

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 73

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 oktober 2011

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie¹ heeft op 15 september 2011 vervolgoverleg gevoerd met minister Verhagen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over:

- **de brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie d.d. 28 maart 2011 over de samenvoeging NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (31490, nr. 55);**
- **de brief van de voormalige minister van Economische Zaken d.d. 26 november 2009 houdende een reactie op het rapport «Maatschappelijke last van toezicht» van LangmanEconomisten (24036, nr. 368);**
- **de brief van de voormalige minister van Economische Zaken d.d. 6 oktober 2010 over de evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (24036, nr. 377);**
- **de brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie d.d. 3 mei 2011 inzake de Terugblik 2010 van de Consumentenautoriteit (27879, nr. 38)**
- **de brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie d.d. 8 juli 2011 over de samenvoeging van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (31490, nr. 60).**

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verburg (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), voorzitter, Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Paulus Jansen (SP), ondervoorzitter, Jacobi (PvdA), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Thieme (PvdD), Gesthuizen (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Van Tongeren (GroenLinks), Ziengs (VVD), Braakhuis (GroenLinks), Gerbrands (PVV), Lodders (VVD), Van Vliet (PVV), Dijkgraaf (SGP), Schaart (VVD), Verhoeven (D66) en Van der Werf (CDA).
Plv. leden: Jadnanansing (PvdA), Elias (VVD), Ormel (CDA), Blanksma-van den Heuvel (PvdA), Koolmees (D66), Dijkers (PvdA), Dekken (PvdA), Irrgang (SP), Groot (PvdA), Holtackers (CDA), Tony van Dijk (PVV), Ouwehand (PvdD), Van Gerven (SP), Schouten (ChristenUnie), Van Gent (GroenLinks), Leegte (VVD), Grashoff (GroenLinks), De Mos (PVV), Taverne (VVD), Van Bommel (PVV), Van der Staaij (SGP), Houwers (VVD) en Van Veldhoven (D66).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
Van der Ham

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
Franke

Voorzitter: Van Vliet
Griffier: Franke

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Braakhuis, Koppejan, Schaart, Van Dam, Van Vliet, Verhoeven

en minister Verhagen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Ik open de vergadering en ik heet iedereen welkom, in het bijzonder de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, maar ook de Kamerleden en de mensen op de publieke tribune. Aan de orde is de voortzetting van een algemeen overleg over toezicht. Ik wil de aanwezige collega's er even aan herinneren dat wij hierover voor het zomerreces al een AO hebben gehad. Toen is de volledige eerste termijn gedaan, inclusief de beantwoording van de minister. Aangezien we toen niet zijn toegekomen aan een tweede termijn, terwijl daartoe wel de wens bestond, hebben we in de procedurevergadering tot dit vervolg-AO besloten.

We hebben echt maar een uur de tijd en moeten dan stoppen, omdat iedereen weer vervolgfafspraken heeft en we de zaal moeten verlaten. Ik stel een spreektijd voor van maximaal drie minuten per fractie voor deze tweede termijn, want dat is het. Ik stel ook voor dat we dit keer geen onderlinge interrupties plegen. Die moeten we maar even bewaren tot de beantwoording door de minister straks. Volledigheidshalve zeg ik dat het laatste stuk op de agenda pas is toegevoegd. Daar zijn geen bezwaren tegen geuit, dus dat stuk kan hier behandeld worden. Het woord is aan de heer Van Dam van de PvdA.

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Dit is het vervolg van het debat van voor het zomerreces, waarvan de voorzitter toen zei dat we de tweede termijn op een later tijdstip, maar nog voor het zomerreces zouden houden. Dat is dan weer niet gelukt. Het is misschien een beetje weggezaakt. Van mijn kant ging de discussie met de minister toen grofweg om drie punten. Het eerste was dat mijn fractie het überhaupt onwenselijk vindt om te komen tot een samenvoeging van de NMa met de OPTA en de Consumentenautoriteit. Wat ons betreft zou het logischer zijn om toezichthouders die in elkaars verlengde liggen samen te voegen, te weten de OPTA, het Commissariaat voor de Media en eventueel het Agentschap Telecom en bijvoorbeeld het College van Toezicht Auteursrechten. Ik kan echter ook tellen en geloof dat die samenvoeging een uitgemaakte zaak is. Ik vind dat zonde, mede omdat de minister in zijn brief aangaf dat ook hij niet om inhoudelijke redenen voor deze fusie kiest, maar om efficiëntieredenen. Ik vind het zonde, maar ik geloof niet dat we daar nog iets aan gaan veranderen vanuit de Kamer, zolang de coalitiepartijen dit streven steunen.

Dan resteren er twee kwesties. De ene is de financiële kant. De bezuiniging is eigenlijk groter dan wat puur met efficiëntiemaatregelen bespaard zou kunnen worden en dat gaat gewoon ten koste van het toezicht. Ik vind dat we toch al krap in het toezichtjasje zitten. Het lijkt wel of toezichthouders zoals de NMa veel vaker zaken laten liggen dan dat zij ze oppakken. Men komt ook niet altijd even snel tot zijn oordeel. Ik heb ook nog wel de nodige klachten over de wijze waarop de OPTA functioneert. De minister zegt steeds dat het niet zijn bedoeling is om een en ander ten koste te laten gaan van het toezicht. Ik wil eigenlijk wel de toezegging van de minister dat de bezuiniging zo groot is als de efficiëntiewinst die behaald kan worden. Als er dan nog meer bezuinigd moet worden, zou ik tegen de minister zeggen dat hij dat dan maar op het apparaat van het ministerie moet doen.

