

Vergaderjaar 2010–2011

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2011

In mijn brief van 28 maart 2011¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn plan van aanpak op hoofdlijnen voor de samenvoeging van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA). Samenvoeging vergroot de effectiviteit en efficiëntie van het markttoezicht, omdat flexibel en integraal kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen en beter gebruik kan worden gemaakt van beschikbare kennis en kunde. In deze brief heb ik tevens toegezegd uw Kamer zo spoedig mogelijk na 1 juni 2011 nader te informeren op basis van de uitkomsten van drie trajecten die ik met het oog op de samenvoeging in gang heb gezet:

- Een nadere uitwerking van de organisatie van de nieuwe toezichthouder.
- Een onderzoek naar mogelijkheden voor stroomlijning en vereenvoudiging van procedures.
- Een verkenning van de wenselijkheid van het betrekken van «marktmeesterstaken» van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) bij de nieuwe toezichthouder.

Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. In deel I ga ik in op de nadere uitwerking van de organisatie van de nieuwe toezichthouder. In deel II sta ik stil bij de twee wetstrajecten die nodig zijn om door samenvoeging te komen tot een compacte en slagvaardige toezichthouder, waarbij ik ook in ga op de mogelijkheden voor stroomlijning en vereenvoudiging van procedures. Deel III van deze brief bevat mijn overwegingen omtrent overheveling van «marktmeestertaken» van de NZa naar de nieuwe toezichthouder. Deel IV schetst de verhouding tussen de samenvoeging en de daarmee samenhangende wetstrajecten enerzijds en de taakstelling uit het Regeerakkoord anderzijds. Deel V tot slot schetst het tijdpad van het verdere traject, waarbij ik zoals aangegeven in mijn brief van 28 maart streef naar samenvoeging per 1 januari 2013.

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 31 490, nr. 55.

I. Nadere uitwerking nieuwe toezichthouder

In mijn brief van 28 maart jl. heb ik enkele hoofdlijnen van de vormgeving van de nieuwe toezichthouder geschetst. Ik heb aangekondigd dat de raad van bestuur van de nieuwe toezichthouder de juridische vorm zal krijgen van een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel, vergelijkbaar met de raad van bestuur van de NMa nu. Hiermee wordt voldaan aan de onafhankelijkheidsvereisten uit de Europese richtlijnen. Voorts heb ik aangegeven dat de raad van bestuur van de nieuwe toezichthouder zal bestaan uit drie tot – gedurende de aanloopfase – maximaal vijf personen en dat bij de nadere uitwerking van de organisatie de herkenbaarheid naar de buitenwereld (waaronder Europa) van de drie vormen van markttoezicht – mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming – zal worden gewaarborgd. Gegeven deze uitgangspunten hebben de bestuurders van de toezichthouders voorstellen gedaan voor een organisatiestructuur op hoofdlijnen voor de nieuwe toezichthouder.

Op basis van deze voorstellen is het voornemen te komen tot de volgende uitwerking van de in mijn brief van 28 maart geschetste hoofdlijnen. Het laten werken van markten in het belang van de consument is het vertrekpunt voor een nader uit te werken missie waarin de consument centraal staat. De nieuwe toezichthouder kan daartoe, binnen de wettelijke kaders, het mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming combineren. Uitdaging daarbij is het vinden van de juiste balans.

De nieuwe toezichthouder krijgt een collegiaal bestuur, bestaande uit drie personen. Zo nodig kan het bestuur gedurende de aanloopfase uit maximaal vijf personen bestaan. Het bestuur krijgt ondersteuning van een kleine en krachtige afdeling bestuursondersteuning. Bij de inrichting van de portefeuilles van de bestuursleden spelen de bijdrage aan gezamenlijkheid binnen de nieuwe toezichthouder, het ontstaan van concrete verbindingen tussen organisatieonderdelen en werkzaamheden, de externe herkenbaarheid van de verschillende onderdelen zoals energie en telecom en het stimuleren van goede onderlinge afstemming, een belangrijke rol. De precieze portefeuilleverdeling wordt in de verdere uitwerking vanaf 1 juli 2011 (zie ook deel V van deze brief) ingevuld.

