



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De verantwoordingsmacht van toezichthouders: de ACM en de AP vergeleken

Dam, Daan van

Citation

Dam, D. van. (2022). *De verantwoordingsmacht van toezichthouders: de ACM en de AP vergeleken*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3279045>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

DE VERANTWOORDINGSMACHT VAN TOEZICHTHOUDERS: DE ACM EN DE AP VERGELEKEN

Masterscriptie
Daan van Dam
S1531581
Capstone Wille
Begeleider: Dr. A.C. Wille
Datum: 09-01-2022
Aantal woorden: 20.486



Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Hoofdstuk 1 Inleiding | 2 |
| Hoofdstuk 2 Toezichthouders en verantwoording | 5 |
| Hoofdstuk 3 Methode en operationalisatie | 18 |
| Hoofdstuk 4 De verantwoordingsmacht van de ACM..... | 22 |
| Hoofdstuk 5 De verantwoordingsmacht van de AP | 29 |
| Hoofdstuk 6 Vergelijking verantwoordingsmacht..... | 36 |
| Hoofdstuk 7 Conclusie en discussie | 52 |
| Literatuur..... | 59 |
| Appendix..... | 64 |

Hoofdstuk 1 Inleiding

Recentelijk heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) bekend gemaakt dat het de Belastingdienst een boete oplegt van €2,75 miljoen voor zijn rol in de toeslagenaffaire. De Belastingdienst heeft jarenlang de dubbele nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag op onrechtmatige en discriminerende wijze verwerkt. Hiermee heeft de Belastingdienst de privacywet, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), ernstig overtreden (AP, 2021a). Op sociale media was hierover veel onbegrip bij mensen: het nut van overheidsinstanties die elkaar beboeten werd niet ingezien. Vanuit de bestuurskunde is het opleggen van een boete door een overheidsinstantie aan een andere overheidsinstantie goed te verklaren: het is een voorbeeld van het uitoefenen van verantwoordingsmacht. Dit is het vermogen van een forum om een uitvoerende actor ter verantwoording te roepen (Bovens & Wille, 2021, p. 858). Deze verantwoordingsmacht van een toezichthouder ten aanzien van een uitvoerende overheid is het onderwerp van deze scriptie.

Verantwoording is de relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor de plicht heeft zijn of haar gedrag toe te lichten en te rechtvaardigen, het forum vragen kan stellen en een oordeel kan vellen, en de actor gevolgen kan ondervinden (Bovens, 2007, p. 450). In een democratische rechtsstaat moet de uitvoerende macht verantwoording afleggen voor haar handelen. Tegenwoordig is er een uitgebreide uitvoerende macht in de vorm van verschillende uitvoerende instanties waarmee uitvoerende macht versplinterd is geraakt (Curtin & Egeberg, 2008). Als antwoord hierop zijn naast een democratische verantwoordingsforum nieuwe bestuurlijke en financiële verantwoordingsinstanties ingesteld (Scott, 2000, p. 45; Wille, 2016, p. 695). Deze verantwoordingsinstanties vormen samen een verantwoordingslandschapschap, die in Nederland onder andere bestaat uit ombudsliden, rekenkamers, onafhankelijke toezichthouders en inspecties (Bovens, 2005, p. 32). Bovens en Wille (2021) hebben een raamwerk ontwikkeld waarmee de macht die verantwoordingsinstanties hebben ten aanzien van de uitvoerende macht kan worden geanalyseerd. Met dit raamwerk kan op systematische wijze worden gekeken naar de verschillende componenten van verantwoordingsmacht. Hierdoor kan ook de verantwoordingsmacht van verschillende instanties worden vergeleken. Omdat het raamwerk pas recent is gepubliceerd, is het nog in weinig onderzoeken gebruikt. Hierdoor is er nog maar weinig inzicht in de verantwoordingsmacht van Nederlandse verantwoordingsinstanties. Daarnaast is het raamwerk nog niet eerder toegepast op markttoezichthouders die ook toezien op overheidshandelen. Om een beter begrip te krijgen van de verantwoordingsmacht van Nederlandse markttoezichthouders en de achtergrond

daarvan zal in deze scriptie de verantwoordingsmacht van de ACM en de AP worden onderzocht. Hiervoor zal het genoemde raamwerk van Bovens en Wille (2021) worden gebruikt.

Dit brengt ons tot de onderzoeksvraag. Het doel van deze scriptie is inzicht krijgen in de macht die de Nederlandse onafhankelijke regulerende toezichthouders ACM en AP hebben in het ter verantwoording roepen van andere uitvoerende overheden en hoe verschillen hierin verklaard kunnen worden. Hiervoor wordt het raamwerk van Bovens en Wille (2021) toegepast op Nederlandse toezichthouders. Op deze manier kan meer begrip ontstaan van de verantwoordingsmacht van de ACM en de AP waarmee ook een bijdrage wordt geleverd aan kennis over toezichthouders in het algemeen. Daarnaast kan duidelijk worden op welke onderdelen van de verantwoordingsmacht minder sterk is, waarmee ook duidelijk wordt welke veranderingen de verantwoordingsmacht van de toezichthouder zouden kunnen versterken. Grotere verantwoordingsmacht en sterker toezicht op de uitvoerende macht zorgt voor een sterkere rechtsstaat. De onderzoeksvraag van deze scriptie is tweeledig en luidt: Hoe sterk is de verantwoordingsmacht van de Nederlandse toezichthouders ACM en AP en hoe kunnen de verschillen hiertussen verklaard worden?

De maatschappelijke relevantie komt voort uit het belang van de rechtsstaat. Niet alleen burgers en marktpartijen moeten zich aan de wet houden, ook de overheid moet zich aan de wet houden. Dit beschermt de grondrechten van burgers en voorkomt willekeur en repressie door de overheid. Hierdoor is normaal maatschappelijk verkeer tussen burgers, bedrijven en de overheid mogelijk. Het signaleren van en optreden tegen gevallen waarbij de overheid zich niet aan de wet houdt, is een belangrijke taak waarin toezichthouders een grote rol spelen. Toezichthouders zijn hierbij erg belangrijk omdat zij middelen, bevoegdheden en de kennis hebben om wetsovertredingen door overheden te signaleren en daartegen op te treden. Als toezichthouders meer verantwoordingsmacht hebben ten aanzien van uitvoerende overheden dan heeft dit een positief effect op het functioneren van de rechtsstaat. Dit onderzoek kan bijdragen aan het versterken van de verantwoordingsmacht van beide toezichthouders doordat inzicht wordt verkregen in sterke en zwakke punten.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat er vanuit studies naar onafhankelijke regulerende toezichthouders veel wordt gekeken naar de legitimiteit en verantwoordingsplicht van die toezichthouders zelf (Maggetti, 2010, p. 2), maar minder naar hoe goed toezichthouders zijn in het ter verantwoording te roepen. Daarnaast is er nog weinig onderzoek gedaan naar markttoezichthouders die toezicht houden op andere overheden. Door het raamwerk van Bovens en Wille (2021) te gebruiken in de studie naar Nederlandse

onafhankelijke regulerende toezichthouders kan een beter begrip ontstaan van hun verantwoordingsmacht en waar zij in verschillen. Ook kan worden gezien in hoeverre het recent ontwikkelde raamwerk toepasbaar is op markttoezichthouders. Daarnaast draagt het gebruik van het raamwerk bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van het raamwerk als meetinstrument. Op basis van de gegenereerde data kunnen aanpassingen worden gedaan aan de indicatoren en het instrument wat de validiteit en betrouwbaarheid ten goede komt (Bovens en Wille, 2021, p. 869). Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke kennis over toezichthouders en hun verantwoordingsmacht. Daarnaast kan het een fundament vormen voor verder onderzoek naar de verantwoordingsmacht van toezichthouders in Nederland en Europa.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt hierna eerst ingegaan op de literatuur over verantwoording en toezichthouders. Vervolgens zal worden stil gestaan bij de methode en operationalisatie. Daarna zal worden gekeken naar verantwoordingsmacht van de ACM en de verantwoordingsmacht van de AP. In het daaropvolgende hoofdstuk zal de verantwoordingsmacht van de AP en de ACM worden vergeleken en verschillen worden verklaard. Tenslotte zal worden afgesloten met de beantwoording van de hoofdvraag in de conclusie en hierop wordt gereflecteerd in de discussie.

Hoofdstuk 2 Toezichthouders en verantwoording

Om de onderzoeksvraag empirisch te beantwoorden zal eerst worden gekeken of een theoretisch antwoord kan worden gevonden op basis van de bestaande literatuur. Hiervoor zal dieper in worden gegaan op de concepten die in deze scriptie centraal staan. Eerst wordt stil gestaan bij het verantwoordingslandschap in het algemeen. Vervolgens zal worden gekeken naar wat onder toezichthouder wordt verstaan en naar de werkzaamheden van toezichthouder. Daarna zal aan de hand van het raamwerk van Bovens en Wille (2021) worden stilgestaan bij verantwoordingsmacht en de componenten hiervan. Dit zal tenslotte uitmonden in een verwachting, wat kan worden weergegeven als conceptueel model.

2.1 Verantwoordingslandschap

Een van de centrale concepten in deze scriptie is verantwoording. Het is daarom goed om te kijken naar wat verantwoording inhoudt en wat de bredere context van verantwoording in Nederland is. Verantwoording is een breed begrip waar iedereen verschillende dingen onder verstaat. Bovens (2007) analyseert in zijn artikel het gebruik van het concept verantwoording vanuit verschillende perspectieven om tot een definitie te komen. Volgens hem is verantwoording een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor de plicht heeft zijn of haar gedrag toe te lichten en te rechtvaardigen, het forum vragen kan stellen en een oordeel kan vellen, en de actor gevolgen kan ondervinden (Bovens, 2007, p. 450). Hierbij kan de actor een individu zijn, zoals een ambtenaar, maar het kan ook een organisatie zijn, zoals een publieke instelling. Het forum kan een specifieke persoon zijn zoals een collega of een meerdere maar kan ook een agentschap zijn zoals een parlement of een rekenkamer (Bovens, 2007, p. 450). Het klassieke beeld hiervan is dat in Nederland en andere landen met een parlementair stelsel de regering verantwoording moet afleggen aan het parlement. Hierbij is de regering de actor en het parlement het forum. De regering moet haar gedrag toelichten en rechtvaardigen, waarbij het parlement vragen kan stellen en het parlement middelen heeft om het regering gevolgen te laten ondervinden. Een probleem hierbij is dat verantwoordelijkheid in een complexe administratieve staat niet op meer op een dergelijke manier gecentraliseerd is (Scott, 2000, p. 38). Dit komt doordat de uitvoerende macht steeds verder is uitgebreid en is versplinterd, zowel op nationaal gebied als op Europees gebied (Curtin & Egeberg, 2008). Met deze uitbereiding en versplintering van de uitvoerende macht ontstaat namelijk de vraag hoe hier verantwoording over moet worden afgelegd (Wille, 2016, p. 695). Deze problematiek van verantwoording is

getracht op te lossen door naast een democratische verantwoordingsforum nieuwe bestuurlijke en financiële verantwoordingsfora in te stellen (Scott, 2000, p. 45; Wille, 2016, p. 695). Met andere woorden, er kwamen meer instanties die zich bezig hielden met verantwoording. Al die verantwoordingsinstanties en hoe deze zich tot elkaar verhouden worden ook wel het verantwoordingslandschap genoemd (Wille, 2016). Hoe dit er uit ziet, verschilt per land of institutie. Het Europese verantwoordingslandschap bestaat bijvoorbeeld onder andere uit het Europees Hof van Justitie, het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer, de Europese ombudsman en Europees Bureau voor fraudebestrijding (Wille, 2016, p. 700). In Nederland wordt het bestuurlijke verantwoordingslandschap gevormd door ombudslieden, rekenkamers, onafhankelijke toezichthouders en inspecties (Bovens, 2005, p. 32). De ACM en de AP die centraal staan in deze scriptie zijn derhalve actoren in een breder bestuurlijk verantwoordingslandschap.

2.2 Wat zijn toezichthouders?

In de bestuurskunde worden toezichthouders aangeduid als onafhankelijke regulerende toezichthouders, ook wel *Independent Regulatory Agencies* (IRAs). Omwille van de leesbaarheid worden die hier kortweg toezichthouders genoemd. Om een goed beeld te krijgen van toezichthouders, zal eerst worden gekeken naar hoe deze gedefinieerd worden. Thatcher (2002, pp. 126-127) wijst er op dat het definiëren van een toezichthouder buitengewoon moeilijk is omdat er zoveel verschillende soorten toezichthouders zijn. Volgens hem zijn er wel een aantal formeel-institutionele vereisten om te kunnen kwalificeren als een toezichthouder: (1) de instantie heeft eigen publiekrechtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden; (2) het is organisatorisch gescheiden van ministeries; en (3) het wordt niet rechtstreeks gekozen of beheerd door gekozen functionarissen (Thatcher, 2002, p. 127). Gilardi (2005, pp. 84-85) definieert toezichthouders meer vanuit een institutionele invalshoek. Volgens hem kunnen toezichthouders worden gezien als autoriteiten die regelgevende bevoegdheden gedelegeerd hebben gekregen en deels onafhankelijk zijn van directe politieke controle. Levi-Faur (2010, p. 15) hanteert een meer praktische definitie: toezichthouders zijn non-departementale publieke organisaties die zich onder andere bezig houden met het maken van regels maar ook met feitenonderzoek, monitoring, arbitrage en handhaving.

Uit deze definities kunnen een aantal gemeenschappelijk eigenschappen worden gedestilleerd. Toezichthouders hebben publiekrechtelijke regelgevende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zijn geen onderdeel van een ministerie en zijn onafhankelijk van

politieke controle. Wat niet uit de bovenstaande definities naar voren komt is dat toezichthouders vaak nationale organisaties zijn en dat dus elk land zijn eigen toezichthouders heeft. Thatcher (2002, p. 126) wijst er wel impliciet op maar het komt niet naar voren in zijn definitie. Dat toezichthouders nationale instanties zijn, is vooral relevant in de context van de Europese Unie waar veel samenwerking is tussen toezichthouders. Deze eigenschappen bij elkaar genomen leidt tot de volgende definitie die hier gehanteerd zal worden: toezichthouders zijn publiekrechtelijke nationale organisaties met regelgevende en handhavende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die geen onderdeel van een ministerie en onafhankelijk zijn van politieke controle.

Hoewel toezichthouders niet nieuw zijn, is sinds de jaren 80 van de vorige eeuw wereldwijd het aantal onafhankelijke regulerende toezichthouders enorm toegenomen. Deze ontwikkeling heeft zich niet alleen voor gedaan op het gebied van telecommunicatie en elektriciteit (Levi-Faur, 2005, p. 18), maar ook op andere terreinen zoals financiële markten, mededinging, voedselveiligheid, geneesmiddelen en milieubescherming (Gilardi, 2005, p. 85). Deze proliferatie van toezichthouders is kenmerkend voor de overgang van de positieve staat naar de regulerende staat (Majone, 1997, p. 152). In de positieve staat ligt de focus op interventie en sturing door middel van overheidsuitgaven, waar in de regulerende staat verantwoordelijkheden in de samenleving worden gelegd en er sturing plaatsvindt door middel van regelgeving en regulering (Majone, 1997, p. 149). Doordat regulering plaatsvindt middels flexibele en zeer gespecialiseerde autonome organisaties, laten overheden zien dat ze niet onder politieke druk zullen interveniëren in markten. Politici kunnen die geloofwaardigheid niet geven vanwege verkiezingscycli maar onafhankelijk toezichthouders kunnen dat wel omdat ze los staan van de politiek. Hierdoor ontstaat met het instellen van onafhankelijke toezichthouders een *credible commitment* naar de markt (Majone, 1997, p. 152; Maggetti & Verhoest, 2014, p. 247). Met andere woorden, de onafhankelijkheid van goed functionerende toezichthouders zorgt voor geloofwaardige toewijding aan een goede marktwerking. Hoewel deze onafhankelijke toezichthouders zich in hun werk daarom vaak richten op private partijen, bijvoorbeeld mededingingstoezicht dat zich focust op bedrijven, richten ze zich soms ook op andere publieke organisaties. Een goed voorbeeld hiervan is dat in Nederland de AP verschillende boetes heeft opgelegd aan medeoverheden: aan het UWV voor slechte beveiliging, aan de gemeente Enschede voor het overtreden van privacywetgeving bij wifitracking en de Belastingdienst voor hun discriminerende en onrechtmatige werkwijze in de toeslagenaffaire (AP, 2021b).

Toezichthouders moeten niet worden verward met zogeheten waakhonden. Deze

waakhonden zijn bij wet opgerichte organen die als primaire taak hebben om het handelen van de overheid te controleren en daar onafhankelijke rapporten over op te stellen (Wilkins, 2015, p. 19). Voorbeelden hiervan zijn de Algemene Rekenkamer, de Ombudsman en verschillende Inspecties. Een belangrijk verschil tussen onafhankelijke regulerende toezichthouders en waakhonden is dat waakhonden zich primair richten op de overheid en in tegenstelling tot toezichthouders vaak niet handhaven en geen regels maken. Het aantal waakhonden is net als het aantal toezichthouders sterk gestegen in de EU. Een voortdurende uitbreiding en fragmentatie van de uitvoerende macht heeft geleid tot een uitgebreide multi-level governance structuur die beleid maakt en uitvoert op zowel EU-niveau als op nationaal niveau. Met deze groei ontstond ook de vraag naar betere verantwoordingsmechanismen. Om hieraan te voldoen werden veel verantwoordingsinstanties, zoals toezichthouders en waakhonden, in het leven geroepen (Wille, 2016, p. 695). Zorgen voor degelijke verantwoordingsmechanismen komt vooruit uit de primaire taak van het controleren van overheidshandelen.

2.3 Activiteiten toezichthouders

Nu is vastgesteld wat een toezichthouder is, kan worden gekeken naar de werkzaamheden van toezichthouders. In hun uitgebreide werk laten Hood, Rothstein en Baldwin (2001, p. 9) zien dat het werk van regulerende organisatie bestaat uit het reguleren van risico's en gevaren. Deze risico's en gevaren moeten worden gecontroleerd door een systeem met drie componenten: standaarden zetten, informatie vergaren, en gedragsverandering (Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, p. 21). Allereerst staan standaarden stellen, doelen stellen en richtlijnen zetten centraal bij regulering omdat hiermee de acceptabele mate en verdeling van risico wordt vastgesteld. Dit kan op verschillende manieren. Standaarden kunnen opkomen in een technocratisch proces waarbij een technische benadering met systematisch tests worden toegepast, kunnen het gevolg zijn van onderhandelingen tussen belanghebbende partijen of worden soms op politieke gronden bepaald door een regelgever (Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, p. 25). Ten tweede is informatievergaring belangrijk omdat hiermee een beeld van de mogelijke risico's en consequenties kan worden gemaakt. Deze informatie vergaren kan door eigen onderzoek, door eisen te stellen om te rapporteren of door meldingen (Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, p. 24). De derde component, gedragsverandering, is de moeilijkste component van risicoregulering omdat het verstorend werkt. Gedragsverandering kan op twee manieren: door middel van naleving of door afschrikking. Bij naleving wordt getracht via overtuiging en educatie de regels te handhaven. Bij afschrikking is het idee dat regels worden gehandhaafd

door het straffen en beboeten van overtredingen.

Rommel en Verhoest (2008, p. 5) werken deze drie componenten verder uit en stellen dat de werkzaamheden van toezichthouders uit drie taken bestaat: (1) regelgeven, (2) toezichthouden op de naleving van regels door het verzamelen van informatie en inspecties en (3) handhaving door middel van sancties of beloningen. Zij voegen hier nog een vierde taak aan toe: het toepassen van algemene regels op individuele gevallen (Rommel & Verhoest, 2008, p. 25).

De genoemde taken sluiten goed aan bij de eerder besproken definitie van verantwoording van Bovens (2007, p. 450). Hij definieerde verantwoording als een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor de plicht heeft zijn of haar gedrag toe te lichten en te rechtvaardigen, het forum vragen kan stellen en een oordeel kan vellen, en de actor gevolgen kan ondervinden (Bovens, 2007, p. 450). De tweede taak, toezichthouden op naleving van regels en door het verzamelen van informatie, lijkt op wat Bovens beschrijft als dat de actor zijn gedrag moet toelichten en dat het forum vragen kan stellen. De derde taak, handhaving door middel van sancties of beloningen, kan, in de definitie van Bovens, worden gezien als het vellen van een oordeel en de actor gevolg laten ondervinden. Vanwege deze overlap in taakomschrijving van toezichthouders en de definitie van verantwoording kan worden gesteld dat toezichthouders als taak hebben om actoren ter verantwoording te roepen. De eerste taak, regelgeving, en de vierde taak, regeltoepassing op individuele gevallen, hebben niet direct te maken met het ter verantwoording roepen, maar regelgeving stelt daarvoor de kaders en werkwijze en de toepassing zorgt voor jurisprudentie.

