van beoordeling in een onderzoek, kunnen daarmee worden vastgesteld. Daarnaast kunnen ook argumenten worden gereconstrueerd, bijvoorbeeld voor de reden dat een bepaalde norm in een onderzoek is opgenomen (Van Thiel, 2010). Bij inhoudsanalyse wordt een waarde toegekend aan onderdelen van de data. Deze waarde kan zowel kwalitatief als kwantitatief zijn. In dit onderzoek zullen kwalitatieve waarden aan onderdelen van de onderzoeksrapporten worden toebedeeld. Er wordt immers niet gekeken naar het aantal keer dat een concept voorkomt, maar wat over bepaalde concepten wordt geschreven. Het toekennen van kwalitatieve waarden wordt coderen genoemd. In dit onderzoek zal het coderen op een deductieve manier plaatshebben. De waarden of codes die worden toegekend aan de data komen daarbij overeen met de indicatoren die in dit onderzoek zijn geoperationaliseerd (Van Thiel, 2010). De verzamelde data worden doorgenomen, waarbij moet worden bekeken of in de data onderdelen te vinden zijn die overeenkomen met de codes. Een overeenkomst is ook aanwezig als een synoniem van een code voorkomt (van Thiel, 2010). Bekeken zal worden of de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld, of synoniemen daarvan, terug te vinden zijn in het TOM-kader en in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Daarnaast wordt bekeken of normen worden gehanteerd die niet aansluiten bij één van de indicatoren. In het geval deze normen worden gevonden dan zal hier een nieuw te vormen code aan worden toegekend. Het coderingsschema wordt daarmee aangevuld (van Thiel, 2010).

Als het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht zijn gecodeerd, dienen de gecodeerde data te worden geïntegreerd (Van Thiel, 2010). Bekeken moet worden of aan de hand van de gecodeerde data antwoord kan worden gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. Daarvoor zullen verschillende analysetechnieken worden toegepast. Ten aanzien van de opzet van beoordeling zullen het beoordelingskader uit het theoretisch kader, het TOM-kader en de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken met elkaar worden vergeleken. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van de opgestelde indicatoren. Om uitspraken te kunnen doen over de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken en deze met de andere kaders te kunnen vergelijken, zal gebruik worden gemaakt van de analysetechniek clustering. De opzet van beoordeling in de praktijkonderzoeken zal worden geclusterd per indicator zodat overzichtelijk wordt in welke mate indicatoren voorkomen, welke normen daarbij worden gehanteerd en hoe dit volgens de praktijkonderzoeken dient te worden getoetst. Ten aanzien van de resultaten van beoordeling kunnen geen harde conclusies worden getrokken. Omdat slechts zestien praktijkonderzoeken naar markttoezicht worden geanalyseerd, is het niet mogelijk om aan de hand van statistische technieken uitspraken te doen over de resultaten van beoordeling. Daarom zal ten aanzien van de resultaten van beoordeling gebruik worden gemaakt van de analysetechniek tellen. Om te bekijken of bepaalde indicatoren opvallend veel problemen opleveren zal worden geteld in welke mate aan de verschillende indicatoren in de praktijkonderzoeken wordt voldaan. Om te bekijken of bepaalde typen markttoezicht opvallend veel problemen opleveren, zal worden geteld aan welk percentage van de gebruikte normen in een praktijkonderzoek naar markttoezicht wordt voldaan. Vergeleken zal vervolgens worden wat de verschillen in dit percentage zijn voor praktijkonderzoeken naar verschillende typen markttoezicht.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Om tot overtuigende resultaten te komen, is het belangrijk dat onderzoek van goede kwaliteit is (Boeije, 2005). Belangrijke criteria om de kwaliteit van onderzoek te bepalen zijn betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2010). Betrouwbaarheid heeft betrekking op de vraag of de metingen in een onderzoek juist zijn. Een onderzoek is betrouwbaar als geen toevallige of onsystematische fouten worden gemaakt (Boeije, 2005). Bij de validiteit wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Bij interne validiteit staat centraal of de resultaten geldig zijn voor de onderzochte groep. Dit heeft betrekking op de vraag of in het onderzoek wordt gemeten wat is beoogd. Een onderzoek is intern valide of geldig als in het onderzoek geen systematische fouten worden gemaakt. Bij externe validiteit staat centraal of de resultaten van een onderzoek generaliseerbaar zijn. Een onderzoek heeft externe validiteit als de resultaten ook geldig zijn buiten de onderzochte groep. Hieronder zullen de betrouwbaarheid, interne validiteit en externe validiteit van dit onderzoek worden besproken.

Voor de betrouwbaarheid van onderzoek is het ten eerste belangrijk dat het onderzoek herhaalbaar of repliceerbaar is. Een herhaling van het onderzoek zou tot dezelfde resultaten moeten leiden. Het onderzoek dient dus consistent te zijn. Bij sociaal wetenschappelijk onderzoek kan de consistentie van het onderzoek lastig zijn, omdat vaak mensen centraal staan. Een herhaling van een onderzoek bij mensen kan tot andere uitkomsten leiden, bijvoorbeeld omdat mensen van het vorige onderzoek hebben kunnen leren (Van Thiel, 2010). Bovendien kunnen factoren als de gemoedstoestand van mensen invloed hebben op uitkomsten (Boeije, 2005). In dit onderzoek spelen deze problemen echter niet omdat gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal. Omdat het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar marktonderzoek vrij toegankelijk zijn, is navolgbaar wat in dit onderzoek wordt gedaan en is herhaling van het onderzoek mogelijk. Bestaand materiaal kan echter wel onbetrouwbare gegevens bevatten. Het kan zijn dat onderzochte zaken bewust te positief of negatief worden voorgesteld. Dit probleem kan zich voor doen ten aanzien van de resultaten van het beoordelen van markttoezicht. Eerder in dit hoofdstuk is al besproken dat van onderzoeken afkomstig van nationale rekenkamers wordt verwacht dat deze volkomen onafhankelijk zijn en dat de onderzoeksrapporten daarmee betrouwbare informatie bieden. Van de onderzoeken van Kwinkgroep, die in opdracht van ministeries zijn uitgevoerd, is deze onafhankelijkheid en daarmee de betrouwbaarheid van de onderzoeksrapporten niet gewaarborgd. Vandaar dat resultaten van beoordeling in deze onderzoeken kritisch worden behandeld. Naast de herhaalbaarheid of consistentie van onderzoek, onderscheidt Van Thiel (2010) de nauwkeurigheid van het onderzoek. Om betrouwbaar te zijn dient in een onderzoek gebruik te worden gemaakt van nauwkeurige meetinstrumenten. Daarbij speelt de vraag of indicatoren op een juiste manier zijn geconcretiseerd, in bijvoorbeeld vragenlijsten (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek zijn de opgestelde indicatoren echter niet verder geconcretiseerd. De opgestelde indicatoren zijn direct als meetinstrument toegepast. De nauwkeurigheid van de meetinstrumenten is daarmee gewaarborgd.

De interne validiteit heeft, zoals hierboven gesteld, betrekking op de vraag of in het onderzoek wordt gemeten wat is beoogd. Daarvoor is ten eerste van belang dat de variabelen of theoretische constructen in een onderzoek op een juiste manier worden geoperationaliseerd. Als op indicatoren wordt gemeten die geen juiste afspiegeling zijn van de variabelen, wordt niet gemeten wat in het onderzoek is beoogd (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek zijn indicatoren opgesteld op basis van de theorie. Van deze indicatoren wordt daarom verwacht dat ze een juiste afspiegeling vormen van de variabelen. Als bij het coderen van de data blijkt dat nuttige gegevens niet aansluiten bij de opgestelde indicatoren, is er de mogelijkheid om aanvullende indicatoren op te stellen. Voor de interne validiteit van het onderzoek is ook van belang dat de data op een juiste wijze worden geïnterpreteerd. Als data systematisch verkeerd worden geïnterpreteerd heeft dit gevolgen voor de

interne validiteit van de onderzoeksresultaten (Boeije, 2005). Bij het coderen en analyseren van het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht dient de onderzoeker de geschreven tekst te interpreteren en hierbij kunnen fouten worden gemaakt. Onderzoekertriangulatie kan de betrouwbaarheid van interpretatie vergroten, maar daar is in dit onderzoek geen gebruik van gemaakt (Boeije, 2005).

Om extern valide te zijn, dienen de onderzoeksresultaten van een onderzoek ook geldig te zijn buiten de onderzochte groep. Vaak wordt externe validiteit gerelateerd aan statistische generaliseerbaarheid. In een onderzoek waarbij een klein aantal casussen worden onderzocht is het echter niet mogelijk de resultaten statistisch te analyseren. Dit probleem speelt ook in dit onderzoek. Daarom wordt voor onderzoeken naar een klein aantal casussen ook wel de eis van overdraagbaarheid gesteld, in plaats van generaliseerbaarheid (Van Thiel, 2010). Onderzoeksresultaten zijn overdraagbaar als deze in zijn geheel of met kleine aanpassingen ook op andere casussen kunnen worden toegepast (Bailey, 1992). Ten aanzien van de opzet van beoordeling speelt de externe validiteit een beperkte rol. Reden hiervoor is dat het TOM-kader onderdeel uitmaakt van het onderzoek en het onderzoek dus direct betrekking heeft op de Algemene Rekenkamer. De overdraagbaarheid van de onderzoeksresultaten speelt ten aanzien van de opzet van beoordeling in die zin een rol, dat de resultaten niet alleen bruikbaar zijn voor de Algemene Rekenkamer maar voor een ieder die het functioneren van markttoezicht wil beoordelen (voor zover dit de geselecteerde landen betreft). Ten aanzien van de resultaten van beoordeling is de externe validiteit van groter belang. De resultaten van beoordeling in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht dienen niet alleen voor de onderzochte praktijkonderzoeken maar voor markttoezicht in het algemeen, of in ieder geval voor markttoezicht in Nederland, geldig te zijn. Anders is het niet mogelijk om lessen voor de Algemene Rekenkamer te trekken. Generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten is echter problematisch omdat de steekproef slechts uit zestien praktijkonderzoeken naar markttoezicht bestaat. De resultaten zijn mogelijk wel overdraagbaar. Slechte resultaten voor bepaalde indicatoren of bepaald type markttoezicht kunnen een indicatie zijn dat dit in gevallen buiten de onderzochte groep ook het geval is. De overdraagbaarheid van de resultaten is echter niet sluitend en vandaar dat ten aanzien van de resultaten van beoordeling slechts een indicatie kan worden gegeven hoe markttoezicht per indicatoren en per type lijkt te functioneren.

Hoofdstuk 4:

Analyse

In de inleiding (hoofdstuk 1) is de centrale vraag van dit onderzoek opgesplitst in een viertal deelvragen. De eerste deelvraag is besproken in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). De deelvragen 2, 3 en 4 zullen in dit hoofdstuk centraal staan. Geprobeerd zal worden om deze vragen te beantwoorden door het analyseren van het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer en de zestien praktijkonderzoeken naar markttoezicht. De indicatoren en onderzoeksvragen die in het methodologisch kader (hoofdstuk 3) zijn opgesteld, zullen daarbij worden gebruikt. De deelvragen 2 en 3 zijn beide gericht op de opzet van beoordeling. Aan de hand van de antwoorden op deze deelvragen kan in het volgende hoofdstuk worden bepaald wat de Algemene Rekenkamer kan leren van de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Deelvraag 4 richt zich op de resultaten van beoordeling en door het beantwoorden van deze vraag kan in het volgende hoofdstuk worden bepaald wat de Algemene Rekenkamer kan leren van de resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Dit hoofdstuk is onderverdeeld in drie paragrafen. In elke paragraaf wordt één van de deelvragen besproken.

In paragraaf 4.1 wordt besproken hoe het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer en de criteria uit het theoretisch kader zich tot elkaar verhouden. Daarvoor wordt eerst bekeken in hoeverre de opgestelde indicatoren voorkomen in het TOM-kader en hoe volgens het TOM-kader op deze indicatoren dient te worden beoordeeld. Vervolgens wordt ook bekeken of in het TOM-kader normen worden gehanteerd die niet aansluiten bij de opgestelde indicatoren. Aan de hand van deze normen worden aanvullende indicatoren opgesteld.

In paragraaf 4.2 staat de opzet van beoordeling in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht centraal. Bekeken wordt hoe deze zich verhouden tot de criteria uit het theoretisch kader en het TOM-kader. Daarvoor wordt een zelfde werkwijze gehanteerd als bij de analyse van het TOM-kader. Eerst wordt bekeken in hoeverre de opgestelde indicatoren voorkomen en in de praktijkonderzoeken en hoe volgens deze onderzoeken op deze indicatoren dient te worden beoordeeld. Ook in deze paragraaf zal vervolgens aandacht worden besteed aan aanvullende indicatoren.

In paragraaf 4.3 wordt naar de resultaten van beoordeling in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht bekeken. Zoals in de inleiding (hoofdstuk 1) is besproken, kunnen de resultaten van beoordeling op twee manieren interessante informatie opleveren. Door de resultaten van beoordeling van verschillende indicatoren te vergelijken, kan worden onderzocht welke indicatoren of criteria de meeste problemen lijken op te leveren. Daarnaast kunnen de resultaten van beoordeling ook voor verschillende typen markttoezicht worden vergeleken, zodat kan worden onderzocht bij welk type markttoezicht de meeste problemen kan worden verwacht. In deze paragraaf zullen deze invalshoeken beide worden besproken.

4.1 Opzet van beoordeling in het TOM-kader

In deze paragraaf zullen de beoordelingscriteria uit het theoretisch kader worden vergeleken met het TOM-kader. Aan de hand van de beoordelingscriteria zijn in het methodologisch kader (hoofdstuk 3) een aantal indicatoren opgesteld. In deze paragraaf wordt bekeken of de indicatoren in het TOM-kader voorkomen en hoe volgens het TOM-kader op deze indicatoren dient te worden beoordeeld. Daarmee kan worden bepaald in hoeverre de beoordelingscriteria uit het theoretisch kader ook in het TOM-kader terug te vinden zijn. Het is echter mogelijk dat in het TOM-kader normen worden gehanteerd die niet aansluiten bij één van de opgestelde indicatoren. Voor het vergelijken van de

twee beoordelingskaders is het daarom niet voldoende om alleen de opgestelde indicatoren te gebruiken, maar dient ook aandacht aan aanvullende indicatoren te worden besteed. In deze paragraaf wordt daarom eerst aan de opgestelde indicatoren en vervolgens aan aanvullende indicatoren aandacht besteed. Voor de overzichtelijkheid is de vergelijking van het beoordelingskader uit het theoretisch kader en het TOM-kader ook schematisch weergegeven in tabel 5. Deze paragraaf sluit af met een subconclusie waarin de belangrijkste resultaten worden weergegeven en waarin antwoord wordt gegeven op deelvraag 2: hoe verhouden de criteria uit de theorie zich tot het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer?

4.1.1 Opgestelde indicatoren

In dit onderzoek zijn vijf variabelen opgesteld voor de beoordeling van markttoezicht, namelijk (1) de onafhankelijkheid van de politiek, (2) de onafhankelijkheid van belanghebbenden, (3) de politieke verantwoordelijkheid, (4) de inhoudelijke legitimiteit en (5) de procedurele legitimiteit. Deze variabelen zijn niet één op één terug te vinden in het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer. In het TOM-kader worden zes variabelen, of elementen, gebruikt voor de beoordeling van markttoezicht, namelijk (1) organisatie van het toezicht, (2) toezichtbeleid, (3) inhoud van het toezicht, (4) product van het toezicht, (5) ministeriële verantwoordelijkheid en (6) publieke verantwoording en consultatie. Ondanks dat deze elementen niet geheel aansluiten bij de variabelen uit dit onderzoek zijn veel van de opgestelde indicatoren wel terug te vinden in het TOM-kader. Hieronder zal per variabele worden besproken in hoeverre de opgestelde indicatoren voorkomen in het TOM-kader en welke norm daarbij wordt gehanteerd.

Onafhankelijkheid van de politiek

In het theoretisch kader is besproken dat het markttoezicht onafhankelijk van de politiek vormgegeven zou moeten zijn. De markttoezichthouder moet ook volgens het TOM-kader vrij zijn van politieke druk (Algemene Rekenkamer, 2005, p.19). Daarom moet *“de toezichtfunctie [...] een afzonderlijke en onafhankelijke functie zijn, die gescheiden is van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.17). In het TOM-kader wordt voor het waarborgen van de onafhankelijkheid niet geëist dat het markttoezicht in een zelfstandige organisatie wordt ondergebracht. Hoe het markttoezicht wordt gepositioneerd, is volgens het TOM-kader een politiek-bestuurlijke keuze (Algemene Rekenkamer, 2005, p.18). Zolang de onafhankelijkheid van het markttoezicht voldoende is gewaarborgd, kan het markttoezicht daarom ook als onafhankelijk organisatieonderdeel binnen een departement worden vormgegeven. Op de waarborgen voor onafhankelijkheid wordt in het TOM-kader echter niet verder ingegaan (Algemene Rekenkamer, 2005, p.17). De indicatoren voor de onafhankelijkheid van de politiek die in dit onderzoek zijn opgesteld, zijn dan ook niet terug te vinden in het TOM-kader. Een uitzondering daarop is de indicator bevoegdheden van de markttoezichthouder, waar bij de bespreking van de inhoud van het toezicht kort aandacht aan wordt besteed. *“Duidelijk moet zijn tot welke interventies (waaronder sancties) de toezichthouder bevoegd is. Bovendien moeten deze toereikend zijn om de beoogde doelen (voldoende marktwerking binnen bepaalde publieke randvoorwaarden) te bereiken.”* (Algemene Rekenkamer, 2005). Ondanks dat wel belang wordt gehecht aan de onafhankelijkheid van de politiek, worden in het TOM-kader dus nauwelijks concrete normen gesteld aan het markttoezicht om dit te waarborgen.

Onafhankelijkheid van belanghebbenden

In het TOM-kader wordt gesteld dat markttoezichthouders vrij moeten zijn van invloed van de onder toezicht staanden (Algemene Rekenkamer, 2005, p.19). In het theoretisch kader is al besproken dat er verschillende manieren zijn waarop belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen, waardoor regulatory capture ontstaat. In het TOM-kader worden als risico's bijvoorbeeld genoemd dat een markttoezichthouder zich gaat identificeren met andere organen en dat belangenverstremgeling tussen een markttoezichthouder en belanghebbenden ontstaat. Om dit te voorkomen wordt in het

TOM-kader gesteld dat de markttoezichthouder onpartijdig en integer zou moeten zijn (Algemene Rekenkamer, 2005, p.19). Daarvoor wordt één specifieke norm genoemd die aansluit bij de indicator ‘aanwezigheid gedragscode markttoezichthouder’. Volgens het TOM-kader is voor het waarborgen van onpartijdigheid en integriteit nodig dat regels en procedures zijn opgesteld. *“Bepaalde activiteiten voor de medewerkers moeten bijvoorbeeld verboden worden, zoals aandelen houden in bedrijven die onder toezicht staan, [en] voor eigen rekening werkzaamheden verrichten die gelieerd zijn aan bedrijven die onder toezicht van de toezichthouder vallen”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.19). De overige indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld ten aanzien van de onafhankelijkheid van belanghebbenden komen niet terug in het TOM-kader. In het TOM-kader wordt dus wel belang gehecht aan de onafhankelijkheid van belanghebbenden, maar worden nauwelijks concrete normen gesteld ten aanzien van de procedures die volgens de theorie nodig zijn om de onpartijdigheid en integriteit van de markttoezichthouder te waarborgen.

Politieke verantwoordelijkheid

Ondanks dat markttoezichthouders een bepaalde onafhankelijkheid dienen te hebben, behouden politieke organen een bepaalde verantwoordelijkheid voor het markttoezicht. In Nederland is dit vormgegeven doormiddel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ministeriële verantwoordelijkheid is één van de zes elementen voor de beoordeling van markttoezicht in het TOM-kader (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29-32). In het theoretisch kader is beargumenteerd waarom de politiek altijd een bepaalde verantwoordelijkheid voor het markttoezicht behoud en in het TOM-kader is deze argumentatie ook terug te vinden. Markttoezicht is een publieke taak waarmee publieke middelen zijn gemoeid. *“De systeemverantwoordelijke minister blijft daarmee te alle tijde een toetsende medeverantwoordelijkheid houden voor de resultaten, zoals het systeem die voortbrengt en zoals die in de algemene beleidsdoelstelling geformuleerd zijn.”* (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29). Daarvoor moet de markttoezichthouder aan de minister verantwoording afleggen over de besteding en inning van publieke middelen, en over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de prestaties. De minister legt vervolgens weer verantwoording af aan het parlement (Algemene Rekenkamer, 2005 p.30).

