

Vergaderjaar 2010–2011

**31 490**

## **Vernieuwing van de rijksdienst**

**Nr. 70**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 19 juli 2011

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie<sup>1</sup> heeft op 7 juni 2011 overleg 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 betreffende de samenvoeging NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (31 490, nr. 55);**
- **de brief van de minister van Economische Zaken d.d. 26 november 2009 betreffende de reactie op het rapport «Maatschappelijke last van toezicht» van LangmanEconomisten (24 036, nr. 368);**
- **de brief van de minister van Economische Zaken d.d. 6 oktober 2010 betreffende de evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (24 036, nr. 377);**
- **de brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie d.d. 3 mei 2011 betreffende de terugblik 2010 van de Consumentenautoriteit (27 879, nr. 38).**

Van het 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

<sup>1</sup> 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) en Verhoeven (D66).

Plv. leden: Jadnanansing (PvdA), Elias (VVD), Ormel (CDA), Blanksma-van der Heuvel (PvdA), Koolmees (D66), Dijkers (PvdA), Dekken (PvdA), Irrgang (SP), Groot (PvdA), Van der Werf (CDA), Tony van Dijck (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).

**Voorzitter: Van der Ham**  
**Griffier: Franke**

Aanwezig zijn zeven leden der Kamer, te weten: Van der Ham, Verburg, Van Vliet, Verhoeven, Schaart, Braakhuis en Van Dam,

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

De **voorzitter**: Ik open dit algemeen overleg. Ik heet de minister van EL&I, zijn ondersteunende medewerkers en alle andere aanwezigen welkom.

Mevrouw **Verburg** (CDA): Voorzitter. In Nederland wil 90% van de ondernemers zich aan de regels houden, omdat men kwaliteit wil leveren en binnen de kaders wil opereren om vooruit te komen. Voor de overige 10% maken we de meeste regels en die stapelen zich maar op. Dat kan de minister in deze periode veranderen. Wij vinden dat dat moet gebeuren via het principe van vertrouwen geven. Als er boefjes zijn die willens en wetens misbruik maken van de regels moeten er zware sancties gelden. Dat is geregeld in het regeerakkoord en dat zal wel gebeuren, maar er staat ook in het regeerakkoord dat er een inspectievakantie zou komen voor bedrijven die bij een aantal inspecties geen overtredingen getoond hebben. De minister zegt dat hij dat pas kan regelen in 2013. Dat is voor ons te laat. Wij stellen voor het zo te regelen dat vanaf 1 januari 2012 die bedrijven, waar de afgelopen drie jaren bij reguliere inspecties geen problemen en overtredingen zijn geconstateerd, een inspectievakantie krijgen van drie tot vijf jaar. Dan loop je die ondernemers niet voor de voeten, dan hoeven die hun werknemers niet van het werk te houden en dan hebben die niet te maken met tegenstrijdige instructies. Ik vraag een toezegging daarop van de minister.

Minister **Verhagen**: Bedoelt mevrouw Verburg met een inspectievakantie dat er gedurende drie jaar überhaupt niet gecontroleerd wordt of dat er één keer per halfjaar een inspectie plaatsvindt?

Mevrouw **Verburg** (CDA): Er zijn wettelijk voorgeschreven inspecties, sommige zijn zelfs Europees voorgeschreven. Daar kom je niet onderuit, maar de rest moet toe naar het absolute basisniveau, zodat je je inspecteurs kunt inzetten op bedrijven die zich willens en wetens niet aan de regels houden of deze proberen te ontwijken, ontlopen of ontduiken. De rest van de bedrijven krijgt dan lucht gedurende langere tijd. Dat zou versneld moeten gebeuren.

Met betrekking tot de fusie van de toezichthouders vinden wij dat de minister de zaak goed aanpakt door al een voorstel op tafel te hebben voor een fusie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), een deel van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Consumentenautoriteit. Toch gaat dat een langdurig traject worden. Wij willen dat de minister een paar punten naar voren haalt, die tot een versneld resultaat kunnen leiden. Wij willen dat vanaf nu alle ICT-investeringen alleen maar gericht zijn op het met elkaar kunnen communiceren door die toezichthouders. Momenteel zijn ze niet compatibel qua ICT. Ik vraag de minister een toezegging daarop. Verder willen wij dat vanaf 1 januari de inspecties gezamenlijk gepland en gehouden moeten worden, maar ook dat de gegevens en bevindingen actief onderling worden uitgewisseld. Ik ontvang van de minister ook graag een reactie op de mogelijkheid om het Commissariaat voor de Media en het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) met elkaar te combineren. Het Commissariaat voor de Media houdt nu toezicht op de Mediawet wat betreft de vergunningverlening en het CvTA houdt toezicht op het auteursrecht, maar dat is zeer mager. Ziet de minister er

verbetering in door dat met elkaar te verbinden en de monopolistische trekjes van beide teniet te doen? Ik vraag de minister te bekijken of ook de activiteiten van de belangenbehartiger van muzikanten Buma/Stemra daarbij betrokken kunnen worden, omdat er in de praktijk buitengewoon veel onvrede is over het gebrek aan transparantie bij die organisatie.