2.4 Verantwoordingsmacht van een institutie

Omdat toezichthouders een belangrijke rol hebben in het verantwoordingslandschap is het belangrijk dat zij effectief zijn in het ter verantwoording roepen van een actor. Over deze verantwoordingsmacht was tot recentelijk weinig bekend (Van Acker & Bouckaert, 2019, p. 55). Om deze reden hebben Bovens en Wille (2021) een raamwerk ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in de verantwoordingsmacht van toezichthouders. Voordat wordt ingegaan op dit raamwerk, moet worden opgemerkt dat het raamwerk wat zij hebben ontwikkeld is bedoeld om te kijken naar waakhonden. Dit definiëren zij aan de hand van Wilkins (2015, p. 19) als onafhankelijke wettelijke instanties die als primaire functie hebben om de het handelen van de publieke sector te controleren en hierover te rapporteren. Omdat onafhankelijke regulerende toezichthouders zich in hun toezicht, naast markttoezicht, ook kunnen richten op het handelen

van de publieke sector en het raamwerk ook een handhavende component bevat, is dit raamwerk ook mogelijk relevant voor toezichthouders. Verantwoordingsmacht kan worden gedefinieerd als het vermogen van een forum om een uitvoerende actor ter verantwoording te roepen (Bovens & Wille, 2021, p. 858). In het raamwerk van Bovens en Wille bestaat verantwoordingsmacht uit drie dimensies.

De eerste dimensie is de formele macht die een forum heeft om een actor ter verantwoording te roepen te houden. Er moet namelijk eerst worden vastgesteld dat een forum deze macht heeft. Uit oprichtingswetten, verdragen of statuten kan meer duidelijk worden over de mogelijkheid van een waakhond om zijn eigen agenda te bepalen, om informatie op te vragen en over de mogelijkheid om sancties op te leggen aan uitvoerende organisaties of vertegenwoordigers (Bovens & Wille, 2021, pp. 858-859). Dit deel van het analysekader kan ook worden toegepast op toezichthouders.

De tweede dimensie is de organisatorische macht van een waakhond. Om dit te bepalen moet verder worden gekeken dan alleen het formeel-juridisch kader omdat dit niks zegt over het kunnen gebruiken van de formele bevoegdheden. Een voorbeeld hiervan is dat waakhonden in illeberale democratieën op papier vaak veel verantwoordingsmacht hebben, maar ze in de praktijk aanlopen tegen te kleine budgetten, onvoldoende personeel en een corrupt leiderschap (Bovens & Wille, 2021, p. 859). De daadwerkelijke organisatorische kracht wordt bepaald door de middelen om de formele bevoegdheden in te zetten. Hiervoor moet het budget, de expertise en kwaliteit van het leiderschap van de organisatie op orde zijn (Bovens & Wille, 2021, p. 859). Dit deel van het analysekader kan ook worden toegepast op toezichthouders.

De derde dimensie gaat over de vraag in hoeverre het uitoefenen van macht door het forum in de praktijk gebeurt. Met andere woorden, gebruikt het forum daadwerkelijk zijn bevoegdheden om de actor ter verantwoording te roepen en hoe vaak. Dit is afhankelijk van hoe het forum zijn mandaat interpreteert en gebruikt, de initiatieven die worden ondernomen en de effectiviteit in het uitoefenen van bevoegdheden. Hierbij is het ook relevant of het forum in staat is om tot innovatieve manieren te komen om de actor ter verantwoording te roepen (Bovens & Wille, 2021, p. 859). Dit deel van het analysekader kan ook worden toegepast op toezichthouders.

Deze drie dimensies samen vormen de verantwoordingsmacht van een forum. Hierbij moet worden opgemerkt dat de relatie tussen deze dimensies niet perse causaal is. Meer formele macht betekent niet dat automatisch meer uitoefening van macht plaatsvindt. Het kan namelijk zijn dat een waakhond veel formele macht heeft maar niet beschikt over de middelen om die bevoegdheden te gebruiken (Bovens & Wille, 2021, p. 859).

2.5 Wat beïnvloedt de verantwoordingsmacht van een toezichthouder?

Hiervoor is duidelijk geworden uit welke drie dimensies verantwoordingsmacht is opgebouwd. In dit deel zal worden gekeken naar de elementen waaruit de beschreven drie dimensies zijn opgebouwd en hoe deze de verschillende elementen de verantwoordingsmacht van toezichthouders beïnvloeden. Een overzicht hiervan is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Drie dimensies van verantwoordingsmacht

| Formele macht | Organisatorische macht | Uitoefenen van macht |
|----------------------------------|------------------------|----------------------|
| Formele autonomie | Strategie | Productiviteit |
| Institutionele onafhankelijkheid | Omvang personeel | Effectiviteit |
| Agenda bepalen | Kwaliteit personeel | Relevantie |
| Informatiebevoegdheden | Budget | Betrouwbaarheid |
| Ondervragingsbevoegdheden | Netwerk | Creativiteit |
| Sanctionerende bevoegdheden | Structuur leiding | Impact |
| | Kwaliteit leiding | |

Noot. Overgenomen uit Bovens & Wille, 2021, p. 859.

Formele macht

De formele verantwoordingsmacht heeft de formele autonomie, institutionele onafhankelijkheid en agenda autonomie als relevante elementen. Deze elementen gaan over de vraag in hoeverre de toezichthouder zichzelf kan besturen zonder inmenging van de uitvoerende macht (Bovens & Wille, 2021, p. 859). De literatuur over het effect van onafhankelijkheid is met elkaar in tegenspraak. Guidi (2015) heeft gekeken naar de mate waarin onafhankelijkheid van mededingingsautoriteiten invloed heeft op de handhaving van mededingingsregels. Op basis van zijn onderzoek naar Europese mededingingsautoriteiten stelt hij dat de formele onafhankelijkheid van een mededingingsautoriteit niet leidt tot een significante invloed op regelgevende prestaties (Guidi, 2015, p. 1206). Hier staat tegenover dat Koop en Hanretty (2018) wel een positief effect van onafhankelijkheid zien op de prestaties van toezichthouders. Zij stellen dat de formele onafhankelijkheid een positieve en significante invloed heeft op de kwaliteit van regelgevende besluitvorming van toezichthouders (Koop & Hanretty, 2018, p. 41).

Hierbij moet de opmerking worden gemaakt dat hier wordt gekeken naar de formele onafhankelijkheid, wat niet hetzelfde is als de daadwerkelijke onafhankelijkheid. Uit onderzoek

van Hanretty en Koop (2013) volgt dat de formele onafhankelijkheid van toezichthouders een belangrijke determinant is voor de daadwerkelijke onafhankelijkheid maar dat de rechtsstaat en het aantal vetospelers ook van belang zijn. Het toevoegen van meer wetsbepalingen om de onafhankelijkheid van een toezichthouder te borgen, heeft bijvoorbeeld weinig effect. Terwijl het versterken van de rechtsstaat wel een significant effect heeft op de daadwerkelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder (Hanretty & Koop, 2013, p. 209). Daarnaast blijkt dat verkozen politici in West-Europese landen hun formele bevoegdheden om bestuursleden te benoemen in weinig gevallen gebruiken om de toezichthouder te politiseren door het benoemen van partijleden (Thatcher, 2002, p. 969). Dit laat zien dat de formele onafhankelijkheid en daadwerkelijke onafhankelijkheid uit elkaar kunnen lopen.

Verder bestaat de formele verantwoordingsmacht uit de volgende elementen: informatiebevoegdheden, ondervragingsbevoegdheden en sanctionerende bevoegdheden. Dit zijn bevoegdheden die essentieel zijn om te opereren als een verantwoordingsforum. Deze bevoegdheden zijn ook eerder naar voren gekomen in de bespreking van de activiteiten van toezichthouders. De bevoegdheden zijn een concrete uitwerking van de tweede en derde taak die Rommel en Verhoest (2008) onderscheiden: de naleving van regels door het verzamelen van informatie en inspecties en handhaving door middel van sancties of beloningen. Hiermee zijn ze essentieel in de besproken definitie van verantwoording van Bovens (2007). Dit wordt ondersteund door het onderzoek van Sezen (2007) naar Turkse toezichthouders. Zij laat zien dat onvoldoende bevoegdheden, met name sanctionerende bevoegdheden, negatieve gevolgen heeft voor het effectief kunnen houden van toezicht (Sezen, 2007, p. 325). Hiermee wordt het belang van deze bevoegdheden duidelijk. Een overzicht van deze elementen is ook terug te vinden in Tabel 2.

Tabel 2 Elementen van formele macht

| Element | Beschrijving |
|----------------------------------|--|
| Formele autonomie | De mate waarin de autonomie van de organisatie wettelijk is vastgelegd. |
| Institutionele onafhankelijkheid | De mate waarin het bestuur vrij is van inmenging van de uitvoerende macht. |
| Agenda bepalen | De mate van discretie om iets te onderzoeken wat binnen zijn mandaat valt. |

| | |
|-----------------------------|--|
| Informatiebevoegdheden | De mate van formele macht om informatie op te vragen die nodig is voor de uitoefening van zijn mandaat |
| Ondervragingsbevoegdheden | De mate van formele macht om ambtenaren en getuigen te ondervragen. |
| Sanctionerende bevoegdheden | De mate van formele macht om actoren te sanctioneren wanneer onregelmatigheden worden aangetroffen |

Noot. Overgenomen uit Wille & Bovens, 2020, p. 5.

Organisatorische macht

Bij de organisatorische macht gaat het om de bestuurlijke mogelijkheden van de toezichthouder om de formele en informele verantwoordingsmacht uit te oefenen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke macht en de kracht van het leiderschap. Bestuurlijke macht betreft de elementen strategie en missie, de omvang van het personeel, de omvang van het budget en de netwerkintegratie. De kracht van het leiderschap gaat over de structuur van het bestuur en de kwaliteit van het bestuur (Bovens & Wille, 2021, pp. 861-862).

Een manier om naar de elementen van organisatorische macht te kijken is volgens het principaal-agentmodel. Kort gezegd, verwijst het principaal-agentmodel naar een situatie waarin twee actoren samenwerken met elkaar en één partij, aangeduid als de agent, beslissingen neemt namens de andere actor, de principaal genoemd. Hierbij is er sprake van informatie asymmetrie waardoor de principaal niet alle beslissingen van de agent kan observeren. De agent heeft daarmee de mogelijkheid tot discretionair gedrag (Neelen, 1993, p. 64). Dit model gebruikt Gilardi (2001) om te kijken naar toezichthouders, waarbij gekozen politici de principaal zijn en toezichthouders de agent. Hij wijst er op dat het geven van onafhankelijkheid vanuit agent-principaalperspectief gelijk staat aan politieke zelfmoord. Daarom zullen verkozen politici de toezichthouder willen beheersen (Gilardi, 2001, p. 8). Hiervoor kunnen verschillende mechanismen gebruikt worden: het kunnen benoemen bestuursleden, het bepalen van het budget en het beheersen van het personeel van de toezichthouder (Gilardi, 2001, pp. 12-13). Deze onderdelen komen ook terug in de beschreven organisatorische macht van toezichthouders. In Gilardi's perspectief zullen gekozen politici de organisatorische macht van de toezichthouder proberen te controleren en beperken door weinig organisatorische middelen ter beschikking te stellen.

Maggetti en Papadopoulos (2018) zijn het niet met dit perspectief eens. Zij stellen dat de praktijk van toezichthouders om drie redenen afwijkt van de verwachtingen op basis van het principaal-agentmodel. Ten eerste blijkt uit de door hen onderzochte literatuur dat de principaal

zelden mechanismen gebruikt om de agent te beheersen. Ten tweede wordt het gedrag van de toezichthouder niet beheerst door agent-principaalrelaties met politici, maar door andere relaties. Ten derde kan de agent na verloop van tijd politieke macht verkrijgen waarmee het de logica van delegatie in de principaal-agentrelatie ondermijnt (Maggetti & Papadopoulos, 2018, p. 172). Om deze reden zijn Maggetti en Papadopoulos kritisch op het toepassen van het principaal-agentmodel op toezichthouders (Maggetti & Papadopoulos, 2018, p. 180). Er is dan ook een verschil van inzicht over de relevantie van het principaal-agentmodel voor het bestuderen van de positie van toezichthouders. Voor dit onderzoek is de positie van Gilardi (2001) toch het meest interessant omdat een mogelijke sturing door de principaal op de organisatorische middelen van de toezichthouder, de agent, een goede verklaring kan zijn voor verschillen. Een overzicht van de beschreven elementen van organisatorische staat in Tabel 3.

Tabel 3 Elementen van organisatorische macht

| Element | Beschrijving |
|---------------------------|---|
| Strategie en missie | De mate waarin de organisatie zijn doelen heeft omschreven in een heldere strategie en missie |
| Omvang personeel | De hoeveelheid beschikbare goedopgeleide medewerkers om het mandaat uit te voeren |
| Budget | De mate waarin het budget past bij de toebedeelde taken in relatie tot de omvang van de actor |
| Netwerk integratie | De mate van participatie in gevestigde netwerken die zijn capaciteiten verbeteren |
| Bestuursstructuur | De mate waarin de organisatiestructuur zorgt voor effectief leiderschap. |
| Kwaliteit van het bestuur | De mate waarin de directieleden de geschikte professionele kwaliteiten hebben |

Noot. Overgenomen uit Wille & Bovens, 2020, p. 5.

Uitoefenen van macht

Het uitoefenen van macht is de derde dimensie van verantwoordingsmacht. Een toezichthouder moet uiteindelijk zijn formele en organisatorische macht uitoefenen. Om dit te analyseren wijzen Bovens en Wille (2021, p. 862) op verschillende elementen: productiviteit, effectiviteit, relevantie, betrouwbaarheid, creativiteit en impact.

De productiviteit en de effectiviteit van een toezichthouder gaan over het daadwerkelijk

gebruik van de onder formele macht beschreven bevoegdheden. Naast dat het, zoals beschreven, de instrumenten zijn om een actor ter verantwoording te roepen, krijgen de bevoegdheden een andere functie zodra ze worden ingezet. Het zorgt ervoor dat de toezichthouder output levert. Deze output is een vorm van legitimiteit (Maggetti, 2010, p. 3). Toezichthouders hebben door hun onafhankelijkheid weinig democratische legitimiteit. Burgers kunnen het uitoefenen van de bevoegdheden door toezichthouders en de resultaten daarvan positief beoordelen (Maggetti, 2010, p. 3). Op deze manier kunnen de productiviteit en effectiviteit worden gezien als vormen van outputlegitimiteit waarmee de legitimiteit van de toezichthouder wordt versterkt. Anders gezegd, het uitoefenen van verantwoordingsmacht draagt bij aan de legitimiteit van de eigen organisatie.

Naar de betrouwbaarheid van toezichthouders is onderzoek gedaan vanuit het perspectief van de eerder beschreven *credible commitment*. Deze theorie stelt dat onafhankelijkheid zorgt voor meer geloofwaardige toewijding naar de markt omdat onafhankelijkheid van politieke inmenging beter geborgd is (Gilardi, 2002, p. 874). Met andere woorden, de onafhankelijkheid van toezichthouders zorgt voor geloofwaardige toewijding aan een goede marktwerking. Op basis van deze theorie heeft de formele onafhankelijkheid van een toezichthouder invloed op de geloofwaardigheid van diezelfde toezichthouder.

Over de zichtbaarheid van toezichthouders stelt Thatcher (2002, p. 966) dat op basis van de theorie verwacht zou worden dat toezichthouders heel technocratisch en gesloten zijn. Uit de praktijk blijkt echter dat toezichthouders besluitvorming hebben weggestuurd van de eerdere zeer ontoegankelijke en private processen en dat ze hebben gezorgd voor openheid (Thatcher, 2002, p. 966). Door de positie van toezichthouders in combinatie met deze openheid en het verstrekken van uitgebreide informatie komen toezichthouders veel in de media (Thatcher, 2002, p. 968). Dat betekent dat toezichthouders vrij zichtbaar zouden zijn. Een overzicht van alle elementen van het uitoefenen van macht is weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 Elementen van het uitoefenen van macht

| Element | Beschrijving |
|----------------|---|
| Productiviteit | De mate waarin de toezichthouder gebruik maakt van zijn formele bevoegdheden |
| Effectiviteit | De mate waarin de activiteiten hebben geleid tot het behalen van de missie van de organisatie |

| | |
|-----------------|--|
| Relevantie | De mate waarin het forum een belangrijke rol speelt in het verantwoordelijk houden van uitvoerende instanties. |
| Betrouwbaarheid | De mate waarin de organisatie als betrouwbaar wordt gezien |
| Creativiteit | De mate waarin op een creatieve manier gebruikt wordt gemaakt van informele macht |
| Impact | De mate waarin formele en informele activiteiten leiden tot een verbetering van verantwoordingspraktijken |
| Zichtbaarheid | De mate waarin de actor zichtbaar is in de relevante politieke en beleidssferen. |

Noot. Overgenomen uit Wille & Bovens, 2020, p. 6.

Aan de hand van deze factoren kan een theoretisch beeld worden gevormd over wat van invloed is op verantwoordingsmacht.

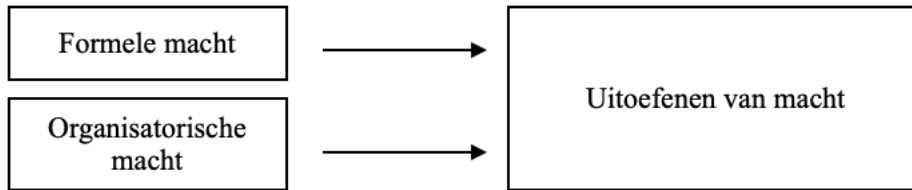
2.6 Verwachtingen en conceptueel model

Op basis van de besproken literatuur kunnen verwachtingen worden geformuleerd, verduidelijkt door een conceptueel model. Zoals besproken is verantwoordingsmacht het vermogen van een forum om een uitvoerende actor ter verantwoording te roepen en bestaat dit uit drie dimensies. De potentiële verantwoordingsmacht van een organisatie wordt bepaald door de formele macht en de organisatorische macht van de toezichthouder, maar een groot deel van de verantwoordingsmacht wordt bepaald door het daadwerkelijk uitoefenen van die macht. Een toezichthouder moet zoals genoemd zijn formele en organisatorische macht in de praktijk uitoefenen. Daarbij geldt dat de mate van formele en organisatorische macht bepaalt in hoeverre verantwoordingsmacht kan worden uitgeoefend. Immers, wanneer een toezichthouder te weinig formele bevoegdheden heeft, zal het zijn toezichtsmacht in de praktijk niet goed kunnen uitoefenen. Dit betekent dat de dimensie uitoefenen van macht afhankelijk is van de formele macht en de organisatorische macht. De onafhankelijke variabelen zijn dan ook de formele macht en organisatorische macht en de afhankelijke variabele is het uitoefenen van (verantwoordings)macht. Dit leidt tot de volgende verwachtingen:

1. De mate van formele macht van een toezichthouder heeft invloed op de mate van verantwoordingsmacht van een toezichthouder
2. De mate van organisatorische macht van een toezichthouder heeft invloed op de mate van verantwoordingsmacht van een toezichthouder.

3. De verschillen in verantwoordingsmacht tussen toezichthouders kunnen verklaard worden door verschillen in formele en/of organisatorische macht.

Dit kan als volgt in een conceptueel model worden weergegeven.



Figuur 1: Conceptueel model verantwoordingsmacht

Het is duidelijk dat wanneer wordt gekeken naar de verantwoordingsmacht van een organisatie, de formele macht en de organisatorische macht hierbij de input zijn en dat het uitoefenen van macht de output is. Deze verwachtingen over de verantwoordingsmacht van toezichthouders en het conceptuele model zullen worden gebruikt om toezichthouders te onderzoeken. Hiervoor moet eerst worden stil gestaan bij de methode en operationalisatie.

Hoofdstuk 3 Methode en operationalisatie

3.1 Onderzoeksstrategie en gevalselectie

Om de onderzoeksvraag van deze scriptie te beantwoorden zal een vergelijkende gevalstudie worden gedaan naar twee toezichthouders. Een gevalstudie omvat een gedetailleerde en intensieve analyse van een of enkele gevallen. Hierdoor kan er een goed beeld ontstaan van de complexiteit van het opereren van toezichthouders (Bryman, 2012, p. 66). Deze gevalstudie zal gebruik maken van een kwalitatieve analyse met kwantitatieve elementen.