Mijn tweede punt is de status van klein zbo. Dat vind ik een wezenlijk punt. De OPTA – daar ging het in een debat eerder vandaag nog over – hoort ook op basis van de Europese richtlijnen volstrekt onafhankelijk te zijn van de overheid. Die onafhankelijkheid is nu organisatorisch vormgegeven door de OPTA de status van gewoon zbo te geven. Als men daar een klein zbo van maakt, komt behalve de bestuurders het hele personeel eigenlijk in dienst van de overheid. Dan zijn zij dus voor hun carrière afhankelijk van het ministerie. Laten we wel wezen: ieder mens gaat zich anders gedragen als hij zijn carrière in zijn achterhoofd heeft. De status van klein zbo vermindert dus de onafhankelijkheid van de OPTA. Ik vind dat een kwalijke zaak en vraag de minister om dat te heroverwegen.

De voorzitter: Dank u zeer. Dat was precies binnen de tijd, compliment daarvoor.

Het woord is aan mevrouw Schaart van de VVD-fractie.

Mevrouw **Schaart** (VVD): Voorzitter. Ik wil het in deze tweede termijn graag hebben over het feit dat de VVD-fractie heel erg positief is over de samenvoeging. Ze levert een synergievoordeel op van in ieder geval 7 mln. Wij vinden het wel een gemiste kans dat het Agentschap Telecom niet aan deze constructie wordt toegevoegd, zodat er ook voor de telecommarkt een eenduidige toezichthouder ontstaat. De consument zou dan niet steeds van het kastje naar de muur worden gestuurd, wat nu nog weleens gebeurt in de telecomwereld. In mijn eerste termijn heb ik het punt aangestipt van de maatschappelijke lasten van toezicht. Ik ben erg blij dat niet alleen de toezichthouders samengevoegd worden, maar dat ook alle regels en procedures eenduidig worden. Dat is een enorme lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Ik begrijp dat dit meer tijd gaat kosten dan de oprichting van de nieuwe toezichthouder zelf. Ik wil graag weten wat de termijn is en wanneer dit proces voltooid zal zijn.

Het punt van de structuur van de nieuwe toezichthouder deel ik met mijn buurman. Er is inderdaad verschil tussen enerzijds een zbo zoals de OPTA dat nu is, dat wat verder weg staat van de overheid en onafhankelijk is, en anderzijds een klein zbo dat meer lijkt op de structuur van de NMa en dat wat dichterbij de overheid staat. Ik vind ook dat de minister ervoor moet zorgen dat in het ex ante telecomtoezicht de onafhankelijkheid en duurzaamheid worden gewaarborgd. Ik hoor daar graag zijn reactie op.

De voorzitter: Dank u wel, uitstekend. Voordat ik het woord geef aan de heer Koppejan wil ik even zeggen dat ik hier een voorzittershamer heb waarop staat: Kringverband CDA 's Gravenhage, maar de heer Koppejan krijgt toch maar drie minuten spreektijd. Ik wilde haast zeggen: welkom, mevrouw Verburg, maar zij zit natuurlijk in Rome op een scooter. Dus krijgt nu de heer Koppejan van mij drie minuten spreektijd.

De heer **Koppejan** (CDA): Voorzitter. Het CDA is heel positief over het samenvoegen van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit. Wij vinden de gekozen constructie van een zbo niet onlogisch. Het is echter wel erg belangrijk dat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen beleid en uitvoering. Beleid is het primaat van de politiek, dus van het departement en van de Tweede Kamer die erop toeziet, terwijl de uitvoering bij de toezichthouder ligt. We vinden dat met name van groot belang omdat het toezicht op de naleving van wetgeving, zeker waar het gaat om open normen, niet moet verzanden in een invulling van die normen door de toezichthouder. We vinden het heel erg belangrijk dat eigenrichting ook door de nieuwe toezichthouder wordt voorkomen, zonder daarbij overigens de onafhankelijkheid ter discussie te willen stellen. Ik stel dit toch maar bewust expliciet aan de orde. Het vereist namelijk de juiste balans, een balans die nu bij sommige toezichthouders – ik doel specifiek op de NMa – soms toch wel zoek is. Dat blijkt uit recente ervaringen.

Het mag niet zo zijn dat de uitspraken van de NMa dan wel haar opstelling of haar onderzoek eigenlijk in strijd zijn met de kabinetsdoelstellingen op het gebied van maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid, zorg en de belangen van de consument. Ik wil best een paar concrete voorbeelden noemen. Een daarvan is de discussie rondom de garnalensector. Het kabinetsbeleid is erop gericht, een ecologisch evenwicht in de Waddenzee te handhaven. Vissers willen daar hun best voor doen en er afspraken over maken, maar worden op dat punt dwarsgezet door de NMa. Dat is strijdig met het kabinetsbeleid op het gebied van duurzaamheid. Een ander voorbeeld zijn zorginstellingen die hoge kosten moeten maken om zich te verdedigen tegen beschuldigingen van de NMa. Het geld dat zij uitgeven om zich te verdedigen, kan niet worden uitgegeven aan meer handen aan het bed. Dan hebben we het nog niet eens gehad over de hele discussie over de energiemarkt. Kortom, ik wil graag van de minister een toezegging dat hij die balans weer herstelt en dat die balans in de nieuwe constructie na de samenvoeging van de drie organisaties goed gewaarborgd is, waarbij het primaat bij de politiek hoort als het gaat om beleid, terwijl de toezichthouder zich beperkt tot datgene waarvoor hij is aangesteld, namelijk toezicht houden.