De organisatiestructuur wordt gebaseerd op drie pijlers die zijn gericht op de drie vormen van markttoezicht: consumentenbescherming, sectorspecifiek markttoezicht en mededingingstoezicht. Daarnaast zal de nieuwe toezichthouder twee directies krijgen met organisatiebrede taken, te weten juridische zaken en bedrijfsvoering. Synergie, efficiëntie en effectiviteit zijn leidend bij de keuze voor deze indeling. Deze indeling waarborgt bovendien de herkenbaarheid van de nieuwe toezichthouder en de drie vormen van markttoezicht, niet alleen bij consumenten en het bedrijfsleven, maar ook bij andere partijen waaronder nationale en internationale collega-toezichthouders. Bovendien kan met deze indeling flexibel en slagvaardig worden ingespeeld op eventuele toekomstige ontwikkelingen in het takenpakket van de nieuwe toezichthouder.

De gekozen indeling betekent een herschikking van taken ten opzichte van de huidige indeling tussen de NMa, OPTA en CA. Alle consumententaken van de nieuwe toezichthouder, ook de consumententaken op het gebied van energie, telecom, vervoer en post worden in beginsel in één directie ondergebracht. Hiermee wordt het sectorspecifieke consumententoezicht versterkt, door synergie met de generieke consumententaken. Ook ConsuWijzer (informatieloket voor de rechten en plichten van consumenten) en haar verschillende *backoffices* krijgen een plek in deze consumentendi-

rectie. Daarmee krijgt consumentenbescherming een prominente en zichtbare positie binnen de nieuwe toezichthouder.

De pijler gericht op sectorspecifiek markttoezicht zal bestaan uit twee directies. Eén waarin het toezicht op energie en één waarin het toezicht op telecom wordt ondergebracht. In welke van beide directies het sectorspecifieke markttoezicht op vervoer en post een plaats krijgt, zal na 1 juli verder worden uitgewerkt (zie ook deel V van deze brief). Het sectorspecifieke toezicht blijft hiermee stevig verankerd in de organisatiestructuur.

De derde pijler is het mededingingstoezicht. Na 1 juli zal nader uitgewerkt worden in hoeverre de sectorgerichte directies tevens uitvoering geven aan bepaalde taken uit de Mededingingswet. Voor zover nu te overzien, zal de organisatiestructuur dus vier toezichtsdirecties bevatten zonder al te grote verschillen in omvang.

Aangezien de samenvoeging gevolgen heeft voor het personeel van de drie toezichthouders, worden de medezeggenschapsorganen van de toezichthouders uiteraard zorgvuldig betrokken bij de verdere uitwerking van de organisatiestructuur, conform de Wet op de Ondernemingsraden. Zo zal het voorgenomen organisatiebesluit worden voorgelegd aan de medezeggenschap voor advies.

II. Wetstrajecten

De samenvoeging van de drie toezichthouders tot één nieuwe toezichthouder krijgt gestalte door middel van twee separate wetstrajecten: een instellingswet en een materiële wet.

Instellingswet

De instellingswet regelt de instelling van de nieuwe toezichthouder langs de in deel I van deze brief beschreven lijnen, voor zover daarvoor wetgeving noodzakelijk is. Daarnaast zullen in de instellingswet de bepalingen over de instelling van de NMa, OPTA en CA uit respectievelijk de Mededingingswet, Wet OPTA en de Wet handhaving consumentenbescherming worden geschrapt en zullen de verwijzingen in deze wetten en in andere wet- en regelgeving naar de NMa, OPTA en CA worden vervangen door verwijzingen naar de nieuwe toezichthouder.

Op de nieuwe toezichthouder zal de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) van toepassing zijn. Dat betekent dat de bepalingen uit die wet ten aanzien van onder meer de benoeming, ontslag en schorsing van bestuurders, nevenfuncties van bestuurders, het bestuursreglement, de verhouding tot de betrokken departementen, de evaluatie van het functioneren van de nieuwe toezichthouder, de begroting en het jaarverslag zullen gelden voor de nieuwe toezichthouder. De nieuwe toezichthouder zal meelopen in de begrotingscyclus van het Rijk. Voor zover er uitzonderingen of aanvullingen op de Kaderwet zbo's nodig zijn, zal dat in de instellingswet worden geregeld. Bezien zal worden of eventuele andere relatief eenvoudige wijzigingen, die nodig zijn voor een verbetering van de efficiëntie van het functioneren van de nieuwe toezichthouder, in het traject van de instellingswet kunnen worden meegenomen.