In dit onderzoek zijn drie indicatoren opgesteld voor de politieke verantwoordelijkheid. De eerste indicator betreft de relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders. Zoals uit het hierboven gebruikte citaat blijkt, wordt in het TOM-kader gesteld dat de minister altijd een bepaalde verantwoordelijkheid behoud voor het markttoezicht. Per markttoezichthouder lijkt de reikwijdte van deze verantwoordelijkheid echter te verschillen. Hoe de minister en de markttoezichthouder zich in concrete gevallen tot elkaar verhouden blijkt volgens het TOM-kader uit de wetgeving (Algemene Rekenkamer, 2005 p.30). Hier worden in het TOM-kader echter geen eisen aan gesteld. *“Het is een politieke afweging hoe precies de relatie tussen de minister en toezichthouder op afstand is vormgegeven.”* (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29). De tweede indicator betreft de bevoegdheden van politiek organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen. Volgens het TOM-kader dient de minister toezicht te houden op markttoezichthouders, waarvoor de minister voldoende bevoegdheden dient te hebben. *“Om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken moet de minister een duidelijk omschreven minimumpakket aan bevoegdheden hebben om te kunnen sturen en bij te sturen.”* (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29). Deze norm komt overeen met de norm die in het in dit onderzoek opgestelde beoordelingskader voor markttoezicht is opgenomen. Waar dit minimumpakket uit bestaat is volgens het TOM-kader afhankelijk van de positionering en de taak van de markttoezichthouder. In het geval de markttoezichthouder haar taak ernstig verwaarloost dient de minister echter altijd in te moeten kunnen grijpen (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29). De derde indicator betreft de uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid. Ook hierbij komt de norm uit het TOM-kader overeen met de norm uit het beoordelingskader voor markttoezicht. Volgens het TOM-kader dienen de minister en de markttoezichthouder duidelijke afspraken te maken over *“de reikwijdte en diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering”* (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29). Zowel in het beoordelingskader uit het theoretisch kader als in

Tabel 5: Vergelijking van de normen uit het theoretisch kader en het TOM-kader

Indicatoren	Theoretisch kader	TOM-kader
Onafhankelijkheid van de politiek		- De toezichtfunctie moet een afzonderlijke en onafhankelijke functie zijn, die gescheiden is van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies
Besluitvormingsmacht markttoezichthouder	X	
Mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen	X	
Bevoegdheden van de markttoezichthouder	X	- Duidelijk moet zijn tot welke interventies (waaronder sancties) de toezichthouder bevoegd is. Bovendien moeten deze toereikend zijn om de beoogde doelen (voldoende marktwerking binnen bepaalde publieke randvoorwaarden) te bereiken
Mogelijkheid bestuursleden markttoezichthouder te ontslaan	X	
Benoeming bestuursleden markttoezichthouder	X	
Bron van inkomsten markttoezichthouder	X	
Onafhankelijkheid personeelsbeleid markttoezichthouder	X	
Onafhankelijkheid van belanghebbenden		- Markttoezichthouders dienen vrij te zijn van invloed van de onder toezicht staanden en dienen daarom onpartijdig en integer te zijn
Aanwezigheid duidelijke procedures functioneren van bestuursleden	X	
Aanwezigheid intern toezicht markttoezichthouder	X	
Aanwezigheid gedragscode markttoezichthouder	X	- Bepaalde activiteiten voor de medewerkers moeten bijvoorbeeld verboden worden, zoals aandelen houden in bedrijven die onder toezicht staan, [en] voor eigen rekening werkzaamheden verrichten die gelleerd zijn aan bedrijven die onder toezicht van n de toezichthouder vallen
Aanwezigheid rechterlijke bescherming werknemers	X	
Wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd	X	
Verdeling van toezichttaken	X	
Consistentie van toezicht		- De markttoezichthouder dient vooraf een duidelijk normenkader met duidelijke criteria op te stellen
Verhouding verschillende toezichtfuncties		- De markttoezichthouder dient de functies van sanctieoplegging en oordeelsvorming te scheiden
Politieke verantwoordelijkheid		- De systeemverantwoordelijke minister blijft te alle tijde een toetsende medeverantwoordelijkheid houden voor de resultaten, zoals het systeem die voortbrengt en zoals die in de algemene beleidsdoelstelling geformuleerd zijn
Relatie tussen politieke organen en de markttoezichthouder	X	
De bevoegdheden van politieke organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen	X	- Om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken moet de minister een duidelijk omschreven minimumpakket aan bevoegdheden hebben om te kunnen sturen en bij te sturen
Uitvoering politieke verantwoordelijkheid	X	- De minister en de markttoezichthouder dienen duidelijke afspraken te maken over de reikwijdte en diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering
Inhoudelijke legitimiteit		
Effecten markttoezicht	X	- Toezicht op markten moet opleveren dat er op de desbetreffende markt een goede marktwerking komt: concurrentie en transparantie. Ook randvoorwaarden dienen te worden gewaarborgd.
Expertise markttoezichthouder	X	- De medewerkers hebben economische, juridische en (vak)technische deskundigheid om het terrein te beoordelen waarop ze toezicht houden
Flexibiliteit markttoezichthouder	X	
Geloofwaardigheid markttoezichthouder	X	

Indicatoren	Theoretisch kader	TOM-kader
Stabiliteit regulering	X	
Samenwerking met toezichthouders		<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende toezichthouders op één gebied dienen hun interventies goed op elkaar af te stemmen - Verschillende toezichthouder op één gebied dienen een samenhangende verantwoording te geven over de weging van verschillende publieke belangen, zowel aan de minister en het parlement, als aan belanghebbenden
Procedurale legitimiteit		
Transparantie besluitvormingsproces (redenen geven)	X	<ul style="list-style-type: none"> - Markttoezichthouders moeten uitleg geven over hun beslissingen - Markttoezichthouders dienen ten minste één maal per jaar verslag te doen over het toezichtproduct, de mate van marktwerking in de onder toezicht staande markt of markten
Mogelijkheden tot participatie	X	<ul style="list-style-type: none"> - Markttoezichthouders dienen stakeholders (zoals consumentenorganisaties, belangengroepen, cliëntenraden en gereguleerde bedrijven) te betrekken bij hun plannen, regelingen en beslissingen
Mogelijkheid besluiten rechterlijk te toetsen	X	
Duidelijkheid doelen markttoezichthouder	X	<ul style="list-style-type: none"> - De markttoezichthouder dient duidelijk zijn doelen vast te stellen
Aanwezigheid en frequentie van evaluatie prestaties markttoezichthouder	X	<ul style="list-style-type: none"> - De markttoezichthouder dient de effectiviteit en doelmatigheid van haar interventies periodiek te evalueren - De markttoezichthouder wordt aangeraden periodiek een overzicht en een benchmark te maken van de interventiemogelijkheden van de verschillende toezichthouders, zowel nationaal als internationaal
Toezichtbeleid		<ul style="list-style-type: none"> - Het toezichtbeleid dient concreet te worden neergelegd in een jaarplan - Het toezichtbeleid dient duidelijke aan te geven en te verantwoorden welke concrete doelen zijn gesteld, hoe het toezicht zal worden uitgevoerd, waarop accent zal worden gelegd bij het toezicht, hoe de middelen worden ingezet, hoe andere publieke belangen een rol spelen bij het toezicht en hoe kosten en baten van de activiteiten tegen elkaar zijn afgewogen - Voordat een toezichtbeleid wordt opgesteld dient de markttoezichthouder een risicoanalyse en een marktanalyse te hebben uitgevoerd

het TOM-kader wordt dus belang gehecht aan de politieke of ministeriële verantwoordelijkheid. Ook de normen in beide kaders komen grotendeels overeen.

Inhoudelijke legitimiteit

Inhoudelijke legitimiteit zou, zoals is beschreven in het theoretisch kader, worden verkregen doordat onafhankelijke markttoezichthouders beter in staat zouden zijn de gewenste resultaten te bereiken. Het gaat dus om de effecten of resultaten van het markttoezicht. Een eerste indicator voor de inhoudelijke legitimiteit betreft dan ook de effecten van markttoezicht. In het TOM-kader wordt hier aandacht aan besteed bij de bespreking van het beoordelingselement 'toezichtproduct' (Algemene Rekenkamer, 2005 p.26-28). Als norm voor de effecten van markttoezicht wordt gesteld dat *"toezicht op markten moet opleveren dat er op de desbetreffende markt een goede marktwerking komt: concurrentie en transparantie"* (Algemene Rekenkamer, 2005 p.26). Bij het markttoezicht spelen echter vaak ook andere publieke belangen een rol die niet automatisch worden gewaarborgd door een goede marktwerking. Als voorbeelden worden in het TOM-kader toegankelijkheid, leveringszekerheid en duurzaamheid genoemd. Ook het waarborgen van deze publieke belangen, of randvoorwaarden, dient met het markttoezicht te worden bereikt (Algemene Rekenkamer, 2005 p.26). In het theoretisch kader kwam naar voren dat het erg lastig is om de effecten van markttoezicht vast te stellen. Ook in het TOM-kader wordt dit geïdentificeerd:

"Uit de literatuur blijkt dat het niet zo eenvoudig is vast te stellen wanneer nu precies van effectieve concurrentie sprake is. De economische literatuur levert geen eenduidige definitie van concurrentie. Als gevolg daarvan is er geen duidelijke indicator om na te gaan of er concurrentie is en hoe sterk die is. Ook is het de vraag of het altijd duidelijk is vast te stellen welk effect het toezicht daarop heeft." (Algemene Rekenkamer, 2005 p.26).

Onafhankelijke markttoezichthouders zouden volgens de literatuur echter over kenmerken beschikken die zouden leiden tot betere resultaten. De vier overige indicatoren voor de inhoudelijke legitimiteit zijn gebaseerd op deze kenmerken. In het TOM-kader komen drie van deze indicatoren niet voor. Alleen aan de indicator expertise van de markttoezichthouder wordt in het TOM-kader aandacht besteed. Omdat markttoezicht erg complex kan zijn, is expertise volgens het TOM-kader erg belangrijk. Als norm wordt dan ook gesteld dat de markttoezichthouder dient te beschikken over deskundig personeel (Algemene Rekenkamer, 2005 p.19). *"De medewerkers hebben economische, juridische en (vak)technische deskundigheid nodig om het terrein te beoordelen waarop ze toezicht houden"* (Algemene Rekenkamer, 2005 p.19).

Procedurele legitimiteit

Naast inhoudelijke legitimiteit zou een markttoezichthouder ook procedurele legitimiteit moeten hebben. In het theoretisch kader is gesteld dat een markttoezichthouder door aan bepaalde procedures te voldoen legitimiteit kan verkrijgen, ondanks dat men het wellicht niet met de uitkomsten eens is. In de theorie worden vijf procedures genoemd waar markttoezicht aan zou moeten voldoen en hieruit zijn de vijf indicatoren voor de procedurele legitimiteit afgeleid. In het TOM-kader wordt de procedurele legitimiteit niet expliciet genoemd. Drie elementen uit het TOM-kader richten zich echter wel op procedures waar markttoezichthouders aan zouden moeten voldoen, namelijk het toezichtbeleid, de inhoud van het toezicht en de publieke verantwoording en consultatie (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20-25, 33-34).

De eerste indicator voor de procedurele legitimiteit is de transparantie van het besluitvormingsproces. In het beoordelingskader voor markttoezicht dat in dit onderzoek is opgesteld, is opgenomen dat het besluitvormingsproces van de markttoezichthouder transparant zou moeten zijn. Daarvoor zou de markttoezichthouder onder andere bij beslissingen aan moeten geven wat hier de redenen voor zijn. In het TOM-kader wordt het belang van transparantie ook benadrukt. *"De toezichthouders moeten niet alleen aan de minister verantwoorden hoe ze hun*

publieke taak uitvoeren. Dit moet ook transparant zijn voor belanghebbenden en voor de samenleving als geheel." (Algemene Rekenkamer, 2005, p.33). In het TOM-kader worden twee normen gesteld waar markttoezichthouders ten aanzien van de transparantie aan zouden moeten voldoen. Ten eerste wordt de norm gesteld dat markttoezichthouders uitleg moeten geven over hun beslissingen (Algemene Rekenkamer, 2005, p.33). Daarnaast mag volgens het TOM-kader van markttoezichthouders worden verwacht dat zij ten minste één maal per jaar verslag doen over het toezichtproduct, de mate van marktwerking in de onder toezicht staande markt of markten. De transparantie van markttoezichthouders blijft in het TOM-kader dus niet beperkt tot het besluitvormingsproces, maar richt zich ook op de uitkomsten van toezicht.

Ook wordt in het TOM-kader aandacht besteed aan de mogelijkheden tot participatie, de tweede indicator voor de procedurele legitimiteit. Naast transparantie is het voor het creëren van maatschappelijk draagvlak ook nodig dat markttoezichthouders belanghebbenden consulteren (Algemene Rekenkamer, 2005, p.33). De norm die daarbij in het TOM-kader wordt gehanteerd, is dat *"markttoezichthouders stakeholders (zoals consumentenorganisaties, belangengroepen, cliëntenraden en gereguleerde bedrijven) betrekken bij hun plannen, regelingen en beslissingen"* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.33).

De derde indicator is de mogelijkheid om besluiten rechtelijk te toetsen. In het TOM-kader wordt gesteld dat de rechter besluiten in individuele gevallen kan toetsen (Algemene Rekenkamer, 2005, p.29). Dat deze mogelijkheid er is wordt in het TOM-kader echter als gegeven beschouwd. Er wordt ten aanzien van de mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen geen norm gehanteerd.

Aan de indicator 'duidelijkheid doelen markttoezichthouder' wordt in het TOM-kader ook aandacht besteed. De duidelijkheid van de doelen staat in het TOM-kader echter niet op zichzelf maar vormt onderdeel van het toezichtbeleid (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20). Op dit toezichtbeleid zal later bij de 'nieuwe' indicatoren verder worden ingegaan. Ten aanzien van de duidelijkheid van de doelen is de volgende zin over het toezichtbeleid echter erg relevant: *"Het toezichtbeleid moet zich richten op concrete en toetsbare doelstellingen."* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20). Daarom wordt als norm gehanteerd dat de markttoezichthouder duidelijk zijn doelen dient vast te stellen (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20).

Tenslotte komt ook de vijfde indicator voor de procedurele legitimiteit, over de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties, voor in het TOM-kader. Daarbij wordt echter alleen op evaluatie van prestaties ingegaan met betrekking tot het sanctioneren of interveniëren van de markttoezichthouder. Evaluaties zijn nodig om ervoor te zorgen dat interventies van de markttoezichthouder effectief en proportioneel zijn (Algemene Rekenkamer, 2005, p.25). Ten aanzien van deze evaluaties worden in het TOM-kader twee normen gesteld. Ten eerste mag worden verwacht dat *"de toezichthouders de effectiviteit en doelmatigheid van hun interventies periodiek evalueren"* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.25). De tweede norm wordt minder streng geformuleerd en kan daarom wellicht beter als aanbeveling worden opgevat. Volgens het TOM-kader zou het 'zinvol' zijn als markttoezichthouders *"periodiek een overzicht en een benchmark maken van de interventiemogelijkheden van de verschillende toezichthouders, zowel nationaal als internationaal"* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.25). Van deze tweede norm kan ook worden betwijfeld of het om evaluatie van prestaties gaat.

Ondanks dat de procedurele legitimiteit niet expliciet in het TOM-kader wordt genoemd, komen de indicatoren voor de procedurele legitimiteit allemaal voor in het TOM-kader. Voor vier van de vijf indicatoren wordt in het TOM-kader ook een norm gehanteerd.

4.1.2 Aanvullende indicatoren

In het TOM-kader worden een aantal normen gehanteerd die niet aansluiten bij één van de opgestelde indicatoren. Deze normen kunnen worden geclusterd in vier aanvullende indicatoren, namelijk het toezichtbeleid, de consistentie van het toezicht, de verhouding van verschillende toezichtfuncties en de samenwerking van toezichthouders. Hieronder zullen deze aanvullende indicatoren uit het TOM-kader worden toegelicht. Ook zal worden besproken hoe deze aanvullende indicatoren passen in het beoordelingskader. Daarbij blijkt dat alle vier de aanvullende indicatoren binnen één van de vijf variabelen onderverdeeld kunnen worden.

Consistentie van toezicht

Een eerste indicator die in het TOM-kader voorkomt maar niet in dit onderzoek was opgesteld, kan consistentie van toezicht worden genoemd. De taak van markttoezichthouders is vaak gebaseerd op open normen en abstracte begrippen, zoals het bewerkstelligen van een goede marktwerking. Dit kan leiden tot willekeur en onduidelijkheid bij de uitvoering van het toezicht. Als norm wordt in het TOM-kader daarom gesteld dat markttoezichthouders een duidelijk normenkader met duidelijke criteria moeten hebben (Algemene Rekenkamer, 2005, p.23). *“Goede concrete beoordelingscriteria vooraf voorkomen dat situaties willekeurig worden beoordeeld, en geven ook de onder toezicht staande zekerheid.”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.23). Een duidelijk normenkader leidt bovendien tot een betere informatieverzameling. De markttoezichthouder weet dan immers beter welke informatie verzameld dient te worden. Onduidelijke normen en beoordelingscriteria kunnen er toe leiden dat *“de toezichthouder te veel en te ongericht informatie verzamelt”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.23). Dit kan leiden tot zware administratieve lasten bij de onder toezicht staanden (Algemene Rekenkamer, 2005, p.24). Waarom is het zo belangrijk dat toezicht consistent is en willekeur wordt voorkomen? Dit wordt in het TOM-kader niet expliciet genoemd, maar lijkt te zijn gerelateerd aan de onafhankelijkheid van belanghebbenden. Consistentie van toezicht voorkomt namelijk dat situaties willekeurig of partijdig worden beoordeeld. De indicator ‘consistentie van toezicht’ kan daarom worden ondergebracht bij de onafhankelijkheid van belanghebbenden.

Verhouding verschillende toezichtfuncties

Nadat informatie is verzameld en de markttoezichthouder een oordeel heeft geveld, kan de markttoezichthouder eventueel interveniëren. In het TOM-kader wordt daarbij de norm gehanteerd dat bij toezichthouders *“sancties opleggen (zoals bestuurlijke boetes) en oordeelsvorming gescheiden functies [moeten] zijn”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.25). Dit wordt verder echter niet toegelicht. Ook deze norm lijkt te zijn gerelateerd aan de onafhankelijkheid van belanghebbenden. Door de oordelen en het opleggen van sancties te scheiden kan invloed van belanghebbenden op het toezicht en daarmee de partijdigheid van toezicht worden beperkt. De aanvullende indicator waar deze norm onder zou kunnen vallen, wordt in dit onderzoek ‘verhouding verschillende toezichtfuncties’ genoemd. Ook deze indicator kan worden ondergebracht bij de onafhankelijkheid van belanghebbenden.

Toezichtbeleid

Zoals bij de bespreking van de duidelijkheid van de doelen al naar voren kwam, wordt in het TOM-kader gesproken over het toezichtbeleid. In het toezichtbeleid geeft de markttoezichthouder vooraf aan wat de markttoezichthouder van plan is te gaan doen. Ten aanzien van het toezichtbeleid worden in het TOM-kader drie normen gehanteerd. De eerste norm gaat over het opstellen van het toezichtbeleid en de frequentie waarin dit dient te gebeuren. Het toezichtbeleid dient concreet te worden neergelegd in een jaarplan (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20-21). Dit zou belangrijk zijn met het oog op de interne bedrijfsvoering, de evaluatie van de effectiviteit van het toezicht en enige duidelijkheid over hetgeen de onder toezicht staanden kunnen verwachten (Algemene Rekenkamer, 2005, p.21). In een tweede norm worden eisen gesteld aan de inhoud van het toezichtbeleid, dat volgens het TOM-kader aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. Het toezichtbeleid dient

duidelijk aan te geven en te verantwoorden welke concrete doelen zijn gesteld, hoe het toezicht zal worden uitgevoerd, waarop accent zal worden gelegd bij het toezicht, hoe de middelen worden ingezet, hoe andere publieke belangen een rol spelen bij het toezicht en hoe kosten en baten van de activiteiten tegen elkaar zijn afgewogen (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20). De derde norm gaat over de analyses waar het toezichtbeleid op moet zijn gebaseerd. Voordat een toezichtbeleid wordt opgesteld dient de markttoezichthouder een risicoanalyse en een marktanalyse te hebben uitgevoerd. *“Risicoanalyse en marktanalyse zijn noodzakelijke instrumenten om een goed toezichtbeleid vast te stellen.”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.20). Het opstellen van een toezichtbeleid is een manier om vooraf inzicht te geven en te verantwoorden hoe de markttoezichthouder haar taak wil uitvoeren. Daarom kan de indicator ‘toezichtbeleid’ worden ondergebracht bij de procedurele legitimiteit.

Samenwerking met toezichthouders

Ten slotte zijn in dit onderzoek geen indicatoren opgesteld over de verhouding tussen verschillende toezichthouders. In het TOM-kader krijgt dit enkele keren kort aandacht. Soms zijn in een bepaalde markt of sector meerdere toezichthouders actief. Het houden van toezicht op marktwerking en het houden van toezicht op andere publieke belangen kan in een bepaalde sector bijvoorbeeld aan verschillende toezichthouders zijn toebedeeld (Algemene Rekenkamer, 2005, p.26). Volgens het TOM-kader *“vindt de Algemene Rekenkamer een goede afstemming tussen (markt)toezichthouders belangrijk”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.18). Deze samenwerking of afstemming dient op twee manieren plaats te hebben. Als eerste norm voor samenwerking wordt gesteld dat *“de verschillende toezichthouders op één gebied hun interventies goed op elkaar afstemmen”* (Algemene Rekenkamer, 2005, p.25). Naast afstemming over de interventies dienen toezichthouders ook een samenhangende verantwoording te geven over de weging van verschillende publieke belangen, zowel aan de minister en het parlement, als aan belanghebbenden (Algemene Rekenkamer, 2005, p.26). Als vierde aanvullende indicator uit het TOM-kader wordt de ‘samenwerking met toezichthouders’ opgenomen. Deze indicator wordt ondergebracht bij de inhoudelijke legitimiteit. In het TOM-kader wordt een norm gesteld aan de samenwerking met andere toezichthouders omdat er impliciet vanuit wordt gegaan dat dit tot een beter functionerend markttoezicht leidt. De opgestelde indicatoren bij de inhoudelijke legitimiteit zijn gericht op de output (effecten) of op de input (expertise, flexibiliteit, geloofwaardigheid en stabiliteit) van markttoezicht. Samenwerking met toezichthouders is daarentegen een werkwijze of ‘throughput’, maar omdat deze werkwijze kan bijdragen aan het goed functioneren van markttoezicht kan de indicator bij de inhoudelijke legitimiteit worden ondergebracht.

4.1.3 Subconclusie

Aan de hand van de hierboven besproken vergelijking kan antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag: hoe verhouden de beoordelingscriteria uit het theoretisch kader en het TOM-kader zich tot elkaar? Uit de vergelijking blijkt dat beide beoordelingskaders grote overeenkomsten vertonen. Veel van de opgestelde indicatoren komen ook voor in het TOM-kader. Ook enkele normen in het TOM-kader komen overeen met de normen die in de theorie worden gesteld. In het TOM-kader worden de normen nauwelijks geoperationaliseerd. Het is daarom bij de meeste normen niet duidelijk hoe kan worden vastgesteld of aan de norm wordt voldaan, zoals met één van de onderzoeksvragen is geprobeerd te achterhalen. Dit is echter niet verwonderlijk aangezien het TOM-kader is opgesteld voor het beoordelen van markttoezichthouders in het algemeen. Bij de onderzoeken naar concrete markttoezichthouders is het TOM-kader vertaald naar een meer uitgewerkt en specifiek beoordelingskader. Naast een aantal overeenkomsten vertonen het beoordelingskader uit het theoretisch kader en het TOM-kader ook een aantal verschillen. De beide beoordelingskaders kunnen elkaar op een aantal punten dan ook aanvullen.