De **voorzitter**: Dank u zeer. Dan is het woord aan de heer Braakhuis van de fractie van GroenLinks.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Voorzitter. Ik kan mij goed vinden in wat de minister heeft geschreven in zijn brief over de samenvoeging. Tegelijkertijd constateer ik dat ik dingen mis. Ik heb steeds de analogie gezocht met de financiële markt, waar we aan de ene kant prudentieel toezicht hebben en aan de andere kant gedragstoezicht. Ik heb daar vanochtend nog aan gerefereerd. De brief rept niet over de taak die deze autoriteit zou krijgen en die we overeengekomen zijn met elkaar rondom het gedragstoezicht. Ik hecht er toch aan, dat expliciet te noemen en nog een brief te ontvangen waarin deze component apart wordt uitgewerkt. Dat is in lijn met de vraag die ik vanochtend daarover stelde. Het tweede punt is dat ik mag hopen dat bepaalde spanningsvelden tussen voorheen gescheiden organisaties opgeheven zullen worden als straks binnen één organisatie de mededinging en de consumentenbelangen verenigd zijn. Ik noem als voorbeeld de voedingsmarkt, waarop de supermarkten oppermachtig zijn met hun inkoopkracht, terwijl boeren zich bij wijze van spreken nog niet eens mogen verzamelen in coöperaties en dus eigenlijk geen aanbiedingskracht hebben. Ik hoop ook dat de nieuwe toezichthouder niet alleen gaat kijken naar mededinging vanuit zijn prudentiële rol, maar juist ook vanuit die gedragsrol en het bewaken van een goed opererende markt in het belang van de consument.

De **voorzitter**: Dank u zeer. Dan mag de heer Verhoeven van D66 zich nu zelf drie minuten lang interromperen.

De heer **Verhoeven** (D66): Voorzitter. Dank voor de brief, waarin de minister de Kamer informeert. Ik denk dat er nog een aantal dingen overblijven. De conclusie die wij uit de brief trekken, is eigenlijk dat we op de wetsvoorstellen moeten wachten. Dat is prima, want dan wordt de samenvoeging echt duidelijk. Ik heb twee vragen. Ze komen beide voort uit het debat dat wij vanochtend hadden en uit de eerdere debatten die we hierover gehad hebben. Het zijn echt vragen. Hoe ziet de minister zijn politieke verantwoordelijkheid – dat sluit aan bij wat de heer Koppejan heeft gezegd – voor de nieuwe toezichthouder, die wel onafhankelijk moet zijn, zoals de heer Van Dam terecht heeft geconstateerd? Welk toezicht is er mogelijk op de onafhankelijke toezichthouder? Ik geef toe dat D66 aan de ene kant zegt dat onafhankelijk toezicht en onafhankelijke uitspraken belangrijk zijn. Aan de andere kant heb ik in het afgelopen jaar vaak de

neiging gehad mij zeer aangesproken te voelen door zaken zoals het voorbeeld van de boeren dat de heer Braakhuis noemde, of dat van PZC en De Stem die samen moesten werken, omdat de individuele redacties bijna omvielen en een tik op de vingers kregen van de NMa. Ik weet dat de minister daar niet nu direct iets over kan zeggen, want de toezichthouder heeft een bepaalde positie. Er worden nu drie toezichthouders samengevoegd. Dat is een goed idee, denken wij, onder een aantal voorwaarden, maar hoe ligt dan de verantwoordelijkheid? Ik zou daar graag nog een keer van de minister een reactie op horen en er verder over nadenken. Dat zal mijn fractie ook doen.

Het financiële plaatje ontbreekt, maar ik vind het punt wel terecht dat de heer Van Dam heeft gemaakt: de kwaliteit van het toezicht moet goed blijven en de samenvoeging moet niet ten koste gaan van het aantal zaken dat opgepakt wordt of de manier waarop dat wordt gedaan. De taakstelling van 4,4 mln. staat. Kan de minister voorbeelden noemen van het soort bezuinigingen of van de samenvoegingsefficiëntiewinsten waaruit hij dat soort bedragen denkt te gaan halen? Ik vraag hem, dit iets concreter te maken. Wat ons betreft, staat één ding voorop. De samenvoeging moet gericht zijn op kwaliteitsverbetering, synergie uit het feit dat de verschillende taken niet meer in verschillende huizen ondergebracht zijn, terwijl het één geheel is. Het doel moet niet zijn om geld te besparen. Graag hoor ik daarop een reactie.

Tot slot zei de minister in de eerste termijn van dit debat voor het zomerreces dat de complete bezuiniging ingevuld kan worden zonder dat dit leidt tot kwalitatief minder toezicht. Dat is een heel forse stellingname. Ik wil graag weten hoe de minister dat gaat bijhouden, hoe hij dat gaat meten. Kan de minister een doelstelling schetsen op basis waarvan hij die opmerking, die toezegging waar gaat maken? Daar ben ik heel benieuwd naar.

De voorzitter: Dank u, u bleef keurig binnen de tijd.

De vragen van de PVV-fractie zijn in eerste termijn beantwoord. Ik zie dus zelf af van het woordvoerderschap. De minister heeft aangegeven dat hij geen tijd nodig heeft om zich te beraden, dus we kunnen door naar de beantwoording in tweede termijn.

Minister Verhagen: Voorzitter. In mijn eerste termijn heb ik geschetst hoe ik de samenvoeging van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit voor me zie. Daarna heb ik de Kamer op 8 juni schriftelijk verder geïnformeerd over de nadere uitwerking. Voor de exacte vormgeving moeten we wachten op het wetsvoorstel dat in voorbereiding is. Ik kom daar zo dadelijk op terug.

