

Aan: Bestuur ACM  
Van: Raad van Advies ACM  
Betreft: Advies over governance ACM

---

### Samenvatting

Na aantreden in februari 2024 heeft de Raad van Advies zich ingewerkt en verdiept in de actuele uitdagingen voor de organisatie. Daarbij zijn knelpunten aangetroffen die urgent om actie vragen. Deze liggen in de sfeer van de bedrijfsvoering en de aansturing van de organisatie. Het Bestuur van de ACM is onvoldoende in control waardoor de kwaliteit, coherentie en onafhankelijkheid onder druk kunnen komen.

Als een invulling van het Hoofdlijnenakkoord, dat zich richt op de onafhankelijkheid van toezicht, wordt geadviseerd de onafhankelijkheid van de ACM beter te borgen. Dit vraagt om doorontwikkeling van het huidig klein ZBO naar een op maat gemaakt groot ZBO. Een relatief eenvoudige wetswijziging volstaat, immers de rolverdeling tussen beleidsdepartementen en de toezichttaken van de ACM blijft ongewijzigd (reeds verankerd in klein ZBO). Een betere opdrachtgever/opdrachtnemer rolverdeling tussen EZ en ACM, met meer integrale verantwoordelijkheid voor het Bestuur, is echter nodig voor versterking van de bedrijfsvoering (organisatie, personeel, ICT en controlesystemen, financiële planning) en de interne aansturing. Van de ACM zelf mag dan meer volwassen verantwoording worden verwacht.

Een goed functionerende ACM is van belang voor de Nederlandse economie, in het bijzonder om Nederlandse MKB bedrijven een kans te geven in een tijd van verdergaande digitalisering en internationale schaalvergroting. Voor EZ levert een beter functionerende ACM minder risico, minder tijdsbeslag, perspectief op betere kostenefficiëntie, en goed toezicht.

#### 1. Algemene observaties

De kwaliteit van het werk van de ACM wordt, zo blijkt onder meer uit gesprekken bij EZ, in het algemeen als goed beoordeeld.

Het werkterrein is de afgelopen jaren fors gegroeid. Zowel in omvang als in veelzijdigheid, ook wat betreft de daarbij betrokken ministeries en wetten. Voor de komende tijd staan belangrijke verdere uitbreidingen op de rol. In deze dynamiek is het voor de organisatie van belang de coherentie en de kwaliteit te bewaken.

Daarbij strekt de bevoegdheid van de ACM zich toenemend uit in sterk door de overheid gereguleerde sectoren. Deels op grond van nationale wetgeving, deels rechtstreeks op grond van Europese regelgeving die aan de ACM als onafhankelijk toezichthouder regelgevende taken opdraagt en dit met relatief open normen. Dat vergt te meer dat de rollen van de ACM en de desbetreffende beleidsdepartementen goed zijn gescheiden.

Over de bedrijfsvoering bestaan zorgen, bij EZ en bij het Bestuur. Met de taakuitbreiding is de organisatie snel gegroeid. Gaat dat wel goed ten aanzien van zaken zoals financiële controle, interne cultuur, ICT systemen, en personeelsbestand? Voor het vertrouwen van EZ als organisatie-verantwoordelijke opdrachtgever is nodig dat de ACM als opdrachtnemer transparant is en relevante kwesties eigener beweging deelt met EZ.

## 2. Knelpunten

Tegen deze achtergrond is sprake van kwetsbaarheden die niet op hun beloop kunnen worden gelaten. En die met elkaar samenhangen.

### 2.1. *Vervaging van verantwoordelijkheden*

Het Bestuur van de ACM is verantwoordelijk voor een omvangrijk en groeiend toezichtterrein, doch slechts ten dele voor de organisatie die dat moet ondersteunen. Verantwoordelijkheden voor organisatie, personeel, ICT en controlesystemen, en financiën zijn niet volgens een heldere logica belegd. Zij zijn door de jaren heen over de ACM en EZ verspreid geraakt, op een wijze die er in de praktijk toe leidt dat men vaak samen verantwoordelijk is. Dat ondermijnt niet alleen de doelmatigheid en slagvaardigheid. Risico is ook dat er niemand verantwoordelijk is. En dat naar elkaar gewezen wordt wanneer er problemen ontstaan.

Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

In de planning en control cyclus en de door EZ gevraagde management letter wordt het Bestuur niet formeel, maar wel materieel verantwoordelijk gehouden voor de bedrijfsvoering. Het Bestuur is afhankelijk van het ministerie voor beheersingssystemen zoals P-Direct, zonder dat daar een professionele uitbestedingsrelatie aan ten grondslag ligt die verantwoordelijkheden helder toedeelt. Ook de keuze of, en met welke focus, accountantscontrole te laten plaatsvinden ligt bij EZ. Er is geen sprake van een meerjarige begroting, en derhalve ook niet van meerjarige financiële planning.