Ook de informatie-uitwisseling binnen de nieuwe toezichthouder wordt in de instellingswet geregeld. Deze informatie-uitwisseling kan worden vereenvoudigd door na zorgvuldige afweging van alle belangen toe te staan dat gegevens en inlichtingen die zijn verkregen op basis van één wet ook gebruikt mogen worden voor uitoefening van taken op basis van

andere wetten door de nieuwe toezichthouder voor zover het Europees recht dat toestaat. Omdat informatie-uitwisseling van de nieuwe toezichthouder met andere organisaties complexer is dan informatie-uitwisseling binnen de nieuwe toezichthouder, wordt nog gezien of dit wordt meegenomen in de instellingswet of in het materiële wetstraject (zie hierna). De vereenvoudiging van informatie-uitwisseling is een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van de nieuwe toezichthouder. Dit is in lijn met mijn eerdere toezegging aan de Kamer ten aanzien van de NMa in mijn beantwoording van de vragen van de leden Gesthuizen en Bashir (beiden SP) over wettelijke belemmeringen tussen toezichthouders.¹ Bovendien zorgt het niet opnieuw hoeven opvragen van informatie ook voor lagere toezichtlasten voor bedrijven.

Materiële wet

In mijn brief van 28 maart jl. heb ik aangegeven dat de samenvoeging van de drie toezichthouders niet beperkt zal blijven tot de formele oprichting van de nieuwe toezichthouder, maar dat ook onderzocht zou worden in hoeverre stroomlijning en vereenvoudiging van procedures en de intensiteit van het toezicht mogelijk en wenselijk is. Dit onderzoek heeft mijn ministerie inmiddels samen met de betrokken toezichthouders uitgevoerd. Conclusie is dat verdere stroomlijning en vereenvoudiging mogelijk en wenselijk is. Omdat dit complexer is dan de formele instelling van de nieuwe toezichthouder, zal dit in een separaat materieel wetstraject worden meegenomen. Er kan dan voldoende tijd voor de complexere materiële wijzigingen worden genomen, terwijl de formele samenvoeging voortvarend ter hand kan worden genomen.

Stroomlijning en vereenvoudiging is op verscheidene manieren mogelijk. Zo bestaan er tussen de drie toezichthouders verschillen in de regels en beslistermijnen ten aanzien van geschillenbeslechting. Een eenduidige werkwijze is niet alleen voor de toezichthouder doelmatiger, maar ook duidelijker voor het bedrijfsleven. Hetzelfde geldt voor de regels voor bezwaar en beroep.

Verdere stroomlijning en vereenvoudiging kan voorts worden behaald door waar mogelijk en wenselijk de bevoegdheden van de drie toezichthouders te uniformeren. Hiermee samenhangend zal ook gekeken worden waar en in hoeverre stroomlijning mogelijk is binnen de materiële wetten waar de toezichthouders toezien op de naleving. Op het gebied van consumentenbescherming zal bijvoorbeeld, binnen de kaders van de Europese richtlijnen, nader worden gekeken naar de verhouding tussen generieke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en sectorspecifieke bepalingen. Een ander voorbeeld is de harmonisatie van de verschillende grondslagen voor de openbaarmaking van besluiten.

Verder kunnen de relatiestatuten tussen de toezichthouders en mijn ministerie (en het ministerie van I&M voor de Vervoerkamer) worden geüniformeerd en geïntegreerd tot één statuut. Ook de samenwerkingsprotocollen en -afspraken met andere toezichthouders kunnen worden geüniformeerd en geïntegreerd. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de samenwerkingsprotocollen met het Agentschap Telecom en het Commissariaat voor de Media. Deze toezichthouders worden, zoals ik heb toegelicht in mijn brief van 28 maart jl., niet meegenomen in de fusie, omdat hun taken afwijkend zijn en er dus weinig synergiewinst mee te behalen zou zijn. De goede samenwerking met deze toezichthouders acht ik echter wel van groot belang, zodat marktontwikkelingen zoals de convergentie tussen telecom en media optimaal kunnen worden geadresseerd.

¹ Vergaderjaar 2010–2011, Aangangsnummer 2617.

Ook de resultaten van de evaluatie van de Consumentenautoriteit, die in de zomer van 2011 worden verwacht, worden bij stroomlijning en vereenvoudiging betrokken. Voorts zal in de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet, die in het najaar van 2011 zal worden afgerond, ook specifiek aandacht worden besteed aan deregulering, dejuridisering, vermindering van de uitvoerings- en toezichtslasten en vermindering van de administratieve lasten. De resultaten van deze evaluatie zullen, in overeenstemming met hetgeen hierover in het Energierapport is opgenomen, in een separaat wetstraject worden meegenomen.