In deze scriptie zal worden gekeken naar twee gevallen: de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Deze gevalselectie is als volgt tot stand gekomen: het onderwerp van deze scriptie is toezichthouders in Nederland. Er is voor één land gekozen omdat hiermee goed eventuele verschillen of gelijkenissen binnen een land kunnen worden aangetoond. De keuze is op Nederland gevallen omdat vanwege de taal de beste analyse gemaakt kan worden, wat belangrijk is voor een kwalitatieve studie. De populatie Nederlandse toezichthouders is bepaald aan de hand van een overzicht van de Rijksoverheid (Rijksoverheid, 2020). De selectie binnen deze populatie is gedaan op basis van twee criteria: (a) in het toezichtsdomein van de toezichthouder vallen (ook) uitvoerende overheden en (b) de toezichthouder heeft sanctionerende bevoegdheden richting overheden. Het eerste criterium is belangrijk omdat er hier wordt gekeken naar de verantwoordingsmacht ten aanzien van andere overheden en niet ten aanzien van marktpartijen. Het tweede criterium is gekozen omdat sancties een vergaande bevoegdheid zijn die niet alle toezichthouders hebben, zeker niet richting de overheid. Want met name markttoezichthouders die zich op de markt richten en niet op de overheid, hebben deze sanctionerende bevoegdheid. Deze criteria samen leiden dan ook tot de selectie van gevallen die afwijkend zijn ten opzichte van de hele populatie. Deze manier van gevalselectie wordt ook wel de *deviant case* methode genoemd. Bij deze methode worden gevallen geselecteerd die ten opzichte van het algemene begrip van het onderwerp een afwijkende eigenschap hebben (Seawright & Gerring, 2008, p. 302). Deze afwijkende gevallen zijn over het algemeen minder bestudeerd en worden matig verklaard. Het doel is om tot nieuwe verklaringen te komen die eventueel ook van toepassing zijn op andere afwijkende gevallen (Seawright & Gerring, 2008, p. 302). Wanneer deze methode en criteria worden toegepast op de populatie Nederlandse toezichthouders ontstaat het volgende beeld: over het algemeen hebben toezichthouders die zich primair op de overheid richten geen sanctiebevoegd en hebben toezichthouders die zich op de markt richten wel sanctiebevoegdheid. De afwijkende gevallen

zijn toezichthouders met sanctiebevoegdheid die zich ook op de overheid richten. Op basis hiervan zijn de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geselecteerd. Deze toezichthouders houden toezicht op domeinen waar zowel private als publieke partijen actief zijn en hebben de bevoegdheid om sancties op te leggen.

3.2 Onderzoeksverloop en dataverzameling

Het onderzoek zal worden gedaan aan de hand van het raamwerk van Bovens en Wille (2021). Door deze onderzoeksopzet te hanteren, kunnen de resultaten van dit onderzoek worden vergeleken met de resultaten van andere studies die hetzelfde raamwerk gebruiken. Het onderzoek wordt als volgt uitgevoerd: de verantwoordingsmacht van de ACM en de AP zal worden gemeten door data te verzamelen over de indicatoren van de drie dimensies van verantwoordingsmacht. Aan de verzamelde data zal een score worden toegekend op basis van vooraf bepaalde indicatoren. De scores van de elementen van een dimensie samen geven een beeld van de desbetreffende dimensie van verantwoordingsmacht.

Om data te verzamelen, gebruiken Bovens en Wille (2021) zowel onopvallende methodes, zoals literatuurstudie naar wetteksten en documenten, als opvallende methodes, zoals een enquête onder deskundigen. Zij wijzen erop dat het afnemen van deskundigen-enquêtes een aantal significante nadelen heeft in de praktijk. Er is een meetkundig probleem omdat interne deskundigen positiever zijn dan externe deskundigen en er een verschil bestaat in resultaten tussen de deskundigen en de onopvallende methode (Bovens & Wille, 2021, p. 866). Daarnaast is de enquête onder deskundigen erg tijdrovend vanwege het proces van identificeren, selecteren en overtuigen van deelname (Bovens & Wille, 2021, p. 869). Om deze reden zal in deze scriptie alleen data verzameld worden door middel van onopvallende methodes. Meer specifiek zal worden gekeken naar wetteksten, jaarverslagen, organisatiewebsites, krantenartikelen, evaluaties, rapporten en andere overheidsdocumenten.

3.3. Operationalisatie

Om verantwoordingsmacht te kunnen meten moeten alle elementen van de drie dimensies helder worden gedefinieerd en geoperationaliseerd. Een definitie van de elementen van verantwoordingsmacht is opgenomen in de tabellen 2, 3 en 4. Om deze definities te meten worden deze omgezet in vragen die beantwoord worden. Het element institutionele onafhankelijkheid is bijvoorbeeld gedefinieerd als de mate waarin het bestuur vrij is van

inmenging van de uitvoerende macht. De vraag die hier bij hoort luidt: heeft de uitvoerende macht formele bevoegdheden om het bestuur te (her)benoemen? Om deze vraag te beantwoorden worden zoals beschreven kwalitatieve data verzameld door middel van onopvallende methodes zoals het bestuderen van jaarverslagen en documenten. Met deze kwalitatieve gegevens wordt kwantitatieve data geproduceerd door aan die kwalitatieve beschrijvingen een score toe te kennen. Deze kwantitatieve data kunnen vervolgens vergeleken worden. Het toekennen van scores zal gebeuren op basis van de *wollige logica*. Hierbij wordt aan de afzonderlijke eigenschappen een waarde toegekend van 0 tot en met 1. Daar houdt 0 in dat de eigenschap niet aanwezig is en 1 houdt in dat de eigenschap volledig aanwezig is (Ragin, 2008, p. 175). Bij de net aangehaalde institutionele onafhankelijkheid betekent bijvoorbeeld 0 dat het bestuur (her)benoemd wordt door de uitvoerende macht en 1 dat het bestuur (her)benoemd wordt door een onafhankelijke commissie. Daarnaast zijn er scores van 0,25, 0,50 en 0,75 voor tussenliggende vormen van het element. Het gaat hierbij om ordinale data, gegevens die derhalve onderling als hoger of lager vergeleken kunnen worden. Alle elementen van de drie dimensies van verantwoordingsmacht zijn op deze manier gecodeerd aan de hand van Bovens en Wille (2021, pp. 873-876). Een overzicht van de elementen en bijbehorende scores is te vinden in de Tabellen A1-A3 in de Appendix. Met deze operationalisatie is getracht zo dicht mogelijk bij het raamwerk van Bovens en Wille (2021) en hun eerdere onderzoek (Wille en Bovens, 2020) te blijven. Bij het element effectiviteit is hier een uitzondering op gemaakt. Hier wordt in het artikel van Bovens en Wille (2021, p. 863) de volgende beschrijving voor gebruikt: de mate waarin aanbevelingen en rapportages leiden tot opvolging door de uitvoerende actor. Dit is niet goed bruikbaar omdat het niet aansluit bij de praktijk van Nederlandse markttoezichthouders. Voor dit onderzoek is effectiviteit beoordeeld aan de hand van de mate waarin de activiteiten van de toezichthouder hebben bijgedragen aan de missie van de organisatie. Hiermee kunnen de toezichthouders die centraal staan in dit onderzoek vergeleken worden.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Het hier gekozen onderzoeksontwerp, de gevalstudie, heeft voor- en nadelen op het gebied van validiteit en betrouwbaarheid. Een voordeel is dat voor een gevalstudie over het algemeen rijkere gegevens worden verzameld en dat de analyse diepgaander is dan bij kwantitatieve studies. Een belangrijk nadeel is de lage externe validiteit van een gevalstudie: de resultaten kunnen niet worden generaliseerd naar de rest van de populatie. Dit betekent dat de resultaten

over de verantwoordingsmacht van de ACM en de AP niet direct kunnen worden gegeneraliseerd naar andere Nederlandse toezichthouders. Hiervoor is dan aanvullend onderzoek nodig.

Ook de manier van dataverzameling, de literatuurstudie, heeft een aantal voor- en nadelen. Een voordeel van literatuurstudie is dat de bronnen openbaar en geschreven zijn. Dit maakt de dataverzameling goed repliceerbaar en maakt dat de dataverzameling niet verstorend werkt voor het onderzoeksobject. Ook is het betrouwbaar omdat consistent over een bepaalde indicator gegevens worden verzameld. Een nadeel van deze manier van dataverzameling is dat niet altijd voldoende data kunnen worden gevonden in openbare bronnen. Ook kunnen de verzamelde data niet altijd een correcte voorstelling van zaken geven, bijvoorbeeld doordat een jaarverslag zaken beter voorspiegelt dan dat ze daadwerkelijk zijn. Dit heeft nadelige gevolgen voor de validiteit van dit scriptieonderzoek.

Daarnaast heeft de beschreven operationalisatie aan de hand van het scoreschema een aantal voor-en nadelen op het gebied van validiteit en betrouwbaarheid. Allereerst bestaat er bij het interpreteren van de kwalitatieve gegevens en het toekennen van scores het risico tot *observer bias*. Dit betekent dat de resultaten van het onderzoek onbewust worden beïnvloed door voorkennis en de visie van de onderzoeker. Dit kan gevolgen hebben voor de validiteit van de resultaten van het onderzoek. Op het gebied van externe validiteit heeft het gebruikte meetinstrument met bijhorende operationalisatie een voordeel: de resultaten zijn goed vergelijkbaar met andere onderzoeken die hetzelfde meetinstrument gebruiken. Dit komt doordat concepten en indicatoren op een gestandaardiseerde manier geoperationaliseerd moeten worden. Ook komt deze operationalisatie met gestandaardiseerde scores de betrouwbaarheid ten goede. Doordat met vaste scores wordt gewerkt is de meting consistent, ook wanneer deze door een andere onderzoeker zou zijn uitgevoerd. Wel bestaat er een risico voor de betrouwbaarheid doordat het onderzoek door één onderzoeker wordt uitgevoerd. Hierdoor kan bij het toekennen van scores onbewust de subjectieve opvatting van de codeur meespelen. Een extra codeur kan worden gebruikt om dit te voorkomen door de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vast te stellen. Over de interne validiteit van het instrument moet nog meer duidelijk worden (Bovens en Wille, 2021, p. 869). Aan de validiteit en betrouwbaarheid van het raamwerk als meetinstrument wordt bijgedragen door het te gebruiken. De gegevens die het gebruik genereert, kunnen worden gebruikt om nieuwe tests te doen over de validiteit en betrouwbaarheid van het instrument. Op basis hiervan kunnen aanpassingen worden gedaan aan de indicatoren en het instrument wat de validiteit en betrouwbaarheid ten goede komt (Bovens en Wille, 2021, p. 869).

Hoofdstuk 4 De verantwoordingsmacht van de ACM

4.1 Achtergrond ACM

Voordat naar de verantwoordingsmacht van de ACM wordt gekeken, wordt eerst kort de achtergrond geschetst. De Nederlandse toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) is opgericht in 2013 als fusie van de Consumentenautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (OPTA). De Instellingswet ACM bepaalt dat de ACM een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is zonder rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Hierdoor valt het personeel rechtstreeks onder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In de Kaderwet ZBO is de onafhankelijkheid van de ACM vastgelegd (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 18). Volgens de Instellingswet ACM is het doel van de organisatie om te zorgen voor goed functionerende markten, goede marktprocessen en eerlijke behandeling van consumenten. Hiervoor ontplooit de ACM verschillende activiteiten: het houden van toezicht, het reguleren van bepaalde markten, voorlichting geven over spelregels, onderzoek doen naar het functioneren van markten en het adviseren van de regering (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 19). Het toezicht focust zich op drie terreinen. Allereerst is er mededingingstoezicht, waarbij toezicht wordt gehouden op eerlijke concurrentie. Een voorbeeld hiervan is het onderzoeken van prijsafspraken. Ten tweede doet de ACM sectorspecifiek toezicht. In een aantal sectoren legt de ACM aanvullende regels op om concurrentie te stimuleren. Dit gebeurt in de sectoren: zorg, post, energie, vervoer en telecom. Ten derde ziet de ACM toe op de bescherming van consumenten. Hierbij maakt de ACM zich sterk voor goedgeïnformeerde consumenten die zo nodig voor hun rechten opkomen (ACM, 2021a).

Binnen het mededingingstoezicht houdt de ACM toezicht op de Wet Markt en Overheid, die in de Mededingingswet is opgenomen. Deze wet heeft ten doel om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert. Hiertoe bevat de wet vier gedragsregels waar overheden zich aan moeten houden wanneer zij economische activiteiten uitvoeren: (1) kosten doorberekenen, (2) beoordelingsverbod, (3) gegevensgebruik en (4) functiescheiding. Om te zorgen dat overheden zich aan deze wet houden, houdt de ACM toezicht op de naleving ervan (ACM, 2021b). Hierbij houdt de ACM dus toezicht op andere overheden en heeft ook de bevoegdheid om op te treden tegen andere overheden bij overtreding. Een voorbeeld van recent optreden door de ACM ten aanzien van de Wet Markt en Overheid betreft parkeertarieven in de gemeente Veenendaal. Parkeren op gemeentelijke parkeerterreinen

en -garages met een slagboom is een economische activiteit omdat de gemeente hiermee concurreert met de nabijgelegen parkeergarages van private aanbieders. De gemeente moet daarom de integrale kosten van deze parkeerterreinen doorberekenen aan de gebruiker en mag deze dienst niet gratis aanbieden. Hiertoe heeft de ACM de gemeente Veenendaal een last onder dwangsom opgelegd. Dit is aangevochten bij de rechter door de gemeente Veenendaal, maar het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft de ACM in hoger beroep in het gelijk gesteld (ACM, 2020a).

4.2 Formele macht van de ACM

De formele macht van de ACM kan worden bepaald aan de hand van de zes indicatoren waar formele macht uit bestaat. Hiervoor wordt gekeken naar de wet-en regelgeving die van toepassing is op de ACM.

De formele autonomie van de ACM is vastgelegd in nationale formele wetten en kan daarom als hoog worden gezien. Omdat de onafhankelijkheid niet in de grondwet of in een verdrag is vastgelegd kan het niet kwalificeren als zeer hoog. In Nederland komt grondwettelijke onafhankelijkheid bijna niet voor. Ook grondwettelijke toezichthoudende organen, de Hoge Colleges van Staat, ontleen hun onafhankelijkheid niet aan de Nederlandse grondwet. Alleen Kamerleden hebben die grondwettelijke onafhankelijkheid.

De institutionele onafhankelijkheid van de ACM heeft een zwakke formele borging. Uit het Relatiestatuu ACM en ministers 2015 blijkt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) bestuursleden van de ACM benoemt. Dit gebeurt op voordracht van een commissie die bestaat uit leden van de ACM en het Ministerie van EZK. Hierdoor heeft de ACM wel enige invloed in het proces van de benoeming van bestuursleden, maar de minister en het ministerie hebben de grootste rol in de selectie en benoeming van bestuursleden.

De ACM heeft volledige autonomie in het bepalen van haar eigen onderzoeksagenda op grond van de Instellingswet ACM. De toezichthouder mag alles onderzoeken wat binnen haar toezichtsmandaat valt zonder dat daarvoor toestemming nodig is van een externe actor. Er hoeft ook geen onderzoeksverzoek te liggen vanuit een andere actor zoals het ministerie of het parlement.

Ook heeft de ACM op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) ruime wettelijke bevoegdheden om de informatie te vergaren die nodig is om hun taken uit te voeren. De ACM heeft toegang tot locaties en mag documenten en digitale gegevens vorderen, inzien en kopiëren. Anders gezegd, de ACM mag een inval doen om onderzoek te doen.

De ACM is bevoegd mensen te verhoren op grond van artikel 12i Iw ACM en artikel 5:16 Awb, maar zij zijn niet verplicht te antwoorden als de ACM voornemens is om een sanctie op te leggen. Het verhoor dat de ACM mag afnemen is ook niet onder ede. In de juridische literatuur is er discussie over deze ondervragingsbevoegdheid. Deze is namelijk niet expliciet opgenomen in de wet maar wordt impliciet ingelezen uit andere artikelen. Er zijn auteurs die stellen dat dit onvoldoende is om te kwalificeren als bevoegdheid tot verhoor (Doorenbos, 2013). In de praktijk wordt deze bevoegdheid aangenomen en om die reden ook gebruikt. Ook is er spanning tussen de medewerkingsplicht aan onderzoek en verhoor uit artikel 5:20 Awb en het zwijgrecht neergelegd in artikel 5:10a Awb (de Bree, 2016).

Verder heeft de ACM sterke sanctionerende bevoegdheden. De ACM kan niet alleen onder bestuurslast of dwangsom eisen dat bepaalde praktijken wijzigen, maar kan ook hoge boetes opleggen. Deze bevoegdheid hebben op basis van hun instellingwet en wordt verder gespecificeerd in de wetten waar ze toezicht op houden zoals de Mededingingswet.

4.3 Organisatorische macht van de ACM

De organisatorische macht van de ACM is bepaald door middel van zes indicatoren. Deze indicatoren zijn beoordeeld aan de hand van wet- en regelgeving, websites, jaarverslagen en evaluatierapporten.

De ACM heeft een duidelijk missie en strategie op haar site vermeld staan. De kern van deze missie is dat de ACM bijdraagt aan een gezonde economie door markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. Dit heeft de ACM uitgewerkt in een uitgebreide agenda met focusgebieden voor 2020-2021. Daarnaast is er voor 2020 een eigen jaarplan. Dit jaarplan 2020 omvat een verdere uitwerking van onderwerpen en concrete werkzaamheden hoe deze doelen bereikt kunnen worden (ACM, 2021c; ACM, 2021a). Deze doelen worden echter niet geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Dit wordt ook bevestigd door een recent evaluatierapport (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 26).

Ten aanzien van de indicator personeel is duidelijk worden dat de ACM ruim voldoende personeel heeft voor haar taken. Eind 2020 had de ACM 588 werknemers (544 fte) (ACM, 2021d, p. 29). Het Nederlandse openbaar bestuur waar de ACM toezicht op houdt had in 2020 een omvang van 280.969 fte (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p. 6). Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle ACM medewerkers toezicht houden op het openbaar bestuur en niet alle medewerkers van het Nederlandse openbaar bestuur werken aan praktijken of in domeinen waar de ACM toezicht op houdt. Hier wordt om twee redenen

aangenomen dat de omvang van het personeel ten opzichte van de uitvoerende macht voldoende is. De eerste is dat Nederlandse overheden zich niet primair bezighouden met marktactiviteiten waardoor het toezichtssubject beperkt is. De tweede reden is dat een recent evaluatierapport geen enkele aanleiding geeft om aan te nemen dat het aantal medewerkers onvoldoende is. Op het gebied van vakkundigheid blijkt uit hetzelfde evaluatierapport dat de medewerkers van de ACM professioneel en deskundig en wordt er doorlopend op verschillende manieren gewerkt aan professionalisering, deskundigheid en kennisontwikkeling (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 85).

Het budget van de ACM in 2020 was EUR 69,5 miljoen op een inwonertal van 17 miljoen (ACM, 2021d, p. 45). Dit budget is vergelijkbaar is met andere Europese toezichthouders. Bijvoorbeeld, de Finse Mededingings- en Consumentenautoriteit (KKV) heeft een budget van EUR 17,5 miljoen op een inwonertal van 5 miljoen. Deze KKV is net als de ACM niet alleen is belast met mededinging maar ook met consumentenzaken. Dit laat zien dat de ACM naar inwonertal een iets hoger budget heeft. Dit wijst erop dat het budget adequaat is. Ook om een andere reden mag worden aangenomen dat het budget toereikend is. Uit het eerder aangehaalde recente evaluatierapport (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 72) blijkt niet dat het budget op zich problematisch is. Wel kan een andere financieringsstructuur zorgen voor betere toekomstbestendigheid en onafhankelijkheid (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 72). De ACM wordt namelijk direct gefinancierd door het Ministerie van EZK en heeft geen eigen begroting waardoor het geen reserves kan opbouwen of meerjarige investeringen kan doen.

De ACM is sterk geïntegreerd in netwerken die haar capaciteiten kunnen vergroten op zowel nationaal, Europees als internationaal niveau. Dit komt mede door het brede toezichtsdomein van de ACM. Zoals genoemd houdt de ACM toezicht op onder andere de mededinging maar in bepaalde sectoren zoals de zorg, post, energie, vervoer en telecom stimuleert de ACM de concurrentie door regels op te leggen. Voor veel van deze sectoren bestaan er Europese netwerkorganisaties. Om deze reden is de ACM dan ook lid van een groot aantal netwerken. Op internationaal gebied is de ACM actief binnen de ICPEN, ICN en de OESO. In Europa participeert de ACM in de volgende organisaties: ECN, ECA, CPP, ACER, CEER, BEREC, ERGP en IRG – RAIL. Ook binnen Nederland voert de ACM overleg met diverse ministeries, in het Markttoezichthoudersberaad en is het lid van het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (ACM, 2021e).

De volgende indicatoren zijn de bestuursstructuur en de kwaliteit van het bestuur. Over de bestuursstructuur kunnen we kort zijn: het bestuur van de ACM bestaat uit drie leden inclusief de bestuursvoorzitter. Over de kwaliteit van het bestuur kan worden gesteld dat de

meeste bestuursleden een professionele achtergrond hebben met een relevante graad en werkervaring. De bestuursvoorzitter Martijn Snoep was voor zijn benoeming 28 jaar advocaat mededingingsrecht en bestuursvoorzitter van een advocatenkantoor. Hij heeft geen ervaring in openbaar bestuur, publiek management of politiek. Bestuurslid Cateautje Hijmans van den Bergh heeft ruime ervaring in de financiële sector en in verschillende bestuurs- en directiefuncties. Ze heeft geen achtergrond in toezicht, mededingingsrecht of consumentenzaken. Bestuurslid Manon Leijten is zeer ervaren als publiek manager. Voor haar benoeming tot bestuurslid was ze de hoogste ambtenaar op het ministerie van Financiën. Ze heeft geen ervaring met toezicht, mededingingsrecht of consumentenzaken. Alle bestuursleden zijn universitair geschoold (ACM, 2021f). De combinatie van verschillende ervaringen en achtergronden maakt dat de kwaliteit van het bestuur goed is.