KPMG heeft in 2023 een verontrustend rapport uitgebracht over zwaktes in de interne controleomgeving. Maar het ontbreekt het Bestuur aan ruimte om daar slagvaardig iets aan te doen. We leven inmiddels midden 2024. Het ICT landschap van de ACM is, onder meer na het ontstaan van de ACM als fusie van eerder bestaande toezichthouders, versnipperd en kwetsbaar. Voor een strakkere aansturing en de benodigde ingrepen in de interne ICT organisatie is het Bestuur afhankelijk van een complex traject met EZ. Hierdoor is sprake van gebrek aan slagkracht en te lange doorlooptijden.

Aanpassingen van de organisatiestructuur en senior benoemingen gaan via EZ en ABD. Selectie van managers en directeuren voor management development opleidingen vindt plaats door EZ. Personeelsbeslissingen kan het Bestuur voor senior management niet zelfstandig nemen. Wijziging van inschaling loopt voor een deel via EZ (bijvoorbeeld inschaling van managers en van de directeur Bedrijfsvoering). Bij organisatieaanpassingen is het Bestuur afhankelijk van EZ voor het overleg met de personeelsbonden. Voor de selectie van een nieuw bestuurslid is een uitgebreid selectieproces opgezet waarbij meer sprake is van rolvermenging dan van rolverdeling.

Aldus dreigt het Bestuur in een kwetsbare spagaat te worden gebracht, waarbij men enerzijds moet constateren dat er problemen zijn, men anderzijds onvoldoende middelen heeft om deze op te lossen, en men dit niet in de openbaarheid kan brengen aangezien dat het gezag van de ACM zou kunnen schaden. Zo wordt van het Bestuur teveel gevraagd: wel verantwoordelijkheid dragen, maar niet in control zijn en rekenschap kunnen afleggen zoals dat professioneel zou behoren te gebeuren. Er is onvoldoende sprake van *good governance* waarbij materiële en formele verantwoordelijkheden samenvallen en het Bestuur over zijn handelen verantwoording kan afleggen – aan de opdrachtgever en openbaar in het jaarverslag.

## *2.2. Aansturing van de organisatie*

Een aandachtspunt in het verlengde hiervan betreft de interne structuur en aansturing. Consequentie van de rol van EZ bij het personeelsbeleid op senior niveau is dat senior stafleden van de ACM begrijpelijkerwijs voor de eigen carrièreontwikkeling deels kijken naar EZ en de ABD. Dat is niet gezond voor de scheiding tussen beleid (EZ en andere ministeries waarvoor de ACM taken uitvoert) en toezicht, voor de onafhankelijkheid van het toezicht, en voor het interne gezag van het Bestuur. Er mag binnen de ACM niet een kunstmatige afstand tussen Bestuur en organisatie bestaan. Het is waar dat toezichtbesluiten altijd worden voorgelegd aan het Bestuur (het klein ZBO), maar bewaking van coherentie en kwaliteit vergt dat ook in eerdere fases (ontwikkeling van toezicht) het Bestuur grip heeft op de organisatie en deze kan aansturen. Alleen zo kan het Bestuur zijn taak vervullen, temeer gezien de toegenomen scope en omvang van de organisatie.

Een specifiek aandachtspunt betreft de wervingskracht voor de voor het werk van de ACM benodigde, hooggekwalificeerde professionals. De wervingskracht van de ACM binnen de overheidssector wordt als adequaat beoordeeld. Maar er is ook hooggekwalificeerd personeel van buiten de overheid nodig (bedrijfsleven, advocatuur, wetenschap), en voldoende interne doorstroming op alle niveaus. In de juiste balans van de verschillende achtergronden en ervaringsprofielen vindt een markttoezichthouder zijn kracht. Nu is het Bestuur voor het eigen personeelsbeleid afhankelijk van EZ en de ABD.

## *2.3. Onafhankelijkheid en geloofwaardigheid*

Onafhankelijkheid van toezichtontwikkeling en -besluitvorming ten opzichte van beïnvloeding door externe belangen is essentieel voor het gezag en het goede functioneren van een toezichthouder als de ACM. Gewaakt moet worden voor de perceptie (laat staan de realiteit) dat sprake is of kan zijn van oneigenlijke beïnvloeding. Dat speelt in het bijzonder daar waar sprake is van sterk door de overheid gereguleerde sectoren, zoals energie, post, openbaar vervoer en zorg. Zoals hierboven aangegeven lopen de rollen van de ACM en met name EZ nu op onderdelen te zeer door elkaar om er gerust op te zijn dat er geen risico's zijn voor de feitelijke en/of gepercipieerde onafhankelijkheid van de ACM. Dat betreft met name de verantwoordelijkheid voor het eigen personeel, de eigen controlesystemen en de eigen financiële huishouding.