Ik vraag de minister inzake het functioneren van de toezichtorganen wat hij gaat doen aan de afvinkcultuur. Inspecteurs kijken alleen of ze vinkjes kunnen zetten op hun blaadje en niet naar wat er in een bedrijf speelt. Er moet veel meer geïnspecteerd worden naar de geest van de wet: lopen de processen, hoe kunnen we het mogelijk maken en hoe hebben we oog voor het ondernemersbelang?

Tot slot, als de minister werkelijk werk wil maken van het verminderen van regels moet hij zich voornemen om waar één nieuwe regel ontstaat twee oude regels te schrappen. Daar moet de minister doorzettingsmacht voor hebben, want dat moet niet alleen op zijn terrein gebeuren maar ook op de terreinen van collega's. Graag op dat punt een toezegging van de minister.

De heer **Van Vliet** (PVV): Voorzitter. Toezicht is een belangrijke en goede zaak. Mijn fractie heeft een hekel aan kartelvorming en bedrijven die door het maken van afspraken markten domineren, zodat de markt niet meer functioneert. Daar hebben we toezichthouders voor. Mijn fractie is er voorstander van om die toezichthouders zo veel mogelijk onder één dak te krijgen in de hoop dat we een efficiënte en slagvaardige toezichthouder krijgen. We hebben in Nederland tot ongeveer het jaar 1800 gilden gehad. Die gilden zijn gelukkig geschiedenis, want die belemmerden de economische vooruitgang in ons land. Helaas moet ik in de eenentwintigste eeuw constateren dat er in de Nederlandse markt nog steeds sprake is van een aantal – niet eens verborgen – gilden, zoals het notariaat, de advocatuur en de medische wereld. Nederlanders gaan niet alleen vanwege de wachtlijsten zorg halen in het buitenland, maar ook vanwege de kwaliteit en de benadering. Ons uitgangspunt is heel simpel. Wij vinden dat regels in het belang moeten zijn van de consument, de burger, de kiezer en «Henk en Ingrid». Wij vragen de minister hoe hij zijn invloed straks bij die nieuwe, slagvaardige, gecentraliseerde toezichthouder gaat aanwenden om ervoor te zorgen dat we ook van die laatste gilden in onze maatschappij afkomen.

Het rapport van LangmanEconomen spreekt onder andere over een punt dat ik in de stukken van de regering niet heb teruggevonden, namelijk dat de kosten binnen de financiële sector onevenredig worden verdeeld, eigenlijk degressief. We zien ook koppelverkopen bij banken en verzekeringen. Daar is de consument niet bij gebaat. Ik vraag de visie van de minister op dit aspect van het rapport van LangmanEconomen.

Ik sluit me aan bij de woorden van mevrouw Verburg over een verdere bundeling van toezichthouders.

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Bij de grootste trends in de ontwikkeling van de consumentenmarkten de afgelopen decennia komt het modewoord «consolidatie» naar voren: schaalvergroting na fusies en overnames totdat drie, vier, hooguit vijf marktpartijen over zijn. Het type economie waarin we beland zijn, is een oligopolie: een economie waarin de concurrentie zich beperkt tot enkele grote spelers die door hun schaalvoordeel zo veel efficiencyvoordeel hebben dat ze kleintjes naar de marges van de markt drukken. Dat leidt tot minder marktwerking, minder keuzevrijheid voor de consument en tot minder consumentenmacht. Het is de vraag of je die marktordening wel wilt en of dit te keren valt. Er moet dringend een debat over mededinging gevoerd worden de Kamer. Vergt een goede marktwerking niet meer markt dan we nu hebben? Vergt het niet een scherper en sterker toezicht dan de NMa de laatste jaren laat

zien? Hoe dan ook, vermindering van het toezicht lijkt mijn fractie een zeer onwenselijke ontwikkeling.

De minister schrijft dat hij vanwege de bezuinigingen aanleiding ziet om naar de vormgeving en inhoud van het markttoezicht te kijken. Niet de inhoudelijke opvattingen over het toezicht zijn voor de minister leidend, maar de noodzaak om geld te besparen. Ook daarin kan je keuzes maken. De minister bezuinigt bijvoorbeeld veel zwaarder op de toezichthouders dan op zijn eigen departement. Ik zou zeggen dat we eerder meer toezicht nodig hebben dan meer beleid bij Economische Zaken.