4.4 Uitoefenen van macht door de ACM

Aan de hand van zeven indicatoren kan de uitoefening van macht door de ACM worden bekeken. Deze indicatoren zijn beoordeeld aan de hand van wet-en regelgeving, websites, krantenartikelen, jaarverslagen en evaluatierapporten.

De ACM is zeer productief gegeven haar middelen. In 2020 heeft de ACM onder andere 156 onderzoeken gestart, 157 onderzoeken afgerond, 89 concentratiemeldingen behandeld, 91 concentratiebesluiten genomen, dertien boetes opgelegd met een totale waarde van EUR 84,5 miljoen, 30 handhavingsverzoeken in behandeling genomen, 73.033 meldingen van consumenten ontvangen en verwerkt, 3.185 meldingen van bedrijven ontvangen en verwerkt en 15 geschillen beslecht in gereguleerde sectoren. Van de acht onderzoeken gericht op de Wet Markt en Overheid heeft er één geleid tot een handhavingsbesluit, heeft in één geval de overtreder de overtreding beëindigd, heeft de ACM in een geval het onderzoek zelf gestopt en liepen er vijf onderzoeken door in 2021 (ACM, 2021d, p. 22 & 30). Dit is een enorm aantal activiteiten waardoor gesteld kan worden dat de ACM zeer productief is gegeven haar budget van EUR 69,5 miljoen.

Om de effectiviteit van de ACM te bepalen, wordt gekeken naar in hoeverre de activiteiten van de ACM hebben geleid tot het behalen van de missie van de organisatie. De missie van de organisatie luidde in de kern dat de ACM zorgt voor goed functionerende markten door eerlijke concurrentie en eerlijke handelspraktijken. Volgens een recent evaluatierapport heeft de ACM een significante bijdrage geleverd aan goed functionerende markten, ordentelijke marktprocessen en het beschermen van consumenten (Andersson Elffers Felix, 2020, p. 4). Uit

eigen onderzoek van de ACM blijkt dat de opbrengst voor samenleving van haar werk in 2020 berekend kan worden EUR 510 miljoen. In 2019 was dit EUR 755 miljoen (ACM, 2021d, p. 23). Dit verschil kan verklaard worden doordat onderzoeken van een jaar doorlopen naar het andere jaar. Al met al kan worden gesteld dat de werkzaamheden hebben geleid tot het behoorlijk behalen van de missie.

Naar de relevantie van de ACM is gekeken door te bezien of de ACM een vitale rol speelt in het ter verantwoording roepen van uitvoerende instanties. Hiervoor is gekeken naar hoe vaak de ACM is genoemd in de media en het parlement. Met betrekking tot de media is gekozen is om het aantal vermeldingen door één medium over de periode 2013-2020 te bekijken. Hierbij is gekozen voor het Financiële Dagblad (FD) omdat die krant zich sterk richt op economie, markt en overheid. In 2020 werd de ACM 160 keer genoemd in het FD. Over de periode 2013-2020 werd de ACM gemiddeld 196 keer per jaar vermeld. Daarnaast zijn er in 2020 dertien Kamervragen gesteld over de ACM. In de periode 2013-2020 was dit gemiddeld 24 keer per jaar. Een mogelijke verklaring voor dit iets lagere aantal vermeldingen en Kamervragen is dat corona het publieke debat heeft gedomineerd. Om die reden kan worden gesteld dat de ACM over de jaren heen steeds duidelijk aanwezig in het verantwoordingslandschap.

Over de betrouwbaarheid van de ACM kan worden gesteld dat die tamelijk hoog is. Reputatieonderzoek uitgevoerd door de ACM laat zien dat bedrijven en consumenten het reputatiecijfer 7,1 geven aan de ACM. De wetenschap geeft een 7,2, brancheorganisaties een 7,0 en advocatuur een 6,6 (ACM, 2021g, p. 2). Het totaal aantal klachten over de ACM en haar medewerkers daalde van 59 in 2019 naar 42 in 2020 (ACM, 2021d, p. 28). Dit laat zien dat het vertrouwen in de ACM tamelijk hoog is.

De ACM kan worden gezien als zeer creatief. Dit blijkt uit een aantal praktijken die de ACM toepast. Zo berekent de ACM hoeveel euro consumenten hebben bespaard door ingrijpen van de ACM. Verder houdt de ACM een proef in de muziekwereld om het toezicht op algoritmen te verbeteren. Daarnaast ontwikkelt de ACM met de Universiteit van Wageningen de agro-nutrimonitor voor toezicht op voedselketen in agrarische sector (ACM, 2021d, p. 10 & 19).

Over de ACM kan worden gesteld dat deze organisatie zeer zichtbaar is in politieke en beleidsarena's. Dit blijkt uit een aantal zaken. De ACM wordt regelmatig gevraagd te adviseren over wetgeving en heeft een kantoor in Den Haag dichtbij de politiek. Daarnaast heeft de ACM een grote communicatieafdeling bestaande uit 20 medewerkers (ACM, 2020b). Hierdoor komen publicaties en persberichten van de ACM vaak in de media. Ook maakt de ACM gebruik

van sociale media. Verder is er voor de consumenten een speciaal platform, de ConsuWijzer. Hier kunnen consumenten gratis informatie en advies inwinnen over hun consumentenrechten. Wel stelt een recent evaluatierapport dat de ACM de keuzes voor haar handelen beter kan uitleggen. Hierbij kan meer inzicht worden gegeven in vanuit welke wettelijke taak de ACM acties onderneemt (Andersson Elffers Felix, 2020, pp. 81 -82).

De impact van de ACM kan worden bepaald door te kijken naar de mate waarin de activiteiten leiden tot een verbetering in verantwoordingspraktijken. Dat betekent dat deze activiteiten een bijdrage leveren aan het zetten van standaarden, informatie vergaren en gedragsverandering (Hood, Rothstein, & Baldwin, 2001, p. 21). Een goed voorbeeld hiervan zijn de gevoerde rechtszaken. In het geval van de ACM zijn hierbij de zaken ten aanzien van de Wet Markt en Overheid relevant. De rechter is het eens met de vaste lijn van de ACM in uitspraken over de Wet Markt en Overheid. Een voorbeeld hiervan is de beschreven zaak rondom parkeertarieven in de gemeente Veenendaal. Doordat de rechter de ACM in het gelijk heeft gesteld is de uitleg van de wet duidelijker voor andere gemeenten en overheden. Deze verduidelijking van de standaard kan leiden tot gedragsverandering bij overheden. Belangrijke kanttekening is dat dit weinig invloed heeft op verantwoordingspraktijken buiten de ACM, waardoor de impact van de organisatie als laag kan worden beschouwd

4.5 Tussenconclusie verantwoordingsmacht ACM

Op basis van de geanalyseerde gegevens kan worden geconcludeerd dat de ACM een sterke verantwoordingsmacht heeft. Uit de gegevens ten aanzien van de indicatoren blijkt dat de formele macht van de ACM sterk is. Alleen de institutionele onafhankelijkheid is zeer zwak doordat het bestuur door de minister van EZK wordt benoemd. De organisatorische macht van de ACM is ook sterk. Hierbij zijn er slechts kleine verbeterpunten: het beter operationaliseren van de strategie en missie, de juridische structuur van het budget en meer specifieke ervaring voor de bestuursleden. Ook is de ACM sterk in het uitoefenen van macht. Hoewel er op sommige gebieden verbeterpunten zijn, is de ACM over het algemeen sterk in het uitoefenen van verantwoordingsmacht. Op basis hiervan kan worden gesteld dat een hoge mate van formele en organisatorische macht zorgt voor een sterke uitoefening van verantwoordingsmacht door de ACM. Dit maakt duidelijk dat het uitoefenen van verantwoordingsmacht afhankelijk is van de formele macht en de organisatorische macht van een toezichthouder.

Hoofdstuk 5 De verantwoordingsmacht van de AP

5.1 Achtergrond AP

De Nederlandse toezichthouder Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is in 1989 opgericht als het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en heeft in 2016 de huidige naam AP gekregen. De AP is een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid. Ook voor de AP wordt de relatie met het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) vormgegeven door de Kaderwet ZBO. Dit ministerie moet dan ook voldoende financiële middelen ter beschikking stellen zodat de AP onafhankelijk haar wettelijke taak kan uitoefenen (KPMG, 2020, p. 8). Het doel van de organisatie is het bewaken en bevorderen van de bescherming van persoonsgegevens. In het dagelijks taalgebruik wordt ook veel gesproken over privacybescherming. Hiervoor verricht de AP verschillende taken zoals het houden van toezicht, klachtenafhandeling, advisering, voorlichting en internationale taken.

Toezichthouden doet de AP onder andere op de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet AVG (UAVG), de Wet basisregistratie personen (Wet BRP), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg) (KPMG, 2020, p. 8). Hierbij houdt de AP toezicht op veel organisaties toezicht: nationale en internationale bedrijven, de gehele overheid – inclusief politie en justitie – en ook scholen, zorginstellingen, verenigingen en stichtingen (AP, 2021c, p. 4). Hier is relevant dat de AP een rol heeft in het toezicht op andere delen van de overheid omdat die wetten ook van toepassing zijn op het handelen van overheden. Ook de overheid moet namelijk zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens en die goed beschermen. Hierbij houdt de AP dus toezicht op andere overheden en heeft bij overtreding ook de bevoegdheid om op te treden tegen andere overheden.

Een recent voorbeeld van toezicht op de naleving van de AVG door de AP was ten aanzien van de gemeente Enschede. De gemeente Enschede gebruikte wifitracking om de drukte in de binnenstad van Enschede te meten. Hiervoor vingen meetkastjes de wifisignalen op van mobiele telefoons van passerende mensen. Elke telefoon werd geregistreerd met een unieke code waardoor geteld kon worden hoe druk het is. Wanneer je over een langere tijd meet welke telefoon op welke plek is dan verandert dit tellen in het volgen van mensen. Uit onderzoek van de AP is gebleken dat dit hier aan de orde was, en dat daarmee de AVG werd overtreden. Door interventie van de AP is de gemeente Enschede gestopt met wifitracking. Ook heeft de AP aan de gemeente Enschede een boete opgelegd van EUR 600.000 (AP, 2021d). De

gemeente Enschede heeft tegen dit besluit bezwaar aangetekend. Hierover is nog geen beslissing genomen.

Verder is relevant om te wijzen op het feit dat de AP al een aantal jaar aandacht vraagt voor over achterstanden door geldgebrek. De inwerkingtreding van de AVG in 2018 heeft geleid tot een groot aantal extra taken voor de AP, zonder dat de middelen zijn meegegroeid (KPMG, 2020, p. 8). Door toenemende digitalisering en nieuwe technologieën is het toezichtsveld van de AP steeds verder uitgebreid. Als gevolg hiervan kampt de AP met enorme achterstanden: privacyklachten van burgers worden niet behandeld, onderzoeken duren zeer lang en meldingen van datalekken kunnen niet worden opgepakt (NOS, 2021). Recent onderzoek naar de taken en middelen van de AP bevestigt eerdere onderzoeken en laat zien dat de AP stevig moet groeien in haar middelen om haar taken goed te kunnen uitvoeren (KPMG, 2020, p. 2). Deze achtergrond is relevant omdat dit een signaal is dat de AP zijn macht niet goed kan uitoefenen.

5.2 Formele macht van de AP

Om de formele macht van de AP te bepalen zijn zes indicatoren gebruikt. Deze indicatoren zijn beoordeeld aan de hand van wet- en regelgeving.

De formele autonomie van AP is vastgesteld in formele wetten, zoals de UAVG, en kan daarom als hoog worden beschouwd. De autonomie van de AP wordt niet alleen door nationale wetten maar ook door een Europese verordening, de AVG, geborgd. Omdat de onafhankelijkheid niet in de grondwet of in een verdrag is vastgelegd kan het niet kwalificeren als zeer hoog. Zoals eerder genoemd zijn er in Nederland bijna geen instanties die grondwettelijke onafhankelijk kennen.

De institutionele onafhankelijk van de AP is slecht geborgd. Bestuursleden worden bij Koninklijk Besluit benoemd op voordracht van de minister voor Rechtsbescherming. De Tweede Kamer heeft geen directe invloed en er is ook geen (onafhankelijke) commissie die iemand voordraagt. Hierdoor heeft de uitvoerende macht directe invloed op de samenstelling van het bestuur van de organisatie die toezicht op hen houdt. In dat geval is het mogelijk dat een, door de regering aangesteld, bestuurslid minder goed toezicht houdt op die zelfde regering.

De AP heeft volledig autonomie in het bepalen van haar eigen onderzoeksagenda. De organisatie mag alles onderzoeken wat binnen haar toezichtsmandaat valt zonder dat daarvoor toestemming nodig is van een externe actor. Deze bevoegdheid heeft de AP op grond van de artikelen 55 en 57 van de AVG.

Ook heeft de toezichthouder veel wettelijke bevoegdheden om informatie te vergaren die nodig is om hun taken uit te voeren. De AVG geeft de AP de bevoegdheid om toegang te verkrijgen tot locaties en documenten en digitale gegevens te vorderen, in te zien en te kopiëren. Omdat de Awb ook van toepassing is op de AP, heeft de AP die bevoegdheden ook op basis van die wet. Dat betekent dat de bevoegdheden tot toegang en informatie vergaren een dubbele grondslag hebben.

De AP heeft op grond van de Awb ondervragingsbevoegdheden. Als toezichthouder mag de AP mensen verhoren maar niet onder ede. Zoals eerder genoemd is er in de juridische literatuur discussie over deze ondervragingsbevoegdheid. Deze is namelijk niet expliciet opgenomen in de wet maar wordt impliciet opgemaakt uit andere artikelen. Er zijn auteurs die stellen dat dit onvoldoende is om te kwalificeren als bevoegdheid tot verhoor (Doorenbos, 2013). In de praktijk wordt deze bevoegdheid aangenomen en daarom ook gebruikt. Wel is er zoals eerder beschreven spanning tussen de medewerkingsplicht aan onderzoek en verhoor uit artikel 5:20 Awb en het zwijgrecht neergelegd in artikel 5:10a Awb (De Bree, 2016).

Daarnaast heeft de AP ook sterke sanctionerende bevoegdheden. Op grond van de AVG kan de AP onder andere: waarschuwen, gelasten gegevensverwerkingen in te laten voldoen aan de AVG, een gegevensverwerkingsverbod opleggen, certificering intrekken en boetes opleggen. Deze boetes kunnen stevig zijn: het bedrag kan oplopen tot EUR 20 miljoen of 4% van de jaaromzet.

5.3 Organisatorische macht van de AP

De organisatorische macht van de AP is bekeken aan de hand van zes indicatoren. Net zoals hiervoor zijn de indicatoren beoordeeld op basis van wet-en regelgeving, websites, jaarverslagen en evaluatierapporten.

De AP heeft een duidelijk missie en strategie in haar jaarverslag en op haar site vermeld staan. Deze missie is gebaseerd op haar wettelijke taak: “De Autoriteit Persoonsgegevens is de onafhankelijke toezichthouder in Nederland die de bescherming van persoonsgegevens bevordert en bewaakt” (AP, 2021e). Deze missie wordt uitgewerkt in werkzaamheden en ingevuld door een aantal ambities. Voor het jaar 2020 wordt dit verder uitgewerkt in het werkplan focus 2020-2023 met drie focusgebieden en bijbehorende werkwijze. Deze focusgebieden zijn datahandel, digitale overheid en artificiële intelligentie & algoritmes. Het werkplan is beschrijft sterk recente ontwikkelingen maar gaat maar beperkt in op de activiteiten

van de AP en bevat geen meetbare doelen (AP, 2019; AP, 2021e).

De omvang van het personeel van de AP is zeer klein voor haar taken. Aan het einde van 2020 had de AP 189 medewerkers (179 fte) (AP, 2021c, p. 28). Het Nederlandse openbaar bestuur waar de ACM toezicht op houdt had in 2020 een omvang van 280.969 fte (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p. 6). Hoewel niet al deze publieke functionarissen dagelijks werken met persoonsgegevens is de privacywetgeving wel op al deze ambtenaren van toepassing. Om die reden ziet de AP dan ook toe op het handelen van alle ambtenaren. De omvang van het personeel van de toezichthouder in verhouding tot het openbaar bestuur is dan ook te laag. Dit wordt bevestigd in een recent rapport waarin wordt gesteld dat het aantal medewerkers moet groeien naar 470 fte voor een goede taakuitoefening (KPMG, 2020, pp. 19-20). Door de tijdsgebrek, de hoge werkdruk en een beperkt budget kunnen medewerkers zich niet tot ontwikkelen tot dataprotectie-experts (KPMG, 2020, p. 86). Als gevolg hiervan voldoet AP niet aan haar wettelijke taak, komt het niet toe aan uitvoering strategische prioriteiten en dreigt de AP achterop te raken ten aanzien nieuwe ontwikkelingen

Een te laag aantal medewerkers hangt samen met een tekort aan middelen omdat het grootste deel van de budget opgaat aan loonkosten. Het budget van de AP is dan ook zeer beperkt in vergelijking met haar taken: EUR 24,6 miljoen in 2020 (AP, 2021c, p. 25). Volgens een recent rapport is minimaal een budget van EUR 66 miljoen nodig om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren (KPMG, 2020, p. 19). Als gevolg voldoet AP niet aan haar wettelijke taak, komt het niet toe aan de uitvoering van strategische prioriteiten en dreigt de AP achterop te raken ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen (AP, 2020, p. 2). Anderzijds is het budget van de AP als percentage van de totale overheidsuitgaven in vergelijking met veel andere Europese landen niet laag en zijn er landen die het met minder doen (Deloitte, 2019, p. 13; KPMG, 2020, p. 123).

De netwerkintegratie van de AP is sterk. De AP maakt actief gebruik van een grote hoeveelheid relevante netwerken, zowel nationaal, Europees, als Internationaal. Internationaal werkt de AP samen binnen de GPA en de GPEN. Op Europees niveau werkt de AP samen met andere persoonsgegevensbeschermingsautoriteiten binnen de EDPB. De huidige voorzitter van de AP is ook vicevoorzitter van de EDPB. Binnen Nederland werkt de AP samen met andere toezichthouders middels convenanten, het Markttoezichthoudersberaad en het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (AP, 2021f).

De bestuursstructuur en de kwaliteit van het bestuur zijn goed. Het bestuur van de ACM bestaat uit drie leden: een voorzitter, een vicevoorzitter en een bestuurslid. Over de kwaliteit van het bestuur kan worden gesteld dat de meeste bestuursleden een professionele achtergrond

hebben met een relevante graad en relevante werkervaring. Voorzitter Aleid Wolfsen is zeer ervaren als burgemeester, politicus en rechter. Hij heeft een juridische achtergrond maar geen specifieke ervaring met privacyrecht. Vicevoorzitter Monique Verdier heeft ruime ervaring als bestuurder in de zorg. Zij heeft geen eerdere ervaring met toezichthouders of persoonsgegevensbescherming. Bestuurslid Katja Mur heeft ruime ervaring als publiek bestuurder waaronder als toezichthouder. Zij heeft geen juridische achtergrond of ervaring met persoonsgegevensbescherming. Alle bestuursleden zijn universitair geschoold (AP, 2021g).

5.4 Uitoefenen van macht door de AP

De AP is zeer productief voor zijn middelen. In 2020 heeft de AP heeft 24 onderzoeken gestart, 47 onderzoeken afgerond, 2780 interventies gedaan naar aanleiding van datalekken of klachten, 7 boetes opgelegd met een totale waarde van EUR 2,04 miljoen, 4 gedragscodes goedgekeurd en 7 internationale gegevensdoorgiftes contracten (BCR) goedgekeurd (AP, 2021c, pp. 29-32). Hierbij wordt in het jaarverslag niet gespecificeerd hoeveel onderzoeken er naar overheidsinstellingen zijn gedaan. Wel worden een aantal onderzoeken genoemd zoals het onderzoek naar de Belastingdienst in de toeslagenaffaire en twee onderzoeken op het terrein van politie en justitie (AP, 2021c, p. 32). Belangrijk is om te merken dat de AP in haar jaarverslag wijst op grote achterstanden: 1500 tips en 8300 privacyklachten kunnen niet behandeld worden, de AP kan meldingen van datalekken niet oppakken, er is onvoldoende capaciteit om boetes op te leggen, goedkeuring BCR voor bedrijven duurt minimaal 5 jaar, voorlichtingsactiviteiten liggen vrijwel stil en toezicht op algoritmes komt niet van de grond (AP, 2021c, p. 11). Ook zijn er achterstanden in het onderzoek naar medeoverheden. Op het gebied van politie en justitie is de achterstand nu vijf onderzoeken en verwacht wordt dat dit aantal verder zal toenemen (AP, 2021c, p. 32). Ondanks deze achterstanden kan worden gesteld dat de AP met de beperkte ter beschikking gestelde middelen toch een groot aantal toezichthoudende activiteiten heeft weten te ontplooiën. Hierom kwalificeert de AP als zeer productief.

Om de effectiviteit van de AP te bepalen wordt gekeken naar in hoeverre de activiteiten van de AP hebben geleid tot het behalen van de missie van de organisatie. De missie van de organisatie kwam er op neer dat de AP zorgt ervoor zorgt dat de bescherming van persoonsgegevens wordt bevorderd en bewaakt. De AP stelt in haar jaarverslag dat het door een gebrek aan middelen niet al haar taken kan uitvoeren die nodig zijn om de missie te bewerkstelligen. Zoals eerder genoemd kan door gebrek aan capaciteit klachten van burgers of

de bescherming van persoonsgegevens niet goed oppakken en blijft handhaving in de vorm van boetes uit (AP, 2021c, p. 11). De AP laat niet onderzoeken hoeveel haar werkzaamheden de samenleving opleveren. Omdat, zoals hiervoor besproken, de AP in 2020 wel behoorlijk wat activiteiten heeft verricht, kan hier worden gesteld dat de werkzaamheden van de AP redelijk hebben geleid tot het behalen van de missie.

De relevantie van de AP wordt bepaald door de mate waarin het een belangrijke rol speelt in het ter verantwoording roepen van uitvoerende instanties. Hierbij is het relevant hoe vaak de AP wordt genoemd in de media en het parlement. Om een goede vergelijking op het gebied van media te kunnen maken is ook hier gekozen voor het aantal artikelen in het FD in de periode 2013-2020. In 2020 werd de AP 105 keer genoemd in het FD. Dit is significant meer dan het gemiddelde van 55 keer over de periode 2013-2020. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de, in het KPMG-rapport beschreven, achterstanden bij de AP. Een andere mogelijke verklaring is dat er door het corona-virus meer digitale persoonsgegevensverwerkende technologie wordt gebruikt waardoor er meer naar de AP wordt gekeken om de privacy goed te borgen. Het aantal Kamervragen in 2020 was met 22 zo goed als gelijk aan het gemiddelde aantal Kamervragen (23) over de periode 2013-2020. Op basis van deze aantallen krantenartikelen en Kamervragen kan worden gesteld dat de AP duidelijk aanwezig is in het verantwoordingslandschap.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de AP is het lastig om gedegen uitspraken te doen omdat de AP nog geen reputatieonderzoek heeft laten uitvoeren. Wel kan worden gekeken naar het aantal klachten tegen de AP om toch een beeld te krijgen van haar betrouwbaarheid. In 2020 zijn er 77 klachten over de AP geweest, waarvan de Nationale Ombudsman er nog 2 onderzoekt. Veel van deze klachten gingen over de lange behandeltermijn, het gebrek aan communicatie en de uitkomst van het behandelen van privacyklachten door de AP (AP, 2021c, p. 40). Kort gezegd, Het is aannemelijk dat veel van deze klachten komen door de grote achterstanden. Vanwege deze beperkte betrouwbaarheid in het verrichten van activiteiten die horen bij hun wettelijke taak, wordt hier gesteld dat de betrouwbaarheid van de AP beperkt is.

De AP kan, op basis van de verrichte activiteiten en praktijken, als enigszins creatief worden beschouwd. Zo heeft de AP een handleiding voor microtargeting bij verkiezingscampagnes ontwikkeld. Daarnaast is de AP gestart met een proef voor spiegelsessies met functionarissen gegevensbescherming (AP, 2021c, p. 6 & 38). Dit laat zien dat de AP wel een aantal innovatie praktijken heeft maar dat er nog veel meer mogelijk is op het gebied van innovatie praktijken.

De AP is als institutie zeer zichtbaar in politieke en beleidsarena's. Zo wordt de AP

regelmatig gevraagd te adviseren over wetgeving die te maken heeft met persoonsgegevens en heeft het een kantoor in Den Haag. De communicatieafdeling van de AP heeft een omvang van 8 fte. Dit volgens een recent onderzoeksrapport relatief klein ten opzichte van de totale omvang van het personeel (KPMG, 2020, p. 57). De AP maakt actief gebruik van verschillende sociale media. Daarnaast komen publicaties en persberichten van de AP vaak in de media. Ook geeft de voorzitter van de AP regelmatig interviews. Op deze manier is de AP zeer zichtbaar in politieke en beleidsarena's.

De impact van de AP wordt bepaald door te kijken naar de mate waarin de activiteiten leiden tot een verbetering in verantwoordingspraktijken. Zoals genoemd moeten deze activiteiten een bijdrage leveren aan onder andere gedragsverandering. Een manier om hier naar te kijken is door te kijken naar het aantal gevoerde rechtszaken. In 2020 heeft de AP elf rechtszaken gevoerd en in negen van die rechtszaken gelijk gekregen (AP, 2021h, p. 3). Dit laat zien dat de AP een juiste rechtsopvatting heeft van de wet waar zij toezicht op houdt. Het uitleggen van regels en het zetten van standaarden leidt daardoor eerder tot gedragsverandering bij verantwoordingsactoren zoals gemeenten en overheden. Omdat dit geen invloed heeft op verantwoordingspraktijken buiten de AP, kan de impact van de AP als laag worden beschouwd.

5.5 Tussenconclusie verantwoordingsmacht AP

Op grond van de geanalyseerde gegevens kan worden geconcludeerd dat de AP een redelijke verantwoordingsmacht heeft. Ten aanzien van de formele macht is uit de gegevens over de indicatoren gebleken dat die sterk is. Hierbij is alleen de institutionele onafhankelijkheid zeer zwak doordat de (her)benoeming volledig in handen is van de minister voor Rechtsbescherming en de regering. De organisatorische macht van de AP kan als middelmatig worden beschouwd. De belangrijkste minpunten hierbij zijn het te kort budget, en daarmee ook aan personeel, om haar taken goed uit te oefenen. Ook de missie van de AP zou beter geoperationaliseerd kunnen worden. Het uitoefenen van macht door de AP kan als redelijk worden beschouwd. Op het gebied van effectiviteit, betrouwbaarheid, creativiteit en impact kunnen nog stappen gezet worden. Daarentegen zijn de relevantie en zichtbaarheid van de AP sterk. Deze analyse maakt duidelijk dat de zwakke organisatorische macht gevolgen heeft voor het uitoefenen van macht. Het te kleine budget en te kort aan personeel zorgt wel voor een zwakkere productiviteit en effectiviteit. Desondanks is de AP gegeven haar middelen toch behoorlijk productief en effectief gezien de verrichte activiteiten.

Hoofdstuk 6 Vergelijking verantwoordingsmacht

In dit hoofdstuk wordt de verantwoordingsmacht van de ACM en de AP met elkaar vergeleken. Hierbij wordt eerst gekeken naar het uitoefenen van verantwoordingsmacht aan de hand van activiteiten van beide organisaties. Daarna wordt gekeken hoe verschillen en overeenkomsten verklaard kunnen worden.

6.1 Activiteiten

Voordat de verantwoordingsmacht van de ACM en de AP wordt vergeleken, zal ter verduidelijking worden stil gestaan bij de activiteiten die de ACM en de AP ontplooiën. Hoewel er overeenkomsten zijn, zijn er ook verschillen in de activiteiten die de ACM en de AP verrichten. Daar zal nu op in worden gegaan.

De activiteiten van de ACM zijn, zoals eerder beschreven, gericht op het zorgen voor goed functionerende markten, goede marktprocessen en de eerlijk behandeling van consumenten. Hiervoor ontplooit de ACM de volgende activiteiten: het doen van onderzoek en op basis daarvan vervolgbeslissingen nemen, concentratiemeldingen behandelen, concentratiebesluiten nemen, handhavingsverzoeken verwerken, meldingen van consumenten en bedrijven verwerken, het beslechten van geschillen in gereguleerde sectoren, het verlenen van vergunningen in gereguleerde sectoren, het verwerken van handhavingsverzoeken en het verwerken van Europese informatieverzoeken (ACM, 2021d, pp. 30-44). Om de activiteiten goed te ontplooiën heeft de ACM verschillende instrumenten die het kan gebruiken of kan dreigen te gebruiken. Deze instrumenten zijn: het geven van voorlichting, waarschuwen, het onderzoeksubject iets laten toezeggen, een bindende aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen en het opleggen van een boete (ACM, 2021h). Deze activiteiten komen duidelijk naar voren in het nieuwsoverzicht op de website van de ACM. Voorbeelden van nieuwsberichten zijn het aanspreken van bedrijven op bepaalde praktijken, het starten van voorlichtingscampagnes, het starten van onderzoeken naar bepaalde markten, het geven van toestemming voor bepaalde overnames of het vaststellen van overtredingen van de Wet Markt en Overheid (ACM, 2021i).

Zoals eerder beschreven zijn de activiteiten van de AP gericht op het bewaken en bevorderen van de bescherming van persoonsgegevens. Om dit te doen ontplooit de AP een groot aantal activiteiten: het doen van nationaal, internationaal en verkennend onderzoek, het op basis daarvan nemen van vervolgbeslissingen, het opstellen van sectorbeelden, het

verwerken van datalek meldingen, het behandelen van klachten van burgers, interventies doen naar aanleiding van datalekken of klachten, gedragscodes goedkeuren, internationale gegevensdoorgiftecontracten (BCR) goedkeuren, verlenen van vergunningen, beoordelen van modelprotocollen, het opstellen van wetgevingsadviezen, het beantwoorden van vragen van functionarissen gegevensbescherming (FG's) en accreditatieverzoeken beoordelen (AP, 2021c, pp. 27-28). Om deze activiteiten te ontplooiën kan de AP verschillende instrumenten inzetten: voorlichting, nacontrole en invordering, corrigerende maatregelen zoals berispen en waarschuwen, het opleggen van een verwerkingsverbod, een last onder dwangsom opleggen en het opleggen van boetes (AP, 2021b). De nieuwsberichten op de website van de AP laten deze activiteiten ook goed zien. Aan de orde zijn adviezen over wetgeving, boetes en waarschuwingen voor de slechte bescherming van persoonsgegevens, het afwijzen van vergunningsaanvragen en de opvolging die onderzoekssubjecten geven aan de resultaten van onderzoek (AP, 2021i).

Uit deze activiteiten van de ACM en de AP komen een aantal overeenkomsten en verschillen naar voren. Een van de overeenkomsten is dat een groot deel van het werk van beide toezichthouders bestaat uit het doen van onderzoek en op basis daarvan vervolgbeslissingen nemen. Daarnaast zijn overeenkomsten dat ze beide klachten en meldingen van burgers en bedrijven behandelen en kunnen ze beide vergunningen of werkwijzen in hun toezichtsdomein goedkeuren. Ook is een overeenkomst te zien in de instrumenten die beide toezichthouders kunnen gebruiken voor hun activiteiten.

Verschillen tussen beide toezichthouders zitten met name in de activiteiten die specifiek zijn voor het toezichtsonderwerp, met goed functionerende markten enerzijds en persoonsgegevensbescherming anderzijds. Waar de ACM zich bezig houdt met concentratiemeldingen behandelen en concentratiebesluiten nemen, houdt de AP zich bezig met het goedkeuren van gedragscodes en internationale gegevensdoorgiftecontracten (BCR), het verlenen van vergunningen, beoordelen van modelprotocollen en beoordelen van accreditatieverzoeken. Hierbij valt op dat het aantal verschillende activiteiten wat de AP uitvoert groter is dan dat van de ACM en dat de activiteiten ook diverser van aard zijn.

Deze vergelijking van de activiteiten van de ACM en de AP geven uitgebreider overzicht van de dagelijkse werkzaamheden van beide toezichthouders en laat zien dat er zowel overeenkomsten als verschillen zijn de activiteiten van de ACM en de AP. Op deze manier kan een beter beeld ontstaan van de uitoefening van macht door beide toezichthouders.

6.2 Uitoefenen van macht

Hier zal het uitoefenen van verantwoordingsmacht door de ACM en AP worden vergeleken. In Tabel 5 is een overzicht weergegeven van het uitoefenen van macht door de beide toezichthouders. Figuur 2 geeft een overzicht van de scores op de indicatoren van het uitoefenen van macht.

Beide toezichthouders zijn bijna even productief gegeven hun middelen. Hierbij is er wel een verschil tussen beide toezichthouders maar niet zo groot als verwacht zou worden op basis van het besproken verschil in personeel en budget. De AP heeft een groot tekort aan budget en personeel maar met de middelen die ze wel hebben zijn ze zeer productief gezien het aantal verrichte activiteiten. Met ongeveer 35 procent van het budget van de ACM verricht de AP ook ongeveer 35 procent van het aantal onderzoeken van de ACM. Vanwege de grote achterstanden die de AP heeft kan de ACM als iets productiever worden gekwalificeerd.

Bij de effectiviteit van beide toezichthouders is een verschil zichtbaar en is de ACM effectiever. De ACM heeft haar missie in behoorlijke mate behaald doordat er een significante bijdrage is geleverd aan goed functionerende markten, ordentelijke marktprocessen en het beschermen van consumenten. Dit heeft de samenleving EUR 510 miljoen opgeleverd. De AP kan door een gebrek aan middelen niet al haar taken uitvoeren die nodig zijn om de missie te bewerkstelligen. Zoals al eerder beschreven leidt dit tot grote achterstanden. Dat dit grote gevolgen kan hebben blijkt uit een recent onderzoek van de AP naar de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) van de Belastingdienst in de Toeslagenaffaire. Dit waren zwarte lijsten van potentieel frauderende burgers die zijn gebruikt van 2013 tot 2020. Voor de verwerking van de persoonsgegevens op deze lijsten bestond geen wettelijke grondslag en de verwerking was daarmee illegaal (AP, 2021a). Dit is een goed voorbeeld van gevolgen van capaciteitstekorten: misstanden bij overheden komen pas heel lang na de overtreding aan het licht met alle gevolgen van dien. Om deze reden kan worden gesteld dat de AP minder effectief is dan de ACM in het bereiken van haar missie.

De relevantie van de ACM en de AP is vergelijkbaar en voor beide toezichthouders geldt dat ze duidelijk zichtbaar zijn in het verantwoordingslandschap. Om een goede vergelijking te maken, is gekeken naar het zelfde medium over een zelfde periode: het FD over de periode 2013-2020. De ACM werd vaker genoemd in het FD maar over de AP werden vaker Kamervragen gesteld. Het aantal krantenartikelen en Kamervragen is natuurlijk afhankelijk van allerlei externe factoren, maar dit aantal laat wel zien dat beide toezichthouders duidelijk zichtbaar in het verantwoordingslandschap.

De betrouwbaarheid van de ACM en de AP is iets moeilijker te vergelijken omdat de

ACM wel reputatieonderzoek heeft laten doen en de AP niet. Duidelijk is in ieder geval dat de ACM een ruim voldoende reputatiecijfer krijgt van het algemeen publiek en daarmee als betrouwbaar kan worden gezien. Er kwamen in 2020 42 klachten binnen over de ACM. Dit aantal klachten kan worden vergeleken met aantal klachten wat de AP heeft gekregen. De AP kreeg in 2020 77 klachten die met name gingen over zaken die samenhangen met het personeels- en middelen tekort. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de ACM als zeer betrouwbaar wordt gezien en dat de betrouwbaarheid van de AP beperkt is, ondanks dat er een verklaarbare reden aan de klachten ten grondslag ligt. Hiermee is een duidelijk verschil zichtbaar in de betrouwbaarheid van de ACM en de AP.

Ook ten aanzien van de creativiteit is er een duidelijk verschil zichtbaar tussen de ACM en de AP. De AP verricht een aantal innovatieve praktijken maar op het gebied van persoonsgegevensbescherming zou veel meer mogelijk moeten zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er door het gebrek aan middelen en de hoge werkdruk geen tijd is om te werken aan innovatieve praktijken. De ACM heeft veel meer creatieve praktijken toegepast, zoals de Agro-nutrimonitor in samenwerking met de Universiteit van Wageningen. Op het gebied van creativiteit scoort de ACM hoger dan de AP.

De zichtbaarheid van de ACM en de AP is grotendeels gelijk: beide toezichthouders zijn zeer zichtbaar in politieke en beleidsarena's. Beide toezichthouders worden regelmatig gevraagd te adviseren over wetgeving en hebben een kantoor in Den Haag. Op communicatiegebied hebben ze beide verbeterpunten maar komen wel vaak in de media en maken beide gebruik van sociale media. Hier wordt duidelijk dat de twee Nederlandse markttoezichthouders op het gebied van zichtbaarheid sterk op elkaar lijken.

Ook de impact van de ACM en de AP is gelijk, die is namelijk van beide toezichthouders beperkt. De rechter is het eens met de ACM in haar interpretatie van de Wet Markt en Overheid en de rechter heeft de AP in haar rechtszaken in bijna alle gevallen gelijk gegeven. Hiermee staan beide toezichthouders mogelijk sterker bij toekomstig optreden omdat duidelijk is dat zij een juiste rechtsopvatting hebben van de wetten waar zij toezicht op houden. Maar dit heeft weinig invloed op verantwoordingspraktijken buiten het eigen toezichtsgebied. Ook is het nog maar de vraag wat de impact is binnen het eigen toezichtsgebied. Uit een recent krantenartikel blijkt dat de Belastingdienst pas in 2024 aan de AVG zal voldoen. Dat is zes jaar na de inwerkingtreding van de verordening (FD, 2021). Dit laat zien dat de impact van beide toezichthouders nog verbeterd kan worden.

Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat de ACM op de indicatoren productiviteit, effectiviteit, betrouwbaarheid en creativiteit hoger scoort dan de AP. Ten aanzien van de

indicatoren relevantie, zichtbaarheid en impact scoren de ACM en de AP gelijk. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de ACM een sterkere uitoefening van macht heeft dan de AP. Waarmee duidelijk wordt dat de ACM een hogere mate van verantwoordingsmacht heeft dan de AP. De vraag is hoe dit verklaard kan worden. Daar zal hierna op worden ingegaan door de context, de formele macht en de organisatorische macht te vergelijken.

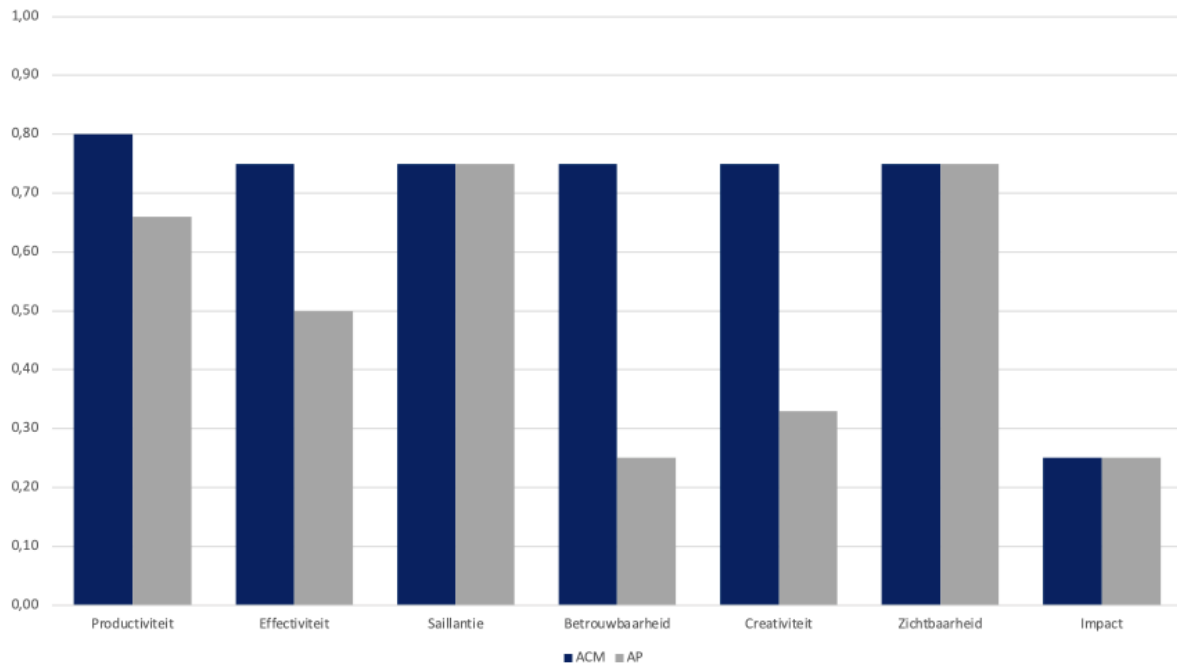
Tabel 5 Uitoefenen van macht van de ACM en de AP