De voorzitter: Excuses voor de onderbreking. Ik verzoek de leden zich in de beantwoording in tweede termijn te beperken tot één interruptie.

Minister Verhagen: Het is de bedoeling dat er een stevige markttoezichthouder komt, gebaseerd op de drie pijlers mededingingstoezicht, sectorspecifiek toezicht op energie, telecom, vervoer, post en, last but not least, consumentenbescherming. Dat zijn dus ook de hoofdlijnen van de voorgenomen organisatiestructuur van de nieuwe toezichthouder. Synergie, efficiëntie, effectiviteit en herkenbaarheid van de verschillende toezichtsgebieden zijn leidend voor de keuze. Dat betekent dat alle consumententaken van de nieuwe toezichthouder, dus ook de consumententaken op het gebied van energie, telecom, vervoer en post, in beginsel in één directie worden ondergebracht.

Ik heb laatst nog met de Consumentenbond gesproken over het belang van consumentenbescherming en gedragstoezicht. Die lijn onderstreept in wezen ook de heer Braakhuis zeer duidelijk. Doordat de consumententaken in één directie gebundeld worden, krijgen ze een prominente plek in de nieuwe organisatie. Ik ga niet in op specifieke voorbeelden, anders

krijgen we weer de hele discussie over onafhankelijkheid versus de stoel van de minister. Het belang van een balans is duidelijk, ook als je kijkt naar consumentenbelangen. Als je sec kijkt naar een markt, zeker een regionale markt, kan het vanuit die optiek nodig zijn om te zeggen dat iets niet mag. Als je aan de andere kant kijkt naar het belang van de consument, kun je je afvragen of de consument dan wel beter af is met de consequentie daarvan. Het belang van consumenten wil ik zeer nadrukkelijk borgen en daarmee dus ook de juiste balans. Als minister krijg je dan te maken met het dilemma dat je verantwoordelijk bent voor consumentenbescherming, maar tegelijkertijd ook politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de toezichhouders. Als je vindt dat dit wringt, kun je, gelet op de onafhankelijke positie van de toezichthouder, niet interveniëren.

In algemene gesprekken en met name in de discussie over wetgeving zullen we er met elkaar voor moeten zorgen dat die balans goed in evenwicht is. De instellingswet is in voorbereiding. Begin oktober verwacht ik het wetsvoorstel naar de Raad van State te kunnen sturen, als de ministerraad tenminste instemt met dat idee. Ik streef ernaar om het voorstel van de instellingswet ongeveer drie maanden later naar de Kamer te sturen. Dat is dan begin 2012, na ontvangst van het advies van de Raad van State en na de verwerking van eventuele wijzigingen die daaruit voortvloeien.

De **voorzitter**: De heer Braakhuis heeft op dit punt een vraag en gaat gebruik maken van zijn interruptie.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Wat de minister voorstelt in zijn brief is een verzuilde organisatie. Er staan tenslotte drie zuilen in. Waar ik natuurlijk op hoop bij zo'n verzuilde organisatie, is het synergievoordeel door het maken van koppelingen. Het volgedrag in oligopolide markten, een van mijn speerpuntjes, is aan de ene kant een mededingingsvraagstuk, maar aan de andere kant een consumentenvraagstuk. Dan is mijn vraag hoe die twee elkaar ontmoeten in een verzuilde organisatie. Leidt dat effectief tot proactief naar buiten treden van deze organisatie, om in dit soort zaken in te grijpen?

Minister **Verhagen**: Omdat de consumententaken op het gebied van energie, telecom, vervoer en post, in beginsel in één directie worden ondergebracht, weet je zeker dat ook die consumentenbelangen in de totaalafweging een rol spelen. Binnen die organisatie is het niet zo dat het besluit over toezicht op X of op Y alleen maar aan de directie consumentenzaken of aan de directie mededinging ligt. Nee, de directies hebben weliswaar de taak om vanuit hun optiek naar de elementen te kijken, maar het totaaloordeel van de nieuwe toezichthouder moet die juist samenbrengen. Juist omdat gedragstoezicht en consumentenbescherming essentiële elementen zijn, gaat het om de vraag hoe we de nieuwe wet dusdanig vormgeven en hoe we procedures dusdanig verder stroomlijnen dat beide taken gewaarborgd zijn. Daar letten we op bij de formulering van de instellingswet. Dat de organisatie een organisatie is met verschillende directies, wil niet zeggen dat de directies apart van elkaar functioneren.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Dan roep ik de minister op om daar klip-en-klaar over te zijn bij de presentatie ervan. Nu presenteert hij drie zuilen met drie directies en daar word ik wel enigszins argwanend van, juist van de crossovers tussen de zuilen.

Minister **Verhagen**: Ik begrijp de zorgen en ik deel ze ook. Ik ben er dan ook alert op dat het niet leidt tot het veronachtzamen van het een of het ander.

Naast de instellingswet wordt er gewerkt aan een tweede wetsvoorstel. Dat is het materiële wetsvoorstel, waarin de taken en procedures verder gestroomlijnd worden. Daarin nemen we dit soort elementen natuurlijk mee. Op die wijze kan de nieuwe organisatie straks slagvaardig en efficiënt gaan opereren. Het wordt overigens een complexer wetsvoorstel, ook gelet op de nadrukkelijke vragen die hier gesteld zijn over de balans door de heer Braakhuis en anderen en over de onafhankelijkheid waar de heren Van Dam en Verhoeven op wezen. Het wetsvoorstel vergt dan ook wat meer tijd. De instellingswet komt er begin 2012. Ik streef ernaar, het materiële wetsvoorstel in de loop van 2012 aan de Kamer te kunnen aanbieden. Vooruitlopend op de beoogde samenwerking in januari 2013 zullen we al zoveel mogelijk samenwerken op het vlak van backoffices, ConsuWijzer en bedrijfsvoering. Daar werkt men al in de overgangperiode aan.