III. Nederlandse Zorgautoriteit

In mijn brief van 28 maart jl. heb ik aangegeven dat een ambtelijke werkgroep van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport de taakafbakening tussen de NZa en de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (CA) verkent. Afhankelijk van de bevindingen wordt besloten of er taken van de NZa in de rol van marktmeester bij de nieuwe toezichthouder worden gevoegd. Randvoorwaarde is dat dit tot een besparing leidt.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er geen raakvlakken zijn tussen de wettelijke taken van de NZa en OPTA, en deze tussen de NZa en CA zeer beperkt zijn. De NZa en CA verwijzen in de praktijk consumenten naar elkaar door. De werkgroep heeft zich om deze reden alleen geconcentreerd op de NMa en de NZa.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er op een tweetal terreinen een potentiële efficiencywinst te behalen zou zijn, door het laten vervallen van de zienswijze bij fusies alsook het overhevelen van het aanmerkelijke marktmacht (AMM) -instrumentarium naar de nieuwe toezichthouder. Daarmee zou een belangrijk deel van de algemene afstemming betreffende mededinging tussen beide organisaties kunnen komen te vervallen.

Ten aanzien van de zienswijze van de NZa bij fusies komt de werkgroep tot de conclusie dat deze ook daadwerkelijk kan komen te vervallen, mede in het licht van de in het Regeerakkoord/Gedooagkoord opgenomen zorgspecifieke fusietoets, die de NZa samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zal gaan uitvoeren als zorgaanbieders willen fuseren. Die fusietoetsing zal gericht zijn op het voorkomen van onacceptabele gevolgen voor de publieke belangen in de zorg. Voorts wordt hiervoor aangesloten bij de reikwijdte van de Wet Marktordening Gezondheidszorg (WMG), wat betekent dat deze zorgbreed van toepassing zal zijn en niet alleen op terreinen waar de markt werkt c.q. de Mededingingswet van toepassing is. De werkgroep heeft ingeschat dat het niet langer afgeven van de zienswijze door de NZa een structurele besparing van 2,5 fte (ongeveer € 175 000) met zich zou brengen, verdeeld over beide toezichthouders. Dit laat onverlet dat uit het Regeerakkoord voortvloeit dat de NZa capaciteit zal moeten gaan inzetten voor de uitvoering van de zorgspecifieke fusietoets.

Ten aanzien van het instrumentarium bij aanmerkelijke marktmacht concludeert de werkgroep dat deze (voorlopig) beter bij de NZa kan blijven. Doordat op dit moment belangrijke delen van de zorgsector zich in een transitie naar meer marktwerking bevinden, wordt het AMM-instrument door de NZa in samenhang met de overige WMG-instrumenten toegepast. Zo wordt bij die delen van de zorgsector die in transitie zijn door de NZa steeds een afweging gemaakt tussen het oplossen van gesignaleerde knelpunten door middel van algemene regulering, markttoezicht (AMM) en nalevingstoezicht. Voorts zal het AMM-instrument als reguleringsinstrument, na inwerkingtreding van het

wetsvoorstel «Aanvulling instrumenten bekostiging WMG»,¹ inhoudelijk samenhangen met de mogelijkheden om het budgettaire kader zorg te beheersen. Het overhevelen van het AMM-instrumentarium kan derhalve een integrale afweging en inzet van de NZa ernstig bemoeilijken en daarmee ongewenste effecten hebben tijdens de transitiefase van de zorgsector.

In het licht van de relatief beperkte efficiencyvoordelen die het overhevelen van het AMM-instrumentarium zouden opleveren, wegen deze naar het oordeel van de werkgroep niet op tegen de verwachte nadelen, zolang belangrijke delen van de zorgsector zich in transitiefase bevinden. De werkgroep beveelt derhalve aan om na een periode van vier jaar te evalueren of behoud van het AMM-instrument bij de NZa nog noodzakelijk is of dat dit met het oog op het verloop van de transitiefase van de zorgsector alsnog kan worden overgeheveld.

Ik deel de conclusies van de werkgroep. Zowel de zienswijze bij fusies als de zorgspecifieke fusietoets zien specifiek op de borging van de publieke belangen betaalbaarheid, kwaliteit en bereikbaarheid. Ik kan mij daarom vinden in het afschaffen van de zienswijze van de NZa bij fusies in de zorgsector op het moment dat de zorgspecifieke fusietoets in werking is getreden. Ook vind ik het verstandig om, gezien de verschillende transitietrajecten in de zorgsector die dit kabinet doorvoert, het AMM-instrumentarium bij de NZa te laten en deze keuze over vier jaar opnieuw te bezien.