Een aantal indicatoren komt niet voor in het TOM-kader. Het valt op dat veel van deze indicatoren te maken hebben met karakteristieken van markttoezicht die in wetgeving zijn vastgelegd. Zo wordt in het TOM-kader gesteld dat markttoezicht vrij moet zijn van politieke druk maar wordt niet gespecificeerd hoe dit dient te worden gewaarborgd. De indicatoren van onafhankelijkheid van de politiek zijn gericht op de inrichting en bevoegdheden van markttoezichthouders en dit zijn zaken die in wetgeving worden vastgelegd. Bijna al deze indicatoren blijken in het TOM-kader niet voor te komen. Voor andere indicatoren waar wetgeving een belangrijke rol speelt, geldt ook dat in het TOM-kader geen normen worden gehanteerd. Ten aanzien van de relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders wordt in het TOM-kader gesteld dat hier geen eisen aan worden gesteld omdat het een politieke afweging is (Algemene Rekenkamer, 2005 p.29). De mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen wordt in het TOM-kader ook niet beoordeeld, maar slechts als gegeven vermeld (Algemene Rekenkamer, 2005, p.29). Het TOM-kader lijkt dan ook voornamelijk gericht op de beoordeling van de uitvoering van het markttoezicht. Voor het functioneren van markttoezicht is echter ook belangrijk dat het markttoezicht goed is vormgegeven, zoals in wetgeving is vastgelegd. Het kan een afweging zijn om alleen de uitvoering van markttoezicht te beoordelen. Gevolg hiervan is echter wel dat daarmee alleen kan worden bepaald hoe de uitvoering van markttoezicht functioneert en niet hoe het markttoezicht in zijn geheel functioneert.

In het TOM-kader worden, zoals besproken, ook normen gehanteerd die niet aansluiten bij het beoordelingskader uit het theoretisch kader. In deze paragraaf zijn aan de hand van deze normen vier indicatoren opgesteld, namelijk het toezichtbeleid, de consistentie van toezicht, de verhouding tussen verschillende toezichttaken en de samenwerking met toezichthouders. Mogelijk zijn deze indicatoren een belangrijke aanvulling op de theorie over markttoezicht en op het beoordelingskader uit het theoretisch kader.

4.2 Opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken

In de vorige paragraaf zijn de beoordelingscriteria uit het theoretisch kader vergeleken met de opzet van beoordeling in het TOM-kader. In deze paragraaf wordt de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht aan deze vergelijking toegevoegd. In het methodologisch kader is besproken dat zestien praktijkonderzoeken uit verschillende landen worden geanalyseerd. Bekeken wordt hoe de opzet van beoordeling in deze praktijkonderzoeken zich verhoudt tot de beide andere beoordelingskaders. Daarvoor wordt weer gebruik gemaakt van de indicatoren zoals opgesteld in het methodologisch kader (hoofdstuk 3). Eerst wordt onderzocht in hoeverre de opgestelde indicatoren voorkomen in de praktijkonderzoeken en hoe volgens de praktijkonderzoeken op deze indicatoren moet worden beoordeeld. Vervolgens wordt bekeken of in de praktijkonderzoeken normen worden gehanteerd die niet aansluiten bij de opgestelde indicatoren. Hieruit kunnen weer aanvullende indicatoren worden opgesteld. De aanvullende indicatoren kunnen overeenkomen met de aanvullende indicatoren uit het TOM-kader, maar wellicht komen in de praktijkonderzoeken ook aanvullende indicatoren voor die nog niet eerder aan de orde zijn geweest. De vergelijking tussen enerzijds de normen uit de praktijkonderzoeken naar markttoezicht en anderzijds de beoordelingscriteria uit het theoretisch kader en de normen uit het TOM-kader is schematisch weergegeven in tabel 6. Nadat zowel de opgestelde indicatoren als de aanvullende indicatoren in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht zijn besproken, zal de paragraaf afgesloten worden met een subconclusie. Daarin worden de belangrijkste resultaten weergegeven en wordt antwoord gegeven op deelvraag 3: wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de opzet van beoordeling?

4.2.1 Opgestelde indicatoren

Bekeken is of de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld in de zestien praktijkonderzoeken naar markttoezicht voorkomen en hoe volgens deze onderzoeken op de indicatoren dient te worden beoordeeld. Voordat dit in deze paragraaf wordt toegelicht, dient eerst te worden opgemerkt dat de praktijkonderzoeken sterk van elkaar verschillen. Logischerwijs zijn er verschillen tussen de landen, de typen markttoezicht en de typen markttoezichthouders die in de onderzoeken centraal staan, maar daarnaast verschillen de onderzoeken ook sterk in de afbakening en reikwijdte van de onderzoeksvraag. Waar het ene onderzoek zich richt op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van het markttoezicht in zijn geheel (Engeland, 2005), beperkt een ander onderzoek zich tot de capaciteit van de markttoezichthouder (België, 2006). En waar de meeste onderzoeken de uitvoering van het markttoezicht in zijn geheel of over een bepaalde periode beoordelen (bijvoorbeeld: Kwinkgroep, 2010), beperkt een ander onderzoek zich tot het optreden van een markttoezichthouder in één enkel geval (Denemarken, 2009). In elk onderzoek is wel een bepaalde afbakening gemaakt waardoor het markttoezicht in geen of weinig van de onderzoeken in zijn geheel wordt beoordeeld. In veel van de praktijkonderzoeken komen één of meerdere van de vijf variabelen voor markttoezicht die in dit onderzoek zijn opgesteld in zijn geheel niet in het onderzoek voor. Ondanks dat in elk onderzoek slechts een beperkt aantal indicatoren voorkomen, bieden de zestien onderzoeken gezamenlijk interessante resultaten. Hieronder zal per variabele worden aangegeven of de opgestelde indicatoren in de praktijkonderzoeken voorkomen en hoe volgens deze onderzoeken op de indicatoren dient te worden beoordeeld. Een overzicht van de indicatoren die in de praktijkonderzoeken voorkomen, is gegeven in tabel 7.

Onafhankelijkheid van de politiek

In de onderzoeken naar markttoezicht wordt weinig aandacht besteed aan de variabele onafhankelijkheid van de politiek. In veel van de onderzoeken wordt het functioneren van het markttoezicht en de markttoezichthouder onderzocht binnen de bestaande wettelijke kaders. Deze wettelijke kaders, waarin onder andere de onafhankelijkheid van de politiek is vastgelegd, wordt in de meeste gevallen niet ter discussie gesteld. Zo wordt in het onderzoek van de Engelse Rekenkamer naar het functioneren van het mededingingstoezicht bijvoorbeeld gesteld dat *“the government set out clearly what is expected of the OFT [Office of fair Trading]. Its White Paper in 2001 states that competition decisions should be taken by strong, pro-active and independent competition authorities.”* (Engeland, 2005, p.2). De Engelse Rekenkamer geeft aan daarom te onderzoeken of de markttoezichthouder effectief functioneert. Aan de onafhankelijkheid van de markttoezichthouder, volgens het ‘White Paper’ ook van belang, wordt echter geen aandacht besteed (Engeland, 2005). Ook een citaat van het onderzoek van Kwinkgroep naar de NMa is hierin treffend. *“Of de Raad van Bestuur beschikte over de juiste dan wel voldoende taken en bevoegdheden (op grond van de wet) is geen onderwerp van onderzoek bij deze evaluatie.”* (Kwinkgroep, 2010, p. 17).

In een aantal onderzoeken komen de opgestelde indicatoren voor de onafhankelijkheid van de politiek wel voor, maar is dit niet meer dan een constatering van de bestaande situatie. Zo wordt in twee onderzoeken geschreven over de besluitvormingsmacht van de markttoezichthouder, maar wordt hier geen norm aan verbonden (België, 2006; Denemarken, 2009). Ook de bron van inkomsten van de markttoezichthouder wordt in twee onderzoeken toegelicht zonder hier een norm aan te verbinden (Canada, 2010; Denemarken, 2009). Verder worden de bevoegdheden van de markttoezichthouder en de mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen in een enkel geval besproken (Denemarken, 2009; Kwinkgroep, 2010).

In twee onderzoeken zijn wel normen opgenomen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de politiek. Sommige van deze normen richten zich niet op een specifieke indicator, maar op onafhankelijkheid van de politiek in het algemeen. Zo wordt in het onderzoek van Kwinkgroep naar de Nederlandse Mededingingsautoriteit de norm gesteld dat de markttoezichthouder onafhankelijk

Tabel 6: Vergelijking van de normen uit het theoretisch kader, het TOM-kader en de praktijkonderzoeken

Indicatoren	Theoretisch kader	TOM-kader	Normen praktijkonderzoeken
Onafhankelijkheid van de politiek		X	
Besluitvormingsmacht markttoezichthouder	X		- De markttoezichthouder dient onafhankelijk van politiek en bestuur te opereren - De markttoezichthouder dient besluiten te kunnen nemen - De minister dient terughoudend om te gaan met het geven van beleidsregels en bijzondere aanwijzingen in individuele gevallen
Mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen	X		
Bevoegdheden van de markttoezichthouder	X	X	
Mogelijkheid bestuursleden markttoezichthouder te ontslaan	X		
Benoeming bestuursleden markttoezichthouder	X		
Bron van inkomsten markttoezichthouder	X		
Onafhankelijkheid personeelsbeleid markttoezichthouder	X		
Onafhankelijkheid van belanghebbenden		X	
Aanwezigheid duidelijke procedures functioneren van bestuursleden	X		- De markttoezichthouder dient onafhankelijk te zijn van de onder toezicht staanden - De markttoezichthouder dient regulatory capture te voorkomen
Aanwezigheid intern toezicht markttoezichthouder	X		- De markttoezichthouder dient volledige interne-controleprocedures te hebben - De markttoezichthouder dient een interne audit dienst te hebben die over de bevoegdheden beschikt om alle activiteiten van de markttoezichthouder te controleren - De markttoezichthouder dient een gedragscode te hebben
Aanwezigheid gedragscode markttoezichthouder	X	X	
Aanwezigheid rechterlijke bescherming werknemers	X		
Wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd	X		
Verdeling van toezichttaken	X		
Consistentie van toezicht		X	- Een markttoezichthouder dient richtlijnen op te stellen voor de uitvoering van het toezicht
Verhouding verschillende toezichtfuncties		X	- Onderzoek of oordeelsvorming en sanctioneren dienen gescheiden functies te zijn
Politieke verantwoordelijkheid		X	
Relatie tussen politieke organen en de markttoezichthouder	X		- Er dient een duidelijke en zakelijke relatie te bestaan tussen de markttoezichthouder en het verantwoordelijke ministerie
De bevoegdheden van politieke organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen	X	X	
Uitvoering politieke verantwoordelijkheid	X	X	
Inhoudelijke legitimiteit			
Effecten markttoezicht	X	X	- De markttoezichthouder dient effectief te zijn - De markttoezichthouder dient efficiënt te zijn - De markttoezichthouder dient een bepaalde score te behalen op prestatie indicatoren afhankelijk van de mate van invloed die hij op de indicator kan uitoefenen
Expertise markttoezichthouder	X	X	- De markttoezichthouder dient over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken - De markttoezichthouder dient voldoende terreinkennis te hebben
Flexibiliteit markttoezichthouder	X		- De markttoezichthouder dient flexibel in te spelen op ontwikkelingen

Indicatoren	Theoretisch kader	TOM-kader	Normen praktijkonderzoeken
Geloofwaardigheid markttoezichthouder	X		- De markttoezichthouder dient geloofwaardig te zijn als strenge en eerlijke toezichthouder
Stabiliteit regulering	X		
Samenwerking met toezichthouders		X	- De markttoezichthouder dient gebruik te maken van de voordelen die samenwerking met andere toezichthouders biedt - De markttoezichthouder heeft een goede informatie uitwisseling met andere toezichthouders
Gebruik van risicoanalyse		X	- De markttoezichthouder dient voor de uitvoering van het toezicht gebruik te maken van een risicoanalyse
Doorlooptijden van onderzoeken			- De markttoezichthouder dient duidelijke normen te stellen aan de doorlooptijd van onderzoeken - De normen voor de doorlooptijd van onderzoeken dienen redelijk te zijn
Follow-up van onderzoeken			- Onderzoeken dienen binnen de opgestelde doorlooptijden te worden afgerond - De markttoezichthouder dient te controleren of opgelegde maatregelen en aanbevelingen door de onder toezicht staande worden opgevolgd
Toezichtkosten			- Als de kosten van toezicht op de onder toezicht staande wordt afgewenteld, dienen deze eerlijk over de sector te worden verdeeld - De administratieve lasten voor de onder toezicht staanden dienen zoveel mogelijk te worden beperkt - De markttoezichthouder dient duidelijk aan te geven welke informatie geleverd dient te worden - De markttoezichthouder dient te voorkomen dat informatie dubbel wordt aangevraagd
Procedurale legitimiteit			
Transparantie besluitvormingsproces (redenen geven)	X	X	- De markttoezichthouder dient te verzekeren dat bedrijven en het publiek haar besluiten, de redenen hiervoor en de verwachte effecten kennen en begrijpen
Mogelijkheden tot participatie	X	X	- De markttoezichthouder dient belanghebbenden te consulteren bij het besluitvormingsproces - De markttoezichthouder dient bij elk beleidsvoorstel schriftelijk consultatie te vragen aan de verschillende belanghebbenden die daarvoor twaalf weken voor een reactie dient te worden geboden
Mogelijkheid besluiten rechterlijk te toetsen	X		- Het moet mogelijk zijn om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van een markttoezichthouder
Duidelijkheid doelen markttoezichthouder	X	X	- De markttoezichthouder dient duidelijke doelen te stellen - Als een markttoezichthouder verschillende toezichttaken heeft zou deze naast centrale doelen voor elke taak duidelijke doelen moeten formuleren
Aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties van de markttoezichthouder	X	X	- De markttoezichthouder dient haar prestaties te meten aan de hand van prestatie indicatoren - De markttoezichthouder dient haar prestaties te meten aan de hand van een benchmark met andere organisaties
Toezichtbeleid markttoezichthouder		X	- De markttoezichthouder dient de prestaties periodiek/ regelmatig te evalueren - De markttoezichthouder dient de prestaties elk kwartaal en elk jaar te evalueren - Een markttoezichthouder dient elke 3 à 5 jaar een strategisch plan te maken, welke elk jaar vertaald dient te worden naar concrete plannen
Transparantie van markttoezicht			- De markttoezichthouder dient transparant te zijn, voor zover de vertrouwelijkheid van informatie dit toelaat

Tabel 7: Voorkomen van indicatoren per praktijkonderzoek

Indicatoren	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Besluitvormingsmacht markttoezichthouder		X				X								N		
Mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen						X										
Bevoegdheden van de markttoezichthouder												X				
Mogelijkheid bestuursleden markttoezichthouder te ontslaan																
Benoeming bestuursleden markttoezichthouder																
Bron van inkomsten markttoezichthouder					X	X										
Onafhankelijkheid personeelsbeleid markttoezichthouder																
Aanwezigheid duidelijke procedures functioneren van bestuursleden																
Aanwezigheid intern toezicht markttoezichthouder	N											X				
Aanwezigheid gedragscode markttoezichthouder				N												
Aanwezigheid rechterlijke bescherming werknemers																
Wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd													X			
Verdeling van toezichttaken																
Relatie tussen politieke organen en de markttoezichthouder													N			
De bevoegdheden van politieke organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen																
Uitvoering politieke verantwoordelijkheid																
Effecten markttoezicht							N		N	N		N	N		N	
Expertise markttoezichthouder	N	N	N	N	N	N	N		N	N	N		N		N	
Flexibiliteit markttoezichthouder					N											
Geloofwaardigheid markttoezichthouder							N									
Stabiliteit regulering																
Transparantie besluitvormingsproces (redenen geven)							N									
Mogelijkheden tot participatie								N			N			N	N	
Mogelijkheid besluiten rechterlijk te toetsen		X						X		N			N			N
Duidelijkheid doelen markttoezichthouder	N			N						N			N			
Aanwezigheid en frequentie van evaluatie prestaties markttoezichthouder	N			N			N		N	N	N				N	N

Legenda	
X	Komt voor zonder opgestelde norm
N	Komt voor met opgestelde norm
1	België (2002)
2	België (2006)
3	België (2011)
4	Canada (1998)
5	Canada (2010)
6	Denemarken (2009)
7	Engeland (2005)
8	Engeland (2007)
9	Engeland (2009)
10	Engeland (2010)
11	Ierland (2007)
12	Kwinkgroep (2009)
13	Kwinkgroep (2010)
14	Kwinkgroep (2011)
15	Nieuw-Zeeland (2009)
16	Verenigde Staten (2007)

dient te opereren. De beoordeling hiervan wordt helaas echter afgedaan door alleen te vermelden dat er geen reden is om te twijfelen aan deze onafhankelijkheid (Kwinkgroep, 2010). In een ander onderzoek van Kwinkgroep, naar de Consumentenautoriteit, wordt het belang van onafhankelijkheid van de politiek ook benadrukt: *“Omdat gekozen is voor interne positionering van de toezichthouder binnen het ministerie is het van belang dat de onafhankelijkheid van de CA [Consumentenautoriteit] van de politiek en het bestuur goed is geborgd.”* (Kwinkgroep, 2011, p.65). Om dit te waarborgen worden twee normen genoemd die aansluiten bij de indicator ‘besluitvormingsmacht van de markttoezichthouder’. Ten eerste wordt als norm gesteld dat de Consumentenautoriteit haar eigen besluiten dient te kunnen nemen (Kwinkgroep, 2011). Daarnaast wordt gesteld dat de minister terughoudend dient om te gaan *“met het geven van beleidsregels en bijzondere aanwijzingen in individuele gevallen”* (Kwinkgroep, 2011, p.65).

Onafhankelijkheid van belanghebbenden

Ook aan de onafhankelijkheid van belanghebbenden wordt weinig aandacht besteed. In slechts vier onderzoeken wordt iets vermeld over de onafhankelijkheid van belanghebbenden of over één van de opgestelde indicatoren daarvoor. In het onderzoek van Kwinkgroep (2009) naar de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) wordt gesteld dat de OPTA een gedragscode heeft ingevoerd, maar wordt hier geen beoordeling aan verbonden. In het onderzoek naar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) van deze zelfde Kwinkgroep (2010) komt de onafhankelijkheid van belanghebbenden vaker voor. Bij het beoordelen van het functioneren van de Energiekamer, een onderdeel van de NMa, wordt gesteld dat de markttoezichthouder onafhankelijk dient te zijn van energiebedrijven, de bedrijven die onder toezicht staan van de Energiekamer. Over de Vervoerkamer, een ander onderdeel van de NMa, wordt gesteld dat *“altijd het gevaar van capture aanwezig is. Tegelijkertijd is er regelmatig contact met andere partijen, waarmee capture door de onder toezicht gestelden weer minder voor de hand ligt.”* (Kwinkgroep, 2010, p.86). Hier komt de indicator ‘wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd’ naar voren. In het onderzoek wordt immers geïmpliceerd dat regelmatig contact met verschillende belangengroepen de kans op capture verkleint en daarmee de onafhankelijkheid van belanghebbenden vergroot. In het onderzoek wordt hierover echter geen norm gesteld. Dat wordt wel gedaan bij de bespreking van de interne organisatie van de NMa. Daar wordt gesteld dat regulatory capture voorkomen dient te worden (Kwinkgroep, 2010). Hier wordt volgens het onderzoek aan voldaan omdat de NMa een aantal waarborgen heeft ingesteld. Zo zou de NMa contact houden met alle partijen uit de sector (wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd) en heeft de NMa interne regels opgesteld voor het voorkomen van corruptie (aanwezigheid gedragscode). In het onderzoek worden ten aanzien van deze waarborgen echter geen normen gesteld.

In twee andere onderzoeken worden wel duidelijke normen genoemd die aansluiten bij de opgestelde indicatoren. In het onderzoek van de Belgische rekenkamer naar het Bestuur Economische Inspectie worden twee normen genoemd die zijn gerelateerd aan de indicator ‘aanwezigheid intern toezicht markttoezichthouder’ (België, 2002). Gesteld wordt dat de markttoezichthouder volledige interne-controleprocedures dient te hebben en dat de markttoezichthouder een interne audit dienst dient te hebben die over de bevoegdheden beschikt om alle activiteiten van de markttoezichthouder te controleren (België, 2002). In het onderzoek van de Canadese rekenkamer naar de National Energy Board wordt de norm gesteld dat de markttoezichthouder om onafhankelijk van de industrie te opereren een gedragscode dient te hebben (Canada, 1998). Dit sluit aan bij de indicator ‘aanwezigheid gedragscode’.

Politieke verantwoordelijkheid

Waar in de onderzoeken naar markttoezicht al weinig aandacht wordt besteed aan de onafhankelijkheid van de politiek en van belanghebbenden, is dit ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid nog duidelijker het geval. Slechts in één van de zestien onderzoeken wordt ingegaan op de politieke verantwoordelijkheid voor het markttoezicht. In het onderzoek van

Kwinkgroep (2010) naar de NMa wordt een norm gesteld ten aanzien van de indicator 'relatie tussen politieke organen en markttoezichthouders'. In het onderzoek wordt besproken of de beleidsmatige en beheersmatige relatie tussen de NMa en de ministeries die politiek verantwoordelijk zijn goed verlopen. Daarbij wordt de norm gehanteerd dat er een duidelijke en zakelijke relatie dient te bestaan tussen de markttoezichthouder en het verantwoordelijke ministerie (Kwinkgroep, 2010). Op de bevoegdheden van politieke organen om invloed uit te oefenen op de markttoezichthouders en op de uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid wordt in geen van de zestien onderzoeken ingegaan.

Inhoudelijke legitimiteit

Op de inhoudelijke legitimiteit van markttoezichthouders wordt in de onderzoeken naar markttoezicht een stuk vaker ingegaan. Een eerste indicator voor de inhoudelijke legitimiteit is de effecten van markttoezicht. In bijna elk onderzoek wordt hier wel iets over geschreven. In zes onderzoeken worden ook normen gehanteerd waarop het markttoezicht en de markttoezichthouder worden beoordeeld (Engeland, 2005; 2009; 2010; Kwinkgroep, 2009; 2010; Nieuw-Zeeland, 2009). Al deze normen hebben betrekking op de effectiviteit van het markttoezicht en de efficiëntie van de markttoezichthouder. In vier onderzoeken wordt de norm gesteld dat de markttoezichthouder effectief dient te zijn. Zo stelt de Engelse rekenkamer in een onderzoek naar het mededingingstoezicht dat de markttoezichthouder een significant positief effect op de werking van de markt dient te hebben (Engeland, 2009). Kwinkgroep stelt in het onderzoek naar de OPTA dat taken doeltreffend dienen te worden uitgevoerd (Kwinkgroep, 2009) en in het onderzoek naar de NMa dat de markttoezichthouder doeltreffend dient te zijn (Kwinkgroep, 2010). De Rekenkamer van Nieuw-Zeeland stelt in een onderzoek naar de Electricity Commission dat de markttoezichthouder de opgedragen doelen dient te volbrengen (Nieuw-Zeeland, 2009). In drie onderzoeken wordt de norm gesteld dat de markttoezichthouder efficiënt dient te zijn. Volgens een onderzoek van de Engelse rekenkamer dient de markttoezichthouder onderzoeken efficiënt uit te voeren (Engeland, 2005). Kwinkgroep (2009) stelt in het onderzoek naar de OPTA dat de doelmatigheid dient toe te nemen door dalende kosten en verhoudingsgewijs minder indirecte kosten. In het onderzoek naar de NMa stelt Kwinkgroep (2010) dat de markttoezichthouder efficiënt dient te zijn.