| Uitoefenen van macht | ACM 2020 | AP 2020 |
|----------------------|--|--|
| Productiviteit | De ACM is zeer productief. De ACM heeft 156 onderzoeken gestart, 157 onderzoeken afgerond, 89 concentratiemeldingen behandeld, 91 concentratiebesluiten genomen, 13 boetes opgelegd met een totale waarde van EUR 84,5 mln., 30 handhavingsverzoeken in behandeling genomen, 73.033 meldingen van consumenten ontvangen en verwerkt, 3.185 meldingen van bedrijven ontvangen en verwerkt en 15 geschillen beslecht in gereguleerde sectoren. | De AP is zeer productief voor zijn middelen. De AP heeft 68 onderzoeken gedaan, 2780 interventies gedaan n.a.v. datalekken of klachten, 7 boetes opgelegd met een totale waarde van EUR 2,04 mln., 4 gedragscodes goedgekeurd, 7 internationale gegevensdoorgiftes contracten (BCR) goedgekeurd. Daarnaast heeft de AP enorme achterstanden. |
| Effectiviteit | De ACM heeft een significante bijdrage geleverd aan goed functionerende markten, ordentelijke marktprocessen en het beschermen van consumenten. Dit heeft de samenleving EUR 510 mln. opgeleverd. | De AP kan door een gebrek aan middelen niet al haar taken uitvoeren die nodig zijn om de missie te bewerkstelligen. De AP heeft niet laten onderzoeken wat haar werk de samenleving oplevert. |
| Relevantie | In 2020 werd de ACM 160 keer genoemd in het FD en werden er 13 keer Kamervragen gesteld over de ACM. De ACM is duidelijk aanwezig in het verantwoordingslandschap. | In 2020 werd de AP 105 keer genoemd in het FD en werden er 22 keer Kamervragen gesteld over de AP. De AP is duidelijk aanwezig in het verantwoordingslandschap. |

| | | |
|-----------------|--|--|
| Betrouwbaarheid | Reputatieonderzoek laat zien dat bedrijven en consumenten rapportcijfer 7,1 geven aan de ACM. De wetenschap geeft een 7,2, brancheorganisaties een 7,0, advocatuur een 6,6. Totaal aantal klachten over de ACM daalde naar 42 in 2020. | AP doet geen reputatieonderzoek laten uitvoeren. In 2020 zijn er 77 klachten over de AP geweest, waarvan de Nationale Ombudsman er nog 2 onderzoekt. Veel al deze klachten gingen over de lange behandeltermijn, het gebrek aan communicatie en de uitkomst van het behandelen van privacyklachten door de AP. |
| Creativiteit | De ACM is zeer creatief. ACM berekent hoeveel de euro consumenten hebben bespaard door ACM ingrijpen. Verder houdt de ACM een proef in de muziekwereld om het toezicht op algoritmen te verbeteren. Ontwikkeling agroturimonitor met voor toezicht op voedselketen in agrarische sector. | De AP is enigszins creatief. AP heeft een handleiding voor microtargeting bij verkiezingscampagnes ontwikkeld. Daarnaast is de AP gestart met een proef voor spiegelsessies met functionarissen gegevensbescherming. |
| Zichtbaarheid | ACM is zeer zichtbaar. De ACM wordt gevraagd te adviseren over wetgeving en heeft een kantoor in Den Haag. Communicatieafdeling heeft 20 medewerkers. In communicatie kunnen keuzes van ACM beter worden uitgelegd. Er wordt gebruik gemaakt van sociale media en de ConsuWijzer. | AP is zeer zichtbaar. De AP wordt regelmatig gevraagd te adviseren over wetgeving, zeker rondom corona, en heeft een kantoor in Den Haag. Volgens evaluatie is de afdeling communicatie (8 fte) relatief klein. Publicaties en persberichten van de AP komen wel vaak in de media. Er wordt gebruik gemaakt van sociale media. |
| Impact | De rechter is het eens met de vaste lijn van de ACM in uitspraken over de Wet Markt en Overheid. Hierdoor is de wet duidelijker voor andere gemeenten en overheden. Doordat de regels duidelijker zijn kan de ACM | De rechter is het in veel gevallen eens met de AP. Van de 11 gevoerde rechtszaken kreeg het in 9 gevallen gelijk. Dit laat zien dat de AP een juiste rechtsopvatting heeft in veel gevoerde zaken. |

vervolgens sneller en makkelijker optreden. Dit heeft weinig invloed op verantwoordingspraktijken buiten de ACM.

Hiermee staat de AP geloofwaardiger in het ter verantwoording roepen van een actor. Dit heeft weinig invloed op verantwoordingspraktijken buiten de AP.



Figuur 2: Het uitoefenen van verantwoordingsmacht door de ACM en de AP

6.3 Mogelijke verklaring: achtergrond

De eerste mogelijke verklaring voor het verschil in verantwoordingsmacht is de achtergrond van beide toezichthouders. Deze achtergrond zal hier worden vergeleken.

De ACM heeft, zoals beschreven, als doel om te zorgen voor goed functionerende markten en eerlijke behandeling van burgers. Hiervoor ziet de ACM toe op bescherming van consumenten, houdt de ACM mededingingstoezicht en houdt sectorspecifiek toezicht op een aantal sectoren zoals post en energie. Bij bescherming van consumenten wordt bedoeld om consumenten te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken van bedrijven. Mededinging betreft de eerlijke concurrentie in de vrijemarkteconomie. Om goede marktwerking met voldoende concurrentie te waarborgen mogen aanbieders van goederen of diensten geen kartel vormen of misbruik maken van hun economische machtspositie. Hoewel de overheid in sommige gevallen diensten of goederen aanbiedt, zijn het met name bedrijven die actief zijn in

de markteconomie. Hierom richt de ACM zich bij de bescherming van consumenten en het toezicht op eerlijke concurrentie dan ook met name op marktpartijen en minder op overheden. Toezicht op overheden vindt alleen plaats over de band van de eerder besproken Wet Markt en Overheid. Kort gezegd, het onderwerp van toezicht bevindt zich vaker in sferen van de markt dan in sferen van overheidshandelen.

Zoals hiervoor beschreven heeft de AP als doel het bewaken en bevorderen van de bescherming van persoonsgegevens, oftewel het beschermen van de privacy. Persoonsgegevens worden niet alleen door marktpartijen, maar ook door overheden veel gebruikt. In bijna elke interactie tussen burger en overheid worden persoonsgegevens gebruikt. Overheden moeten zich dan ook niet alleen aan algemene privacywetten, zoals de AVG en UAVG, houden maar ook aan privacywetten die alleen van toepassing zijn op overheden. Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde Wet basisregistratie personen (Wet BRP), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg). Het onderwerp van toezicht, persoonsgegevens, heeft dan ook sterke raakvlakken met het werk van overheden. Hierdoor is het toezicht van de AP in de basis niet alleen gericht op bedrijven, maar ook sterk gericht op overheden.

Hier is een duidelijk verschil zichtbaar tussen de ACM en de AP door het domein waar ze toezicht op houden. Waar het toezichtsdomein van de ACM zich van nature meer richt op bedrijven, richt het toezichtsdomein van de AP zich op bedrijven en overheden. Door deze verschillen in achtergrond is de kans dan ook groter dat een overheid te maken krijgt met de AP dan met de ACM. Dit verschil is interessant omdat hiervoor duidelijk is geworden dat de verantwoordingsmacht van de AP lager is dan die van de ACM. De AP houdt door het toezichtsonderwerp meer toezicht op overheden maar heeft daarvoor minder verantwoordingsmacht. Het gevolg hiervan is dat overheden op een onderwerp waar de kans groter is dat ze er meer mee te maken krijgen, minder ter verantwoording worden geroepen. Overheden hebben op dat gebied dan ook minder 'last' van toezichthouders. Hoewel deze informatie relevant is voor het verklaren van het verschil in verantwoordingsmacht is het nog geen verklaring voor het verschil in verantwoordingsmacht. Er moet dan ook verder worden gekeken om dit te kunnen verklaren.

6.4 Mogelijke verklaring: formele macht

De volgende mogelijke verklaring voor het verschil in verantwoordingsmacht is de formele macht van beide toezichthouders. Een overzicht van de vergelijking van de formele macht van

de twee toezichthouders is weergegeven in Tabel 6 en de scores op de indicatoren worden weergegeven in figuur 3.

De formele autonomie van de ACM en de AP is gelijk doordat de autonomie van beide organisaties voortkomt uit formele wetten. Een klein verschil hierbij is dat dit bij de AP deels een Europese formele wet is en bij de ACM alleen maar nationaal Nederlandse wetten zijn. Geen van beide toezichthouders heeft grondwettelijke onafhankelijkheid, omdat dit in Nederland bijna niet voorkomt. Voor een nationale toezichthouder zou verdragsrechtelijke onafhankelijkheid ook buitengewoon zijn.

De institutionele onafhankelijkheid is bijna gelijk voor beide toezichthouders. Het verschil is dat de leden van de ACM zitting hebben in de voordrachtscommissie, waar bij de AP de minister een voordracht doet. In beide gevallen worden bestuursleden benoemd door de uitvoerende macht: door de minister, respectievelijk bij Koninklijk Besluit. Hoewel het voor de formele macht uiteindelijk weinig verschil maakt, is het wel interessant dat het (her)benoemingsproces van twee markttoezichthouders uit het zelfde land verschillend verloopt.

Op het gebied van het bepalen van de eigen onderzoeksagenda hebben de ACM en de AP dezelfde bevoegdheden. Beide toezichthouders hebben volledige autonomie in het bepalen van hun eigen onderzoeksagenda.

De informatiebevoegdheden van de ACM en de AP zijn ook gelijk: beide hebben ruime wettelijke bevoegdheden om informatie te vergaren. Ze hebben deze bevoegdheid op grond van dezelfde artikelen uit de Awb. Hierdoor zijn de bevoegdheden niet alleen gelijk in termen van de score maar ook daadwerkelijk in omvang. Wel is het zo dat de AP deze bevoegdheid ook heeft op grond van de AVG. Dit betekent dat als de bevoegdheden uit de Awb door een wetwijziging of jurisprudentie ooit wijzigen dat de AP dan terug kan vallen op de bevoegdheden uit de AVG.

Ook de ondervragingsbevoegdheden van de ACM en de AP hebben dezelfde grondslag in Awb. Beide toezichthouders hebben de bevoegdheid om mensen te verhoren maar die zijn niet verplicht om te antwoorden wanneer de toezichthouder voornemens is om een boete op te leggen.

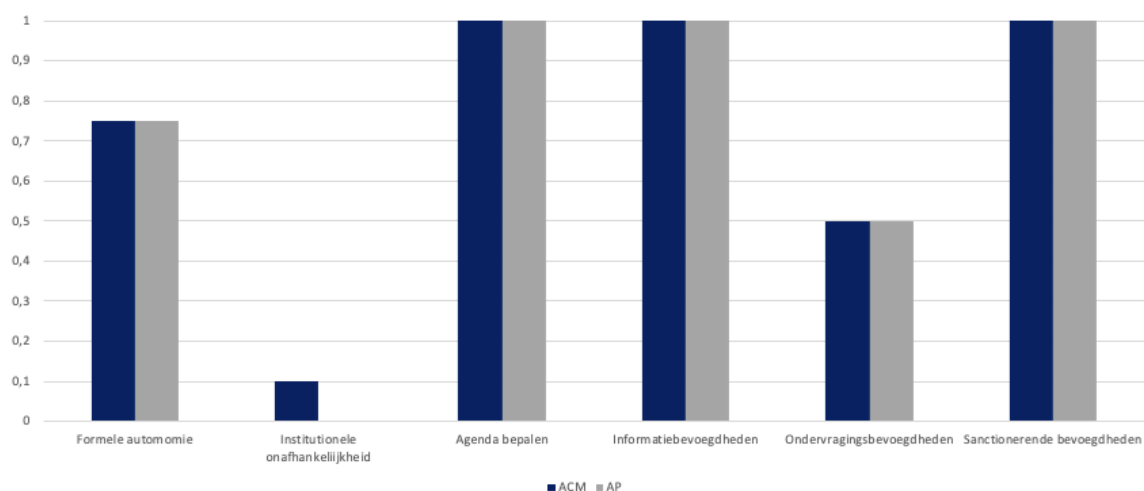
De ACM en de AP hebben een gelijke mate van sanctionerende bevoegdheden: beide toezichthouders kunnen verschillende maatregelen nemen waaronder boetes opleggen. In tegenstelling tot de vorige indicatoren hebben deze sanctionerende bevoegdheden hier niet dezelfde grondslag. De wet waar toezicht op wordt gehouden geeft namelijk de grondslag tot sanctioneren. In geval van de ACM is dat de Mededingingswet en in geval van de AP de AVG.

Uit de vergelijking van de geanalyseerde documenten blijkt dat de formele macht van de ACM en AP vergelijkbaar is. Dit kan grotendeels verklaard worden doordat de ACM en de AP beide Nederlandse markttoezichthouders zijn. Hierdoor worden autonomie en formele bevoegdheden op een gelijke manier vormgegeven door nationale wet- en regelgeving, met name de Awb. Daarnaast speelt mee dat het beide markttoezichthouders zijn die bepaalde bevoegdheden nodig hebben om hun taak goed te kunnen uitoefenen. Doordat de formele macht van beide toezichthouders vergelijkbaar is, gaat hier geen verklarende kracht van uit voor het verschil in het uitoefenen van verantwoordingsmacht tussen de ACM en de AP. Er zal dan ook naar de organisatorische macht moeten worden gekeken als mogelijke verklaring voor het eerder beschreven verschil.

Tabel 6 Formele macht van de ACM en de AP

| Formele macht | ACM | AP |
|----------------------------------|--|---|
| Formele autonomie | Autonomie komt uit formele wet (Iw ACM aanhef en art 2 lid 6 j.o. art 3 lid 1 sub a Kaderwet ZBO). | Autonomie komt uit formele wet (art. 6 lid 1 UAVG en art. 51 en 52 AVG). |
| Institutionele onafhankelijkheid | Minister van EZK benoemt bestuursleden ACM, voordracht door commissie leden ACM en EZK. (Art. 9 en bijlage Relatiestatuu ACM en ministers 2015). | (Her)benoeming bij koninklijk besluit (regering) op voordracht van Minister voor Rechtsbescherming (art. 7 lid 3 UAVG). |
| Agenda bepalen | Volledige autonomie in het bepalen van eigen agenda (art. 2 lid 4 Instellingswet ACM). | Mag alles onderzoeken binnen haar mandaat (art. 14 lid 1 AVG en art. 55 en 57 lid 1 sub h AVG). |
| Informatie-bevoegdheden | Heeft toegang tot locatie (art. 12b Iw ACM en 5:15 Awb) en mag (digitale) gegevens en bescheiden vorderen, inzien en kopiëren (art. 5:17 lid 2 Awb). | Heeft toegang tot locaties (Art 58 lid 1 sub f AVG en 5:15 Awb (schakelbepaling art. 15 lid 5 UAVG)), en mag (digitale) gegevens en bescheiden vorderen, inzien en kopiëren (art. 58 lid 1 sub e AVG en art. 5:17 lid 2 Awb). |
| Ondervragings-bevoegdheden | ACM is bevoegd mensen te verhoren (art. 12i Iw ACM en 5:16 Awb), maar zijn niet verplicht te | Is bevoegd om mensen te verhoren (art. 5:16 Awb), maar zijn niet verplicht te antwoorden |

| | | |
|-----------------------------|---|---|
| | antwoorden als de ACM voornemens is sanctie op te leggen (art. 5:10a Awb). | als de ACM voornemens is sanctie op te leggen (art. 5:10a Awb). |
| Sanctionerende bevoegdheden | ACM kan sancties opleggen in de vorm van boetes (art. 12k e.v. Iw ACM en diverse wetten). | AP kan sancties opleggen in de vorm van boetes (art. 14 UAVG en art. 83 AVG). |



Figuur 3. De formele macht van de ACM en de AP

6.5 Mogelijke verklaring: organisatorische macht

De laatste mogelijke verklaring voor het verschil in verantwoordingsmacht is de organisatorische macht van beide toezichthouders. Een overzicht van de analyse van de organisatorische macht is weergegeven in Tabel 7 en de scores op de indicatoren worden weergegeven in figuur 4.

Zowel de ACM als de AP hebben een duidelijke strategie en missie op hun site staan. Deze worden vervolgens uitgewerkt en gespecificeerd in jaar- en werkplannen. Hierbij is een belangrijk verschil dat die van de ACM uitgebreider en gedetailleerder zijn dan die van de AP. De AP specificeert vooral toezichtgebieden maar maakt dit verder niet concreet met doelen. Dit doet de ACM wel en gaat ook dieper in op werkzaamheden en doelen. Deze doelen worden echter niet geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Desondanks is de strategie en missie van de ACM beter uitgewerkt dan die van de AP.

Ten aanzien van het personeel is er een enorm verschil te zien tussen de ACM en de AP.

Kort gezegd heeft de ACM voldoende personeel voor haar taken en de AP een tekort aan personeel. Beide toezichthouders houden toezicht op het Nederlandse openbaar bestuur dat in 2020 bestond uit 280.969 fte. Het gevolg is dat er bij de ACM geen sprake is van achterstanden of problemen in de taakuitoefening, terwijl de AP niet aan haar wettelijke taak voldoet en niet toekomt aan de uitvoering van strategische prioriteiten. Dit personeelstekort heeft niet alleen gevolgen voor het werk maar ook voor de ontwikkeling van het personeel zelf. Bij de ACM wordt doorlopend gewerkt aan professionalisering en kennisontwikkeling bij medewerkers. Medewerkers van de AP kunnen zich door de hoge werkdruk niet ontwikkelen tot experts. De combinatie tussen de eerder besproken diversiteit in werkzaamheden en personeelstekort maakt die ontwikkeling tot experts nagenoeg onmogelijk. Er is dus een flink verschil in personele capaciteit van de ACM en de AP.

Dit grote verschil tussen de ACM en de AP is ook te zien bij de budgetten van de beide toezichthouders. Ook hier is het budget van de ACM adequaat gegeven haar taken en het budget van de AP zeer beperkt in vergelijking met haar taken. Zoals al genoemd is het gevolg dat er bij de ACM geen sprake is van achterstanden of problemen in de taakuitoefening, terwijl de AP niet aan haar wettelijke taak voldoet en niet toekomt aan de uitvoering van strategische prioriteiten. Hier is dus een duidelijk verschil zichtbaar tussen de ACM en de AP in een van de indicatoren van de organisatorische macht.

De netwerkintegratie van beide toezichthouders is sterk. Zowel de ACM als de AP maken actief gebruik van een grote hoeveelheid relevante netwerken, zowel nationaal, Europees, als Internationaal. In Nederland werken de beide toezichthouders samen in het Markttoezichthoudersberaad en het recent opgerichte Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders. In dit laatste samenwerkingsverband werken de ACM, de AP en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) samen om het toezicht op digitale en online activiteiten te versterken. Een dergelijke samenwerking tussen gegevensbeschermings- en mededingingstoezichthouders zijn de laatste jaren sterk in opkomst in Europa (The Wall Street Journal, 2021). Op het gebied van deze indicator zijn beide toezichthouders gelijk.

Ook de bestuursstructuur en de kwaliteit van het bestuur van de ACM en de AP zijn in grote mate gelijk. Beide toezichthouders hebben een bestuur bestaande uit drie leden inclusief de bestuursvoorzitter. De bestuursleden van zowel de ACM als de AP hebben een professionele achtergrond met een relevante graad en werkervaring. Hierbij valt op dat in beide gevallen alle drie de bestuursleden geen ervaring hebben met het domein waar zij toezicht op houden. Alles bij elkaar genomen hebben beide besturen een goede mix aan ervaring en achtergrond. In de vergelijking van de organisatorische macht van de ACM en de AP is een duidelijk verschil

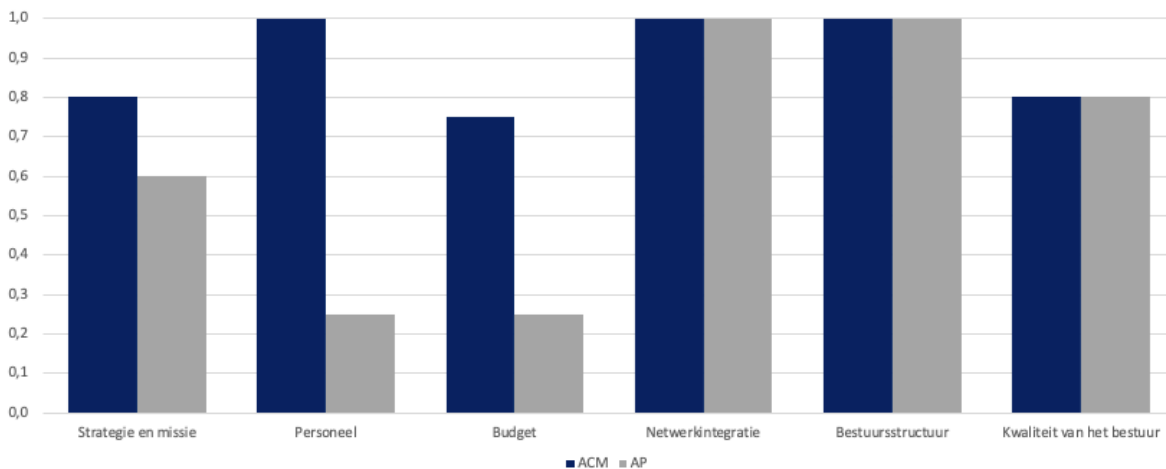
zichtbaar. Waar de ACM en de AP op de indicatoren netwerkintegratie, de bestuursstructuur en de kwaliteit van het bestuur gelijk scoren, is dat bij de indicatoren strategie en missie, personeel en budget niet het geval. Zoals beschreven heeft de ACM haar strategie en missie beter uitgewerkt, heeft de ACM meer personeel en een adequater budget dan de AP. Hierdoor kan worden gesteld dat de organisatorische macht van de ACM sterker is dan die van de AP.