Mijn fractie zet vraagtekens bij de samenvoeging van de drie toezichthouders NMa, OPTA en Consumentenautoriteit. De samenvoeging van de NMa en de Consumentenautoriteit snappen we wel. De Consumentenautoriteit moet gericht kunnen ingrijpen, maar die twee bevinden zich wel grofweg in vergelijkbare werkvelden. Maar de telecommarkt is echt een ander verhaal. De concurrentie tussen de infrastructuren in de telecommarkt is een illusie gebleken en zal dat voorlopig ook blijven. De markt wijkt behoorlijk af van bijvoorbeeld de markt waar de energietoezichthouder over gaat. Die hebben we niet voor niets gesplitst. We zagen dat er geen concurrentie ontstond tussen de infrastructuren, alleen tussen de dienstverleners. Bij de telecommarkt hebben we wel gekozen voor concurrentie tussen de infrastructuren, maar die zal zeer beperkt zijn. Voor de vaste infrastructuren hebben we op dit moment een duopolie. Dat vraagt duurzaam toezicht ex ante. Toezicht dat meer gericht is op marktordening dan op naleving van de mededingingsregels. Ik zie in de brief van de minister een beweging waarbij hij dat sectorspecifieke toezicht ex ante probeert achter zich te laten en meer naar het algemene mededingingstoezicht toe wil. Die ontwikkeling is weliswaar de afgelopen jaren ook op Europees vlak ingezet, maar ik vind het niet de meest wenselijke ontwikkeling. Ik vraag de minister wat zijn visie is op de telecommarkt.

De markt van telecomdiensten convergeert steeds meer met de markt van inhoud, waar het Commissariaat voor de Media en het CvTA toezicht op houden. Andere Europese landen, zoals Groot-Brittannië en Italië, voegden die toezichthouders samen met de telecommtoezichthouder. Dat heeft een rapport, geschreven door prins Constantijn over RAND Europe, prachtig op een rij gezet. Ik vraag de minister hoe hij zo'n samenvoeging ziet. Wat vindt hij van het document van het Centraal Planbureau (CPB), waarin gepleit wordt voor zo'n samenvoeging van de toezichthouders, dus meer gericht op de convergentie van de markten? De rode draad in het verhaal van de minister is vooral convergentie van de toezichthouders die onder zijn eigen ministerie vallen. Ik ken de minister niet als iemand die de confrontatie met zijn eigen collega's niet aandurft om een beter plan te maken dan er nu ligt.

De minister zegt dat de voorgestelde samenvoeging niet de bezuiniging oplevert die gepland was. Hij kijkt naar verdere besparingen en daarbij ook naar de intensiteit van het toezicht. Dat kan alleen maar minder toezicht betekenen. Ik vraag de minister of hij bereid is om te garanderen dat de fusie en de beoogde besparing niet zullen leiden tot een vermindering van het toezicht.

De minister wil van de nieuwe toezichthouder een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) maken. Dat betekent een toezichthouder zonder eigen personeel, waarbij alle medewerkers rijksambtenaar zijn in dienst van het ministerie van EL&I. Volgens de minister past dat goed binnen zijn personeelsbeleid. Deze stap gaat ten koste van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. OPTA heeft nu eigen personeel. Ik ontvang daarop graag een reactie van de minister, want ik neem aan dat hij de onafhankelijkheid ook van groot belang vindt.

De heer **Verhoeven** (D66): Voorzitter. We hebben het over het toezicht en de scheidsrechters op de markt. Iedereen weet dat het onsportief is om te

zeuren over een beslissing van de scheidsrechter. Het is ook onproductief, want het leidt af van de wedstrijd en het doel. Bovendien zijn er al genoeg instituties gepolitiseerd. D66 vindt wel dat controleurs controleerbaar moeten zijn, zodat het geen black box wordt die niet meer te volgen is door de mensen die te maken hebben met de besluiten van organisaties als NMa of OPTA. Wij vragen niet alleen wat de uitkomst van het onderzoek is, maar ook hoe men ertoe is gekomen, wat de invloed is van de capaciteit en prioriteit die de organisatie stelt op de kwaliteit en wat het effect is van de voorgenomen fusie van de drie toezichthoudende partijen. Maakt dit de black box niet drie keer zo groot? Wat is het effect van de bezuiniging, met andere woorden: wordt de scheidsrechter niet ontdaan van zijn grensrechters?

Ik neem er ter illustratie een aantal uitkomsten van recente NMa-onderzoeken bij. De hypotheek bleken toch niet te duur en er waren geen prijsafspraken, maar de tarieven van de Nederlandse Gasunie bleken wel jarenlang te hoog, maar liefst 2 mld. Collega Van Dam sprak al over een oligopolie. Op de telecommarkt zijn maar drie partijen actief. In een ander voorbeeld als de voedselketen hebben de supermarkten volgens de NMa geen marktmacht over de kleine voedselproducenten. In de openbaar vervoermarkt is de fusie van Veolia en Connexxion volgens de NMa niet te dominant. Kleine krantenredacties in Zeeland en Brabant mogen van de NMa niet uit pure nood samenwerken in de krimpgebieden.

Uit deze voorbeelden blijkt hoe moeilijk de boodschap van de NMa soms is en hoe tegenstrijdig en ongrijpbaar de materie waarover zij een oordeel moet vellen. Geloofwaardig onderzoek is dan ook nodig om dit werk op overtuigende wijze te kunnen doen en te kunnen blijven doen. Experts en zorgvuldigheid zorgen voor geloofwaardig onderzoek. Wij willen geen fact free NMa en geen black box als marktmeester. Juist daarom baart de taakstelling bovenop de samenvoegkorting van 7 mln. ons zorgen. Ik vraag de minister hoeveel inhoudelijk experts er per gebied overblijven en hoeveel expertise er straks extern moet worden ingekocht.

De heer **Van Vliet** (PVV): Begint de onduidelijkheid van de NMa niet bij de onduidelijkheid van de regels waarover ze moet oordelen? Is het niet aan de overheid of regering om te bepalen wat de grens is tot een marktmacht en hoe je een markt überhaupt definieert? Moeten we dat niet op het bord van de overheid in plaats van de toezichthouder leggen?

De heer **Verhoeven** (D66): Over marktaandeelen kun je bij overstijging van een bepaald percentage zeggen dat je een te groot aandeel hebt. Dat is een vrij helder kader. Maar bij kartelvorming of prijsafspraken is het een stuk complexer. De overheid kan daar een aantal kaders voor scheppen, maar het blijft aan de onafhankelijk toezichthouder om daar per geval de juiste interpretatie aan te geven, zoals je ook een onafhankelijk rechter hebt die over de teksten in de wet oordeelt.

De samenvoeging moet kwaliteit en niet bezuinigen als uitgangspunt hebben. In onze ogen is die samenvoeging goed voor een betere afstemming tussen de OPTA- en NMa-expertise. Anders is het een «hark»-bezuiniging omdat de echte hervormingen blijven liggen. Dat zouden wij jammer vinden. Graag ontvang ik een reactie van de minister. De evaluatie van de Raad van Bestuur van de NMa zegt dat in misbruikzaken de doeltreffendheid achterblijft en dat de doorlooptijd van kartel- en misbruikzaken korter zou kunnen. Hoe ziet de minister dit in het licht van samenvoegen c.q. bezuinigen? Andere aandachtspunten vragen juist om meer informatie te verstrekken, de aandacht voor bepaalde zaken te vergroten, zich nadrukkelijker te profileren en de doorlooptijd te verkorten. Ik haal deze passages aan om te laten zien dat er steeds meer van deze organisaties verwacht wordt, terwijl ze het met steeds minder moeten doen. Hoe gaat de minister deze ambities in bezuinigingstijd waarmaken?

Het kabinet wil verlaging van administratieve lasten. Het vooraf beantwoorden van vragen lijkt ons een heel geschikte weg. Dat voorkomt allerlei procedures voor de NMa en het bedrijfsleven. Kan de minister meer nadruk leggen op het vooraf beantwoorden van vragen? Duidelijkheid naar het bedrijfsleven is voor iedereen goedkoper.

De Raad mag boetes opleggen aan individuele personen, zoals met veel aplomb in de brief staat. Hoe vaak gebeurt dit en wat is de gemiddelde boetehoogte?

Waarom doet de minister niets met het advies van het CPB om de OPTA te laten samengaan met het Agentschap Telecom en het Commissariaat voor de Media? Kan de Kamer hierover een schriftelijke verkenning ontvangen?