Het onderzoek van de Engelse rekenkamer naar de Office of Communications (Ofcom) verdient uitgebreidere aandacht (Engeland, 2010). In dit onderzoek zijn de prestaties van Ofcom gemeten aan de hand van achttien indicatoren. Omdat Ofcom niet op elke indicator even veel invloed heeft, zijn de indicatoren in drie categorieën ingedeeld. Zo worden indicatoren onderscheiden waar Ofcom een hoge, een middelmatige en een lage invloed op heeft. De Engelse rekenkamer stelt vervolgens dat *"we applied the principle that a high-performing regulator would be achieving 'good' results on all of the indicators over which it has most control (category 1), it would achieve good results on a majority of the indicators in category 2, and good results on some of the indicators in category 3"* (Engeland, 2010, p.33). Volgens deze norm zou een markttoezichthouder dus een bepaalde score moeten halen op prestatie-indicatoren afhankelijk van de mate van invloed die de markttoezichthouder op de indicator kan uitoefenen.

Aan de expertise van de markttoezichthouder wordt in een groot aantal onderzoeken aandacht besteed. In tien van de zestien onderzoeken wordt hierover een norm gesteld. In negen van de tien gevallen komt de norm op hetzelfde neer, al zijn er kleine verschillen in de formulering. Volgens deze onderzoeken zou de markttoezichthouder moeten beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel (België; 2006; 2011; Canada, 1998; 2010; Denemarken, 2009; Ierland, 2007; Engeland, 2005; 2009; Kwinkgroep, 2010). In een aantal van deze praktijkonderzoeken blijkt ook hoe gemeten wordt of een markttoezichthouder over voldoende gekwalificeerd personeel beschikt. Ten eerste kan gekeken worden hoeveel ervaring het personeel van een markttoezichthouder heeft. Dit kan worden vastgesteld door te bekijken welk percentage van het personeel elk jaar weggaat bij de markttoezichthouder ('staff turnover') of door te bekijken hoe lang werknemers gemiddeld bij de

markttoezichthouder werkzaam zijn (België, 2011; Canada, 1998; Denemarken, 2009; Engeland, 2005; 2009; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2010). Daarnaast kan worden bekeken in hoeverre het lukt om vacatures in te vullen en dan met name voor meer gespecialiseerde functies (Denemarken, 2009; Engeland, 2005; 2009; Ierland, 2007). Daarnaast wordt in het onderzoek van de Belgische rekenkamer naar het bestuur Economische Inspectie als norm gesteld dat de markttoezichthouder kennis dient te hebben van de sector waarop toezicht wordt gehouden. *“Gegevens over de actuele toestand van de ondernemingen (aantal, economische sector, omzetcijfers, ligging) en over vroeger uitgevoerde controles vormen immers onontbeerlijke elementen voor een objectieve selectie en voorbereiding van de algemene onderzoeken (keuze van sectoren, staalneming) op grond van risicoanalyse. Die informatie is ook van essentieel belang bij de keuze tussen een preventief en een repressief optreden, of tussen het louter verstrekken van informatie en het daadwerkelijk overgaan tot controles.”* (België, 2002, p.20). De norm die daarbij wordt gesteld is dat de markttoezichthouder voldoende terreinkennis dient te hebben.

In drie onderzoeken wordt een norm gehanteerd ten aanzien van de flexibiliteit van de markttoezichthouder. Kwinkgroep stelt in het onderzoek naar de NMa (2010) dat de markttoezichthouder adequaat en responsief dient in te spelen op externe ontwikkelingen en in het onderzoek naar de Consumentenautoriteit (2011) dat de markttoezichthouder responsief dient te zijn ten aanzien van ontwikkelingen en daarop in dient te spelen. In het onderzoek van de Canadese rekenkamer naar het toezicht op de bankensector wordt gesteld dat de markttoezichthouder de regelgeving en het toezicht dient aan te passen aan nationale en internationale ontwikkelingen (Canada, 2010). In feite komen deze drie normen op hetzelfde neer. De markttoezichthouder dient flexibel in te spelen op ontwikkelingen. Aan de geloofwaardigheid van regulering wordt slechts in één onderzoek aandacht besteed, waarin wordt gesteld dat de markttoezichthouder geloofwaardig dient te zijn als strenge en eerlijke toezichthouder (Engeland, 2005). *“The image of a tough enforcer relies on the competition authority establishing credibility through its investigations and then promoting its successes.”* (Engeland, 2005). Ten slotte wordt in geen van de onderzoeken aandacht besteed aan de stabiliteit van regulering. Opvallend is dus dat met name de expertise van de markttoezichthouder en de effecten van markttoezicht veel voorkomen in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht.

Procedurele legitimiteit

Ten aanzien van de procedurele legitimiteit zijn in dit onderzoek vijf indicatoren opgesteld, namelijk (1) de transparantie van het besluitvormingsproces, (2) de mogelijkheden tot participatie, (3) de mogelijkheid besluiten rechterlijk te toetsen, (4) de duidelijkheid van de doelen van de markttoezichthouder en (5) de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties van de markttoezichthouder.

In tien onderzoeken wordt aandacht besteed aan de transparantie van de markttoezichthouder (België, 2002; Engeland, 2005; 2007; 2009; 2010; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; 2010; 2011; Nieuw-Zeeland, 2009). De meeste normen die in deze onderzoeken worden opgesteld gaan echter niet of niet specifiek over transparantie ten aanzien van het besluitvormingsproces. In veel gevallen betreffen de normen transparantie ten aanzien van prestaties en de werkwijze van de markttoezichthouder. Op een aantal van deze normen zal bij de aanvullende indicatoren worden ingegaan. In drie onderzoeken wordt gesteld dat markttoezichthouders in het algemeen transparant moeten zijn (Engeland, 2005; Kwinkgroep, 2010; 2011). Transparantie ten aanzien van het besluitvormingsproces is hier een onderdeel van. In slechts één onderzoek wordt specifiek gesteld dat de markttoezichthouder transparant dient te zijn ten aanzien van het besluitvormingsproces. In het onderzoek van de Engelse rekenkamer naar de mededingingsautoriteit wordt gesteld dat deze informatie over zaken openbaar dient te maken (Engeland, 2005). Daarbij wordt de norm gehanteerd die is opgesteld in een White Paper van het verantwoordelijke ministerie. De markttoezichthouder dient te verzekeren dat *“businesses and the public understand the decisions, the reasoning behind them and the likely impact they will have”* (Engeland, 2005, p.35).

De mogelijkheden tot participatie komen in zes onderzoeken aan de orde (Engeland, 2007; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; 2010; 2011; Nieuw-Zeeland, 2009). Daaruit blijkt dat het belangrijk wordt gevonden dat belanghebbenden hun mening kunnen geven of advies kunnen uitbrengen over voorstellen van de markttoezichthouder, bijvoorbeeld ten aanzien van regels en standaarden (Ierland, 2007). De markttoezichthouder dient ook responsief te zijn naar belanghebbenden en in het bijzonder marktpartijen (Kwinkgroep, 2009). De rol van de markttoezichthouder blijft echter niet bij belanghebbenden de mogelijkheid tot participatie te bieden. Hoewel dit in de onderzoeken verschillend wordt verwoord, blijkt dat de markttoezichthouder een actieve rol zou moeten spelen bij het vragen en activeren van belanghebbenden. Hiervoor wordt in meerdere onderzoeken het woord consultatie gebruikt. De normen die in de onderzoeken worden gehanteerd kunnen dan ook worden samengevat tot de norm dat de markttoezichthouder belanghebbenden dient te consulteren bij het besluitvormingsproces (Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; 2010; 2011; Nieuw Zeeland, 2009). Eén onderzoek is echter meer specifiek ten aanzien van de consultatie. In het onderzoek van de Engelse rekenkamer naar de effectinschatting van markttoezichthouders wordt de norm gesteld dat een markttoezichthouder bij elk beleidsvoorstel schriftelijk consultatie dient te vragen aan de verschillende belanghebbenden die daarvoor twaalf weken voor een reactie dient te worden geboden (Engeland, 2007).

De mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen komt voor in vier onderzoeken (België, 2006; Engeland, 2005; 2010; Kwinkgroep, 2010). In twee van deze onderzoeken wordt slechts geconstateerd dat het mogelijk is om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de markttoezichthouder en wordt geen norm gehanteerd (België, 2006; Engeland, 2005). De reden hiervoor zou kunnen zijn dat de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing onderdeel is van de wettelijke kaders van de markttoezichthouder. Zoals bij de bespreking van de andere variabelen bleek, worden deze wettelijke kaders in veel onderzoeken niet ter discussie gesteld. In twee onderzoeken wordt echter wel een norm gehanteerd ten aanzien van de mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen. De norm die in deze onderzoeken wordt gesteld is dat het mogelijk moet zijn om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van een markttoezichthouder (Engeland, 2010; Kwinkgroep, 2010). Volgens Kwinkgroep (2010) is dit nodig met het oog op checks and balances. De Engelse rekenkamer stelt dat "an appeals process is an essential part of ensuring a regulatory regime is proportionate and accountable" (Engeland, 2010).

In vijf onderzoeken wordt aandacht besteed aan de duidelijkheid van de doelen van de markttoezichthouder (België, 2002; Canada, 1998; Engeland, 2010; Kwinkgroep, 2010; Verenigde Staten, 2007). Ten aanzien van de doelen wordt in de onderzoeken gesteld dat deze duidelijk of precies moeten zijn. De markttoezichthouder "need to state and report clearly what it wants to achieve" (Canada, 1998). Daarvoor moeten doelen zo zijn geformuleerd dat duidelijk is wanneer deze zijn behaald (Kwinkgroep, 2010). In het onderzoek van de rekenkamer van de Verenigde Staten wordt bovendien gesteld dat niet alleen voor de organisatie als geheel, maar voor elk programma duidelijke doelen moeten worden gesteld (Verenigde Staten, 2007). Als een markttoezichthouder verschillende toezichttaken heeft, zou deze naast centrale doelen dus voor elke taak duidelijke doelen moeten formuleren.

Ten slotte wordt in negen onderzoeken geschreven over de indicator 'aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties van de markttoezichthouder'. Opvallend is dat alle negen de onderzoeken een norm hanteren ten aanzien van de aanwezigheid van evaluatie van de prestaties, terwijl in slechts drie onderzoeken een norm wordt gesteld ten aanzien van de frequentie. Ten aanzien van de aanwezigheid van evaluatie van de prestaties wordt in alle negen de onderzoeken de norm gehanteerd dat markttoezichthouders prestaties dienen te meten (België, 2002; Canada, 1998; Engeland, 2005; 2009; 2010; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; Nieuw-Zeeland, 2009; Verenigde Staten, 2007). Op het belang hiervan wordt in verschillende onderzoeken ingegaan. Zo stelt de

Engelse rekenkamer bijvoorbeeld dat “performance information is central to good organisational management, enabling assessment of performance against stated objectives, as well as effective accountability to parliament, the taxpayer and other stakeholders” (Engeland, 2010, p.17). Ook over de wijze waarop de evaluatie dient plaats te hebben, zijn acht onderzoeken het eens. Hiervoor zouden prestatie-indicatoren moeten worden gebruikt. Zo stelt de rekenkamer uit de Verenigde Staten bijvoorbeeld dat de markttoezichthouder de prestaties dient te meten door “measuring the extent to which the activities achieve the objectives by developing and using performance measures” (Verenigde Staten, 2007, p.5). Kwinkgroep stelt in een onderzoek naar de OPTA dat voor het evalueren van de prestaties ook gebruik gemaakt dient te worden van een benchmark met andere organisaties (Kwinkgroep, 2009). Ten aanzien van de frequentie wordt in twee gevallen geen concrete termijn genoemd. Evaluatie zou volgens deze onderzoeken periodiek of regelmatig plaats moeten hebben (Engeland, 2005; Canada, 1998). In het onderzoek van de rekenkamer van Nieuw-Zeeland naar de Electricity Commission wordt gesteld dat de markttoezichthouder de prestaties zou moeten evalueren aan de hand van prestatie-indicatoren en dat de markttoezichthouder “reports its achievements against these performance standards to the Ministry of Energy every quarter, as well as in its annual report” (Nieuw-Zeeland, 2009). De norm die hier uit af te leiden is, is dat de markttoezichthouder de prestaties elk kwartaal en elk jaar dient te evalueren.

De opgestelde indicatoren voor de procedurele legitimiteit blijken dus bijna allemaal in ten minste een aantal praktijkonderzoeken naar markttoezicht voor te komen. De transparantie van het besluitvormingsproces is hierop een uitzondering. Ondanks dat in veel praktijkonderzoeken aandacht wordt besteed aan transparantie, komt de transparantie ten aanzien van het besluitvormingsproces slechts in één praktijkonderzoek concreet voor.

4.2.2 Aanvullende indicatoren

In de onderzoeken naar markttoezicht worden een aantal normen gehanteerd die niet aansluiten bij één van de in dit onderzoek opgestelde indicatoren. Aan de hand van deze normen zijn een aantal aanvullende indicatoren opgesteld die hieronder zullen worden toegelicht. Vier van deze aanvullende indicatoren kwamen ook al naar voren in de vorige paragraaf. Zowel in het TOM-kader als in de praktijkonderzoeken worden normen gesteld aan de consistentie van het toezicht, de verhouding van verschillende toezichtfuncties, het toezichtbeleid en de samenwerking met toezichthouders. Daarnaast kunnen uit de normen in de praktijkonderzoeken nog een aantal aanvullende indicatoren worden opgesteld, die in de vorige paragraaf nog niet zijn besproken, namelijk de risicoanalyse, de doorlooptijd van onderzoeken, de follow-up van onderzoeken, de toezichtkosten, de transparantie van markttoezicht en de evaluatie van markttoezicht. Hieronder zullen de aanvullende indicatoren worden toegelicht en zal worden beargumenteerd onder welke theoretische variabele deze indicatoren kunnen worden ondergebracht.

Consistentie van toezicht

Om de onpartijdigheid van het markttoezicht te waarborgen, wordt in vier onderzoeken aandacht besteed aan de consistentie van het toezicht (België, 2002; Kwinkgroep, 2010; 2011; Verenigde Staten, 2007). Volgens het onderzoek van Kwinkgroep naar de Consumentenautoriteit is consistentie belangrijk om te waarborgen dat “gelijke gevallen gelijk worden behandeld” (Kwinkgroep, 2011, p. 44). Daarvoor dient een markttoezichthouder richtlijnen op te stellen voor de uitvoering van het toezicht (België, 2002; Kwinkgroep, 2010; Verenigde Staten, 2007). Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van instructies, protocollen, procedures, handboeken of handleidingen. Daarnaast dienen deze richtlijnen ook transparant of inzichtelijk te zijn (Kwinkgroep, 2011; Verenigde Staten, 2007). Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de markttoezichthouder bevoegdheden voorspelbaar dient te gebruiken. Het belang van deze normen wordt benadrukt in het onderzoek van de rekenkamer uit de Verenigde Staten, waarin wordt gesteld dat “the lack of more complete written guidance and the decision to keep guidance confidential limit the ability of industry participants, analysts, and

policymakers to determine whether firms are being treated consistently” (Verenigde Staten, 2007, p. 41). Ook in het TOM-kader is het belang van consistentie van toezicht opgenomen. De aanvullende indicator consistentie van toezicht die in de vorige paragraaf is opgesteld, komt dus zowel in het TOM-kader als in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht voor.

Verhouding verschillende toezichtfuncties

Bij de opgestelde indicatoren is besproken dat in het onderzoek van Kwinkgroep naar de NMa (2010) aandacht wordt besteed aan de onpartijdigheid van belanghebbenden en het voorkomen van ‘regulatory capture’. Om onpartijdig en integer te functioneren dient de markttoezichthouder volgens dit onderzoek zorgvuldig te zijn in de uitvoering van haar taken. Eén van de normen die daarbij wordt gehanteerd is dat onderzoek en sanctioneren gescheiden functies dienen te zijn. “De zogeheten ‘Chinese walls’ binnen de NMa [zorgen ervoor] dat nieuwe medewerkers onbevooroordeeld naar een zaak kunnen kijken die in een volgende fase (sanctiefase) komt.” (Kwinkgroep, 2010, p.37). Uit de onderzoeken naar markttoezicht kan als aanvullende indicator bij de onafhankelijkheid van belanghebbenden worden opgesteld de verhouding tussen verschillende toezichtfuncties. Deze indicator is eerder aan de orde geweest in paragraaf 4.1. In het TOM -kader wordt de norm, dat onderzoek of oordeelsvorming gescheiden dient te zijn van het sanctioneren, namelijk ook gehanteerd.

Toezichtbeleid

Een andere aanvullende indicator die naar voren komt in de onderzoeken naar markttoezicht kwam ook al naar voren bij de bespreking van het TOM-kader. In twee onderzoeken wordt aandacht besteed aan een toezichtplan, vergelijkbaar met het toezichtbeleid uit het TOM-kader (België, 2002; Engeland, 2010). In beide onderzoeken wordt het belang van een toezichtplan benadrukt. Als norm wordt daarbij gehanteerd dat een markttoezichthouder eens in de drie á vijf jaar een strategisch plan moet opstellen waarin de doelstellingen en plannen voor de middellange termijn worden opgesteld. Deze strategische plannen dienen vervolgens elk jaar te worden vertaald naar concrete plannen voor de korte termijn. In deze operationele plannen of jaarplannen “moeten de concrete acties precies worden omschreven en in de tijd worden gepland” (België, 2002, p.50). “The plan includes priorities – often described as outcomes – associated with each objective and a discussion of why they are important, how they fit within the strategic framework, and what is necessary to achieve them.” (Engeland, 2010, p.18).

Gebruik van risicoanalyse

In het TOM-kader is als norm bij de indicator ‘toezichtbeleid’ gesteld dat deze gebaseerd dient te zijn op een risicoanalyse. Ook in het onderzoek van het Rekenhof (België, 2002) wordt gesteld dat voor het opstellen van het strategisch plan eerst een risicoanalyse dient te worden uitgevoerd. In acht onderzoeken naar markttoezicht wordt aandacht besteed aan het analyseren van risico’s of het prioriteren van onderzoeken (België, 2002; Canada, 1998; Denemarken, 2009; Engeland, 2005; 2009; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2010; 2011). Omdat aan risicoanalyse in veel meer praktijkonderzoeken aandacht wordt besteed dan aan het toezichtplan, wordt het gebruik van risicoanalyse als aparte aanvullende indicator opgenomen. Deze aanvullende indicator komt dus ook in het TOM-kader voor. Volgens de praktijkonderzoeken naar markttoezicht is het analyseren van risico’s en het prioriteren van onderzoeken nodig omdat een markttoezichthouder maar beperkte middelen heeft en niet alles kan onderzoeken. In één van de onderzoeken wordt dit verwoord door te stellen dat de markttoezichthouder “has a broad remit and finite resources. It must therefore decide on the optimal use of its resources” (Engeland, 2009, p.10).

Het verschilt per markttoezichthouder waarop een risicoanalyse moet worden toegepast. In het onderzoek van de Deense rekenkamer naar de Roskilde bank wordt bijvoorbeeld gesproken over een risicoanalyse en rating van banken (Denemarken, 2009). Aan de andere kant stelt de Engelse rekenkamer in een onderzoek naar de mededingingsautoriteit dat een risicoanalyse van klachten

dient te worden gemaakt om te bepalen welke klachten moeten worden onderzocht (Engeland, 2005). Het belang van risicoanalyses wordt in de onderzoeken van Kwinkgroep naar de NMa (2010) en naar de Consumentenautoriteit (2011) ook benadrukt in het licht van de 'high trust' benadering. "De high trust benadering houdt in dat toezichthouders de middelen daar inzetten waar het risico op overtreding het grootst is en hard optreden indien de regels worden overtreden (zogenaamd risicogeoriënteerd toezicht)." (Kwinkgroep, 2011, p.46). Om te bepalen waar de middelen ingezet dienen te worden, is nodig vooraf een risicoanalyse uit te voeren. Of de reden nu is dat de markttoezichthouder een 'high trust' benadering hanteert of simpelweg beperkte middelen heeft, en of nu banken of klachten centraal staan, in alle acht de onderzoeken wordt de norm gehanteerd dat de markttoezichthouder voor de uitvoering van het toezicht gebruik dient te maken van een risicoanalyse.

In tegenstelling tot het toezichtbeleid, wordt de indicator risicoanalyse ondergebracht bij de inhoudelijke legitimiteit en niet bij de procedurele legitimiteit. Het opstellen van het toezichtbeleid is een manier waarop een markttoezichthouder zich kan verantwoorden over het uit te voeren markttoezicht en past daarom binnen de procedurele legitimiteit. Het gebruik van risicoanalyse ligt weliswaar ten grondslag aan het toezichtbeleid maar is geen manier van verantwoording. Risicoanalyse moet leiden tot een beter overwogen toezichtbeleid en daarmee tot een beter functionerend markttoezicht. Omdat het gebruik van risicoanalyse gericht is op het functioneren van het markttoezicht kan de indicator worden ondergebracht bij de inhoudelijke legitimiteit.