De heer Van Dam stelt met name het probleem aan de orde hoe de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd als het een klein zbo wordt en het personeel in wezen in dienst is van de overheid. De keuze voor een publiekrechtelijke zbo zonder rechtspersoonlijkheid heb ik toegelicht in de brief van 28 maart. Toen hebben wij geoordeeld dat er geen doorslaggevende argumenten zijn om te kiezen voor de verdergaande variant van een groot zbo. Juridisch voldoet de vorm van een klein zbo wel degelijk aan de europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen, zodat de onafhankelijke oordeelsvorming geborgd is. Eigen personeel en rechtspersoonlijkheid zijn daarvoor niet vereist.

Wettelijk zal worden geregeld dat de minister personeel ter beschikking stelt aan de nieuwe toezichthouder, zoals dat nu ook voor de NMa geregeld is in de Mededingingswet. Ik kan de Kamer overigens verzekeren, als ik sommige uitspraken van de NMa lees, dat de carrièreperspectieven geen doorslaggevende rol kunnen hebben gespeeld, om het voorzichtig uit te drukken. De Kaderwet zbo's waarborgt dat het personeel van de toezichthouder alleen aan het zbo verantwoording aflegt. Ik heb zelfs het recht niet om te vragen dat men verantwoording aan mij aflegt. Ook wordt wettelijk verankerd dat er geen sprake is van instructies van derden in individuele zaken. Dat laat onverlet dat in goed overleg een en ander kan, ik denk ook aan de consumenten, maar er is geen sprake van instructies geven. Dat geldt niet alleen voor de minister, maar voor derden überhaupt. De ministeriële verantwoordelijkheid is dus geborgd, de onafhankelijkheid is geborgd en de relatie tussen het ministerie en de nieuwe toezichthouder wint daardoor aan efficiëntie en slagvaardigheid. De voorkeur van het kabinet gaat uit naar een klein zbo om redenen van bedrijfsvoering. In een klein zbo zijn zaken zoals het meelopen met P-Direkt, het personeelsbeleid en het MD-beleid van het departement gemakkelijker te realiseren. Dat past in principe ook in de filosofie die het kabinet onder de titel compacte rijksdienst geformuleerd heeft voor een compacte overheid.

De voorzitter: De heer Van Dam gaat gebruik maken van zijn interruptie.

De heer **Van Dam** (PvdA): Ik herinner mij nog heel goed dat toenmalig minister Brinkhorst een aantal jaren geleden overhoop lag met de OPTA. Dat was ook omdat de OPTA zich toen een veel vrijere rol aanmat dan nu. Door mij werd het altijd zeer op prijs gesteld dat de OPTA, vanuit haar rol als toezichthouder, zich ook bemoeide met de discussie over wetgeving en daarin soms ook openlijk adviseerde, zowel aan het ministerie als aan de Kamer. Dat vond het ministerie toen ontzettend vervelend. Maar wat schetst mijn verbazing? Een aantal jaren later werd het gentlemen's agreement bekend tussen Brinkhorst en Arnbak, dat de OPTA een toontje lager zou zingen, maar wel een aantal dingen in de wet terug zou krijgen, waarvan zij vond dat die geregeld moesten worden. Nu zijn we weer wat jaren verder en gaat ineens al het personeel van de OPTA onder EZ vallen

en onder de rijksdienst. Ik kan dat moeilijk los zien van elkaar. Het conflict tussen het ministerie en die toezichthouder is volgens mij nooit helemaal weg geweest. Er is altijd een spanning geweest tussen wie er nu over de regels en over het beleid gaat en wie er over het toezicht gaat. Er is altijd discussie geweest over de vraag of de toezichthouder niet iets meer bevoegdheid moet krijgen.

De **voorzitter**: En wat is precies uw vraag aan de minister?

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Ik vraag de minister om hierop in te gaan, omdat dit een van de achterliggende discussies is die dit dossier al jaren beheersen.

Minister **Verhagen**: Dat is natuurlijk precies het dilemma waar de heer Koppejan op wijst. Hij zei zeer nadrukkelijk: pardon, maar beleid wordt gemaakt door de Kamer. In principe hoort de toezichthouder toe te zien. Dat laat onverlet dat er altijd de suggestie gedaan kan worden: jongens, we lopen hier tegenaan, zou de wetgeving niet dusdanig aangepast moeten worden dat we daar adequaat op kunnen reageren, want daar zien we nu onvoldoende mogelijkheden toe. De fundamentele vraag, de principiële vraag is echter wie het beleid maakt, en dat is de wetgever. Die stelt beleid vast. In principe hecht ik dus ook zeer aan een scheiding tussen beleid en uitvoering. Het beleid wordt in overleg met de Kamer vastgesteld. Als de Kamer vindt dat mijn beleid niet deugt, dan roept ze mij ter verantwoording en als er een meerderheid is, passen we het beleid aan.

De toezichthouder hoort dit beleid uit te voeren, waarbij hij binnen de grenzen van het beleid hoort te blijven. Dat is gewoon all in the game. Natuurlijk kan zo'n toezichthouder zeggen: wij vinden dat het beleid zou moeten worden aangepast, maar dat wil niet zeggen dat ze het in hun ogen aan te passen beleid in de tussentijd al moeten toepassen bij het toezicht. Ik kan de Kamer verzekeren dat ik het personeelsbeleid niet zal gebruiken of, nog erger, misbruiken om te verhinderen dat men met suggesties ten aanzien van beleid komt. Het beleid wordt door het kabinet vastgesteld, in overleg met de Kamer.

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Het is nu al zo dat mensen van de OPTA in gesprek tegen je zeggen: ELI heeft liever niet dat we met de Kamer spreken. Als je als medewerker een andere status krijgt, namelijk die van ambtenaar, dan wordt het helemaal een ander verhaal. Dan ga je onder de Kok-doctrine vallen en mag je niet meer met Kamerleden praten.

Minister **Verhagen**: Dit kabinet gaat daar wat soepeler mee om dan de heer Kok vroeger deed.

De heer **Van Dam** (PvdA): Gelukkig. Hartstikke goed. Achter een dergelijke statuswijziging zit veel meer dan alleen maar: oh, het is wat makkelijker voor het personeelsbeleid. Die wijziging heeft wel degelijk invloed op de onafhankelijkheid van het personeel en ze heeft dus eveneens invloed op de onafhankelijkheid van de toezichthouder. De minister schuift dit heel makkelijk aan de kant. Gaat de minister er dan ook voor zorgen dat al die consequenties er niet zijn? Hoe kan hij dat garanderen?

Minister **Verhagen**: Voorzitter. Met alle respect, ik schuif dat niet makkelijk naar de kant. Helemaal niet. Ik heb hier juist gezegd dat er ten eerste via de Kaderwet zbo wettelijk verankerd wordt dat personeel van de toezichthouder alleen aan het zbo verantwoording verschuldigd is. Men is dus alleen verantwoording verschuldigd aan de raad van bestuur en zeer nadrukkelijk niet aan de minister. Dat is vastgelegd. Ten tweede wordt in de wet op de nieuwe toezichthouder wettelijk verankerd dat er geen

sprake is van instructies door derden in individuele zaken. Daarmee borg ik dat. Ik schuif het niet achteloos terzijde. Ik leg juist een wettelijk verankerde borg aan, zodat het niet alleen zekergesteld wordt omdat ik dat wil, maar zodat ook mijn opvolgers daar nog aan gebonden zullen zijn. Het is immers vastgelegd in de wet.

Mevrouw Schaart vroeg naar de stroomlijning van de procedures en naar de termijn. Ik ben het met haar eens dat de stroomlijning zeer belangrijk is. Het wetsvoorstel daartoe wordt momenteel voorbereid. Ik heb gezegd dat de instellingswet begin 2012 en het materiële wetsvoorstel in de loop van 2012 naar de Kamer wordt gestuurd. Ik hoop de instellingswet in oktober naar de Raad van State te kunnen sturen. Minimaal drie maanden later, afhankelijk van het commentaar van de Raad van State, hoop ik het voorstel naar de Kamer te kunnen sturen. Ondanks de instemming met deze samenvoeging had mevrouw Schaart nog de vraag hoe het zat met het Agentschap Telecom en waarom dat niet wordt meegenomen. Ik kies om een tweetal redenen niet voor het meenemen van het Agentschap Telecom in de fusie. Ten eerste is het agentschap geen markttoezichthouder, maar een technisch telecomtoezichthouder. Daarom past het niet in het takenpakket van de nieuwe markttoezichthouder en er valt weinig synergiewinst mee te behalen. Ten tweede acht ik het niet wenselijk om de frequentietaken van het agentschap op grotere afstand van de politiek te plaatsen, want dat is de consequentie daarvan. Ik acht dat niet wenselijk, juist gelet op de onafhankelijkheid en de borging waar we net over spraken. Dan staan de frequentietaken op grotere afstand en kunnen wij hier iedere week wel een debat voeren, waarin ik niet meer kan dan mijn handen in de lucht steken en zeggen: ja, sorry, maar ik ga daar niet over, het is een onafhankelijke toezichthouder. De nieuwe toezichthouder wordt dus een zbo en zal wel degelijk, net als de NMa en OPTA nu, aan het ministerie van ELI adviseren bij frequentieuitgifte. Voor dat advies sta ik wel degelijk open, maar ik blijf als minister als eerste verantwoordelijk en de Kamer kan mij op mijn vestje spugen als ze vindt dat ik daar onvoldoende invulling aan geef.

Ik ben het ermee eens dat je moet voorkomen dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd. Daar heeft niemand wat aan. Daarom hebben OPTA en het Agentschap Telecom goede samenwerkingsafspraken met elkaar, die met de nieuwe toezichthouder worden voortgezet. Een voorbeeld daarvan is het nieuwe gezamenlijk meldpunt voor datalekken en veiligheidsinbreuken, dat door de OPTA en het Agentschap Telecom gezamenlijk zal worden ingericht. Bedrijven hebben dan dus één loket.

Mevrouw **Schaart** (VVD): Op papier ben ik het volledig eens met de minister. Zo zou het ook moeten zijn. Toch is het in de praktijk helaas wel wat anders. Het Agentschap Telecom staat toch heel erg op afstand van de politiek. Dat is misschien nog niet eens zo erg, maar het agentschap staat ook heel erg op afstand van de markt. We hebben hier al vaker de problemen met het Agentschap Telecom besproken. Ik geloof dat de meerderheid van de Kamer daar wel klachten over heeft. Daarom zeg ik ook niet dat het misschien de oplossing is om het te integreren. De afstand die het Agentschap Telecom van de markt heeft, is de kern van het probleem. Mijn vraag is hoe de minister het Agentschap Telecom dichter naar de markt wil brengen.