Mevrouw **Schaart** (VVD): Voorzitter. De VVD is heel tevreden dat de motie die is ingediend om de toezichthouders samen te voegen zo snel wordt uitgevoerd. Het onderzoek dat inmiddels verricht is, geeft aan dat de samenvoeging zoals verwacht veel synergie oplevert en leidt tot een bezuiniging van minimaal 7 mln. Dat is goed nieuws. Naast de positieve gevolgen voor de begroting zal er na de samenvoeging voor de meeste sectoren eindelijk één toezichthoudende instantie zijn. Eén loket voor alle toezichtkwesties. Dat is wat bedrijven en consumenten van hun efficiënte, slanke en daadkrachtige overheid mogen verwachten. High trust in plaats van low trust. Wat de VVD betreft wordt de nieuwe toezichthouder een kleine, slanke organisatie die efficiënt zijn toezichthoudende taken vervult. De minister geeft aan dat hij zal gaan voor vermindering van het aantal bestuurders, efficiëntere inzet van medewerkers en samenvoeging van backoffices en bedrijfsvoering. Dat hoor ik uiteraard graag, maar nu is het zaak om het waar te maken.

Deze samenvoeging is een stap in de goede richting. De VVD vindt het wel een gemiste kans dat de minister niet meteen doorpakt en ook het Agentschap Telecom integreert in de nieuwe toezichthouder. Dan zal er ook voor de telecommarkt één duidelijke toezichthouder ontstaan, waardoor men niet steeds van het kastje naar de muur gestuurd wordt. In zijn brief heeft de minister een aantal argumenten opgesomd om het Agentschap Telecom als afzonderlijke toezichthouder te laten bestaan. Hoewel sommige van deze argumenten wellicht valide zijn, vraag ik de minister de mogelijkheid tot samenvoeging nader te onderzoeken en dit te betrekken bij het onderzoek dat al naar het Agentschap Telecom wordt gedaan in het kader van klanttevredenheid.

Het rapport over de maatschappelijke last van het toezicht is van april 2009. Veel klachten van vooral mkb'ers zijn inmiddels mede door inzet van de VVD verholpen. Ik noem de motie-Elias over de inspectievakanties. Graag verneem ik van de minister hoe hij aankijkt tegen de klachten die naar voren komen in het rapport en in hoeverre deze inmiddels zijn opgelost.

Over de Consumentenautoriteit zijn veel positieve berichten. Met een klantwaardering van 7.4 en de snelste afhandeling van verzoeken binnen de EU lijkt deze autoriteit haar werk te doen. Vanaf juni 2010 is zij ook voorzitter van een wereldwijd netwerk van samenwerkende consumenten-toezichthouders. Graag verneem ik van de minister voor welke speerpunten de Consumentenautoriteit zich op internationaal niveau gaat inzetten. Ik denk hierbij aan problemen die ontstaan met grensoverschrijdende aankopen bij webwinkels.

Tot slot vraag ik aandacht voor internationaal toezicht op met name mededingingsgebied. Op het onderzoeken van grote multinationals als bijvoorbeeld Apple schiet het internationaal toezicht mijns inziens tekort. Er zijn berichten dat Apple alle grondstoffen voor touchscreens voor de komende jaren in China en andere Aziatische landen heeft opgekocht, waardoor concurrenten benadeeld worden. Dit soort zaken wordt echter noch in de EU noch in de World Trade Organization (WTO) besproken. Ik hoor graag van de minister hoe hij aankijkt tegen internationaal toezicht

en hoe hij de samenwerking van de nieuwe toezichthouder met de internationale toezichthouders voor zich ziet.

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): Voorzitter. De laatste tien à vijftien jaar is een interessante periode. Ik zie een paar trends die van grote invloed zijn op het onderwerp dat nu voorligt: globalisering, liberalisering en convergentie. Convergentie gaat over technologieën die elkaar ontmoeten en over het Transmission Control Protocol en het internetprotocol (TCP/IP), waardoor niet-concurrenten concurrenten worden, zoals energiebedrijven, kabelmaatschappijen en telecomproviders. Er zit veel vervlechting in de markt. Dat heeft het ontstaan van die oligopolie tot gevolg, terwijl we tegelijkertijd steeds meer in een internationale context moeten opereren. Dat maakt het lastig voor het toezicht, omdat het onderscheid tussen concurrentievervalsing en volggedrag niet altijd nauwkeurig te bepalen is. Als door convergentie ook nog verschillende toezichthouders toezien op dezelfde markt, zoals bij energie, kunnen zaken conflicteren. Ik vind het een goede zaak dat we bepaalde autoriteiten samenvoegen, maar er moeten een paar extra taken bij. Ik merk dat de NMa soms toestaat dat er heel weinig partijen op bepaalde markten actief zijn. Ik weet dat ze het vaak afzet tegen de internationale markt. Ik vraag me af waarom de fusie tussen Sandd en Selekt Mail toegestaan is, waardoor er nog maar twee grote aanbieders overblijven. In de telecomwereld zijn nog maar drie grote aanbieders over en het volggedrag is overduidelijk. Ze kopiëren elkaar: Vodafone komt als eerste met Voice over IP (VoIP) pakketten en prompt komt KPN ook met zulke voorstellen. We hebben een toezichthouder nodig die niet alleen toeziet op de samenvoeging van de taken die ze nu hebben, maar ook op de taak die erbij komt en dat is het gedragstoezicht. De minister heeft de consumentenbescherming hoog in het vaandel staan. Dan mag ik er toch op rekenen dat hij aan deze toezichthouder het zwaardere component gedragstoezicht toevoegt, om ervoor te zorgen dat in die oligopolie markt de klant niet het nakijken heeft en dat het volggedrag goed gecontroleerd wordt?

De heer **Verhoeven** (D66): Ik waardeer de vasthoudendheid van GroenLinks op het punt van het gedragstoezicht. Kan de heer Braakhuis met een concreet voorbeeld aangeven wat hij precies bedoelt?

De heer **Braakhuis** (GroenLinks): In de telecommarkt spelen de telecombedrijven ook een beetje bankier. Het is totaal niet transparant hoe een telefoontoestel verwerkt is in de abonnementsprijs of doorberekend is in de tarieven. Dat is bij alle bedrijven het geval. Er is voor de consument nauwelijks een alternatieve telecomprovider die wel transparantie biedt of duidelijk maakt hoe de prijsopbouw is. Niemand grijpt hierop in. Ik vind dat de consument tekort wordt gedaan, want die hoort volledige inzage te krijgen.

Het is al eerder genoemd dat besparing als motief voor een deel logisch is bij dit kabinet, want besparing staat heel vaak in het kaasschaafakkoord. Het gaat erom dat zo'n fusie ook synergie oplevert. Ik vraag de minister wat hij, naast de besparingsvoordelen, ziet als de synergievoordelen. Ik vraag de minister hoe hij de kwaliteit gaat verbeteren, de transparantie naar klanten toe gaat verbeteren en of hij extra taken gaat toevoegen.

De toegankelijkheid voor consumenten moet worden geborgd. Voor kleine zaken hebben ze de Consumentenbond. Hier gaat het over overkoepelende grote zaken waarin de consument zijn recht moet kunnen halen als er marktfalen is. Ik hoor graag van de minister hoe hij dat gaat regelen en wat er overblijft van die taak van de Consumentenautoriteit.

Inzake de internationale inbedding vraag ik hoe de nieuwe toezichthouder zich verhoudt tot de toezichthouders in de landen om ons heen. Hoe

kunnen ze, als het gaat om grensoverstijgende regionale marktverkenning en regionale beoordeling, interacteren met hun buitenlandse counterparts?

De **voorzitter**: Mijn voorstel is, gezien de korte tijd die ons nog rest, dat de minister het woord krijgt en dat de Kamer niet interrumpeert. Wij maken dit debat op een ander moment af.

Minister **Verhagen**: Voorzitter. We komen hier ook nog over te spreken bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de samenvoeging van de verschillende autoriteiten. Ik heb tijdens de behandeling van de begroting aangekondigd op basis van het verzoek van de Kamer en de ideeën daarover in het regeerakkoord te bekijken hoe we de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit kunnen samenvoegen. Dat past ook binnen het streven van het kabinet naar een kleinere, slagvaardiger overheid en een compacte rijksdienst. Ik heb met de brief van 28 maart jl. de toezegging gedaan om de Kamer te informeren over de verdere ontwikkelingen. Ik wil met die samenvoeging de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht vergroten. Dat blijft vooropstaan. Het moet niet alleen slank, maar met name ook slagvaardig zijn. We krijgen met mijn voorstel een krachtige toezichthouder, die toeziet op eerlijke concurrentie tussen bedrijven en eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten. Het is absoluut geen tandeloze tijger, maar juist een superwaakhond die doorbijt als het moet. De NMa, OPTA en Consumentenautoriteit hebben dit recent laten zien met forse boetes voor onder andere spammers, misleidende colportage en telefonische werving door energiebedrijven. Ik zie een toezichthouder voor mij met drie stevige pijlers: mededingingstoezicht, sectorspecifiek toezicht op energie, telecom, vervoer en post, en consumentenbescherming. Alle drie zijn essentieel voor de samenleving en het goed functioneren van de economie. Ik ben het met de heer Braakhuis eens dat juist consumentenbescherming en gedragstoezicht een stevige positie moeten krijgen binnen de nieuwe toezichthouder. De overlap verdwijnt door bundeling, je kunt beter gebruikmaken van de kennis die er is en er kan flexibel en integraal worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Ik ben ervan overtuigd dat bedrijven en consumenten daarvan zullen profiteren. Ik heb tegelijkertijd te maken met een financieel kader. De noodzakelijke bezuinigingen vragen van iedereen een bijdrage. Ik heb op 17 mei jl. de verdeling van de taakstelling over het ministerie van EL&I bekendgemaakt. Het is dus absoluut niet zo dat bij de bezuinigingen niet gekeken wordt naar het ministerie: er gaan op termijn 3 000 arbeidsplaatsen verdwijnen. Dat is nogal wat. Daarnaast zullen de drie toezichthouders gezamenlijk een besparing van 7,4 mln. moeten realiseren. Ik heb in de brief aangegeven dat een deel van die besparing gehaald kan worden door het samenvoegen. Door een verdere vergroting van de efficiency, bijvoorbeeld door het stroomlijnen en vereenvoudigen van procedures, kun je ook besparingen realiseren. Ik vind het belangrijk dat de samenvoeging ook leidt tot lagere administratieve lasten en lagere toezichtlasten voor bedrijven, want we willen ruimte voor ondernemers. De drie toezichthouders zijn het eens over nut en noodzaak van deze samenvoeging en willen zich hier ten volle voor inzetten. Ik vind dat de leden van de Kamer daar oog voor moeten hebben. Uiteraard zal die samenvoeging het nodige vergen, ook van de medewerkers van de verschillende toezichthouders. De feitelijke samenvoeging is beoogd per 1 januari 2013. We zijn bezig met drie verschillende trajecten om die samenvoeging te kunnen realiseren: 1. Een stuurgroep, bestaande uit bestuurders van de toezichthouders, werkt aan een voorstel voor de vormgeving van die nieuwe toezichthouder. 2. Het ministerie van EL&I kijkt samen met de toezichthouder hoe we besparingen kunnen realiseren door stroomlijning en vereenvoudiging van bestaande procedures. 3. Het ministerie van EL&I beziet samen met het ministerie van VWS de



wenselijkheid om bepaalde taken van de NZa bij de nieuwe toezichthouder te betrekken. Alle drie trajecten zitten in de afrondende fase en ik verwacht de Kamer na de zomer over de resultaten te kunnen informeren. Dan zal ik de Kamer ook verder informeren over de stappen die al voor 2013 in die samenwerking gezet kunnen worden, zonder dat daarvoor daadwerkelijk aanpassing van de wetgeving noodzakelijk is. In de bedrijfsvoering kun je al veel dingen doen. We komen naar verwachting eind dit jaar met een wetsvoorstel om een en ander formeel te regelen. Het wetsvoorstel met betrekking tot de benodigde inhoudelijke aanpassingen zal in het jaar daarna komen. Dus eerst vindt de feitelijke samenvoeging plaats en daarna de stroomlijning en vereenvoudiging van de bestaande procedures.

De heer Van Dam stelt dat de NMa scherpere tanden moet krijgen, want de oligopolie vraagt daarom. Het doel van de toezichthouder – de NMa of een andere – is juist om markten beter te laten werken en daartoe dient zij belemmeringen die een eerlijke concurrentie in de weg staan weg te nemen. Dat doet zij op basis van de Mededingingswet (Mw). Die is het kader op grond waarvan dat toezicht wordt uitgeoefend. Op basis van die wetgeving heeft zij goede en effectieve instrumenten. Scherpere tanden en meer markt zijn wat mij betreft niet nodig, want juist op basis van de Mw hebben de NMa en ook de nieuwe toezichthouder scherpe tanden. Scherpe tanden en meer markt gaan hand in hand.

De heer Verhoeven stelt dat het een vreemde uitspraak van de NMa is dat kleine krantjes in Zeeland en Brabant niet mogen samengaan, terwijl andere dingen wel mogen. Het is van tweeën één. Ofwel we zeggen dat de NMa onafhankelijk is en dat de minister zich niet mag bemoeien met die uitspraak, ofwel we zeggen dat de politiek aan zet is. Dan moeten we de wetgeving dusdanig veranderen dat we de uitspraak van de NMa kunnen overrulen, zodat er toch één krant in het zuiden des lands mag komen. Mijn inziens is de onafhankelijkheid van de NMa en het op afstand staan van de politiek juist een van de grootste voordelen. Het aantal spelers als zodanig zegt natuurlijk niets over de vraag of er eerlijke concurrentie is. De NMa is er niet om het aantal spelers te reguleren, maar om de Mw te handhaven. Als er twee spelers zijn die zich daar aan houden, is dat prima. De NMa moet alleen voor ogen houden dat er voldoende concurrentie overblijft op de markt. Daar is ze voor in het leven geroepen en dat is de basis van de Mw. Als de politiek invloed wil kunnen uitoefenen op de uitspraak van de NMa praten we over een ander type toezicht. Dan wordt de politiek daarvoor verantwoordelijk en niet alleen formeel.