Samenwerking met toezichthouders

In zes onderzoeken wordt het belang van een goede samenwerking tussen verschillende toezichthouders aan de orde gesteld (Canada, 2010; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; 2010; 2011; Verenigde Staten, 2007). In de onderzoeken van Kwinkgroep (2009; 2010; 2011) wordt een onderscheid gemaakt tussen bilaterale samenwerking, samenwerking met meerdere organisaties en internationale samenwerking. Samenwerking kan het voordeel bieden dat toezichthouders van elkaar kunnen leren. Als echter meerdere toezichthouders betrokken zijn in dezelfde sector is "collaboration among the supervisory agencies [...] essential for ensuring that the supervision is effective, efficient, and consistent" (Verenigde Staten, 2007, p.42). Dit komt voor op nationaal niveau maar ook op internationaal niveau, bijvoorbeeld bij toezicht op organisaties die internationaal actief zijn (Ierland, 2007; Verenigde Staten, 2007). Samenwerking kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door informatie te delen, te voorkomen dat informatie dubbel wordt aangevraagd en door toezicht gezamenlijk uit te voeren (Verenigde Staten, 2007). In alle zes de onderzoeken wordt gesteld dat een markttoezichthouder gebruik dient te maken van de voordelen die samenwerking met andere toezichthouders biedt. Met name een goede informatie-uitwisseling met andere toezichthouders wordt als belangrijke norm genoemd (Canada, 2010; Kwinkgroep, 2010). In de vorige paragraaf is besproken dat ook in het TOM-kader een norm is gesteld ten aanzien van de samenwerking met andere toezichthouders. De aanvullende indicator samenwerking met toezichthouders die in de vorige paragraaf is opgesteld, komt dus zowel in het TOM-kader als in de praktijkonderzoeken aan de orde.

Doorlooptijd van onderzoeken

Om toezicht te houden dienen markttoezichthouders onder toezicht staanden te onderzoeken. In acht onderzoeken naar markttoezicht wordt aandacht besteed aan de termijn of doorlooptijd van deze onderzoeken. Daarin komt naar voren dat markttoezichthouders niet vrij zouden moeten zijn in de termijn waarin zij onderzoeken uitvoeren. Zo wordt in één van de onderzoeken gesteld dat de markttoezichthouder "should publish expected timescales for its investigations that are realistic but challenging" (Engeland, 2009, p.13). En in een onderzoek van de Belgische rekenkamer naar de mededingingsautoriteiten dat deze "slechts aan de terechte verwachtingen [kunnen] beantwoorden als de dossiers over restrictieve mededingingspraktijken binnen een redelijke termijn leiden tot beslissingen die de markt duidelijke aanwijzingen geven" (België, 2006, p.25). In feite worden in de

acht onderzoeken drie normen gehanteerd ten aanzien van de doorlooptijden van onderzoeken. Ten eerste wordt gesteld dat de markttoezichthouder duidelijke normen dient te stellen aan de doorlooptijd (België, 2011, Engeland, 2005; 2009; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2010). Daarnaast dienen deze normen redelijk te zijn. De doorlooptijden mogen niet te lang zijn (België, 2006; 2011; Kwinkgroep, 2010). Ten slotte dient de markttoezichthouder de gestelde normen te behalen. Onderzoeken dienen dus binnen de opgestelde doorlooptijden te worden afgerond (België, 2006; 2011; Kwinkgroep, 2009; 2010; 2011). Normen ten aanzien van de doorlooptijden van onderzoeken kwamen niet voor in het TOM-kader. Daarom wordt als aanvullende indicator de doorlooptijd van onderzoeken toegevoegd. De normen ten aanzien van de doorlooptijd van onderzoeken zijn er op gericht dat onderzoeken tijdig worden uitgevoerd en dragen daarmee bij aan de effectiviteit van markttoezicht. Daarom kan de indicator doorlooptijd van onderzoeken worden ondergebracht bij de inhoudelijke legitimiteit. Dat de markttoezichthouder duidelijke normen dient te stellen aan de doorlooptijd duidt er op dat ook de transparantie een rol speelt, wat onder de procedurele legitimiteit valt. Op de transparantie van markttoezicht zal echter in een volgende aanvullende indicator worden ingegaan.

Follow-up van onderzoeken

In het geval een onderzoek leidt tot maatregelen of aanbevelingen aan de onder toezicht staande, dan zou de markttoezichthouder volgens twee onderzoeken naar markttoezicht moeten controleren of de maatregelen of aanbevelingen ook daadwerkelijk worden opgevolgd (Canada, 1998; Denemarken, 2009). Daarvoor dient de markttoezichthouder een 'follow-up' uit te voeren. Zo stelt de Canadese rekenkamer in één van haar onderzoeken dat de markttoezichthouder "a tracking system [dient te hebben] to provide assurance that all recommendations are followed up and that corrective measures taken are documented" (Canada, 1998, p.5). De aanvullende indicator die hieruit kan worden afgeleid, is de follow-up van onderzoeken. Omdat follow-up ertoe bij zou moeten dragen dat maatregelen en aanbevelingen worden opgevolgd, draagt het bij aan de effectiviteit van de markttoezichthouder en het markttoezicht. De follow-up van onderzoeken kan dan ook worden ondergebracht bij de inhoudelijke legitimiteit.

Kosten van toezicht

Aan het houden van toezicht zijn kosten verbonden. Ten eerste dienen de werkzaamheden van de markttoezichthouder te worden gefinancierd. De markttoezichthouder kan door de overheid worden gefinancierd, maar het komt ook voor dat de kosten of een gedeelte ervan wordt afgewenteld op de onder toezicht staanden. Als dit laatste het geval is, dan dienen de kosten volgens een onderzoek van de Canadese rekenkamer eerlijk over de sector te worden verdeeld (Canada, 1998). Daarnaast brengt het toezicht ook op directe wijze kosten mee voor de onder toezicht staanden, bijvoorbeeld om de informatie aanvragen van de markttoezichthouder te verwerken. Deze administratieve lasten dienen volgens vier onderzoeken zoveel mogelijk te worden beperkt. Onnodige kosten dienen te worden voorkomen (Canada, 1998; Engeland, 2005; Kwinkgroep, 2009; 2010). Zo stelt de Engelse rekenkamer over de mededingingsautoriteit dat "the OFT should, like all regulators, ensure that it does not impose unintended additional costs on businesses that are under investigation" (Engeland, 2005, p.27). Om de lasten te beperken dienen markttoezichthouders volgens een onderzoek van de Canadese rekenkamer naar het toezicht op banken "minimize the reporting burdens on banks while still collecting the information they require to fulfill their mandates" (Canada, 2010, p.24). Daarvoor dient de markttoezichthouder duidelijk aan te geven welke informatie geleverd dient te worden (Canada, 2010; Engeland, 2005). "Requests can be too imprecise, broad or vague, making it more difficult and expensive for the company to respond." (Engeland, 2005, p.26). Ook dient de markttoezichthouder er voor te zorgen dat informatie niet dubbel wordt aangevraagd (Kwinkgroep, 2010). Als aanvullende indicator kan de kosten van toezicht worden opgesteld. Omdat deze aanvullende indicator ook is gericht op de effecten van markttoezicht, kan de indicator kosten van toezicht worden ondergebracht bij de inhoudelijke legitimiteit.

Transparantie van markttoezicht

Bij de bespreking van de opgestelde indicatoren is de transparantie van het besluitvormingsproces al aan de orde geweest. Daarbij werd gesteld dat in tien praktijkonderzoeken aandacht wordt besteed aan transparantie maar dat dit slechts in één praktijkonderzoek specifiek de transparantie van het besluitvormingsproces betreft. In de andere praktijkonderzoeken worden normen gesteld ten aanzien van transparantie van uiteenlopende zaken. Zo bleek al dat de markttoezichthouder volgens enkele onderzoeken transparant dient te zijn over de richtlijnen (consistentie) en doorlooptijden van onderzoeken. Daarnaast stelt de Belgische rekenkamer (België, 2002) dat de markttoezichthouder transparant dient te zijn naar indieners van een klacht over wat er met de klacht gebeurt. De Engelse rekenkamer hanteert de norm dat de markttoezichthouder transparant dient te zijn naar onder toezicht staanden over de voortgang en het proces van onderzoeken (Engeland, 2009). De Ierse rekenkamer stelt dat de markttoezichthouder transparant dient te zijn over regels, richtlijnen en het consultatieproces (Ierland, 2007). En Kwinkgroep (2011) stelt dat de markttoezichthouder transparant dient te zijn over de wijze waarop zij invulling geeft aan wettelijke taken. Hieruit kan worden opgemaakt dat transparantie in het algemeen belangrijk wordt gevonden. In drie onderzoeken wordt ook in het algemeen gesteld dat een markttoezichthouder transparant dient te zijn (Engeland, 2005; Kwinkgroep, 2010; 2011). Daarbij dient wel het voorbehoud te worden gemaakt dat dit opgaat voor zover de gevoeligheid van informatie dit toelaat (Kwinkgroep, 2011). Als gemeenschappelijke norm kan uit de onderzoeken worden afgeleid dat de markttoezichthouder niet alleen ten aanzien van het besluitvormingsproces, maar in het algemeen transparant dient te zijn, voor zover de betrouwbaarheid van informatie dit toelaat (België, 2002; Engeland, 2005; 2007; 2009; 2010; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; 2010; 2011; Nieuw-Zeeland, 2009). Hieruit kan de aanvullende indicator transparantie van markttoezicht worden afgeleid. Omdat de transparantie van markttoezicht is gericht op het verantwoorden van de uitvoering van markttoezicht, kan deze aanvullende indicator worden ondergebracht bij de procedurele legitimiteit.

Evaluatie van de werkwijze van de markttoezichthouder

Ook evaluatie is al eerder in deze paragraaf aan de orde geweest. Als indicator is in dit onderzoek de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties van de markttoezichthouder opgesteld. In drie praktijkonderzoeken worden echter normen gesteld die betrekking hebben op evaluatie maar zich niet richten op de prestaties (België, 2002; Canada, 2010; Ierland, 2007). Volgens deze onderzoeken zou ook de werkwijze van de markttoezichthouder moeten worden geëvalueerd. Zo wordt in een onderzoek van de Canadese rekenkamer (2010) de norm gesteld dat de markttoezichthouder “periodically reviews the relevance and the application of the existing supervisory approach” (Canada, 2010). De drie onderzoeken noemen verschillende manieren waarop de evaluatie plaats dient te hebben. Waar in een onderzoek van de Belgische rekenkamer wordt gesteld dat intern geëvalueerd dient te worden (België, 2002), wordt in een onderzoek van de Ierse rekenkamer gesteld dat de markttoezichthouder “should also seek to benchmark its inspection process against those of appropriate fellow regulators” (Ierland, 2007). Als gemeenschappelijke norm kan uit de drie onderzoeken worden afgeleid dat naast het evalueren van prestaties, ook de werkwijze van de markttoezichthouder dient te worden geëvalueerd. In welke frequentie dat precies dient te gebeuren, blijkt niet uit de praktijkonderzoeken. In twee onderzoeken wordt hier niets over gezegd en in een onderzoek van de Canadese rekenkamer (2010) wordt gesteld dat dit periodiek dient te gebeuren (Canada, 2010). De aanvullende indicator die hieruit kan worden afgeleid, de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de werkwijze van de markttoezichthouder, kan worden ondergebracht bij de procedurele legitimiteit. Doormiddel van evaluatie legt de markttoezichthouder verantwoording af over de gebruikte werkwijze.

4.2.3 Subconclusie

Aan de hand van de hierboven besproken vergelijking kan antwoord worden gegeven op de derde deelvraag: wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de opzet van

beoordeling? De vergelijking levert een aantal interessante resultaten op. Hieronder zullen drie conclusies worden getrokken ten aanzien van het voorkomen van de opgestelde indicatoren en de wijze waarop hier volgens de praktijkonderzoeken op dient te worden beoordeeld. Vervolgens zullen ook ten aanzien van de aanvullende indicatoren drie conclusies worden getrokken.

Ondanks dat het voorkomen van de opgestelde indicatoren verschilt per praktijkonderzoek, is hierin wel een patroon te herkennen. Het valt op dat met name de opgestelde indicatoren voor de inhoudelijke en procedurele legitimiteit in de praktijkonderzoeken voorkomen. Aan de onafhankelijkheid van de politiek, de onafhankelijkheid van belanghebbenden en de politieke verantwoordelijkheid wordt in de praktijkonderzoeken weinig aandacht besteed. Wat betreft de onafhankelijkheid van de politiek blijkt dat, als de opgestelde indicatoren al voorkomen, hier op één uitzondering na geen normen aan worden verbonden. Hieruit blijkt, en in enkele praktijkonderzoeken wordt dit ook expliciet vermeld, dat de wettelijke kaders waarin het markttoezicht is vormgegeven in de praktijkonderzoeken niet worden opgenomen in de beoordeling. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de indicator 'mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen', opgesteld voor de procedurele legitimiteit. De mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen wordt vastgelegd in de wettelijke kaders van het markttoezicht. Opvallend is dat deze indicator weliswaar in vier praktijkonderzoeken voorkomt, maar dat in twee van deze onderzoeken geen norm wordt gehanteerd, maar de mogelijkheid om besluiten rechterlijk te toetsen slechts als gegeven wordt beschouwd. Bij de analyse van het TOM-kader bleek ook al dat daarin de wettelijke kaders niet in de beoordeling worden opgenomen. Uit de praktijkonderzoeken blijkt dat dit niet kenmerkend is voor het TOM-kader maar een algemeen beeld is bij de beoordeling van het functioneren van markttoezicht.

De minste aandacht wordt in de praktijkonderzoeken besteed aan de politieke verantwoordelijkheid. Het functioneren van de politieke verantwoordelijkheid is gedeeltelijk afhankelijk van de wettelijke kaders waarin markttoezicht is vormgegeven. De conclusie dat in de praktijkonderzoeken weinig aandacht aan deze wettelijke kaders wordt besteed kan dan ook voor een deel verklaren waarom de politieke verantwoordelijkheid bijna niet in de praktijkonderzoeken aan de orde komt. Het functioneren van de politieke verantwoordelijkheid is echter ook afhankelijk van de wijze waarop dit, binnen de wettelijke kaders, wordt uitgevoerd. Het is opvallend dat in geen van de praktijkonderzoeken aandacht wordt besteed aan de uitvoering van de verantwoordingsrelatie tussen de markttoezichthouder en het verantwoordelijke politieke orgaan. Ondanks dat markttoezichthouders volgens de theorie een bepaalde onafhankelijkheid zouden moeten hebben en de politieke verantwoordelijkheid niet volledig is, blijft dit volgens de theorie wel een belangrijk onderdeel voor het functioneren van markttoezicht.

Bij de analyse van de opgestelde indicatoren valt ook op dat normen in de praktijkonderzoeken zelden worden geoperationaliseerd. Het is daarom niet duidelijk op welke manier wordt beoordeeld of aan een norm wordt voldaan of niet. Bij de analyse van het TOM-kader was dit ook al geconstateerd. Daar was dit echter te verklaren omdat het TOM-kader algemeen van aard is en in elk onderzoek naar markttoezicht door de Algemene Rekenkamer wordt vertaald naar een meer concreet beoordelingskader. Doordat de normen in de praktijkonderzoeken zelden worden geoperationaliseerd naar concrete indicatoren is voor de lezer van de rapporten niet duidelijk hoe de beoordeling op de normen heeft plaatsgevonden. Gevolg hiervan is ook dat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van deze operationalisering van normen weinig kan leren van de praktijkonderzoeken. Een klein aantal normen in de praktijkonderzoeken is echter wel geoperationaliseerd en wellicht dat de Algemene Rekenkamer hiervan kan leren. Dit betreft bijvoorbeeld de wijze waarop in een onderzoek van de Engelse rekenkamer wordt beoordeeld op de effecten van markttoezicht, waarbij gebruik wordt gemaakt van achttien indicatoren en een concrete norm om de prestaties van een markttoezichthouder te beoordelen. Daarnaast kan de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd personeel volgens de praktijkonderzoeken worden gemeten door te

bekijken hoe lang personeel gemiddeld in dienst blijft en te bekijken in hoeverre de markttoezichthouder vacatures kan invullen.

Ten aanzien van de aanvullende indicatoren in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht valt ten eerste op dat de aanvullende indicatoren uit het TOM-kader ook in de praktijkonderzoeken voor blijken te komen. Dit bevestigt de conclusie in de vorige paragraaf dat de consistentie van toezicht, de verhouding van verschillende toezichtfuncties, het toezichtbeleid en de samenwerking met toezichthouders mogelijk een aanvulling zijn op de theorie en het op basis van de theorie opgestelde beoordelingskader voor markttoezicht.

Een aantal van de aanvullende indicatoren passen bij de inhoudelijke legitimiteit, namelijk het gebruik van risicoanalyse, samenwerking met toezichthouders, de doorlooptijd van onderzoeken, de follow-up van onderzoeken en de kosten van toezicht. Deze indicatoren betreffen allemaal een bepaald aspect van het markttoezicht en goed functioneren op deze aspecten zou ertoe moeten leiden dat het markttoezicht de gewenste effecten bereikt. Uit de theorie bleek dat het erg lastig is om de effecten van markttoezicht vast te stellen en dat het bijna onmogelijk is om te bepalen of de effecten van het markttoezicht zijn te wijten aan de onafhankelijkheid van de markttoezichthouder. Daarom werd in de theorie gesteld dat ook bekeken kan worden of aan bepaalde inputfactoren we rd voldaan, zoals de expertise en flexibiliteit van de markttoezichthouder, die volgens de theorie tot een beter functionerend markttoezicht zouden leiden. In de praktijkonderzoeken wordt het markttoezicht dus ook op een aantal aspecten van het markttoezicht beoordeeld die kunnen worden bestempeld als 'throughput' of proces. Omdat de effecten en causaliteit van markttoezicht lastig te meten zijn, is het wellicht een goed alternatief om voor het vaststellen van de inhoudelijke legitimiteit op een aantal concrete processen van het markttoezicht te beoordelen.

Ten slotte zijn twee aanvullende indicatoren opgesteld voor de procedurele legitimiteit. In de praktijkonderzoeken worden ten aanzien van de transparantie en de evaluatie van het markttoezicht normen gesteld die niet aansluiten bij de indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld. Wellicht dat de opgestelde indicatoren ten aanzien van de transparantie en de evaluatie van het markttoezicht te smal zijn geformuleerd. Ten aanzien van de transparantie van markttoezicht beperkt de opgestelde indicator zich tot transparantie van het besluitvormingsproces. Aan de hand van de normen uit de praktijkonderzoeken blijkt dat transparantie van markttoezicht niet alleen voor het besluitvormingsproces, maar in het algemeen erg belangrijk wordt gevonden. Ten aanzien van de evaluatie van markttoezicht beperkt de opgestelde indicator zich tot de evaluatie van prestaties van de markttoezichthouder. Volgens de praktijkonderzoeken dient echter ook de werkwijze van de markttoezichthouder te worden geëvalueerd.

4.3 Resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken

In de vorige paragraaf is naar de opzet van beoordeling in de praktijkonderzoeken gekeken. Duidelijk is geworden welke indicatoren voor de beoordeling van markttoezicht in de praktijkonderzoeken voorkomen en welke normen daarbij worden gehanteerd. In deze paragraaf zullen de resultaten van beoordeling in de praktijkonderzoeken worden geanalyseerd. Ten eerste zal per indicator worden bekeken hoe daar in de praktijkonderzoeken op is beoordeeld. Door de resultaten per indicator te vergelijken, kan worden bepaald op welke indicatoren het markttoezicht succesvol en op welke indicatoren het markttoezicht problematisch lijkt te zijn. Daarnaast zullen de resultaten van beoordeling per type markttoezicht worden vergeleken. Hiermee wordt inzichtelijk welke typen markttoezicht in het algemeen relatief succesvol en welke typen markttoezicht relatief problematisch lijken te functioneren. Nadat de resultaten per indicator en de resultaten per type markttoezicht zijn besproken, zal deze paragraaf worden afgesloten met een subconclusie. Daarin

worden de belangrijkste resultaten weergegeven en wordt antwoord gegeven op deelvraag 4: wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de resultaten van beoordeling?

4.3.1 Resultaten per indicator

Zoals in het methodologisch hoofdstuk is uiteengezet, biedt een vergelijking van zestien onderzoeken geen mogelijkheid om statistische uitspraken te kunnen doen. Door per indicator te kijken naar de wijze waarop deze in de verschillende onderzoeken wordt beoordeeld, kan echter wel een indicatie worden gegeven bij welke indicatoren problemen kunnen worden verwacht. Om de resultaten van beoordeling per indicator te kunnen samenvoegen, is gebruik gemaakt van drie categorieën. Naast de positieve en de negatieve beoordeling is een tussencategorie gebruikt voor gevallen waarin een indicator niet slecht wordt beoordeeld, maar wel verbetering mogelijk of nodig is. In tabel 8 is schematisch weergegeven hoe elke indicator in de verschillende onderzoeken wordt beoordeeld. Voor enkele indicatoren geldt dat in de tabel meer dan één keer het onderzoek van Kwinkgroep naar de NMa wordt genoemd (Kwinkgroep, 2010). De reden hiervoor is dat in dat onderzoek verschillende onderdelen van de NMa apart worden onderzocht en er zodoende op bepaalde indicatoren meerdere resultaten van beoordeling zijn.

Uit de resultaten van beoordeling valt op dat een aantal indicatoren vaak positief worden beoordeeld. Dit geldt met name voor de mogelijkheden tot participatie, die in alle zes de onderzoeken waar een duidelijke beoordeling plaatsvindt positief wordt beoordeeld. In een onderzoek van de Engelse rekenkamer waarin tien voorstellen voor regulering bij vijf verschillende markttoezichthouders wordt onderzocht, wordt ten aanzien van consultatie gesteld dat “all ten were rated as being ‘good quality’ and we found many examples of good practice” (Engeland, 2007, p.12). Daarnaast worden ook de effecten van markttoezicht, de flexibiliteit van de markttoezichthouder en de samenwerking met andere toezichthouders meerdere malen positief beoordeeld, maar is er ook één onderzoek waarin dit negatief wordt beoordeeld.