IV. Besparingen samenvoeging en taakstelling

In mijn brief van 28 maart jl. heb ik aangegeven dat de samenvoeging van de drie toezichthouders en de daarmee samenhangende voorstellen voor stroomlijning en vereenvoudiging van procedures en de intensiteit van het toezicht een bijdrage kunnen leveren aan het invullen van de taakstelling uit het Regeerakkoord. Inmiddels is die taakstelling vastgesteld: de drie toezichthouders dienen gezamenlijk een besparing van € 7,4 miljoen te realiseren in 2015.

De bestuurders van de drie toezichthouders verwachten dat de synergievoordelen die met de keuze voor de organisatiestructuur, beschreven in deel I van deze brief, structureel indicatief zo'n € 3 mln per jaar zullen bedragen. Ongeveer de helft van deze indicatieve besparingen komt uit de bedrijfsvoering van de nieuwe toezichthouder, de rest uit besparingen op bestuur en bestuursondersteuning en op het primaire proces (onder andere de genoemde herinrichting van consumententaken en het verder beperken van inhuur). Om deze synergievoordelen zo goed mogelijk te realiseren, zullen ook belemmeringen voor synergie tussen de drie organisaties in wet- en regelgeving zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de in deel II genoemde informatie-uitwisseling. Bedacht moet worden dat deze besparing niet geheel ten goede komt aan de rijksfinanciën, omdat een deel van de toezichthouder wordt gefinancierd door de markt. De komende periode zal worden bezien in hoeverre stroomlijning van de systematiek van marktfinanciering in de verschillende sectoren (telecom, energie, post en vervoer) mogelijk is. Daarbij wordt de omvang van de toezichtlasten voor het bedrijfsleven goed in ogenschouw genomen.

Hoewel de exacte invulling van de taakstelling aan de nieuwe toezichthouder is, is het de bedoeling om door een verdere vergroting van de efficiëntie, bijvoorbeeld door het stroomlijnen en vereenvoudigen van procedures, ook structurele besparingen te realiseren. De verschillende mogelijkheden daartoe zijn hierboven in deel II beschreven. Het is op dit

¹ Wijziging van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten in verband met de aanvulling met instrumenten voor bekostiging.

moment nog te vroeg om een inschatting van deze besparingen op jaarbasis te kunnen maken. Deze inschatting zal in het kader van het materiële wetstraject worden gemaakt. Op dat moment zal ook de vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in kaart worden gebracht. De genoemde gezamenlijke taakstelling zal in ieder geval moeten worden gerealiseerd.

Uiteraard gaat de samenvoeging gepaard met incidentele kosten. De directe incidentele kosten van samenvoeging worden door de bestuurders van de drie toezichthouders vooralsnog geschat op ongeveer € 3,5 mln. Grote posten hierin zijn ICT, verhuizingen en huisvestingsaanpassingen. Daarnaast zal er door het beslag op de werknemers een tijdelijk productie-verlies in het primaire proces («minder zaken») van de drie huidige toezichthouders dan wel de nieuwe toezichthouder kunnen optreden.

V. Verdere traject

Het wetsvoorstel voor de instellingswet zal ik spoedig na de zomer aanbieden aan de Ministerraad. Het wetsvoorstel voor de materiële wet ten behoeve van stroomlijning en vereenvoudiging in de procedures en de intensiteit van het toezicht zal meer tijd vergen. Ik streef er naar een voorstel voor de materiële wet in de loop van 2012 aan uw Kamer aan te bieden.

Parallel aan deze wetgevingstrajecten zal de beoogd voorzitter samen met de bestuurders van de drie toezichthouders vanaf 1 juli tot in het najaar van 2011 de hoofdlijnen van de nieuwe toezichthouder verder uitwerken binnen de in deze brief geschetste kaders, resulterend in een voorgenomen organisatiebesluit eind 2011. Daarin wordt het advies van de medezeggenschapsorganen conform de Wet op de ondernemingsraden betrokken. Verwacht wordt dat het organisatiebesluit in het voorjaar van 2012 kan worden vastgesteld.

Vooruitlopend op de beoogde samenvoeging per 1 januari 2013 zal, voor zover dat niet al gebeurt, zoveel mogelijk worden samengewerkt op het vlak van de *backoffices* van ConsuWijzer en van de bedrijfsvoering.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen