



Autoriteit 2.0

heeft talent voor managen van
verschillen in paradigma



18

Liberalisering is 'uit', maar daarmee is **de omslag** naar publiek niet direct weer 'in'. De panelen zijn aan het verschuiven en er ontstaat in veel sectoren een **nieuwe marktordening**. VM gaat met een serie interviews in op de nieuwe varianten van **marktordening** in verschillende **sectoren**.

tekst: Marcel Gasseling

Markten laten werken om de belangen van consumenten te borgen. Het doel is helder. Maar de weg ernaartoe allerminst. Huidige en toekomstige autoriteiten op de markt moeten vanuit verschillende paradigma's kunnen denken.

Dit jaar staat besluitvorming over de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op de agenda van de Eerste Kamer. De ACM is ontstaan uit de samenvoeging van de Consumentenautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). "Er is gekozen voor deze naam omdat het helder en duidelijk maakt waar de nieuwe toezichthouder voor staat: markten laten werken om de belangen van consumenten te waarborgen", aldus de toenmalige ELI-minister Verhagen.

Naar verwachting zal – passend bij de actualiteit in de corporatiesector – op korte termijn ook de nieuwe Financiële Autoriteit Woningmarkt een feit worden. Deze FAW is een vervolg op het Centraal Fonds Volkshuisvesting CFV en is ontstaan vanuit de politieke behoefte om meer greep op de sector te krijgen. "Semipublieke sectoren zoals woningcorporaties, het spoor, de zorg en het onderwijs kunnen een grotere bijdrage aan de economie leveren. De taken van semipublieke sectoren moeten dan wel duidelijker worden vastgesteld. Ook moeten de prestaties van bijvoorbeeld corporaties en vervoerbedrijven onafhankelijk worden beoordeeld." Dit schrijft Chris Buijnk, de huidige secretaris generaal bij ELI, in het economenblad *ESB*.

Grip op de markt | Peter Plug is op dit moment onder meer interim-directeur van de Kansspelautoriteit en consultant op het terrein van Public Strategy & Regulatory Affairs. Hij was eerder in verschillende directiefuncties bij de Nma verantwoordelijk voor het toezicht in de energie- en transportsector. Hoe ziet hij deze ontwikkeling?

"De jaren negentig waren het tijdperk van een vergaand liberaliseringsbeleid. Het breed gedragen adagium was dat de vrije markt de oplossing van onze problemen is. Inmiddels

TOEZICHT OP TOEZICHT

HET BATTLEFIELD VOLGENS PLUG

Als ZBO functioneert deze autoriteit – op basis van de wet – onder het **ministerie**. De minister bepaalt de kaders, geeft de opdracht, houdt daar toezicht op. Het bestuur rapporteert aan de minister. Elke vier jaar is er volgens de kaderwet ZBO een evaluatie.

De belangrijkste check op het werk van de toezichthouder wordt uitgevoerd door de **rechter**. Die toetst de kwaliteit van het inhoudelijke besluit. Daarmee wordt het dynamische grijze gebied getoetst en dit houdt alle spelers scherp. Maatschappelijk draagvlak van een autoriteit is een groot goed. De discussie tussen autoriteit en de stakeholders/bedrijven is boeiend en moet op het scherpst van de schede gevoerd worden. En daar hoort absoluut op zijn tijd een stevige juridische toetsing bij.

Het maatschappelijk toezicht wordt door de **markt** ingevuld. De macht en kracht van de consumenten is een belangrijke factor in het totale speelveld. In de loop van de jaren werd de macht van de consument groter en groter. De consument heeft behoefte aan een lage keuzestress en eerlijke reclame, faire producten en goede informatie om een objectieve marktvergelijking te maken.

Tot slot hebben ook de **media** een belangrijke rol in de checks and balances: incidenten rapporteren, consumentengeschillen op radio en tv (zodat de minister naar de Kamer wordt geroepen, die dan weer kan optreden). Nieuws waarde wordt overigens bepaald op basis van de 'frame' van de journalist, die vaak op zoek is naar concrete slachtoffers, persoonlijk falen en de schuldvraag. Deze insteek vertroebelt regelmatig het beeld.

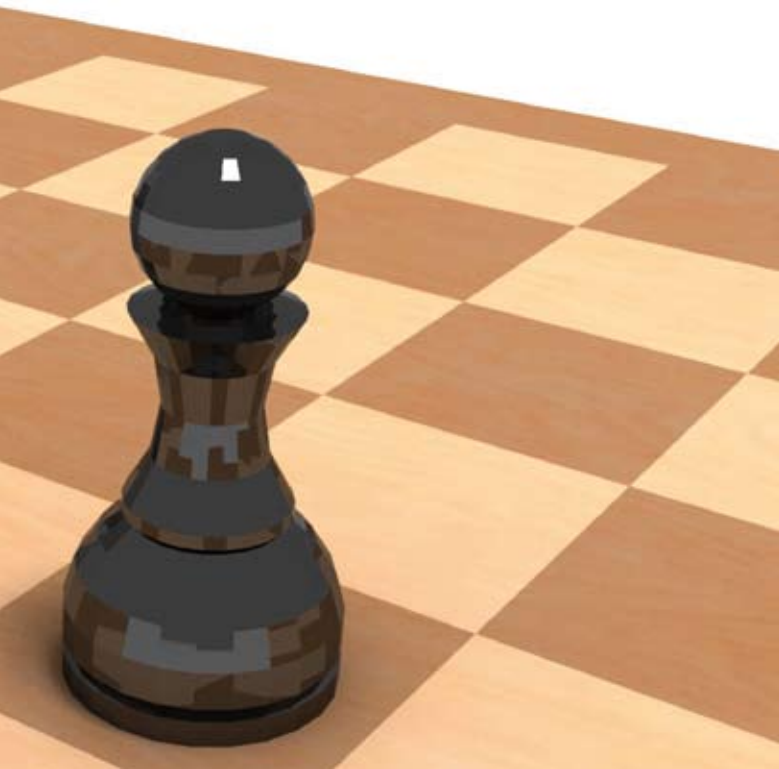


hebben concrete cases in onder andere de zorg, het transportwezen en de financiële markten ertoe geleid dat deze oude opvatting op zijn minst enige nuancering verdient. Er is bij meerdere organisaties een verkeerde moraal ontstaan en het heeft bij de organisaties zelf in grote mate ontbroken aan zelfcorrigerend vermogen.

De interne en externe toezichthouders en de betrokken stakeholders waren onvoldoende bij machte om effectief in te grijpen. We moeten goed voor ogen houden dat bedrijven in semi-publieke sectoren er niet primair zijn om hun winst te maximaliseren, maar vooral om maatschappelijke waarden en publieke belangen te borgen.

In de financiële sector hebben we kunnen waarnemen dat ongebreidelde liberalisering – met vergaande deregulering – ertoe geleid heeft dat de publieke en maatschappelijke belangen volstrekt ondergeschikt zijn geraakt aan het streven naar winst. We zien dat helaas bij enkele woningcorporaties en er zijn meerdere andere voorbeelden. Je kunt nu de conclusie trekken dat de liberaliserings- en dereguleringsgolf op meerdere plekken heeft geleid tot volstrekt onverantwoord gedrag. Voor het verbeteren van zelfcorrigerend vermogen is meer nodig dan goed toezicht. Toezicht komt per definitie van buitenaf. Van belang is juist een intrinsieke motivatie bij bedrijven in semipublieke sectoren om maatschappelijke en publieke belangen te borgen.”

Hybride | Plug ziet nieuwe, hybride oplossingen ontstaan. “Na de lessen van de jaren negentig is het nu zoeken naar effectieve hybride vormen. Het zoeken van een nieuw evenwicht tussen publiek en privaat en de juiste mix tussen marktwerking én overheidsturing. Alleen maar liberaliseren danwel reguleren is niet effectief gebleken. We moeten



Kwaliteiten van een toezichthouder

Bij de selectie en beoordeling van toezichthouders zijn inmiddels de volgende competenties leidend:

- **Multi-paradigmatisch denkniveau.** Grote kaders zien, breed over het domein Marktordening kunnen bewegen.
- **Empathisch.** Vanuit verschillende stakeholders kunnen denken en handelen.
- **Probleemgericht.** Niet alleen juridisch handelen maar het feitelijke probleem centraal stellen.
- **Draagvlak** creëren, samenwerken, doel duidelijk maken.
- Veel **'drive'** en op zijn tijd pitbullgedrag. Bereid zijn af en toe stevig door te pakken.
- Tot slot: een toezichthouder moet niet sec afgaan op modellen, maar eerst uitgaan van het **gezonde verstand** en op basis daarvan het toezicht inrichten en uitvoeren.

dus per sector op zoek naar hybride vormen. Denk daarbij aan het spoor: het hoofdnet wordt niet uitbesteed, maar voor deelmarkten en deelregio's vindt wel een aanbesteding plaats. Dit vergt echter een zeer stevig toezicht op de NS om te voorkomen dat zij met de opbrengsten uit hun monopolie-taak op basis van ongelijke condities meeconcurreren op de vrije deelmarkten.

SOMMIGE BRANCHES STELLEN ONVOLDOENDE SCHERP VAST OP WELKE ASPECTEN ZE IN IEDER GEVAL GEEN DISCUSSIE MET DE TOEZICHTHOUDER WILLEN AANGAAN

En zo zal per sector het juiste evenwicht gevonden moeten worden. Het zoeken naar dat evenwicht vergt grote stuurmanskunst van alle betrokkenen. We blijven doorlopend op zoek naar de optimale mix van liberaliseren, reguleren en handhaven.”

Eigen verantwoordelijkheid | Dit betekent dat individuele bedrijven en organisaties, zoals brancheverenigingen, opnieuw moeten onderzoeken wat hun rol is. “De intrinsieke



en morele drive bij bedrijven om publieke en maatschappelijke belangen te respecteren en te borgen is onmisbaar. Goede bestuurders weten dat dit op lange termijn ook in het belang is van het bedrijf. 100% publiek of privaat bestaat niet meer. Van oudsher is de brancheorganisatie het vehikel waarmee maatschappelijk draagvlak wordt georganiseerd. Maar anno 2013 kom je daar als individuele onderneming niet meer mee weg. Je zult ook zelf als bedrijf het publiek belang en het streven naar maatschappelijk draagvlak, de 'license to operate' moeten incorporeren in je strategie. Dat geldt voor maatschappelijke ondernemingen maar zeker ook voor private partijen."

Toezichtstrategie | "Van oudsher hebben toezichthouders de natuurlijke neiging om legalistisch te handelen. Een voorbeeld uit de energiemarkt. Direct na de liberalisering bleek dat de energiebedrijven de processen niet op orde hadden: rekeningen kwamen te laat, overzichten waren onduidelijk, de klantrespons was onder de maat. De eerste impuls van de traditionele toezichthouder is het sanctioneren van verkeerd gedrag en het uitdelen van boetes.

De vraag was echter of daarmee het feitelijke probleem opgelost zou worden. Zijn dat de juiste knoppen om op korte termijn te komen tot een betere performance? De toenmalige Dte (de energiekamer van NMa) koos voor de strategie om vooral de performance openbaar te maken, bedrijven te ranken op verschillende criteria. Voor de consument werd het daarmee mogelijk om een analyse te maken van de kwaliteit van het aanbod. En daarmee ontstond er bij de aanbieders automatisch een grote drive om de prestaties te verbeteren."

Meerdere paradigma's | "Als je je met marktordening bezighoudt zul je als toezichthouder continu moeten inspelen op maatschappelijke, politieke en economische trends. Inspelen op nieuwe economische feiten. Je vooral richten op de kernopdracht voor jou als autoriteit, los van de processen die bij toezichthouden horen. In mijn huidige rol, directeur a.i. van de Kansspelautoriteit, is online gokken een niet meer weg te denken fenomeen, maar toch is dat in Nederland ge-

woon verboden. Verbieden helpt dus niet. We moeten op zoek naar een vorm van liberalisering en legalisering en aan de andere kant adequate regulering en toezicht om te borgen dat de consument de keuze heeft uit een aantal professionele aanbieders en daarmee de malafide links zal laten liggen."

Afwegen | "Daarnaast moet je voor ogen houden dat er niet één waarheid, één paradigma is. De waarheid voor de ondernemer in een sterk concurrerende omgeving is net zo relevant als de waarheid voor de consument die recht heeft op eerlijke informatie en producten tegen een faire prijs. De moderne toezichthouder is continu druk met stakeholdersmanagement: constant in gesprek met de omgeving, voortdurend luisteren, consulteren. Niet bang om bestaande patronen te doorbreken."

Kies je battle | Effectieve belangenorganisaties kiezen hun eigen 'battle', volgens Plug. "Nieuwe toetreders in een markt zoeken grenzen op, gaan op het randje van de markt. De 'oude' gevestigde marktpartijen spelen het in de regel chiquer. En dat geldt ook voor de overkoepelende brancheorganisaties. Het valt mij op dat in sommige gevallen de branche onvoldoende scherp vaststelt op welke aspecten ze in ieder geval geen discussie met de toezichthouder wil aangaan.

Wat mij betreft is het antwoord: voor alle aspecten die betrekking hebben op primaire dienstverlening wil je als onderneming of als branche geen enkele discussie hebben. Bijvoorbeeld: de chemische industrie zal nooit op de thema's veiligheid en arbeidsomstandigheden het debat met de toezichthouder aangaan. Want zo'n discussie leidt tot een zwakker branche-imago. Op andere aspecten van bedrijfsvoering kun je wel de strijd aangaan waar dat aansluit bij je identiteit en imago."

Held | "Een stevige 'battle' op het juiste thema kan leiden tot een versterking van het imago. Een voorbeeld hiervan is de juridische strijd rond de splitsing Eneco en Stedin. In Nederland zijn in het verleden alle energieproducenten gesplitst van de netbeheerder. Op deze twee ondernemingen na en het bedrijf Delta in Zeeland. Eneco voert al jaren een juridisch gevecht tegen de splitsing. En daarbij hebben ze in principe een consistent verhaal: 'wij gaan voor duurzame energie, dat vergt fors financieel draagvlak, met netbeheerder Stedin erbij hebben we die basis'. De positionering als duurzaam bedrijf wordt hiermee zelfs bevestigd." ←