Ten aanzien van vier aanvullende indicatoren valt op dat deze vaak worden beoordeeld, maar dat dit niet tot een eenduidige beoordeling leidt. Zo wordt de transparantie in vijf gevallen positief beoordeeld, maar in vijf gevallen ook negatief. Een negatieve beoordeling richt zich op twee zaken. Ten eerste wordt de transparantie naar de onder toezicht staanden in sommige onderzoeken niet als voldoende beschouwd, waardoor bij hen onzekerheid kan ontstaan (Engeland, 2005; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2010). Dit geldt voor de transparantie ten aanzien van redenen, de gehanteerde normen en het proces van onderzoeken. Zoals in een onderzoek van de Engelse rekenkamer naar de mededingingsautoriteit wordt geciteerd: “Companies have found themselves subject to an investigation by the OFT and have waited many months without knowing whether this would lead to further action” (Engeland, 2005, p.26). Daarnaast wordt ook de transparantie ten aanzien van doelbereiking in sommige onderzoeken als probleem gezien. Dit is gerelateerd aan het stellen van duidelijke doelen en het evalueren van de prestaties, die als indicator in dit onderzoek zijn opgenomen. Hier gaat het echter specifiek over de mate waarin het behalen van de doelen transparant wordt gemaakt. Zo wordt onder andere gesteld dat: “The OFT does not publish information about performance against timescales. This lack of transparency limit effective scrutiny, making it difficult for Parliament to assess the OFT’s operations against expectations.” (Engeland, 2009, p.13). Een zelfde verhouding is te zien bij de indicator risicoanalyse die zowel positief als negatief wordt beoordeeld in vier gevallen. Het houden van toezicht blijkt niet altijd te zijn gebaseerd op een goede risicoanalyse (België, 2002; Canada, 1998; Engeland, 2009; Ierland, 2007). Ten aanzien van de doorlooptijden wordt drie maal een positief oordeel en in vier gevallen een negatief oordeel geveld. Sommige markttoezichthouders blijken erg lang over onderzoeken te doen en stellen hier ook niet altijd duidelijke normen voor op (België, 2006; Engeland, 2005; 2009; Kwinkgroep, 2011). Ten slotte worden de toezichtkosten zowel drie maal positief als driemaal negatief beoordeeld. Het

Tabel 8: Resultaten per indicator

Indicatoren	+	+/-	-
Onafhankelijkheid van de politiek	13, 14		
Besluitvormingsmacht markttoezichthouder	14		
Mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen	13		
Bevoegdheden van de markttoezichthouder			
Mogelijkheid bestuursleden markttoezichthouder te ontslaan			
Benoeming bestuursleden markttoezichthouder			
Bron van inkomsten markttoezichthouder			
Onafhankelijkheid personeelsbeleid markttoezichthouder			
Onafhankelijkheid van belanghebbenden			
Aanwezigheid duidelijke procedures functioneren van bestuursleden			
Aanwezigheid intern toezicht markttoezichthouder			1
Aanwezigheid gedragscode markttoezichthouder	4		
Aanwezigheid rechterlijke bescherming werknemers			
Wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd			
Verdeling van toezichttaken			
Consistentie van toezicht	13, 14		1, 16
Verhouding verschillende toezichtfuncties	13		
Politieke verantwoordelijkheid			
Relatie tussen politieke organen en de markttoezichthouder			13
De bevoegdheden van politieke organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen			
Uitvoering politieke verantwoordelijkheid			
Inhoudelijke legitimiteit			
Effecten markttoezicht	9, 12, 13, 15	13	10
Expertise markttoezichthouder		5, 6	1, 2, 3, 4, 7, 9, 11, 13
Flexibiliteit markttoezichthouder	5, 13, 14		13
Geloofwaardigheid markttoezichthouder			7
Stabiliteit regulering			
Samenwerking met toezichthouders	5, 11, 12, 14	13	16
Gebruik van risicoanalyse	6, 7, 13, 14		1, 4, 9, 11
Doorlooptijd van onderzoeken	3, 11, 12	13	2, 7, 9, 14
Follow-up van onderzoeken			4, 6
Toezichtkosten	5, 12, 13		4, 7, 13
Procedurale legitimiteit			
Transparantie besluitvormingsproces (redenen geven)		7	
Mogelijkheden tot participatie	8, 11, 12, 13, 14, 15		
Mogelijkheid besluiten rechterlijk te toetsen	10, 13		
Duidelijkheid doelen markttoezichthouder			1, 4, 10, 13, 16
Aanwezigheid en frequentie van evaluatie prestaties markttoezichthouder	7, 9, 15		4, 10, 11, 12, 16
Toezichtbeleid markttoezichthouder	10	1	
Transparantie van markttoezicht	1, 12, 13, 14, 15		7, 8, 9, 10, 11, 13
Aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de werkwijze van de markttoezichthouder		5	1, 11

Legenda	
+	Positieve beoordeling
+/-	Verbetering mogelijk
-	Negatieve beoordeling
1	België (2002)
2	België (2006)
3	België (2011)
4	Canada (1998)
5	Canada (2010)
6	Denemarken (2009)
7	Engeland (2005)
8	Engeland (2007)
9	Engeland (2009)
10	Engeland (2010)
11	Ierland (2007)
12	Kwinkgroep (2009)
13	Kwinkgroep (2010)
14	Kwinkgroep (2011)
15	Nieuw-Zeeland (2009)
16	Verenigde Staten (2007)

probleem hierbij lijkt vooral te zijn dat de aanvraag van informatie aan onder toezicht staanden in enkele gevallen te veel kosten met zich mee brengt (Engeland, 2005; Kwinkgroep, 2010). Zo stelt Kwinkgroep dat “partijen vinden dat de informatievragen van de vervoerkamer soms erg omvangrijk zijn en veel tijd vergen” (Kwinkgroep, 2010, p.86). Ook de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties wordt vaak, maar wisselend, beoordeeld. De uitkomsten van markttoezicht en de prestaties van markttoezichthouders blijkt volgens vijf onderzoeken niet te worden afgezet tegen een duidelijk kader of duidelijke prestatie-indicatoren (Canada, 1998; Engeland, 2010; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2009; Verenigde Staten, 2007). In drie onderzoeken wordt dit echter wel positief beoordeeld (Engeland, 2005; 2009; Nieuw-Zeeland, 2009).

Drie indicatoren worden meerdere malen negatief beoordeeld in de onderzoek en naar markttoezicht en worden daarnaast geen enkele keer positief beoordeeld. Dit speelt bij de expertise van de markttoezichthouder, de duidelijkheid van de doelen en de follow-up van onderzoeken. De negatieve beoordeling van deze indicatoren biedt een indicatie dat op deze indicatoren ook in het algemeen de meeste problemen kunnen worden verwacht. Daarom zullen deze hieronder iets uitgebreider worden besproken.

Bij de follow-up van onderzoeken is de indicatie dat problemen kunnen worden verwacht niet al te sterk, aangezien slechts twee onderzoeken op deze indicator beoordelen (Canada, 1998; Denemarken, 2009). In een onderzoek van de Canadese rekenkamer wordt geconstateerd dat follow-up weliswaar plaatsvond, maar dat de markttoezichthouder “does not have a tracking system to provide assurance that all recommendations are followed up and that corrective measures taken are documented” (Canada, 1998, p.5). In een onderzoek naar het functioneren van de Deense financiële markttoezichthouder ten aanzien van een bank wordt gesteld dat “the FSA knew of the problems at Roskilde Bank A/S, but failed to follow up on compliance with instructions” (Denemarken, 2009, p.20).

De duidelijkheid van de doelen wordt in vijf praktijkonderzoeken negatief beoordeeld (België, 2002, Canada, 1998; Engeland, 2010; Kwinkgroep, 2010; Verenigde Staten, 2007). Uit deze onderzoeken blijkt dat markttoezichthouders niet concreet aangeven wat zij willen bereiken. Als gevolg daarvan is volgens de onderzoeken niet vast te stellen of een markttoezichthouder de doelen behaalt. Zo wordt in een onderzoek van de Engelse rekenkamer over de toezichthouder van de communicatiemarkt gesteld dat “it does not describe what success look like, and therefore it is not possible for us to assess whether it is meeting its objectives” (Engeland, 2010). Zoals in de vorige paragraaf is besproken, wordt in het praktijkonderzoek uit de Verenigde Staten (2007) zelfs gesteld dat het niet voldoende is als duidelijke doelen voor het markttoezicht in zijn geheel worden opgesteld, maar dat dit ook voor de verschillende onderdelen of programma's van het markttoezicht dient te gebeuren. Hier wordt volgens het onderzoek echter niet aan voldaan. “While the agencies have articulated anticipated benefits or broad strategic goals for their supervision programs in testimony and other documents, the objectives for their consolidated supervision programs are not always clearly defined or distinguished from the objectives for their primary supervision programs” (Verenigde Staten, 2007). Het stellen van duidelijke doelen is volgens de praktijkonderzoeken erg belangrijk omdat dit een voorwaarde is om te beoordelen of een markttoezichthouder voldoende presteert. Maar hier wordt volgens alle vijf de praktijkonderzoeken dus niet aan voldaan.

Ten aanzien van de expertise van markttoezichthouders is de indicatie dat daar problemen kunnen worden verwacht het sterkst. Maar liefs in acht onderzoeken wordt de expertise van de markttoezichthouder negatief beoordeeld. Het probleem dat in zeven van deze onderzoeken wordt geschetst is dat markttoezichthouders niet in staat zijn voldoende experts aan te trekken en te behouden (België, 2006; 2011; Canada, 1998; Engeland, 2005; 2009; Ierland, 2007; Kwinkgroep, 2010). In nog twee andere onderzoeken zijn er tot op heden nog wel voldoende experts, maar is dit niet zonder problemen (Denemarken, 2007) of worden wel problemen in de toekomst verwacht

(Canada, 2010). Dat markttoezichthouders moeite hebben voldoende expertise te behouden komt enerzijds omdat personeel weggaat bij de markttoezichthouder. "Het Rekenhof merkt ook op dat er een groot personeelsverloop is bij de onderzoekers. In vijf jaar tijd is nagenoeg de helft van het personeelsbestand vernieuwd." (België, 2011, p.21). Bij een hoog personeelsverloop ontstaat het risico dat expertise verdwijnt omdat nieuw personeel vaak minder ervaring heeft. "The OFT suffers from high staff turnover, and many employees do not have sufficient experience to deal with complicated cases" (Engeland, 2009, p.20). Daarnaast blijkt ook het aantrekken van nieuw personeel tot problemen te leiden. Zo stelt de Engelse rekenkamer dat de mededingingsautoriteit "faces a challenge in recruiting suitably experienced staff, in part because there is a limited number of candidates with the requisite blend of legal, economic and case management expertise" (Engeland, 2005, p.15). Een groot personeelsverloop en problemen met het aantrekken van personeel leiden volgens een onderzoek van de Ierse rekenkamer tot "concerns about filling staffing positions that are critical for fulfilling their mandate" (Ierland, 2007, p.34). Uit de praktijkonderzoeken blijkt ook waarom deze problemen zich voordoen. De reden lijkt te zijn dat de markttoezichthouder voor personeel moet concurreren met de onder toezicht staande sector, waar hogere salarissen mogelijk zijn. Zo stelt de Canadese rekenkamer bijvoorbeeld over de markttoezichthouder in de energiesector dat deze "is competing for talent with an industry that has greater salary flexibility, and that may offer staff more attractive career opportunities than a government agency." (Canada, 1998, p.10). Ondanks dat er ten aanzien van de indicator 'onafhankelijkheid personeelsbeleid markttoezichthouder' geen norm wordt opgesteld, geeft de Engelse rekenkamer wel aan dat "the current inflexibility in pay and grading is unhelpful in recruiting and retaining suitably experienced staff" (Engeland, 2005, p.16).

4.3.2 Resultaten per type markttoezicht

Om uitspraken te kunnen doen over de resultaten van beoordeling per type markttoezicht zijn twee gegevens nodig. Ten eerste dient voor elk van de praktijkonderzoeken te worden bepaald welk type markttoezicht wordt beoordeeld. Vervolgens dient per praktijkonderzoek te worden bepaald op hoeveel indicatoren wordt beoordeeld en wat hier de resultaten van zijn. Met deze gegevens kunnen de praktijkonderzoeken worden vergeleken. Daarbij wordt bekeken of er verschillen bestaan tussen de resultaten van beoordeling per type markttoezicht. In tabel 9 is schematisch weergegeven welk type markttoezicht centraal staat in de praktijkonderzoeken, op hoeveel indicatoren in de praktijkonderzoeken wordt beoordeeld en wat de resultaten van beoordeling zijn.

In het theoretisch kader is besproken dat verschillende typen markttoezicht kunnen worden onderscheiden. Naast het mededingingstoezicht, dat op alle markten van toepassing is, wordt in bepaalde sectoren specifiek markttoezicht ingevoerd. Als voorbeelden worden de nutssectoren en de financiële sector genoemd. De praktijkonderzoeken richten zich op verschillende typen markttoezicht. In vijf praktijkonderzoeken staat het mededingingstoezicht centraal (België, 2006; 2011; Engeland, 2005; 2009; Kwinkgroep, 2010). Daarnaast is toezicht op de financiële markt onderwerp van beoordeling in vier praktijkonderzoeken (Canada, 2010; Denemarken, 2009; Ierland, 2007; Verenigde Staten, 2007). In vijf onderzoeken staat markttoezicht centraal op een sector of op sectoren die als nutssector kunnen worden bestempeld, zoals de energiesector en de communicatiesector (Canada, 1998; Engeland, 2007; 2010; Kwinkgroep, 2009; Nieuw-Zeeland, 2009). Ten slotte zijn twee praktijkonderzoeken gericht op het toezicht op de consumentenbescherming (België, 2002; Kwinkgroep, 2011). Deze vorm van markttoezicht is in dit onderzoek niet eerder aan de orde gekomen en is ook lastig binnen het onderscheid tussen algemeen en sectoraal markttoezicht te plaatsen. Het toezicht op de consumentenbescherming is op alle markten van toepassing, maar is beperkter dan het mededingingstoezicht omdat het alleen betrekking heeft op de positie van de consument.

Vervolgens is bekeken wat de resultaten van beoordeling per praktijkonderzoek zijn. Dit is gedaan door de resultaten van beoordeling op de indicatoren te ordenen per praktijkonderzoek. Net als bij de resultaten van beoordeling per indicator wordt een onderscheid gemaakt tussen een positieve beoordeling, een negatieve beoordeling en de beoordeling dat verbetering mogelijk of nodig is. Bij het vergelijken van de resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken per type markttoezicht dient niet naar de absolute resultaten maar naar de relatieve resultaten te worden gekeken. Het aantal indicatoren waarop wordt beoordeeld kan immers per praktijkonderzoek verschillend zijn. In tabel 9 is daarom naast de resultaten van beoordeling ook het aantal beoordelingen weergegeven.

Tabel 9: Aantal en resultaat van beoordelingen in praktijkonderzoeken per type markttoezicht

Type markttoezicht	Praktijkonderzoek	Aantal indicatoren	Positieve beoordeling	Verbetering mogelijk	Negatieve beoordeling
Consumentenbescherming	België (2002)	8	1	1	6
	Kwinkgroep (2011)	9	8	0	1
Financiële markt	Canada (2010)	5	3	2	0
	Denemarken (2009)	3	1	1	1
	Ierland (2007)	8	3	0	5
	Verenigde Staten (2007)	4	0	0	4
Mededinging	België (2006)	2	0	0	2
	België (2011)	2	1	0	1
	Engeland (2005)	8	2	1	5
	Engeland (2009)	6	2	0	4
	Kwinkgroep (2010)	20	11	3	6
Nutssector(en)	Canada (1998)	7	1	0	6
	Engeland (2007)	2	1	0	1
	Engeland (2010)	5	2	0	3
	Kwinkgroep (2009)	7	6	0	1
	Nieuw-Zeeland (2009)	4	4	0	0

Aan de hand van de gegevens over het type markttoezicht en de resultaten van beoordeling in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht, kunnen de resultaten van beoordeling per type markttoezicht worden vergeleken. Deze vergelijking kent echter een paar grote zwakten, waardoor het nut van de uitkomsten sterk wordt beperkt. Ten eerste is het aantal praktijkonderzoeken erg laag. In het methodologisch kader (hoofdstuk 3) is hier al aandacht aan besteed. Om uitspraken te kunnen doen over de resultaten van beoordeling per indicator is een aantal van zestien praktijkonderzoeken al aan de lage kant. Per indicator is het maximaal aantal beoordelingen dat mogelijk is immers zestien en dit is te laag om statistische uitspraken te kunnen doen. Ten aanzien van de resultaten van beoordeling per type markttoezicht is uitspraken doen op basis van zestien praktijkonderzoeken echt problematisch. Het aantal praktijkonderzoeken per type markttoezicht bevindt zich in dit onderzoek maar tussen de twee en de vijf. Een andere zwakte aan de vergelijking is dat het aantal beoordelingen in de praktijkonderzoeken sterk verschilt en dat in de praktijkonderzoeken bovendien op verschillende indicatoren en normen wordt beoordeeld. Het is de vraag of de resultaten van beoordeling per type markttoezicht vergelijkbaar zijn als in het ene praktijkonderzoek bijvoorbeeld op inhoudelijke legitimiteit en in het andere praktijkonderzoek op de procedurele legitimiteit wordt beoordeeld.

Als naar de uitkomsten van de vergelijking wordt gekeken, blijkt dat de vergelijking geen duidelijke verschillen in de resultaten van beoordeling per type markttoezicht aan het licht brengt. De resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar eenzelfde type markttoezicht blijken weinig overeen te komen. Zo wordt het markttoezicht in een nutssector bijvoorbeeld erg negatief beoordeeld in een onderzoek uit Canada (1998), waar zes van de zeven beoordelingen negatief zijn. In twee andere onderzoeken wordt het markttoezicht in een nutssector echter erg positief beoordeeld (Kwinkgroep, 2011; Nieuw-Zeeland, 2009). Ook beoordeling van het markttoezicht voor

de consumentenbescherming wordt in het ene onderzoek vaak positief (Kwinkgroep, 2011) en in het andere onderzoek vaak negatief beoordeeld (België, 2002). Er is dan ook geen type markttoezicht dat opvallend negatief of positief wordt beoordeeld. Naast het feit dat uitspraken over de resultaten van beoordeling problematisch zouden zijn, biedt de vergelijking dus ook geen indicatie bij welk type markttoezicht de meeste problemen te verwachten zijn.

4.3.3 Subconclusie

In het voorgaande zijn de resultaten van beoordeling in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht besproken, zowel per indicator als per type markttoezicht. Aan de hand hiervan kan antwoord worden gegeven op de vierde deelvraag: wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de resultaten van beoordeling? Ten aanzien van resultaten van beoordeling per type markttoezicht blijken geen uitspraken te kunnen worden gedaan. De vergelijking van de typen markttoezicht biedt geen indicatie waar de meeste problemen kunnen worden verwacht. Bovendien zou deze indicatie van weinig betekenis zijn omdat de beschikbare gegevens niet toereikend zijn. Ten aanzien van de resultaten van beoordeling per indicator kunnen wel uitspraken worden gedaan.

Uit de vergelijking blijkt dat de mogelijkheden tot participatie, de effecten van markttoezicht, de flexibiliteit van de markttoezichthouder en de samenwerking met andere toezichthouders vaak positief worden beoordeeld. Daarnaast worden vijf indicatoren vaak beoordeeld maar is het resultaat van de beoordeling wisselend. De indicatoren transparantie, risicoanalyse, doorlooptijden, toezichtkosten en de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties worden allen in meerdere praktijkonderzoeken positief beoordeeld, maar in meerdere onderzoeken ook negatief. Van deze indicatoren kan dus worden verwacht dat ze niet bij elk markttoezicht goed functioneren.

Drie indicatoren worden opvallend slecht beoordeeld in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Dit betreft de follow-up van onderzoeken, de duidelijkheid van de doelen en de expertise van de markttoezichthouder. Uit twee praktijkonderzoeken blijkt dat follow-up van onderzoeken niet of onvoldoende plaatsvindt. Markttoezichthouders zouden volgens vijf praktijkonderzoeken geen duidelijke of concrete doelen stellen, waardoor het onmogelijk is de prestaties van de markttoezichthouder te beoordelen. Maar liefst in acht onderzoeken wordt de expertise van de markttoezichthouder negatief beoordeeld en in nog twee onderzoeken wordt gesteld dat de expertise voldoende is maar dat in de toekomst wel problemen worden verwacht. Volgens de praktijkonderzoeken is het probleem met betrekking tot de expertise dat markttoezichthouders veel moeite hebben personeel te behouden en om nieuw personeel aan te trekken. De reden hiervoor zou zijn dat de markttoezichthouder voor personeel moet concurreren met de onder toezicht staande sector, waar de salarissen hoger liggen.

Hoofdstuk 5:

Conclusie

In de vorige hoofdstukken is antwoord gegeven op de opgestelde deelvragen. Aan de hand hiervan kan in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek (paragraaf 5.1). De waarde van dit antwoord is afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoek. Daarom zal vervolgens kritisch op het onderzoek worden gereflecteerd (paragraaf 5.2). Aan de hand van het antwoord op de centrale vraag en de kritische reflectie kunnen tenslotte aanbevelingen worden gedaan. Omdat dit onderzoek naast een wetenschappelijke doel ook een praktisch doel dient, zullen zowel aanbevelingen voor de wetenschap als voor de praktijk, en in het bijzonder de Algemene Rekenkamer, worden geformuleerd (paragraaf 5.3).

5.1 Beantwoording centrale vraag

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de Algemene Rekenkamer voor haar onderzoek naar markttoezicht kan leren van de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Deze vraag is in de inleiding (hoofdstuk 1) opgesplitst in vier deelvragen. Deze deelvragen zijn in dit onderzoek behandeld en dit resulteerde in een aantal subconclusies. In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) is geprobeerd antwoord te geven op de eerste deelvraag. De deelvragen 2, 3 en 4 zijn elk behandeld in een paragraaf van de analyse (hoofdstuk 4). Aan de hand van de subconclusies op de deelvragen kan antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Voordat dit antwoord zal worden gegeven, zullen de deelvragen en de beantwoording hiervan echter kort worden samengevat.

Deelvraag 1: Aan de hand van welke criteria kan het functioneren van markttoezicht worden beoordeeld?

Bekeken is waar markttoezicht volgens de theorie aan zou moeten voldoen. Hieruit bleek dat vijf variabelen van belang lijken te zijn voor de beoordeling van markttoezicht, namelijk onafhankelijkheid van de politiek, onafhankelijkheid van belanghebbenden, politieke verantwoordelijkheid, inhoudelijke legitimiteit en procedurele legitimiteit. Bovendien worden in de theorie voor elk van de variabelen een aantal concrete normen geformuleerd waar markttoezicht idealiter aan zou moeten voldoen. Aan de hand van de variabelen en normen uit de theorie is in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) een beoordelingskader opgesteld voor het functioneren van markttoezicht. Dit kader biedt de criteria of normen waarop het functioneren van markttoezicht kan worden beoordeeld, waarmee deelvraag 1 is beantwoord.

Deelvraag 2: Hoe verhouden deze criteria zich tot het TOM-kader van de Algemene Rekenkamer?