Dit verschil in organisatorische macht en met name het beperktere personeel en budget zijn een goede verklaring voor het verschil in het uitoefenen van verantwoordingsmacht. In de vergelijking van de uitoefening van macht is naar voren gekomen dat de productiviteit en de effectiviteit van de AP lager zijn dan die van de ACM, maar is gebleken dat de betrouwbaarheid en creativiteit duidelijk lager zijn. Deze lagere scores zijn grotendeels terug te voeren op geld en personeelstekort. Hoge werkdruk, personeelstekorten en beperkte financiële middelen leiden tot achterstanden, weinig innovatie in verantwoordingspraktijken en onvolledige taakuitoefening. Kort gezegd, een organisatie met minder personeel en budget kan verantwoordingstaken minder goed uitvoeren dan een organisatie met een adequaat budget en personeel. Hierdoor is de organisatie met minder organisatorische macht ook minder sterk in het uitoefenen van macht. In dit geval kan dan ook worden gesteld dat de lagere mate van organisatorische macht van de AP een verklaring is voor het minder sterk uitoefenen van macht. Doordat de formele macht van beide toezichthouders nagenoeg gelijk is geeft dit meer verklarende kracht aan de organisatorische macht.

Tabel 7 Organisatorische macht van de ACM en de AP

| Formele macht | ACM 2020 | AP 2020 |
|---------------------|--|--|
| Strategie en missie | ACM heeft een duidelijke strategie en missie. Ook is er een uitgebreide agenda voor 2020-2021 en een jaarplan 2020 met focus, werkzaamheden en doelen. Deze worden niet meetbaar gemaakt | AP heeft een duidelijke strategie en missie. Daarnaast bevat het werkplan focus 2020-2023 3 focusgebieden en bijbehorende werkwijze, zonder meetbare doelen. |
| Personeel | Eind 2020 had de ACM 588 werknemers (544 fte). Er wordt doorlopend gewerkt aan professionalisering en kennisontwikkeling. | Eind 2020 had de AP 189 werknemers (179 fte). Te weinig voor een goede taakuitoefening. Door de hoge werkdruk kunnen ze zich niet ontwikkelen. |

| | | |
|------------------------------|---|---|
| Budget | ACM Budget in 2020: EUR 69.485.529. | AP Budget in 2020: EUR 24.600.000. |
| Netwerkimtegratie | Internationaal: ICPEN, ICN, OESO; Europees: ECN, ECA, CPP, ACER, CEER, BEREC, ERGP, IRG - RAIL; Nationaal: diverse ministeries, Markttoezichthouders-beraad en Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders | Internationaal: GPA, GPEN; Europees: EDPB; Nationaal: convenanten met andere toezichthouders, Markttoezichthouders-beraad en Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders |
| Bestuursstructuur | Bestuur bestaat uit drie leden (art. 3 lid 1 Iw ACM) | Bestuur bestaat uit drie leden (art. 7 lid 1 UAVG) |
| Kwaliteit van het bestuur | Bestuursvoorzitter heeft geen ervaring met politiek of openbaar bestuur, andere bestuursleden geen ervaring met consumenten of mededinging(srecht) | Bestuursvoorzitter heeft ruime ervaring in politiek, openbaar bestuur en rechterlijke macht. Andere bestuursleden hebben veel bestuurlijke ervaring, maar geen juridische achtergrond. |



Figuur 4. De organisatorische macht van de ACM en de AP

6.5 Tussenconclusie vergelijking verantwoordingsmacht

De vergelijking tussen de ACM en de AP maakt een aantal zaken duidelijk. In de vergelijking van activiteiten van de beide toezichthouders zijn overeenkomsten en verschillen naar voren gekomen. De voornaamste overeenkomst is dat een groot deel van het werk van beide toezichthouders bestaat uit het doen van onderzoek en op basis daarvan vervolgbeslissingen nemen. Een duidelijk verschil is dat de AP een groter aantal verschillende activiteiten verricht

dan de ACM. Aan de hand van deze activiteiten is een vergelijking gemaakt van het uitoefenen van verantwoordingsmacht van beide toezichthouders.

Uit de vergelijking van de uitoefening van macht is duidelijk geworden dat de productiviteit en de effectiviteit van de AP iets lager zijn dan die van de ACM. Daarnaast zijn de betrouwbaarheid en creativiteit van de AP duidelijk lager dan die van de ACM. De ACM en de AP hebben een gelijke mate van relevantie, zichtbaarheid en impact. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de ACM een hogere mate van verantwoordingsmacht heeft dan de AP.

Om dit verschil in verantwoordingsmacht te verklaren is gekeken naar de achtergrond, de formele macht en de organisatorische macht. Uit een vergelijking van de achtergrond van beide toezichthouders is naar voren gekomen dat het onderwerp van toezicht van de ACM, mededinging, zich vaker in de sferen van de markt bevindt dan in de sferen van overheidshandelen. Het onderwerp van toezicht van de AP, persoonsgegevensbescherming, heeft daarentegen sterke raakvlakken met het werk van overheden waardoor het toezicht zich ook vaker op overheden richt. Dit is interessant omdat overheden daardoor sneller te maken krijgen met de AP dan met de ACM, maar nog geen verklaring voor het verschil in verantwoordingsmacht.

De formele macht van beide toezichthouders is vergelijkbaar. Alleen bij de institutionele onafhankelijkheid is een klein verschil aangezien de institutionele onafhankelijkheid van de ACM iets beter geborgd is. Dat de formele macht gelijk is, kan worden verklaard door het feit dat beide toezichthouders Nederlandse markttoezichthouders zijn. Hierdoor zijn dezelfde bestuursrechtelijke wetten van toepassing op de ACM en AP. Ook is de hele staatsrechtelijke inrichting hetzelfde waardoor relaties met de uitvoerende macht ook sneller gelijk zijn. Doordat de formele macht van beide toezichthouders nagenoeg gelijk is, gaat hier geen verklarende kracht van uit voor het verschil in verantwoordingsmacht.

Bij de organisatorische macht is een duidelijk verschil te zien tussen beide toezichthouders. Waar de ACM op alle indicatoren hoog scoort, is dit bij de AP niet het geval. De AP krijgt in verhouding tot haar taken een te laag budget. Dit vertaalt zich ook door in een tekort aan personeel, wat zich uit in een laag aantal personeelsleden. Dit heeft gevolgen voor het uitoefenen van macht: de productiviteit en effectiviteit van de AP is lager. Hiermee is de lagere organisatorische macht van de AP dan ook een goede mogelijke verklaring voor de lagere verantwoordingsmacht van de AP. Doordat de formele macht gelijk is, gaat meer verklarende kracht uit van dit verschil in organisatorische macht.

Uit de hele vergelijking kunnen drie conclusies worden getrokken. Allereerst dat de

ACM een hogere mate van verantwoordingsmacht heeft dan de AP. Ten tweede is duidelijk geworden dat dit verschil in verantwoordingsmacht niet goed verklaard kan worden door de achtergrond en de formele macht van beide toezichthouders. Ten derde is naar voren gekomen dat een lagere organisatorische macht van de AP wel een verklarende factor is voor de lagere verantwoordingsmacht.

Hoofdstuk 7 Conclusie en discussie

7.1 Conclusie

In deze scriptie heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan: Hoe sterk is de verantwoordingsmacht van de Nederlandse toezichthouders ACM en AP en hoe kunnen de verschillen hiertussen verklaard worden? Deze vraag is beantwoord met behulp van het raamwerk van Bovens en Wille (2021). In het theoretisch kader is gekeken naar wat verantwoording inhoudt, het verantwoordingslandschap, toezichthouders en hun verantwoordingsmacht. Uit de literatuur over verantwoording is naar voren gekomen dat verantwoording kan worden gedefinieerd als een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor de plicht heeft zijn of haar gedrag toe te lichten en te rechtvaardigen, het forum vragen kan stellen en een oordeel kan vellen, en de actor gevolgen kan ondervinden (Bovens, 2007, p. 450). Deze verantwoording is georganiseerd in een verantwoordingslandschap. Dat is het systeem van organisaties en instituties die de uitvoerende macht ter verantwoording roepen. Een van die organisaties zijn onafhankelijke regulerende toezichthouders, kortweg toezichthouders. Dit zijn publiekrechtelijke nationale organisaties met regelgevende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die geen onderdeel zijn van een ministerie en onafhankelijk zijn van politieke controle. De werkzaamheden van toezichthouder bestaan uit drie taken: (1) regelgeven, (2) toezichthouden op de naleving van regels door het verzamelen van informatie en inspecties, en (3) handhaving door middel van sancties of beloningen (Rommel & Verhoest, 2008, p. 5).

Om te kijken hoe sterk toezichthouders zijn in het ter verantwoording roepen van toezichthouders hebben Bovens en Wille (2021) een raamwerk ontwikkeld om de verantwoordingsmacht van een forum te analyseren. De verantwoordingsmacht bestaat uit drie dimensies: de formele macht van een toezichthouder, de organisatorische macht van de toezichthouder en het uitoefenen van macht door een toezichthouder. De indicatoren bij deze dimensies zijn bekeken aan de hand van de literatuur over toezichthouders. Hierbij zijn een aantal zaken naar voren gekomen. De formele onafhankelijkheid heeft een positieve invloed op de kwaliteit van regelgevende besluitvorming van toezichthouders (Koop & Hanretty, 2018, p. 41). Wel kan de formele onafhankelijkheid anders zijn dan de daadwerkelijke onafhankelijkheid (Hanretty & Koop, 2013, p. 209). Verder heeft een gebrek aan sanctionerende bevoegdheden negatieve gevolgen voor het effectief kunnen houden van toezicht (Sezen, 2007, p. 325). Op het gebied van de organisatorische macht is gekeken naar

het principaal-agentmodel. Gilardi stelt dat verkozen politici een toezichthouder willen beheersen door het benoemen bestuursleden, het bepalen van het budget en het beheersen van het personeel van de toezichthouder (Gilardi, 2001, pp. 12-13). Maggetti en Papadopoulos (2018) zijn het niet met dit perspectief eens. Ten aanzien van het uitoefenen van macht stelt Maggetti (2010, p. 3) dat het gebruik van bevoegdheden, waarmee productiviteit wordt gemeten, een vorm van outputlegitimiteit is. Verder stelt de theorie van de *credible commitment* dat sterkere onafhankelijkheid van een toezichthouder zorgt voor meer geloofwaardige toewijding naar de markt omdat onafhankelijkheid van politieke inmenging beter geborgd is (Gilardi, 2002, p. 874).

Op basis hiervan is de verwachting geformuleerd dat de formele en organisatorische macht van een toezichthouder een positieve invloed hebben op het uitoefenen van macht door een toezichthouder. Dat betekent dat een sterkere formele en organisatorische macht zorgt voor het sterker uitoefenen van macht en daarmee een sterkere verantwoordingsmacht. Daarnaast is de verwachting geformuleerd dat verschillen in verantwoordingsmacht tussen toezichthouders kunnen verklaard worden door verschillen in formele en/of organisatorische macht.

Dit is onderzocht aan de hand van een gevalstudie naar de Nederlandse markttoezichthouders ACM en de AP. Hierbij is naar voren gekomen dat de ACM een sterke mate van formele macht, organisatorische macht en machtsuitoefening heeft. Op een aantal gebieden zijn er aandachtspunten. Bij de formele macht is alleen de institutionele onafhankelijkheid slecht geborgd. Op het gebied van organisatorische macht zijn er kleine verbeterpunten: het beter operationaliseren van de strategie en missie, de juridische structuur van het budget en meer specifieke ervaring voor de bestuursleden. Bij het uitoefenen van macht zou de impact nog verbeterd kunnen worden. De AP heeft een hoge mate van formele macht maar een lagere organisatorische macht. Dit komt doordat de AP te weinig middelen heeft om haar taken goed uit te voeren, wat duidelijk naar voren komt in de indicatoren *personeel* en *budget* en deels in de indicator *strategie* en *missie*. Op het gebied van het uitoefenen van macht scoort de AP middelmatig. Dit komt door een middelmatige effectiviteit en een lage betrouwbaarheid, creativiteit en impact. Hierbij is duidelijk geworden dat de organisatorische macht invloed heeft op het uitoefenen van macht door de AP. Vervolgens is de verantwoordingsmacht van de ACM vergeleken met die van de AP. Hieruit is naar voren gekomen dat de AP minder sterk is in het uitoefenen van macht dan de ACM, waarmee de verantwoordingsmacht van de AP lager is. Om dit te verklaren is gekeken naar de achtergrond, de formele macht en de organisatorische macht van beide toezichthouders. Uit een vergelijking van de achtergrond van beide toezichthouders blijkt dat overheden sneller te maken krijgen met

de AP dan met de ACM door de verschillende toezichtsonderwerpen. Dit is geen sluitende verklaring voor het verschil in verantwoordingsmacht. Uit de vergelijking van de formele macht van de ACM en de AP is gebleken dat die nagenoeg gelijk is waardoor daar weinig verklarende kracht vanuit gaat. Bij de vergelijking van de organisatorische macht is wel een duidelijk verschil zichtbaar: door een te klein budget en te klein aantal medewerkers is de organisatorische macht van de AP flink lager. Dit beperktere budget en aantal medewerkers is een goede verklaring gebleken voor de minder sterke verantwoordingsmacht die de AP heeft ten opzichte van de ACM. Hiermee is ook duidelijk geworden dat het uitoefenen van verantwoordingsmacht afhankelijk is van de organisatorische macht van een toezichthouder.

Dat brengt ons bij de beantwoording van de onderzoeksvraag aan de hand van de verwachtingen. De verwachtingen luiden: (1) de mate van formele macht van een toezichthouder heeft invloed op de mate van verantwoordingsmacht van een toezichthouder, (2) de mate van organisatorische macht van een toezichthouder heeft invloed op de mate van verantwoordingsmacht van een toezichthouder en (3) de verschillen in verantwoordingsmacht tussen toezichthouders kunnen verklaard worden door verschillen in formele en/of organisatorische macht.

De drie verwachtingen kunnen op basis van de geanalyseerde toezichthouders worden bevestigd. Dit leidt tot het volgende antwoord op de onderzoeksvraag. De ACM heeft een sterke mate van verantwoordingsmacht door een hoge formele macht en organisatorische macht. De AP heeft een middelmatige mate van verantwoordingsmacht. Dit komt door een lagere organisatorische macht die zorgt voor een beperking in het uitoefenen van macht. Het verschil tussen beide toezichthouders kan verklaard worden door het gebrek aan financiële middelen bij de AP. Kort gezegd, de verantwoordingsmacht van de ACM is hoger dan die van de AP doordat de AP minder financiële en personele middelen heeft.

7.2 Discussie

Literatuur

Over deze resultaten kunnen vanuit de literatuur een aantal opmerkingen worden gemaakt. Allereerst moet worden opgemerkt dat er van de dimensies formele en organisatorische macht van het raamwerk van Bovens en Wille (2021) een sterke verklarende kracht uit gaat. Uit de resultaten is gebleken dat de verantwoordingsmacht van de AP beperkt is door een lagere organisatorische macht, terwijl de ACM een sterkere verantwoordings- en organisatorische macht heeft. Hier staat tegenover dat het raamwerk in deze vorm niet altijd goed aansluit op de

praktijk van markttoezichthouders. Doordat markttoezichthouders zich in hun toezicht ook richten op activiteiten buiten de overheidssfeer is niet altijd goed vast te stellen welke middelen worden ingezet voor het toezicht op overheden. Ook is het niet altijd goed vast te stellen welke activiteiten toezicht op overheidshandelen waren. Daarnaast sluiten niet alle indicatoren goed aan op de praktijk van markttoezichthouders, zoals bijvoorbeeld de indicator Impact.

Ten tweede is er stilgestaan bij literatuur over verantwoording en verantwoordingslandschap. Daaruit is gebleken dat verantwoordelijkheid en daarmee verantwoording veel meer versplinterd is geraakt. Hierom zijn er verschillende instanties die het verantwoordingslandschap vormen. In Nederland horen daar onder andere toezichthouders bij. Uit de vergelijking van de achtergrond van beide toezichthouders blijkt dat het toezichtsgebied van de ACM zich met name in de marktsfeer bevindt en slechts beperkt in overheidssfeer. Hierdoor kan worden gesteld dat de rol van de ACM in het Nederlandse verantwoordingslandschap ten aanzien van overheden maar beperkt is.

Ten derde is op basis van de literatuur over toezichthouders een definitie van toezichthouders geformuleerd. Hieruit blijkt dat toezichthouders onafhankelijk zijn van politieke controle. Dit komt ook naar voren uit de volledige naam: onafhankelijke regulerende toezichthouders. Uit de analyse is echter gebleken dat, hoewel de formele onafhankelijke goed geborgd is, dit bij de institutionele onafhankelijkheid niet het geval is. Bij beide toezichthouders benoemt de minister het bestuur. Hierdoor kan worden getwijfeld of de ACM en de AP wel echt onafhankelijk zijn. Hiermee zouden ze niet meer voldoen aan de definitie van onafhankelijke toezichthouder en zouden ze minder goed in het analyse kader passen.

Ten vierde is de beschreven organisatorische macht van een toezichthouder bekeken vanuit het principaal-agentmodel. Op basis van dit model zouden verkozen politici een toezichthouder willen beheersen door het benoemen bestuursleden, het bepalen van het budget en het beheersen van het personeel van de toezichthouder (Gilardi, 2001, pp. 12-13). Uit de resultaten is gebleken dat de AP door een gebrek aan personeel en budget minder verantwoordingsmacht heeft. Ook worden de bestuursleden van de AP benoemd door politici, namelijk ministers. Dit sluit goed aan bij het principaal-agentmodel. Hierdoor ontstaat het beeld dat AP op deze manier onder controle wordt gehouden door de uitvoerende macht. Dit wordt versterkt doordat uit de vergelijking van de achtergrond van beide toezichthouders is gebleken dat overheden door het onderwerp van toezicht sneller te maken hebben met de AP. Hierdoor is er een belang om de AP onder controle te houden groter. In de besproken literatuur was er discussie over de relevantie van het principaal-agentmodel voor onderzoek naar

toezichthouders. Vanuit dit onderzoek blijkt het principaal-agentmodel een interessante aanvulling kan bieden voor onderzoek naar toezichthouders.

Beperkingen

Verder heeft het in deze scriptie uitgevoerde onderzoek een aantal beperkingen. Allereerst sluit het raamwerk zoals genoemd niet altijd goed aan op de praktijk van markttoezichthouders. Markttoezichthouders richten zich in hun toezicht ook op activiteiten buiten de overheidssfeer. Hierdoor is niet altijd goed vast te stellen welke middelen worden ingezet voor het toezicht op overheden en is het niet altijd goed vast te stellen welke activiteiten toezicht op overheidshandelen waren.

Ten tweede is de indicator effectiviteit van de dimensie uitoefenen van macht anders dan in het voorgestelde raamwerk van Bovens en Wille (2021). Dit is gedaan omdat de onderzochte markttoezichthouders bestuursdwang kunnen toepassen om te zorgen voor opvolging van hun acties. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin de resultaten van dit onderzoek kunnen worden vergeleken met ander onderzoek. Anders gezegd, het uitoefenen van macht door de ACM en de AP is minder goed te vergelijken met ander onderzoek waarin dit raamwerk wordt gebruikt.

Een laatste beperking is de resultaten van dit onderzoek een momentopname zijn van het jaar 2020. Veel activiteiten en werkzaamheden van toezichthouders zijn onderhevig aan externe factoren en hierdoor kan het zijn dat er in een bepaald jaar meer gebeurt dan in een ander jaar. Ook zijn onderzoeken niet gebonden aan kalenderjaren: zo kan een overtreding worden geconstateerd in jaar 1, onderzocht worden in jaar 2 en worden beboet in jaar 3. Dit komt goed naar voren in het feit dat de AP in 2019 of eerder nog nooit een boete had opgelegd aan andere overheden en in 2021 al drie. Deze boetes zijn uitgedeeld aan de gemeente Enschede, het UWV en de Belastingdienst (AP, 2021b).

Aanbevelingen

Tenslotte kunnen een aantal praktische aanbevelingen worden gedaan: zowel voor de ACM en de AP, als aanbevelingen voor volgend onderzoek.

Allereerst zouden zowel de ACM als de AP hun institutionele autonomie beter kunnen borgen door zelf meer regie te nemen in het benoemen van bestuursleden. Een eerste concrete stap zou hierin kunnen zijn dat ze bij de benoeming van nieuwe bestuursleden zelf een voordrachtscommissie vormen met alleen leden van de eigen organisatie. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de institutionele autonomie van beide toezichthouders beperkt is

doordat ministers bestuursleden benoemen. Door zelf nieuwe bestuursleden te benoemen kunnen beide toezichthouders meer onafhankelijk van de politiek opereren. Dit zal ook hun geloofwaardigheid naar de markt, de *credible commitment*, ten goede komen.