Minister **Verhagen**: Ik heb de Kamer daar recent een brief over gestuurd naar aanleiding van het debat dat wij gevoerd hebben. In die brief heb ik ook de toezegging gedaan dat ik juist op dit punt ga bemiddelen tussen beide partijen, om ervoor te zorgen dat daar meer rekening mee gehouden gaat worden. Daar kan ik meer invloed op uitoefenen, omdat het juist niet een onafhankelijke, op afstand geplaatste organisatie is. Die

brief heb ik de Kamer van de zomer gestuurd, naar aanleiding van de toezeggingen die ik in het laatste debat hierover deed. De heer Braakhuis gaat terecht in op de consumentenbescherming en het gedragstoezicht. Hij vroeg hoe het gedragstoezicht concreet wordt ingevoerd. Zoals ik al zei zijn consumentenbescherming en gedragstoezicht cruciale onderdelen van het markttoezicht. De consumententaken van de nieuwe toezichthouder, dus ook die op het gebied van energie, telecom, post en ConsuWijzer, worden dus in beginsel in één directie ondergebracht. Daarmee krijgt de consumentenbescherming naar mijn mening een veel prominenter en meer zichtbare positie binnen de nieuwe toezichthouder. Daardoor kan zij ook effectiever en krachtiger optreden op dit terrein. De nieuwe toezichthouder kan boetes en dwangsommen gaan opleggen voor onder andere het misleidend aanbieden van betaalde sms-diensten of voor de misleidende telefonische werving van abonnees. De rol die de nieuwe toezichthouder krijgt op het gebied van consumentenbescherming zal stevig in de wet worden verankerd. Daar kan de Kamer van op aan. Ik zal in ieder geval, dat zeg ik de Kamer hier ook toe, bij het uitwerken van het materiële wetsvoorstel nog eens heel goed kijken naar de bevoegdheden op het gebied van gedragstoezicht en of dat adequaat en afdoende is geregeld. Inhoudelijk zijn wij het eens, denk ik. De vraag is of de Kamer voldoende comfort vindt bij de wijze waarop ik het uitwerk. Ik hecht daar zelf ook zeer aan.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Het zou fijn zijn als de minister speciaal aandacht schonk aan oligopolide marktforming en volggedrag.

Minister **Verhagen**: Dat zullen wij doen.

De heer Verhoeven en daarvoor de heer Van Dam hebben een aantal vragen gesteld over de efficiëntiewinst versus het toezicht. Het uitgangspunt bij de fusie is slimmer toezicht, en niet minder toezicht. Vandaar dat ik tegenover de heer Braakhuis een kwalitatieve toezegging deed in het vorige debat. Slimmer toezicht, niet minder toezicht. De samenvoeging levert een besparing op van ongeveer drie miljoen. Verdere besparingen worden gerealiseerd door stroomlijning van procedures. Ook mevrouw Schaart noemde dit zeer belangrijk. Die verdere besparingen belopen vier miljoen, zodat het totaal dus ruim zeven miljoen is. Ik zei al dat ik in de loop van 2012 een wetsvoorstel bij de Kamer zal indienen.

De heer Verhoeven vroeg naar voorbeelden van materiële trajecten waarbij door stroomlijning besparingen in deze orde van grootte bereikt kunnen worden. Dat zal gebeuren door het stroomlijnen van de procedures van bezwaar en beroep, door het stroomlijnen van bevoegdheden, door het stroomlijnen van de huidige, verschillende evaluatietermijnen, door het stroomlijnen van het algemene en specifieke consumentenbeleid en het overbodig worden van samenwerkingsprotocollen. We komen nog te spreken over de vraag of het daadwerkelijk dit bedrag oplevert bij de behandeling van het wetsvoorstel waarin dit wordt geregeld.

De heer Verhoeven vroeg ook hoe we de kwaliteit van het toezicht meten. De Kaderwet zbo's bepaalt dat iedere vijf jaar het functioneren van de toezichthouder door een onafhankelijk onderzoeksbureau wordt geëvalueerd. De evaluatie van de kwaliteit van het toezicht valt daar ook onder. De resultaten daarvan worden aan de Kamer gestuurd en bij de instellingswet komen we ook te spreken over de evaluatietermijn. Ik wil de Kamer niet op ideeën brengen, maar de Kamer kan bij de behandeling van het wetsvoorstel altijd voorstellen om niet de reguliere vijfjaarstermijn af te wachten die voor de zbo's is vastgesteld, maar om direct voor een kortere evaluatietermijn te kiezen. Dat kan als de Kamer daar zorgen over heeft. Bij de instellingswet geldt conform de normale wetgeving een reguliere termijn van evaluatie om de vijf jaar. Om zeker te weten dat het

goed functioneert en om zo nodig te kunnen ingrijpen, kan de Kamer iets anders voorstellen. Ik ga het niet helemaal voor de Kamer spellen.