In het methodologisch kader (hoofdstuk 3) zijn aan de hand van de criteria of normen uit het beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht indicatoren opgesteld voor de vijf variabelen die van belang blijken te zijn voor de beoordeling van markttoezicht. Een aantal van deze indicatoren komen voor in het TOM-kader en ook de concrete normen die bij die indicatoren worden gesteld vertonen overeenkomsten met de criteria uit het opgestelde beoordelingskader. Er zijn echter ook een aantal verschillen tussen het beoordelingskader uit het theoretisch kader en het TOM-kader. Het TOM-kader lijkt vooral gericht op de beoordeling van de uitvoering van markttoezicht en niet op de beoordeling van de wettelijke kaders waar het markttoezicht in is verankerd. De indicatoren die zijn opgesteld voor de onafhankelijkheid van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid, die zich richten op deze wettelijke kaders, ontbreken dan ook grotendeels in het TOM-kader. Anderzijds biedt het TOM-kader ook aanvullingen op het beoordelingskader uit het theoretisch kader. Dit betreft de indicatoren toezichtbeleid, consistentie van toezicht, verhouding

tussen verschillende toezichttaken en samenwerking met toezichthouders. Deze indicatoren kunnen alle vier ondergebracht worden bij één van de vijf theoretische variabelen.

Deelvraag 3: Wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de opzet van beoordeling?

Ook uit de analyse van de opzet van beoordeling in praktijkonderzoeken blijkt dat de wettelijke kaders waarin het markttoezicht is verankerd over het algemeen niet in de beoordeling worden opgenomen. Daarnaast wordt ook niet beoordeeld hoe de politieke verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. De beoordeling beperkt zich daarmee dus tot de uitvoering van het markttoezicht door de markttoezichthouder. Daarnaast blijkt dat gestelde normen nauwelijks worden geoperationaliseerd in de praktijkonderzoeken, waardoor niet duidelijk is op welke wijze is vastgesteld of aan een bepaalde norm wordt voldaan. Een klein aantal normen wordt wel in één of meerdere praktijkonderzoeken geoperationaliseerd en wellicht dat de Algemene Rekenkamer hiervan kan leren. Net als het TOM-kader bieden de praktijkonderzoeken naar markttoezicht een aantal aanvullende indicatoren op het beoordelingskader uit het theoretisch kader. Opvallend is dat de aanvullende indicatoren uit het TOM-kader ook alle vier in de praktijkonderzoeken blijken voor te komen. Daarnaast bieden de praktijkonderzoeken een aantal aanvullende indicatoren voor de inhoudelijke legitimiteit en de procedurele legitimiteit. Ten aanzien van de inhoudelijke legitimiteit bleek uit de theorie dat het erg lastig is om de effecten van markttoezicht vast te stellen en dat in plaats daarvan op een aantal inputfactoren kan worden beoordeeld, zoals de expertise van de markttoezichthouder. De praktijkonderzoeken bieden aanvullende indicatoren die als procesfactoren kunnen worden bestempeld. Dit zijn aspecten van het markttoezicht die belangrijk zijn om de juiste effecten te bereiken, namelijk het gebruik van risicoanalyse, samenwerking met toezichthouders, de doorlooptijd van onderzoeken, de follow-up van onderzoeken en de kosten van toezicht. Omdat het meten van de effecten van markttoezicht volgens de theorie erg lastig is, bieden deze aanvullende indicatoren wellicht een alternatief om de inhoudelijke legitimiteit van markttoezicht vast te stellen. Ten aanzien van de procedurele legitimiteit blijkt uit de praktijkonderzoeken dat de opgestelde indicatoren over de transparantie van het besluitvormingsproces en de evaluatie van de prestaties te smal zijn. Transparantie wordt in de praktijkonderzoeken niet alleen ten aanzien van het besluitvormingsproces, maar in het algemeen als belangrijk ervaren. Evaluatie dient volgens de praktijkonderzoeken niet beperkt te blijven tot de prestaties van de markttoezichthouder. Ook de werkwijze van de markttoezichthouder dient te worden geëvalueerd.

Deelvraag 4: Wat blijkt uit praktijkonderzoeken naar markttoezicht ten aanzien van de resultaten van beoordeling?

Uit de praktijkonderzoeken naar markttoezicht blijkt ten aanzien van de resultaten van beoordeling per indicator dat vier indicatoren vaak positief worden beoordeeld, namelijk de mogelijkheden tot participatie, de effecten van markttoezicht, de flexibiliteit van de markttoezichthouder en de samenwerking met andere toezichthouders. Daarnaast worden de indicatoren transparantie, risicoanalyse, doorlooptijden, toezichtkosten, en de aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties weliswaar vaak, maar erg wisselend beoordeeld. Drie indicatoren worden opvallend slecht beoordeeld. Dit betreft de follow-up van onderzoeken, de duidelijkheid van de doelen en met name de expertise van de markttoezichthouder. Over de resultaten van beoordeling per type markttoezicht kunnen geen uitspraken worden gedaan. De vergelijking is gebaseerd op te weinig en slecht vergelijkbare praktijkonderzoeken. De vergelijking heeft daarmee een erg zwakke onderbouwing. Daarnaast blijkt bovendien dat de vergelijking van de resultaten van beoordeling per type markttoezicht geen opvallende verschillen tussen deze typen aan het licht brengt.

Beantwoording centrale vraag

Uit de beantwoording van de deelvragen kan worden opgemaakt wat de Algemene Rekenkamer voor haar onderzoek naar markttoezicht kan leren van de opzet en resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Ten aanzien van de opzet van beoordeling kan de Algemene

Rekenkamer zowel leren van de theorie als van de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Op basis van de theorie en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht is een kader opgesteld met indicatoren voor het functioneren van markttoezicht (bijlage 2). Een aantal van deze indicatoren komt niet voor in het TOM-kader. De indicatoren die betrekking hebben op de wettelijke kaders waarin markttoezicht is verankerd krijgen bijvoorbeeld weinig aandacht in het TOM-kader, terwijl dit volgens de theorie wel erg belangrijk is. Ook de praktijkonderzoeken bieden een aantal indicatoren die niet in het TOM-kader voorkomen. Met name de procesfactoren voor het meten van de inhoudelijke legitimiteit zijn wellicht ook voor de Algemene Rekenkamer erg nuttig, aangezien de effecten van markttoezicht lastig zijn vast te stellen.

Naast de indicatoren waarop markttoezicht kan worden beoordeeld, kan de Algemene Rekenkamer ook leren van de normen die in het theoretisch kader en de praktijkonderzoeken zijn opgesteld. Wellicht dat een aantal van deze normen door de Algemene Rekenkamer gehanteerd kunnen worden bij volgend onderzoek naar markttoezicht. De normen worden in de praktijkonderzoeken nauwelijks geoperationaliseerd, waardoor de Algemene Rekenkamer niet direct lessen kan trekken uit de wijze waarop in de praktijkonderzoeken wordt bepaald of aan een norm wordt voldaan. Uitzondering hierop zijn de operationalisatie van de effecten van markttoezicht en de operationalisatie van de expertise van de markttoezichthouder, zoals besproken in paragraaf 4.2. Deze operationalisaties zijn wellicht ook bruikbaar voor de Algemene Rekenkamer.

Aan de hand van de praktijkonderzoeken kunnen geen uitspraken worden gedaan over de resultaten van beoordeling per type markttoezicht. De Algemene Rekenkamer kan wel leren van de resultaten van beoordeling per indicator in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Uit het onderzoek blijkt dat een aantal indicatoren opvallend slecht worden beoordeeld. Dit betreft de follow-up van onderzoeken, de duidelijkheid van de doelen en de expertise van de markttoezichthouder. Met name deze laatste indicator wordt in veel praktijkonderzoeken negatief beoordeeld. De negatieve beoordelingen op deze indicatoren kan een indicatie zijn dat deze ook bij markttoezicht in Nederland onvoldoende functioneren.

5.2 Reflectie

Dit onderzoek levert zowel een bijdrage aan de theorie als aan de praktijk. De belangrijkste bijdrage aan de theorie is de ontwikkeling van een kader met indicatoren voor het functioneren van markttoezicht (bijlage 2). In de theorie is veel geschreven over het functioneren van markttoezicht. Verschillende auteurs noemen normen waar markttoezicht aan zou moeten voldoen. Deze kunnen worden ondergebracht in vijf theoretische variabelen. In dit onderzoek is een synthese gemaakt van de normen uit de theorie, wat overzichtelijk is weergegeven in een beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht (paragraaf 2.10). Dit beoordelingskader is vertaald naar indicatoren, die zijn toegepast bij de analyse van het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Deze analyse leverde een aantal aanvullende indicatoren op. Het kader met indicatoren voor het functioneren van markttoezicht waar dit onderzoek in resulteert, is daarmee gebaseerd op zowel de theorie, het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. De bijdrage aan de theorie over het functioneren van markttoezicht bestaat naast een synthese van de beschikbare kennis over het functioneren van markttoezicht dus uit het opstellen van aanvullende indicatoren. Voor de praktijk, en in het bijzonder voor de Algemene Rekenkamer, levert dit onderzoek een aantal interessante conclusies op ten aanzien van de opzet en resultaten van beoordeling. Deze zijn bij de beantwoording van de centrale vraag besproken. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek kunnen aanbevelingen aan de wetenschap en aan de praktijk worden gedaan. Eerst zal echter kritisch op het onderzoek worden gereflecteerd. Dit is nodig om de waarde van het onderzoek in te kunnen schatten.

Theoretische variabelen en indicatoren

Dit onderzoek leunt op de theorie over markttoezicht. Bij het analyseren van het TOM-kader en de praktijkonderzoeken is gebruik gemaakt van variabelen en indicatoren die zijn gebaseerd op de theorie. In de theorie is echter geen kant en klaar beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht beschikbaar. In dit onderzoek is daarom op basis van de theorie een beoordelingskader opgesteld. De theorie over markttoezicht is sterk gericht op de onafhankelijkheid van markttoezichthouders en dit speelt dan ook een belangrijke rol in het beoordelingskader. Het uitgangspunt in de theorie is dat het van belang is dat markttoezichthouders onafhankelijk zijn. Of onafhankelijke markttoezichthouders in de praktijk ook daadwerkelijk beter functioneren is echter niet bekend. Zoals blijkt uit het theoretisch kader zijn alle vijf de variabelen in dit onderzoek gerelateerd aan deze onafhankelijkheid. Inhoudelijke en procedurele legitimiteit worden bijvoorbeeld belangrijk geacht als compensatie voor het democratisch tekort dat ontstaat door de onafhankelijkheid van markttoezichthouders. Het opgestelde beoordelingskader is dan ook alleen toepasbaar als het belang van onafhankelijkheid als uitgangspunt wordt gehanteerd. Dit heeft ook gevolgen voor de geldigheid van enkele analyses en resultaten van dit onderzoek. Als het uitgangspunt wordt gehanteerd dat het niet uitmaakt of een markttoezichthouder onafhankelijk van de politiek functioneert, dan is het bijvoorbeeld geen probleem dat in het TOM-kader nauwelijks aandacht wordt besteed aan de indicatoren die voor de onafhankelijkheid van de politiek zijn opgesteld.

In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) is besproken dat in de theorie een onderscheid wordt gemaakt tussen de formele en informele onafhankelijkheid. Om onafhankelijk te kunnen functioneren dient een markttoezichthouder zowel formeel als informeel onafhankelijk te zijn. In het beoordelingskader dat in dit onderzoek is opgesteld, is echter voornamelijk aandacht voor de formele onafhankelijkheid. De indicatoren die zijn opgesteld bij de onafhankelijkheid van de politiek zijn allen gericht op de onafhankelijke positie van markttoezicht, zoals dat in wetgeving wordt vastgelegd. Het is echter ook van groot belang dat deze formele onafhankelijkheid wordt vertaald in informele onafhankelijkheid. De wettelijke kaders dienen dus te worden nageleefd. In een recent verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid wordt bijvoorbeeld kritiek geleverd op deze informele onafhankelijkheid en onpartijdigheid van toezichthouders in Nederland (WRR, 2013). Zo wordt in dit rapport gesteld dat:

“Hoewel de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rijkstoezichthouders met de mond en op papier worden beleden, is de realiteit vaak anders. Er zijn diverse voorbeelden uit de afgelopen jaren te noemen waarbij toezichthouders politieke druk op hun eigenstandige oordeelsvorming hebben ervaren of waarbij – minder zichtbaar – hun unieke kennis niet op waarde is geschat en benut in de beleidsontwikkeling.” (WRR, 2013, p. 106).

De indicatoren die in dit onderzoek zijn opgesteld ten aanzien van de onafhankelijkheid van de politiek zijn dan ook niet allesomvattend. Ook de naleving van de formele onafhankelijkheid zou bij de beoordeling van het functioneren van markttoezicht aandacht moeten krijgen.

Daarnaast is de theorie, en daarmee het opgestelde beoordelingskader, wellicht te eenzijdig met de nadruk op onafhankelijkheid. Wellicht dat er variabelen en indicatoren te bedenken zijn die ook op het functioneren van markttoezicht van toepassing zijn, maar niet zijn gerelateerd aan de onafhankelijkheid van markttoezicht. Aan de hand van de praktijkonderzoeken naar markttoezicht zijn bijvoorbeeld aanvullende indicatoren voor de inhoudelijke legitimiteit opgesteld. Deze zijn niet te relateren aan de onafhankelijkheid van de markttoezichthouder, zoals indicatoren over de expertise, de flexibiliteit, geloofwaardigheid en stabiliteit van de markttoezichthouder wel zijn. Uit het feit dat er in het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht normen worden gehanteerd die niet aansluiten bij de opgestelde indicatoren, blijkt dat het beoordelingskader dat op basis van de theorie is opgesteld, niet volledig is.

Onderzoeksopzet

De variabelen en indicatoren uit de theorie zijn toegepast bij de analyse van het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht. Dat is gedaan door middel van een bureaustudie. Er is alleen gebruik gemaakt van bestaand materiaal. Bovendien is dit bestaande materiaal, de rapporten waarin het TOM-kader en de praktijkonderzoeken in staan beschreven, geanalyseerd door slechts één onderzoeker. Van triangulatie, het gebruik van meerdere manieren om informatie te verzamelen of te verwerken (Van Thiel, 2010), is ten aanzien van de onderzoekers en de methoden dan ook geen sprake. Het onderzoek is dus slechts gebaseerd op de interpretatie van één persoon. Omdat alleen bestaand materiaal is gebruikt, is het opgestelde beoordelingskader bijvoorbeeld niet voorgelegd aan mensen uit de praktijk. Uit de theorie blijkt dat de variabelen en normen uit dit beoordelingskader van belang zijn voor het functioneren van markttoezicht, maar wellicht denken mensen uit de praktijk hier anders over. Bij de analyse van het TOM-kader en de praktijkonderzoeken was het daarnaast nodig de rapporten te interpreteren. Het gevaar bestaat dat bepaalde tekstfragmenten verkeerd zijn geïnterpreteerd en dat dit de resultaten heeft beïnvloed. Omdat alleen gebruik is gemaakt van inhoudsanalyse, is het niet mogelijk geweest om de interpretatie van tekstfragmenten te verifiëren aan de hand van andere onderzoeksmethoden, zoals bijvoorbeeld interviews. Doordat de analyse is uitgevoerd door slechts één onderzoeker is de kans op een verkeerde interpretatie groter, omdat de interpretatie van een onderzoeker daardoor niet met die van andere onderzoekers vergeleken kan worden. De afweging om voor de gebruikte onderzoeksopzet te kiezen heeft te maken met een beperkte beschikbaarheid van middelen. De onderzoeksresultaten hadden sterker kunnen zijn als deze waren gebaseerd op triangulatie van onderzoekers en onderzoeksmethoden

Indicatoren

Mede omdat alleen van inhoudsanalyse gebruik is gemaakt, kan op basis van dit onderzoek geen definitief kader met indicatoren voor het functioneren van markttoezicht worden opgesteld. In het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht worden normen gehanteerd die niet aansluiten bij het opgestelde beoordelingskader. Daarvoor zijn aanvullende indicatoren opgesteld. Van deze aanvullende indicatoren is vaak niet duidelijk waarom deze in de praktijkonderzoeken naar markttoezicht voorkomen. In de praktijkonderzoeken wordt meestal niet beargumenteerd waarom bepaalde normen worden gehanteerd. Omdat de aanvullende indicatoren niet in de theorie zijn beschreven en in dit onderzoek alleen gebruik is gemaakt van inhoudsanalyse, is het niet mogelijk geweest te achterhalen wat het belang van de aanvullende indicatoren is. Dat de aanvullende indicatoren voorkomen in de praktijkonderzoeken is echter wel een indicatie dat deze van belang zijn. De aanvullende indicatoren zijn opgenomen in het kader met indicatoren voor het functioneren van markttoezicht (bijlage 2), maar missen dus een wetenschappelijke onderbouwing. De indicatoren uit het kader zijn waarschijnlijk belangrijk voor het functioneren van markttoezicht, aangezien het belang van de indicatoren wordt benadrukt door ofwel de theorie, ofwel de praktijk. De waarde van het kader is echter niet bewezen en dient daarom te worden gezien als een voorlopig kader.

Vergelijkbaarheid van landen en sectoren

Het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht zijn geanalyseerd op basis van theoretische variabelen en indicatoren. Er is van uitgegaan dat de theoretische variabelen en indicatoren op elk markttoezicht en op elk van de geselecteerde landen van toepassing zijn. Ook is er impliciet van uitgegaan dat de indicatoren en variabelen altijd gebruikt zouden moeten worden bij de beoordeling van het functioneren van markttoezicht. In de praktijk blijkt dit echter niet te gebeuren. Veel indicatoren komen slechts in een klein aantal of geen van de praktijkonderzoeken voor. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen de praktijkonderzoeken, wat betreft de indicatoren die voorkomen. In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan de redenen waarom de theoretische indicatoren al dan in een onderzoek worden gebruikt bij de beoordeling van markttoezicht. Dit zou echter wel erg interessant zijn. De vraag kan immers worden gesteld of verschillende landen en sectoren wel volkomen vergelijkbaar zijn. Dit is een belangrijke vraag om te beantwoorden omdat dit consequenties heeft voor de mogelijkheid om op basis van

praktijkonderzoeken naar markttoezicht in andere landen lessen te trekken voor de Algemene Rekenkamer, zowel ten aanzien van de opzet als de resultaten van beoordeling.

Als gesproken wordt over verschillen tussen landen en sectoren dan heeft dit te maken met de context. De context kan op twee manieren van belang zijn. Ten eerste is de context van het markttoezicht van belang. Markttoezicht kan verschillend zijn in landen en sectoren vanwege de context waarin deze zich bevindt. Uit de theorie is bijvoorbeeld bekend dat de onafhankelijkheid van markttoezichthouders sterk verschilt tussen landen en sectoren (Gilardi, 2008). Dit kan een verklaring zijn waarom indicatoren in bepaalde praktijkonderzoeken voorkomen en in andere niet. Deze context kan ook invloed hebben op de concrete normen die in praktijkonderzoeken bij indicatoren worden gehanteerd. Of de normen uit de theorie en de praktijkonderzoeken direct toepasbaar zijn in de Nederlandse context is dus niet zeker. Vandaar dat in dit onderzoek geen conclusies zijn getrokken ten aanzien van de normen die de Algemene Rekenkamer bij de indicatoren zou moeten hanteren. Ook bij de toepasbaarheid van de resultaten van beoordeling in praktijkonderzoeken voor Nederland speelt context een belangrijke rol. Vastgesteld is bijvoorbeeld dat de expertise van de markttoezichthouder in veel praktijkonderzoeken negatief wordt beoordeeld. De mate waarin een markttoezichthouder in staat is om experts aan te trekken en te behouden kan echter afhankelijk zijn van contextuele factoren als de afstand tot de onder toezicht staande sector en de stand van de arbeidsmarkt.

Daarnaast is de ook de context van de organisatie die het functioneren van het markttoezicht beoordeelt van belang. De meeste van de gevonden praktijkonderzoeken zijn uitgevoerd door rekenkamers. Zijn rekenkamers in de verschillende landen echter volkomen vergelijkbaar? Het kan zijn dat de taakstelling en bevoegdheden van rekenkamers verschillen per land. Van oudsher zijn rekenkamers gericht op de doelmatigheid van overheidsbestedingen. Het ter discussie stellen van wettelijke kaders past daar bijvoorbeeld niet binnen. In Nederland zijn de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer inmiddels breder en wordt niet enkel meer op doelmatigheid getoetst. Wat de taken en bevoegdheden van rekenkamers in andere landen zijn, is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Verschillen hiertussen zouden echter van belang kunnen zijn. Wellicht dat de rekenkamer in bepaalde landen vanwege een smalle taakstelling niet bevoegd is het functioneren van markttoezicht te beoordelen of dit slechts in beperkte mate kan doen.

Aantal praktijkonderzoeken

Ten aanzien van de resultaten van beoordeling heeft het kleine aantal praktijkonderzoeken dat is geanalyseerd grote invloed op de reikwijdte van de conclusies. Het is vanwege het kleine aantal praktijkonderzoeken niet mogelijk geweest uitspraken te doen over de resultaten per type markttoezicht. Voor de uitspraken die zijn gedaan over de resultaten per indicator heeft het kleine aantal praktijkonderzoeken echter ook gevolgen. Ondanks dat er verschillen zijn gevonden in de resultaten van beoordeling per indicator, is niet bekend of deze verschillen ook statistisch significant zijn. Het aantal praktijkonderzoeken is namelijk onvoldoende voor het uitvoeren van statistische analyses. De opvallend negatieve beoordeling van een aantal indicatoren is dan ook alleen een indicatie dat markttoezicht vaak niet goed functioneert op die indicatoren en dat problemen ook in Nederland verwacht kunnen worden. Dat de expertise van de markttoezichthouder in een groot gedeelte van de praktijkonderzoeken negatief wordt beoordeeld, is dan ook geen garantie dat dit ook problematisch is bij markttoezichthouders in Nederland. Wel biedt het voor de Algemene Rekenkamer een indicatie dat daar problemen kunnen worden verwacht en is het wellicht een aanleiding om hier bij volgend onderzoek naar markttoezicht (extra) aandacht aan te besteden.

Het is opvallend dat in de geselecteerde landen zo weinig praktijkonderzoeken naar het functioneren van markttoezicht zijn gevonden. Toezicht krijgt de laatste jaren veel aandacht, zowel in de wetenschap als in de praktijk. Toch blijken rekenkamers in de geselecteerde landen beperkte aandacht aan het functioneren van markttoezicht te besteden. Wat de reden is dat door

rekenkamers in de verschillende landen slechts een beperkt aantal praktijkonderzoeken is uitgevoerd, is onbekend. De verklaring hiervoor zou te vinden kunnen zijn in de taakstelling en bevoegdheden van rekenkamers. Wellicht heeft niet elke rekenkamer de bevoegdheid om het functioneren van markttoezicht integraal te onderzoeken. Een andere reden zou kunnen zijn dat rekenkamers beperkte middelen hebben, waardoor het onderzoeken van het functioneren van markttoezicht wellicht geen prioriteit heeft.