Het waarborgen van de onafhankelijkheid van toezichthouders is één van de speerpunten van het Hoofdlijnenakkoord dat ten grondslag ligt aan de nieuwe regeringscoalitie en de budgettaire uitwerking daarvan. Voor de ACM is dat om bovengenoemde redenen nijpend, ook om ervoor te waken dat Nederland in het overheidsbeleid voor een concurrerende economie en voor bescherming van de consument achterop raakt bij andere landen.

## 3. Implicaties voor de governance van de ACM

De geschetste knelpunten hangen met elkaar samen. Dat betekent dat een samenhangende aanpak nodig is om deze te ondervangen.

Een scherpe rolverdeling tussen toezichthouder en beleidsdepartementen vormt het startpunt. Daarbij gaat het niet alleen om de formele rollenscheiding, maar ook om de beleving en de werking ervan in de praktijk. Rolzuiverheid is essentieel niet alleen om de eigen taken naar behoren te kunnen uitvoeren, maar ook om goede samenwerking met de opdrachtgever mogelijk te maken.

Onvermijdelijk zal onderdeel van de aanpak moeten zijn dat het Bestuur van de ACM meer integrale verantwoordelijkheid krijgt voor de bedrijfsvoering waaronder het personeelsbeleid. Er zitten nu teveel handen aan het stuur. Dat kost ook EZ veel tijd. Een betere governance kan dat helpen ontlasten. Ook de kostenefficiëntie, bij zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer, is gebaat bij een heldere rolverdeling en goed overleg.

Meer integrale verantwoordelijkheid betekent echter zeker niet meer autonomie. Integendeel. Bij meer bewegingsruimte voor de eigen taakuitvoering hoort ook, passend bij de rolverdeling, dat de sturingsinstrumenten van de opdrachtgever effectief zijn en dat het Bestuur van de ACM adequaat verantwoording aflegt. Functies zoals risicobeheersing en audit dienen daartoe verder te worden geprofessionaliseerd en voor het jaarverslag van de ACM geldt dat evenzeer. En een Bestuur met integrale verantwoordelijkheid kan worden aangesproken op kostenefficiëntie.

Om dit mogelijk te maken lijkt doorontwikkeling van de ACM van klein ZBO tot een op maat gemaakt groot ZBO de enige optie. De huidige governance stuit op de bovengeschetste knelpunten, die binnen de beperkingen van de governance van een klein ZBO niet zijn op te lossen. Evenmin wordt een alternatief geboden door de weg terug naar een agentschap of ambtelijke dienst, immers dat stuit op het probleem dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich dan zou gaan uitstrekken tot de inhoud van het door de ACM uitgeoefende markttoezicht.

Uitgaand van de bestaande, zorgvuldig afgewogen taakverdeling tussen departementaal beleid en ACM toezicht is doorontwikkeling van het ZBO als organisatie nodig. Een relatief eenvoudige wetswijziging volstaat, immers de rolverdeling tussen beleidsdepartementen en de toezichttaken van de ACM blijft ongewijzigd (zoals verankerd in klein ZBO). Dit levert echter nog geen blauwdruk op. Uitwerking is nodig van het groot ZBO, toegespitst op aard en positie van de ACM. Derhalve luidt het advies de bij EZ en de ACM aanwezige projectcapaciteit gericht in te zetten om in goede samenwerking te komen tot een verandertraject langs twee samenhangende sporen:

- i. Uitwerking van een toekomstbestendige governance als basis voor de benodigde versterking van bedrijfsvoering en aansturing, met een passende ministeriële verantwoordelijkheid ook voor deze aspecten van de ACM; en
- ii. Parallel daaraan een bijpassend wetgevingstraject om de ACM door te ontwikkelen van klein tot groot ZBO.

Dit moet worden uitgewerkt, maar het wiel hoeft niet opnieuw te worden uitgevonden. Met de governance van een vergelijkbare markttoezichthouder zoals de AFM als referentiekader kunnen snel meters worden gemaakt.

Indien op korte termijn een marsroute kan worden overeengekomen en daarvoor steun kan worden verkregen van de Tweede Kamer, moet dat aan het Bestuur ook al op korte termijn voldoende basis kunnen bieden voor een verantwoorde taakuitoefening. En voor de Minister een waarborg dat de ACM nu en in de toekomst zijn rol kan blijven vervullen als onafhankelijk toezichthouder, in het belang van een goed functionerende en concurrerende Nederlandse economie.