De heer **Verhoeven** (D66): Dat van de kaderwet en van die vijf jaar wisten wij natuurlijk en we hadden al nagedacht over een manier om het anders te doen. Waar ik een beetje mee zit, is dat de theorie en het beleid, zoals de heer Koppejan terecht stelt, op bepaalde uitgangspunten berusten en dat je op basis daarvan kunt kijken hoe zo'n toezichthouder binnen de kaders van dat beleid functioneert. In de praktijk is er echter toch heel veel ontevredenheid op verschillende markten. De heer Braakhuis noemt ze altijd oligopolide markten, markten met een beperkt aantal spelers. Is het denkbaar dat er een soort doelstelling komt die wat meer tegemoetkomt aan de praktijk en de ontevredenheid onder consumenten? Is het denkbaar dat daar eens over nagedacht wordt? Ik denk bijvoorbeeld aan de NS. Daar hebben ze een aantal criteria waaruit blijkt of de NS het goed of slecht heeft gedaan. Dat zou je bij een toezichthouder op het gebied van de markttevredenheid misschien ook kunnen doen. Het is een wilde gedachte, maar het overdenken waard.

Minister **Verhagen**: Dat wil ik toch het liefst met de Kamer bespreken als het materiële wetsvoorstel aan de orde is. In dit kader zijn twee elementen van belang. Een daarvan is de vraag of de belangen van de consument wel geborgd zijn. Ik doe daar geen uitspraak over, maar genoemd is het voorbeeld van de regionale krant. Dat voorbeeld is niet voor niets genoemd en wie de vraag stelde, vraagt terecht of een en ander nu wel in het belang van de mensen is voor wie het bedoeld was. Biedt de constructie die we nu kiezen voldoende waarborgen voor die balans, voor de onafhankelijkheid en voor wat wij willen bereiken, namelijk dat het toezicht leidt tot meer concurrentie en betere consumentenbescherming? Daar kijken we natuurlijk ook naar bij het uitwerken van de materiële wetgeving. Dat is de reden waarom we gezegd hebben dat het een complexe materie is, die wat meer tijd vraagt dan de instellingswet, die in oktober naar de Raad van State gaat. De instellingswet gaat puur formeel over de vraag hoe we de instelling regelen. Bij het uitwerken van de materiële wetgeving kosten exact deze vragen wat meer tijd. Juist omdat ik er belang aan hecht, wil ik met de Kamer goed wegen of datgene wat de Kamer voor ogen heeft, voldoende zekergesteld is bij die nieuwe toezichthouder. Daar gaat het immers uiteindelijk om.

De **voorzitter**: De minister beantwoordt de resterende vragen.

Minister **Verhagen**: Ik heb geen resterende vragen.

De **voorzitter**: Dat is interessant. Ik kijk naar de geachte afgevaardigden. De heer Van Dam wilde misschien nog wat zeggen? Dat hoeft niet per se, maar we hebben nog een paar minuten de tijd en ik kan daar ruimhartig mee omgaan. Ik ga even het rijtje af.

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Ik houd mijn zorg over de onafhankelijkheid van de OPTA. Dat heeft mede met het personeelsbeleid te maken en het heeft mede te maken met de geschiedenis van de discussies tussen het ministerie aan de ene kant en de toezichthouder aan de andere kant. Ik vrees dat die zorg hier niet weggenomen wordt. Ik hoorde die zorg ook bij een aantal van mijn collega's, dus misschien moeten we een VAO aanvragen om daar verder over te praten.

Minister **Verhagen**: Of we doen dat bij de behandeling van het wetsvoorstel.

De heer **Van Dam** (PvdA): Dat is waar, maar meestal helpt het als de Kamer van tevoren duidelijk aangeeft hoe de wet uitgewerkt moet worden. Anders doen de medewerkers van de minister allemaal werk, terwijl de Kamer misschien een andere kant op wil.

Minister **Verhagen**: Om u gerust te stellen: de medewerkers luisteren natuurlijk wel mee of zitten hiernaast. Ik hoor wat u zegt. Ik heb gezegd dat er een aantal waarborgen is, juist om dat zeker te stellen. Ik hoor ook dat de balans in deze Kamer heel nadrukkelijk naar voren komt. Daar kijken we nu naar. Als de Kamer geen klein zbo wil, kan zij die positie nu duidelijk maken, maar zij kan dat ook bij de behandeling van het wetsvoorstel doen. Dan is het niet meer de keuze tussen een klein zbo en een zbo.

De **voorzitter**: Dat biedt wel perspectieven, mijnheer Van Dam? Ik kijk nog even naar de overige woordvoerders.

Mevrouw **Schaart** (VVD): Voorzitter. Ik heb geen verdere punten. Ik heb het punt van de heer Van Dam ook genoemd. Het is goed dat de ambtenaren meeluisteren. Laten we zien wat er gaat gebeuren.

De heer **Koppejan** (CDA): De minister gehoord hebbende, heb ik er eigenlijk wel vertrouwen in dat hij daarmee nu aan de slag gaat. Ik wacht een en ander met belangstelling af.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Ik heb verder niets meer.

De heer **Verhoeven** (D66): Ik heb geen behoefte aan een VAO. Dank voor de beantwoording. We zullen zelf ook mee gaan denken in de aanloop naar de materiële kant van het verhaal. Misschien kunnen we wat beter grip krijgen op het functioneren en wellicht kunnen we dan ook het politieke vraagstuk wat beter hanteren.

De **voorzitter**: Ik denk dat we het hierbij kunnen laten. Ik concludeer even voor de duidelijkheid dat er geen VAO is aangevraagd. Dat is dan duidelijk. Ontvangt de Kamer de toezegging van de minister nog schriftelijk?

Minister **Verhagen**: Ik zeg de Kamer toe, begin 2012 de instellingswet aan de Kamer voor te leggen. Ik stuur de instellingswet waarschijnlijk in oktober naar de Raad van State. Drie maanden later kan het voorstel dan naar de Kamer worden gestuurd. In de loop van 2012 volgt het materiële wetsvoorstel.