Ten tweede kan verantwoordingsmacht van de AP worden versterkt door haar organisatorische macht te vergroten. Hiervoor zal er met name budget en meer personeel bij moeten komen. Hiervoor is in het recent gepresenteerde nieuwe coalitieakkoord een eerste stap gezet door te benoemen dat de AP meer middelen moet krijgen (Rijksoverheid, 2021a, p. 2). Verdere uitwerking hiervan moet uitwijzen hoeveel middelen erbij komen, maar uit het aangehaalde KPMG-rapport blijkt dat een budget van minimaal EUR 66 miljoen nodig is voor een behoorlijke taakuitoefening (KPMG, 2020, p. 19). Daarnaast kan de AP haar verantwoordingsmacht vergroten door gebruik te maken van meer creatieve verantwoordingspraktijken, zoals het samenwerken met universiteiten om innovatieve verantwoordingspraktijken te ontwikkelen. Ook kan de AP haar verantwoordingsmacht vergroten door haar betrouwbaarheid te vergroten. De AP zal met name beter om moeten gaan met de behandeling en afhandeling van privacyklachten van burgers. Hiervoor heeft de Nationale Ombudsman recent al enkele aanbevelingen gedaan: (1) burgers moeten kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten en (2) burgers met klachten over de AP moeten gehoord worden (Nationale Ombudsman, 2021). Het opvolgen van deze aanbevelingen kan de verantwoordingsmacht van de AP versterken.

Voor toekomstig onderzoek naar verantwoordingsmacht kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Allereerst kan een methodologische studie uitwijzen of het raamwerk van Bovens en Wille (2021) valide is voor markttoezichthouders in nationale context. Op basis hiervan kunnen mogelijke aanpassingen worden gedaan aan de indicatoren en de scores. Ook is het mogelijk dat de indicatoren een weging nodig hebben. Hiervoor moet het raamwerk ook vaker gebruikt worden in verschillende onderzoeken om data te verzamelen (Bovens & Wille, 2021, p. 869). Daarnaast kan toekomstig onderzoek dieper ingaan op de lagere verantwoordingsmacht van de AP vanuit een principaal-agenttheorie invalshoek. Zoals beschreven kan de principaal-agenttheorie mogelijk verklaren waarom de AP minder budgettaire en personele middelen heeft dan de ACM. Toekomstig onderzoek hiernaar kan laten zien of dit klopt. Verder kan toekomstig onderzoek over een aantal jaar deze studie herhalen. Dit is met name interessant voor de AP als, zoals in het coalitieakkoord genoemd, de AP meer middelen zal krijgen. Er kan dan worden gezien of de verantwoordingsmacht van de AP als gevolg hiervan toe-of afneemt. Toekomstig onderzoek kan ook interessant zijn voor de ACM omdat de Wet Markt en Overheid gewijzigd gaat worden (Rijksoverheid, 2021b). Hierdoor zal

de praktijk waar de ACM toezicht op houdt veranderen omdat overheden bepaalde handelingen beter moet motiveren. Dit kan zorgen voor een veranderende verantwoordingspraktijk en daarmee een veranderde verantwoordingsmacht.

Literatuur

- ACM. (2020a, december 9). *CBB bevestigt besluit ACM over parkeertarieven gemeente Veenendaal*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/cbb-bevestigt-besluit-acm-over-parkeertarieven-gemeente-veenendaal>
- ACM. (2020b, juni 30). *ACM benoemt H el ene Borburgh tot directeur Bestuur, Beleid en Communicatie*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-benoemt-helene-borburgh-tot-directeur-bestuur-beleid-en-communicatie>
- ACM. (2021a). *Onze missie en visie*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/onze-missie>
- ACM. (2021b, november 26). *Wet Markt en Overheid*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-door-overheden/wet-markt-en-overheid>
- ACM. (2021c). *ACM Agenda 2020-2021*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-en-strategie/onze-agenda/acm-agenda-2020-2021>
- ACM. (2021d). *Jaarverslag ACM 2020*. Den Haag: ACM.
- ACM. (2021e, november 11). *Nationale en internationale samenwerking*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/organisatie/samenwerking>
- ACM. (2021f, december 1). *Bestuur*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/organisatie/onze-organisatie/bestuur>
- ACM. (2021g, februari 2). *Resultaten reputatieonderzoek ACM 2020*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/samenvatting-resultaten-reputatieonderzoek-acm-2020.pdf>
- ACM. (2021h, december 28). *Onze toezichtsstijl*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/onze-toezichtsstijl>
- ACM. (2021i, december 28). *Nieuws*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/nl/nieuws>
- Andersson Elffers Felix. (2020). *Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- AP. (2019). *AP Focus 2020-2023: Dataprotectie in een digitale samenleving*.
- AP. (2020, november 19). *Meerjarenbegroting en groeiplan AP*. Opgehaald van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/groei-ap-noodzakelijk-voor-bescherming-burgers-digitaliserend-nederland>

- AP. (2021a, oktober 29). *Zwarte lijst FSV van Belastingdienst in strijd met de wet*. Opgehaald van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/zwarte-lijst-fsv-van-belastingdienst-strijd-met-de-wet>
- AP. (2021b, december 9). *Boetes en andere sancties*. Opgehaald van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/publicaties/boetes-en-sancties>
- AP. (2021c). *Jaarverslag AP 2020: persoonsgegevens tijdens crisis beschermd*. Den Haag: AP.
- AP. (2021d, april 29). *Boete gemeente Enschede om wifitracking*. Opgehaald van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/boete-gemeente-enschede-om-wifitracking>
- AP. (2021e). *Missie, ambitie, kernwaarden*. Opgehaald van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/missie-ambitie-kernwaarden>
- AP. (2021f, december 3). *Internationale samenwerking*. Opgehaald van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/internationaal/internationale-samenwerking>
- AP. (2021g, december 3). *Het bestuur van de Autoriteit Persoonsgegevens*. Opgehaald van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/het-bestuur-van-de-autoriteit-persoonsgegevens>
- AP. (2021h). *Bijlagen bij jaarverslag 2020*.
- AP. (2021i, december 29). *Actueel*. Opgehaald van <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/actueel>
- Bovens, M. (2005). Publieke verantwoording: een analysekader. In W. Bakker, & K. Yesilkagit, *Publieke Verantwoording: Zegen en vloek* (pp. 25-55). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M., & Wille, A. (2021). Indexing watchdog accountability powers a framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions. *Regulation & Governance* (15), 856–876.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University press.
- Curtin, D., & Egeberg, M. (2008). Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order. *West European Politics*, 31(4), 639-661.
- De Bree, R. (2016). Zwijgrecht versus medewerkingplicht in de mededingings- rechtelijke context: herijking gevegd. *Tijdschrift Mededingsrecht in de Praktijk*, 2, 22-27.

- Deloitte. (2019). *Report on EU Data Protection Authorities Part 4: Resources*. Opgehaald van <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/risk/deloitte-nl-risk-reports-resources.pdf>
- Doorenbos, D. R. (2013). Kan een toezichthouder u verplichten een verhoor te ondergaan. *Onderneming en recht*, 79, 219-238.
- FD. (2021, februari 2). *Belastingdienst voldoet pas in 2024 aan privacywet*. Opgehaald van <https://fd.nl/economie-politiek/1372498/belastingdienst-voldoet-pas-in-2024-aan-privacywet-tfl1caFtLXso>
- Gilardi, F. (2001). Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation. *Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK)*, (pp. 1-33).
- 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). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101.
- Guidi, M. (2015). The Impact of Independence on Regulatory Outcomes: the Case of EU Competition Policy. *Journal for Common Market Studies*, 53(6), 1195-1213.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 7, 195–214.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Koop, C., & Hanretty, C. (2018). Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. *Comparative Political Studies*, 5(1), 38-75.
- KPMG. (2020). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*. Amstelveen: KPMG.
- Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12-32.
- Levi-Faur, D. (2010). Regulation & Regulatory Governance. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance* (1), 1-47.
- Maggetti, M. (2010). Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. *Living Reviews in Democracy*, 1-9.
- Maggetti, M., & Papadopoulos, Y. (2018). The Principal–Agent Framework and Independent Regulatory Agencies. *Political Studies Review*, 16(3), 172-183.

- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256.
- 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.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Trends & Cijfers 2020: Werken in de overheid- en onderwijssectoren*.
- Nationale Ombudsman. (2021, december 21). *Veel burgers voor een dichte deur bij Autoriteit Persoonsgegevens*. Opgehaald van <https://www.nationaleombudsman.nl/professionals/nieuws/2021/veel-burgers-voor-een-dichte-deur-bij-autoriteit-persoonsgegevens>
- Neelen, G. H. (1993). *Principal-agent relations in non-profit organizations*. Enschede: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- NOS. (2021, maart 25). *De privacywet wordt amper gehandhaafd, is meer geld de oplossing?* Opgehaald van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2374135-de-privacywet-wordt-amper-gehandhaafd-is-meer-geld-de-oplossing>
- Ragin, C. C. (2008). Measurement versus Calibration: A Set-theoretic Approach. In J. Box-Steffensmeier, H. Brady, & D. Collier, *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 174-198). Oxford: Oxford University Press.
- Rijksoverheid. (2020, april 20). *Overzicht toezichthouders per domein*. Opgehaald van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b4441492-37b2-4bfc-8f75-b594f882856c/1/pdf/tk-bijlage-3-overzicht-toezichthouders.pdf>
- Rijksoverheid. (2021a, december 15). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Opgehaald van <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Rijksoverheid. (2021b, november 26). *Wijziging wet Markt en Overheid beschermt ondernemers tegen oneerlijke concurrentie*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/nieuws/2021/11/26/wijziging-wet-markt-en-overheid-beschermt-ondernemers-tegen-oneerlijke-concurrentie>
- Rommel, J., & Verhoest, K. (2008). Proliferation and specialisation of regulatory bodies in Belgium. *Paper for the Second Biennial Conference of the Standing Group on Regulation and Governance*, 1-31.
- Scott, C. (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38-60.

- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Sezen, S. (2007). Independent Regulatory Agencies in Turkey: Are They Really Autonomous? *Public Administration and Development*, 27(4), 319-332.
- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 25(1), 125-147.
- Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954-972.
- The Wall Street Journal. (2021, december 27). *European Privacy and Antitrust Regulators Join Forces on Corporate Data*. Opgehaald van <https://www.wsj.com/articles/european-privacy-and-antitrust-regulators-join-forces-on-corporate-data-11640601006>
- Van Acker, W., & Bouckaert, G. (2019). The impact of supreme audit institutions and ombudsmen in Belgium and The Netherlands. *Financial Accountability & Management*, 35(1), 55-71.
- Wilkins, P. (2015). Watchdogs as Satellites of Parliament. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), 18-27.
- Wille, A. (2016). The evolving EU accountability landscape: moving to an ever denser union. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 694-717.
- Wille, A., & Bovens, M. (2020). Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of auditors and the European Ombudsman. *Journal of European Integration*, 1-24.

Appendix

| | | |
|----------------------------------|--|---|
| Formele autonomie | Wat is de wettelijke basis voor de autonomie van de institutie? | 0 = Geen wettelijke garantie voor autonomie; 0,25 = Bestuurlijk besluit; 0,5 = Secundaire wetgevingshandeling; 0,75 = Formele wet; 1,00 = Grondwet of verdrag. |
| Institutionele onafhankelijkheid | Heeft de uitvoerende macht (regering, ministers, gedeputeerden, wethouders) formele bevoegdheden om het bestuur te (her)benoemen? | 0 = Bestuur (her)benoemd door de uitvoerende macht; 0,33 = Bestuur (her)benoemd door de uitvoerende macht, nominatie door een onafhankelijk commissie; 0,66 = Bestuur (her)benoemd door de Tweede Kamer, nominatie door de uitvoerende macht; 1,00 = Bestuur (her)benoemd door een onafhankelijke commissie. |
| Agenda bepalen | Heeft de institutie de bevoegdheid om alles te onderzoeken wat binnen zijn mandaat valt? | 0 = Alleen op verzoek van de uitvoerende macht; 0,25 = Alleen op verzoek van de wetgevende macht; 0,5 = Alleen op verzoek maar van verschillende actoren (wetgevende macht, samenleving); 0,75 = Alleen op verzoek maar interne beslissing; 1,00 = Volledig autonoom om onderzoeksagenda te bepalen. |
| Informatiebevoegdheden | Heeft de institutie de statutaire bevoegdheid om de informatie te verzamelen die nodig is om zijn mandaat uit te voeren? | 0 = Geen formele macht om informatie te verzamelen; 0,33 = Een recht om informatie te verzamelen om zijn mandaat uit te voeren; 0,66 = Mag alle informatie opvragen of verkrijgen die het nodig acht om zijn taak uit te voeren; 1,00 = Heeft ook toegang tot locaties en ICT, mag deze doorzoeken en mag dossiers en data ophalen tegen de wil van het uitvoerende orgaan. |
| Ondervragingsbevoegdheden | Heeft de institutie de statutaire bevoegdheden om functionarissen en getuigen te ondervragen? | 0 = Geen formele macht om te dagvaarden en ondervragen; 0,5 = Het recht om functionarissen en getuigen te ondervragen; 1,0 = Het recht om functionarissen en getuigen te ondervragen en te horen onder ede. |
| Sanctionerende bevoegdheden | Heeft de institutie de formele macht om actoren te sanctioneren (boetes, disciplinaire maatregelen) wanneer onregelmatigheden worden aangetroffen? | 0 = Geen formele sanctionerende bevoegdheden; 0,33 = Geen formele sanctionerende bevoegdheden maar het kan <i>naming and shaming</i> toepassen; 0,66 = Geen formele sanctionerende bevoegdheden maar het kan doorverwijzen naar andere autoriteiten met sanctionerende bevoegdheden; 1,00 = Het kan formele sancties opleggen. |

| | | |
|---------------------|---|---|
| Missie en strategie | Heeft de instelling haar doelstellingen uiteengezet in een duidelijke missie en een specifieke strategie? | 0 = De instelling heeft geen missie of strategie; 0,2 = De instelling heeft geen expliciete missie of strategie, maar sommige strategische doelstellingen kunnen impliciet worden afgeleid; 0,4 = De instelling heeft |
|---------------------|---|---|

| | | |
|--------------------|---|--|
| | | enkele uitspraken gedaan die spreken over een missie of strategie; 0,6 = De instelling heeft een expliciete missie, maar deze is niet vertaald in strategische doelstellingen. 0,8 = De instelling heeft een expliciete missie en strategische doelstellingen, maar deze zijn niet geoperationaliseerd; 1 = De instelling heeft een duidelijke missie en gespecificeerde en meetbare strategische doelstellingen die betrekking hebben op een bepaalde periode. |
| Personeel | Is het aantal goedopgeleide personeelsleden dat de instelling tot haar beschikking heeft voldoende om haar mandaat uit te voeren? | 0 = Het aantal medewerkers is zeer laag gezien de omvang van de uitvoerende macht; 0,25 = Het aantal medewerkers is laag gezien de omvang van de uitvoerende macht; 0,5 = Het aantal medewerkers is beperkt gezien de omvang van de uitvoerende macht; 0,75 = Het aantal medewerkers is voldoende gezien de omvang van de uitvoerende macht; 1 = Het aantal personeelsleden is zeer adequaat gezien de omvang van de uitvoerende macht. |
| Budget | Is het budget van de instelling voldoende om haar mandaat uit te voeren? | 0 = Het budget is zeer ontoereikend gezien de taak; 0,25 = Het budget is zeer beperkt gezien de taak; 0,5 = Het budget is beperkt gezien de taak; 0,75 = Het budget is voldoende gezien de taak; 1 = Het budget is zeer adequaat gezien de taak. |
| Netwerk integratie | Neemt de institutie deel aan gevestigde netwerken die haar capaciteiten versterken? (Voorbeelden zijn: netwerken met vergelijkbare instituties in andere landen, samenwerking met andere toezichthouders of parlementaire commissies.) | 0 = De institutie participeert niet in een relevant netwerk; 0,25 = De institutie is passief lid van één of twee relevante netwerken of de institutie is passief lid van meerdere relevante netwerken; 0,5 = De institutie maakt actief gebruik van één of twee relevante netwerken; 0,75 = De institutie maakt actief gebruik van meerdere relevante netwerken; 1 = De institutie maakt actief gebruik van een grote verscheidenheid aan relevante netwerken, op verschillende bestuursniveaus (nationaal en internationaal). |
| Bestuursstructuur | Maakt de leiderschapsstructuur effectief leiderschap mogelijk? | 0 = De instelling heeft geen duidelijke leiderschapsstructuur; 0,25 = De instelling wordt bestuurd door een zeer groot bestuur (10 leden en meer); 0,5 = De instelling wordt bestuurd door een middelgroot bestuur (4 tot 10 leden); 0,75 = De instelling wordt monocratisch bestuurd (voorzitter of president); 1,0 = Het bestuur bestaat uit twee of drie personen. |

| | | |
|---------------------------|---|---|
| Kwaliteit van het bestuur | Hebben de bestuursleden de juiste beroepskwalificaties? | 0 = Alle bestuursleden zijn oud-politici, die uitsluitend worden benoemd op grond van hun loyaliteit aan het regerend politieke establishment; 0,2 = De meeste bestuursleden zijn oud-politici, met weinig relevante beroepskwalificaties; 0,4 = Een substantieel aantal bestuursleden zijn oud-politici, met weinig relevante beroepskwalificaties; 0,6 = Een substantieel aantal bestuursleden is oud-politicus, maar met een relevante opleiding of relevante werkervaring; 0,8 = De meeste bestuursleden hebben een professionele achtergrond met een relevante opleiding en relevante werkervaring; 1 = Alle bestuursleden hebben een professionele achtergrond met een relevante opleiding en ruime relevante werkervaring. |
|---------------------------|---|---|

| Tabel A3. Uitoefenen van macht (indicatoren, scores) (Wille & Bovens, 2020, p. 23) | | |
|--|---|---|
| Productiviteit | Maakt de institutie gebruik van haar middelen? | 0 = De institutie heeft geen werkzaamheden of de institutie heeft weinig activiteiten; 0,33 = De institutie is redelijk productief, gezien haar middelen; 0,66 = De institutie is zeer productief, gezien haar middelen; 1 = De institutie is buitengewoon productief gezien haar middelen, in termen van aantal, type, gebied en reikwijdte van activiteiten. |
| Effectiviteit | Hebben de activiteiten geleid tot het behalen van de missie van de organisatie? | 0 = De werkzaamheden hebben helemaal niet geleid tot behalen van de missie; 0,25 = De werkzaamheden hebben geleid tot het enigszins behalen van de missie; 0,5 = De werkzaamheden hebben geleid tot het redelijk behalen van de missie; 0,75 = De werkzaamheden hebben geleid tot het behoorlijk behalen van de missie; 1,00 = De activiteiten hebben ervoor gezorgd dat de missie perfect is uitgevoerd. |
| Relevantie | Speelt de institutie een cruciale rol bij het ter verantwoording roepen van overheidsinstanties? (Worden de rapporten van de instelling vaak geciteerd door de media en gebruikt door het parlement en andere fora? Heeft de instelling een prominente plaats in het verantwoordingslandschap?) | 0 = De institutie speelt geen enkele rol; 0,25 = De institutie speelt een beperkte rol; 0,5 = De institutie speelt een rol; 0,75 = De institutie is duidelijk zichtbaar in het verantwoordingslandschap; 1.0 = De institutie heeft een zeer prominente plaats in het verantwoordingslandschap. |
| Betrouwbaarheid | Wordt de institutie als betrouwbaar erkend door het grote publiek en relevante belanghebbenden? | 0 = De institutie is niet betrouwbaar; 0,25 = De institutie heeft een beperkte betrouwbaarheid; 0,5 = De institutie heeft een redelijke betrouwbaarheid; 0,75 = De |

| | | |
|---------------|---|--|
| | | institutie heeft een hoge betrouwbaarheid; 1.0 = De institutie heeft een zeer hoge betrouwbaarheid onder een breed scala aan belanghebbenden. |
| Creativiteit | Maakt de institutie creatief gebruik van haar formele en informele bevoegdheden? (Houdt het zich bezig met innovatieve praktijken?) | 0 = De institutie is helemaal niet creatief; 0,33 = De institutie is enigszins creatief; De institutie is redelijk creatief; 0,66 = De institutie is erg creatief; 1.0 = De institutie is zeer creatief met betrekking tot een breed scala aan activiteiten en bevoegdheden. |
| Zichtbaarheid | Is de institutie zichtbaar in de relevante politieke en beleidsarena's? (Heeft het een duidelijke aanwezigheid in de relevante arena's? Dit kan fysieke aanwezigheid zijn (d.w.z. locatie), maar ook aanwezigheid via sociale en traditionele media.) | 0 = De institutie is helemaal niet zichtbaar; 0,25 = De institutie is enigszins zichtbaar; 0,5 = De institutie is redelijk zichtbaar; 0,75 = De institutie is goed zichtbaar; 1 = De institutie is zeer zichtbaar in een grote verscheidenheid aan arena's. |
| Impact | Leidt het scala aan activiteiten tot een verbetering van de verantwoordingspraktijken? | 0 = De institutie heeft geen enkele impact; 0,25 = De institutie heeft weinig impact; 0,5 = De institutie heeft een redelijke impact; 0,75 = De institutie heeft een hoge impact; 1 = De institutie heeft een hoge impact op verschillende actoren en praktijken. |