5.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de beantwoording van de centrale vraag en de reflectie op het onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd. Ten eerste kunnen een aantal praktische aanbevelingen worden gedaan. Een aantal van deze aanbevelingen zijn specifiek gericht aan de Algemene Rekenkamer, andere gelden voor praktijkonderzoek naar markttoezicht in het algemeen. Daarnaast kunnen een aantal wetenschappelijke aanbevelingen worden gedaan. Deze geven aan waar vervolgonderzoek zich op zou kunnen richten.

Aanbevelingen aan de praktijk:

- 1) In de wetenschap is de afgelopen decennia veel aandacht besteed aan toezicht en het ontstaan van de 'regulatory state'. Ook is er veel maatschappelijke aandacht voor toezicht. Markttoezicht heeft een belangrijke maatschappelijke functie en het is daarom van groot belang dat dit goed functioneert. Uit de onderzochte praktijkonderzoeken blijkt dat het echter niet vanzelfsprekend is dat markttoezicht goed functioneert. Het aantal praktijkonderzoeken dat in de geselecteerde landen is uitgevoerd, is echter laag en aanbevolen wordt daarom dat rekenkamers in deze landen aandacht voor het functioneren van markttoezicht behouden of vergroten.
- 2) In de praktijkonderzoeken naar markttoezicht wordt nauwelijks aandacht besteed aan het wettelijke kader waarin het markttoezicht is verankerd en aan de uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid. De beoordeling blijft daarmee beperkt tot de uitvoering van markttoezicht door de markttoezichthouder. Voor een volledige beoordeling van het functioneren van markttoezicht is echter nodig om ook het wettelijke kader en de uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid te beoordelen. Daarom wordt aanbevolen bij praktijkonderzoek naar het functioneren van markttoezicht niet enkel de uitvoering van markttoezicht door de markttoezichthouder te beoordelen, maar ook het wettelijke kader waarin markttoezicht is verankerd en de uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid. Het gaat daarbij dus met name om de indicatoren voor de onafhankelijkheid van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid. In het TOM-kader worden wel normen gehanteerd ten aanzien van de uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid, maar aan het wettelijke kader van markttoezicht wordt ook in het TOM-kader weinig aandacht besteed. Het wettelijke kader waarin markttoezicht is vormgegeven en de naleving hiervan zijn echter van groot belang voor het functioneren van markttoezicht en gezien het recent verschenen rapport van de WRR (2013) ook erg actueel. Het beoordelen van wettelijke kaders is echter ver verwijderd van doelmatigheidsonderzoek en wettelijke kaders zijn bovendien onderwerp van politieke discussie. De Algemene Rekenkamer kan ervoor kiezen zich niet op dit gebied te begeven. Voor een volledige beoordeling van markttoezicht is dit echter wel nodig en de Algemene Rekenkamer wordt dan ook aanbevolen om bij onderzoek naar het functioneren van markttoezicht meer aandacht te besteden aan de beoordeling van het wettelijke kader waarin markttoezicht is verankerd. Mocht de Algemene Rekenkamer hier niet voor kiezen dan wordt aangeraden dit in het onderzoeksrapport te verantwoorden zodat voor de lezer duidelijk is dat enkel de uitvoering van markttoezicht wordt beoordeeld.
- 3) Aan de hand van de theorie, het TOM-kader en de praktijkonderzoeken naar markttoezicht is in dit onderzoek een kader met indicatoren opgesteld voor het functioneren van markttoezicht. Een aantal van deze indicatoren komt niet voor in het TOM-kader. Dat geldt bijvoorbeeld voor de indicatoren die zijn opgesteld voor de onafhankelijkheid van de markttoezichthouder. Ook de

aanvullende indicatoren voor de inhoudelijke legitimiteit komen niet voor in het TOM-kader. Ondanks dat van de aanvullende indicatoren niet wetenschappelijk is onderbouwd dat ze van belang zijn voor het functioneren van markttoezicht, kan het kader met indicatoren voorlopig als geldig worden bestempeld. Aanbevolen wordt dan ook om bij een integraal onderzoek naar het functioneren van markttoezicht aandacht te besteden aan deze indicatoren.

- 4) In dit onderzoek is aandacht besteed aan de normen waaraan markttoezicht volgens de theorie idealiter zou moeten voldoen en aan de normen waar markttoezicht volgens de praktijkonderzoeken aan zou moeten voldoen. In de reflectie is besproken dat op basis van dit onderzoek niet kan worden bepaald of deze normen ook door de Algemene Rekenkamer gehanteerd zouden moeten worden. De context is bepalend voor de concrete norm die ten aanzien van een indicator gehanteerd dient te worden en daaraan is in dit onderzoek geen aandacht besteed. De normen uit de theorie en de praktijkonderzoeken zijn daarom alleen in potentie nuttig voor onderzoek naar markttoezicht in Nederland. De Algemene Rekenkamer wordt daarom aanbevolen bij volgend onderzoek naar het functioneren van markttoezicht te overwegen om de normen uit de theorie en de praktijkonderzoeken over te nemen.
- 5) Normen worden in de onderzoeksrapporten van praktijkonderzoeken naar markttoezicht nauwelijks geoperationaliseerd. De enige normen die in één of meerdere praktijkonderzoeken worden geoperationaliseerd hebben betrekking op de effecten van markttoezicht en de expertise van de markttoezichthouder. Met name de operationalisatie van de effecten van markttoezicht kan nuttig zijn voor de Algemene Rekenkamer. Zowel in de theorie als in het TOM-kader wordt namelijk aangegeven dat de effecten van markttoezicht erg lastig te meten zijn. Aanbevolen wordt dan ook aan de Algemene Rekenkamer om te overwegen de operationalisaties ten aanzien van de effecten van markttoezicht en de expertise van de markttoezichthouder over te nemen bij een volgend onderzoek naar het functioneren van markttoezicht. Meer in het algemeen wordt aanbevolen om bij de rapportage van praktijkonderzoeken meer aandacht te besteden aan de operationalisatie van normen. Dit vergroot de transparantie van de beoordeling en biedt anderen bovendien de mogelijkheid van praktijkonderzoek te leren.
- 6) Het is in dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over de resultaten van beoordeling per type markttoezicht. Hierover worden dan ook geen aanbevelingen voor de praktijk gedaan. Ten aanzien van de resultaten van beoordeling per indicator blijkt dat de follow-up van onderzoeken, de duidelijkheid van de doelen, en de expertise van de markttoezichthouder opvallend vaak negatief worden beoordeeld. Ondanks dat dit geen bewijs is dat markttoezicht in Nederland slecht functioneert op deze indicatoren, wordt de Algemene Rekenkamer aanbevolen om bij volgend onderzoek naar het functioneren van markttoezicht (extra) aandacht te besteden aan de follow-up van onderzoeken, de duidelijkheid van de doelen, en de expertise van de markttoezichthouder. Zo zou de Algemene Rekenkamer kunnen overwegen om een onderzoek te doen naar het functioneren van één of meerdere markttoezichthouders op één van deze indicatoren van markttoezicht, zoals de expertise van de markttoezichthouder.

Aanbevelingen aan de wetenschap:

- 1) In de theorie wordt er van uitgegaan dat onafhankelijkheid de prestaties van een markttoezichthouder verbetert, maar dit is niet empirisch bewezen. Daarom is empirisch onderzoek gewenst naar de relatie tussen de onafhankelijkheid en de effecten van markttoezicht. Dit is echter enigszins problematisch aangezien de effecten van markttoezicht moeilijk zijn te meten. Wellicht dat de operationalisatie van de effecten van markttoezicht, zoals opgesteld in een praktijkonderzoek van de Engelse rekenkamer, als meetinstrument gebruikt zou kunnen worden. Belangrijk is dat het onderzoek naar de relatie tussen onafhankelijkheid en de effecten van markttoezicht is gebaseerd op een groot aantal casussen zodat mogelijke overige verschillen tussen markttoezichthouders, zoals de context van een land of sector, beperkte invloed hebben op de resultaten.
- 2) In de reflectie is besproken dat er wellicht verschillen in markttoezicht bestaan tussen landen en sectoren. Deze verschillen zouden worden veroorzaakt door de context van het markttoezicht.

Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe groot de verschillen zijn tussen markttoezicht in verschillende landen en sectoren en of deze verklaard kunnen worden vanuit de contextfactoren van deze landen en sectoren. Hiervoor dient vergelijkend onderzoek te worden uitgevoerd voor markttoezicht in verschillende landen en/ of sectoren.

- 3) Het is in dit onderzoek niet gelukt om uitspraken te doen over de resultaten van beoordeling per type markttoezicht. Vervolgonderzoek is gewenst om te onderzoeken of er verschillen bestaan in het functioneren van markttoezicht per type markttoezicht. Daarbij zal echter een andere onderzoeksopzet gehanteerd moeten worden dan in dit onderzoek. Op basis van het kleine aantal praktijkonderzoeken naar markttoezicht is het immers niet mogelijk om uitspraken te doen. Bovendien zijn praktijkonderzoeken naar markttoezicht slecht vergelijkbaar. Een kostbaar alternatief is om het functioneren van markttoezicht voor een groter aantal casussen te bepalen aan de hand van één beoordelingskader. Dit is echter erg omvangrijk en kan waarschijnlijk alleen verwezenlijkt worden als onderzoekers uit verschillende landen samenwerken en elk in het eigen land een aantal typen markttoezicht beoordelen.
- 4) In de theorie is geen kant en klaar beoordelingskader voor het functioneren van markttoezicht beschikbaar. Dit is zowel voor wetenschappelijk onderzoek als voor praktijkonderzoek naar het functioneren van markttoezicht wel gewenst. In dit onderzoek is een voorlopig kader met indicatoren voor het functioneren van markttoezicht opgesteld. Een aantal van deze indicatoren is echter nog niet wetenschappelijk onderbouwd. Aanbevolen wordt daarom om onderzoek te doen naar het belang van deze indicatoren voor het functioneren van markttoezicht.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2004). Zicht op de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel. Tweede Kamer 2003-2004, 29 635, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. (2005). *Toezicht op markten*. Tweede Kamer 2004-2005, 29 960, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. (2007). *Toezicht op mededinging door de NMa*. Tweede Kamer 2006-2007, 31 055, nrs. 1-2. Den Haag; Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. (2011). *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken*. Tweede Kamer 2011-2012, 32 255, nr. 11. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bailey, M.T. (1992). Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 52 (1), 47-54.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. New York: Oxford University Press.
- Barkow, R.E. (2010). *Insulating agencies: avoiding capture through institutional design*. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers: Paper 240.
- Barros, P.P., & Hoernig, S.H. (2004). *Sectoral regulators and the competition authority: which relationship is best?*. CEPR Discussion Paper: 4541
- Braithwaite, J. (1999). Accountability and governance under the new regulatory state, *Australian Journal of Public Administration*, 58 (1), 90-97.
- Braithwaite, J. (2000). The new regulatory state and the transformation of criminology, *British Journal of Criminology*, 40 (2), 222-238.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2005). *Regulatory reforms and agencification*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies
- Damme, E.E.C. van, & Eijlander, Ph. (2000). Toezicht op marktwerking: algemeen of specifiek?. In: H.J. de Ru & J.A.F. Peters (Eds.), *Toezicht en regulering van nieuwe markten: opstellen over de juridische aspecten van regulering* (pp. 53-66). Den Haag: Sdu.
- Di Giorgio, G., Di Noia, C., & Piatti, L. (2003). Financial market regulation and supervision: how many peaks for the euro area, *Brooklyn Journal of International Law*, 28 (2), 463-493.
- Don, H., Kemp, R. & Sinderen, J. van. (2008). Measuring the economic effects of competition law enforcement, *De Economist*, 156 (4), 341-348.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Erp, J.G. van. (2008). Lessen voor toezicht in de 21^e eeuw; actuele inzichten van Braithwaite en Sparrow, *Justitiële verkenningen*, 34 (8), 9-21.
- Ester, H., Montfort, C.J. van, & Neelissen, P. (2009). Verslaggeving en verantwoording bij ZBO's en RWT's. In: T.A. Thiel, F.D.J. Schaik, M. Dees, & G.T. Budding (e ds.), *Externe verslaggeving van publieke organisaties* (pp. 123-148). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis, *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 873-893.
- Gilardi, F. (2005). Evaluating independent regulators, in: OECD, *Designing independent and accountable regulatory authorities* (pp.101-125).
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gilardi, F. & Maggetti, M. (2011). The independence of regulatory authorities. In: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the politics of regulation* (pp. 201-214). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Hanretty, C. & Koop, C. (2009). *Comparing regulatory agencies. Report on the results of a worldwide survey*. European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies: Working Paper 2009/63.
- Hanretty, C. & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies, *Journal of European Public Policy*, 19 (2), 198-216.
- Hüchelrath, K., & Leheyda, N. (2010). A methodology for the evaluation of competition policy. ZEW: Centre of European Economic Research Discussion Paper No. 10-081.
- Johannsen, K.S., Pedersen, L.H., & Sørensen, E.M. (2004). *Independent regulatory authorities – a comparative study of European energy regulators*. AKF Forlaget.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). The politics of regulation in the age of governance. In: J. Jordana & D. Levi-Faur (eds.), *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance* (pp. 1-28). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Koop, C. (2011). Explaining the accountability of independent agencies: the importance of political salience, *Journal of Public Policy*, 31 (2), 209-234.
- Larsen, A., Pedersen, L.H., Sørensen, E.M., & Olsen, O.J. (2006). Independent regulatory authorities in European electricity markets, *Elsevier Energy Policy*, 34 (17), 2858-2870.
- Magetti, M. (2010). Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: a critical review, *Living Reviews in Democracy*, 2, 1-9.
- Majone, G. (1996). Regulatory legitimacy. In: G. Majone (Ed.), *Regulating Europe* (pp. 284-301) Londen: Routledge.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance, *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems, *West European Politics*, 22, 1, 1-24.
- Makkai, T., & Braithwaite, J. (1992). In and out of the revolving door: making sense of regulatory capture, *Journal of Public Policy*, 12 (1), 61-78.
- Mierlo, J.G.A. van. (2001). *Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse*. Maastricht: METEOR.
- Montfort, C.J. van. (2009). Verantwoording aan departementen. In: T. Schillemans & M. Bovens (eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 81-100). Den Haag: Lemma.
- Osborne, D.E., & Gaebler, T.A. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Plug, P., Twist, M. van, & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. New York: Oxford University Press Inc.
- Quintyn, M. (2009). Independent agencies: more than a cheap copy of independent central banks?, *Constitutional Political Economy*, 20 (3), 267-295.
- Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing. In: W. Bakker en K. Yesilkagit (eds.), *Publieke verantwoording: regimes van inzicht bij en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 71-97). Amsterdam: Boom.
- Sinderen, J. van., & Kemp, R. (2008). The economic effect of competition law enforcement: the case of the Netherlands, *De Economist*, 156 (4), 365-385.
- Smith, W. (1997). Utility regulators – the independence debate, *Public Policy for the Private Sector*, Note No. 127. Gevonden op 22 mei 2013, via <http://rru.worldbank.org/documents/PublicPolicyJournal/127smith.pdf>.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stern, J. (1997). What makes an independent regulator independent?, *Business Strategy Review*, 8 (2), 67-74.

- Thatcher, M. (2002). Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation, *West European Politics*, 25 (1), 125-147.
- Thatcher, M., & Stone Sweet, A. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions, *West European Politics*, 25 (1), 1-22.
- Thiel, S. van. (2002). *Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. Erasmus University Rotterdam. Gevonden op 6 juni 2013, via <http://repub.eur.nl/res/pub/851/BSK073.pdf>.
- Thiel, S. van. (2004). Quangos in Dutch government. In: C. Pollitt & C. Talbot (eds.), *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quasi-autonomous bodies and contractualisation* (pp.167-183). Londen: Routledge.
- Thiel, S. van. (2009). Bestuurskundig onderzoek: *een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Trillas, F. (2010). Independent regulators: theory, evidence and reform proposals. IESE Business School, University of Navarra: Working Paper 860.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*. Basingstoke: Palgrave.
- Wilkeshuis, K. (2010). *Publieke belangen en nutssectoren: op weg naar een juridisch afwegingskader*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Centre for Law and Governance.
- Wilks, S., & Bertle, I. (2002). The unanticipated consequences of creating independent competition agencies, *West European Politics*, 25 (1), 148-172.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving, WRR-rapport 87*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, WRR-rapport 89*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Praktijkonderzoeken

- België (Rekenhof). (2002). *Het Bestuur Economische Inspectie: bescherming van de consument en van de eerlijke handel*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <https://www.rekenhof.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=7f61e7cc-28f9-447c-bbd0-1e1afcc997d8&print=Y>.
- België (Rekenhof). (2006). *Naar een doeltreffende controle op de restrictieve mededingingspraktijken*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <https://www.rekenhof.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=8a3cd684-682e-48c6-bfb4-4d2093875a47>.
- België (Rekenhof). (2011). *Naar een doeltreffende controle op de restrictieve mededingingspraktijken: opvolgingsaudit*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <https://www.rekenhof.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=b8724593-e2e4-44d9-9755-beec03eb6aea>.
- Canada (Auditor General of Canada). (1998). National Energy Board, in: *1998 September Report of the Auditor General of Canada*. Vinddatum 12 oktober 2013, op http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199809_13_e_9319.html.
- Canada (Auditor General of Canada). (2010). Regulating and supervising large banks, in: *2010 Fall Report of the Auditor General of Canada*. Vinddatum 12 oktober 2013, op http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201010_05_e_34288.html.
- Denemarken (Rigsrevisionen). (2005). *Beretning til statsrevisorerne om Finanstilsynets virksomhed*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.rigsrevisionen.dk/media/1853613/17-04.pdf>.
- Denemarken (Rigsrevisionen). (2009). *Report to the Public Accounts Committee on the Danish Financial Supervisory Authority's activities in relation to Roskilde Bank A/S*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://uk.rigsrevisionen.dk/media/1887532/14-2008.pdf>.
- Engeland (National Audit Office). (2005). *The office of fair trading: enforcing competition in markets*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/11/0506593.pdf>.
- Engeland (National Audit Office). (2007). *A review of economic regulator's impact assessments – for the House of Lords Select Committee on Regulations*. Vinddatum 12 oktober 2013, op http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/10/economic_regulators_impact_assessments.pdf.
- Engeland (National Audit Office). (2009). *The office of fair trading: progress report on maintaining competition in markets*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/03/0809127.pdf>.
- Engeland (National Audit Office). (2010). *Ofcom: the effectiveness of converted regulation*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/11/1011490.pdf>.
- Ierland (Comptroller and Auditor General). (2007). *The Financial Regulator*. Vinddatum 12 oktober 2013, op http://www.audgen.gov.ie/documents/vfmreports/72_FinancialReg.pdf.
- Kwinkgroep. (2009). *Evaluatie OPTA*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/12/21/evaluatie-opta.html>.
- Kwinkgroep. (2010). *Evaluatie van de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/08/30/evaluatie-van-de-raad-van-bestuur-van-de-nederlandse-mededingingsautoriteit-nma.html>.

- Kwinkgroep. (2011). *Evaluatie Consumentenautoriteit op grond van de Whc*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33070/blg-136444?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>.
- Nieuw-Zeeland (Controller and Auditor General. (2009). *Electricity Commission: review of the first five years*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.oag.govt.nz/2009/electricity-commission/docs/electricity-commission.pdf>.
- Verenigde Staten (Government Accountability Office). (2007). *Financial market regulation: agencies engaged in consolidated supervision can strengthen performance measurement and collaboration*. Vinddatum 12 oktober 2013, op <http://www.gao.gov/assets/260/257558.pdf>.
- Zweden (Riksrevisionen). (2013). *Staten på telekommarknaden*. Vinddatum 12 oktober 2013, op http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/17910/RiR_2013_5_Anpassad_Telekommarknaden.pdf.

Kader met indicatoren

Indicatoren voor het functioneren van markttoezicht

Onafhankelijkheid van de politiek

- Besluitvormingsmacht van de markttoezichthouder
- Mogelijkheid van het politiek verantwoordelijke orgaan om besluiten te wijzigen
- Bevoegdheden van de markttoezichthouder
- Mogelijkheid om bestuursleden van de markttoezichthouder te ontslaan
- Benoeming bestuursleden van de markttoezichthouder
- Bron van inkomsten van de markttoezichthouder
- Onafhankelijkheid van het personeelsbeleid van de markttoezichthouder

Onafhankelijkheid van belanghebbenden

- Aanwezigheid van duidelijke procedures met betrekking tot functioneren van bestuursleden
- Aanwezigheid van intern toezicht bij de markttoezichthouder
- Aanwezigheid gedragscode bij de markttoezichthouder
- Aanwezigheid van rechterlijke bescherming van werknemers
- Wijze waarop belangengroepen worden geraadpleegd
- Verdeling van toezichttaken
- Consistentie van toezicht
- Verhouding tussen verschillende toezichtfuncties van de markttoezichthouder

Politieke verantwoordelijkheid

- Relatie tussen politieke organen en de markttoezichthouder
- De bevoegdheden van politieke organen om invloed op de markttoezichthouder uit te oefenen
- Uitvoering van de politieke verantwoordelijkheid

Inhoudelijke legitimiteit

- Effecten van markttoezicht
- Expertise bij de markttoezichthouder
- Flexibiliteit van de markttoezichthouder
- Geloofwaardigheid van de markttoezichthouder
- Stabiliteit van regulering
- Samenwerking met andere toezichthouders
- Gebruik van risicoanalyse
- Doorlooptijden van onderzoeken
- Follow-up van onderzoeken
- Toezichtkosten

Procedurale legitimiteit

- Transparantie van de markttoezichthouder (in het algemeen en van het besluitvormingsproces in het bijzonder)
- Mogelijkheden tot participatie
- Mogelijkheid om besluiten van de markttoezichthouder rechterlijk te toetsen
- Duidelijkheid van doelen van de markttoezichthouder
- Aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de prestaties van de markttoezichthouder
- Aanwezigheid en frequentie van evaluatie van de werkwijze van de markttoezichthouder
- Toezichtbeleid van de markttoezichthouder