Er is geen sprake van dat door de samenvoeging het sectorspecifieke telecomtoezicht gaat verdwijnen. Op die vraag kan ik volmondig nee zeggen. De telecomrichtlijnen en aanbeveling relevante markten van de Europese Commissie zijn daar heel duidelijk over. Dat krijgt dus een stevige positie binnen de nieuwe toezichthouder. Positieve ervaringen met energie binnen de NMa laten zien dat dat prima onder één dak kan. Telecomtoezicht zal met de samenvoeging juist worden versterkt, omdat kennis en kunde beter worden gedeeld.

Laten we ons beperken tot het model van de Britse telecomtoezichthouder Ofcom. De heer Van Dam verwees naar het rapport van het CPB op dat punt. Ik ken dat rapport uiteraard. De belangrijkste conclusie is dat het sectorspecifieke telecomtoezicht van belang blijft en daar ben ik het 100% mee eens. Het CPB geeft aan dat het ook binnen één grotere toezichthouder kan. Mediatoezicht is echt iets anders en moet niet in een markttoezichtformule komen. De verschillen zijn veel groter dan de overeenkomsten, dus is er weinig synergie te behalen. Convergentie tussen telecom en media zorgt voor groter draagvlak tussen de toezichthouders. Dat is een feit. Ik ben het ermee eens dat ze op dat punt goed moeten samenwerken, maar de verschillen tussen de OPTA, het Agentschap Telecom en het Commissariaat voor de Media zijn groter dan de

overeenkomsten. Toezicht op de programmavoorschriften door het Commissariaat voor de Media hoort echt niet thuis bij een markttoezichthouder. Voorts vind ik het niet wenselijk om de frequentietaken van het Agentschap Telecom bij een zbo te leggen, dus op nog grotere afstand van de politiek. Het Britse Ofcom kan zelf de regels maken. Dat is hier aan de politiek voorbehouden en ik heb begrepen dat de Kamer dat ook wenselijk vindt. Ik wil wel een goede samenwerking tussen de nieuwe toezichthouder en het Agentschap Telecom en het Commissariaat voor de Media.

Daar waar raakvlakken met het markttoezicht zijn, moet goed samengewerkt worden. Dat gebeurt nu al op basis van samenwerkingsafspraken en protocollen. Voor de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit is de minister van EL&I politiek verantwoordelijk of in ieder geval aanspreekbaar. Voor het Commissariaat voor de Media is de minister van OCW verantwoordelijk en als het gaat om toezicht op auteursrecht de minister van V en J. Ik vind het geen goed idee om dit ministerie nog groter te maken.

Mevrouw Schaart vraagt ook waarom dat Agentschap Telecom niet wordt meegenomen. Ik heb in de brief van 28 maart uiteengezet dat ik om een tweetal redenen niet kies voor het meenemen van het Agentschap Telecom. Ik heb dat goed onderzocht. Dat agentschap is geen markttoezichthouder, maar een technische telecomtoezichthouder met een afwijkend takenpakket. Dat sluit niet aan bij de primaire processen en de juridische status van de nieuwe toezichthouder. De nieuwe toezichthouder krijgt de zbo-status en de Europese richtlijnen schrijven voor energie en telecom een onafhankelijke toezichthouder voor. Ik acht het niet wenselijk de frequentietaken van het agentschap onder te brengen bij die nieuwe toezichthouder, waarmee het op grotere afstand van de politiek wordt geplaatst. Ik zal wel een dialoog met de markten aangaan, zoals Kamerbreed verzocht is, en hen met name aanspreken om de klanttevredenheid van het Agentschap Telecom te verbeteren.

Er is gevraagd om een garantie dat de fusie en besparing niet leiden tot minder toezicht. Het is absoluut niet de bedoeling dat de taakstelling ten koste gaat van de kwaliteit van het toezicht. Met de fusie wordt het toezicht juist versterkt door onder andere die synergie en kennisdeling. Een nieuwe toezichthouder die efficiënter en effectiever opereert, zal juist een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van het toezicht. De stroomlijning en vereenvoudiging van het wetgevingstraject zal tot besparing kunnen leiden. Hoewel het aan de toezichthouder zelf is om die taakstelling in te vullen, kan dit mijns inziens zonder dat het leidt tot kwalitatief minder toezicht. Daar zijn die drie trajecten die ik schetste ook op gericht.

De heer Verhoeven vreest een enorme black box en vindt de uitkomsten van de NMa tegenstrijdig. Hij ziet daar de logica niet van in. Ik verzeker hem dat door verschillende marktkenmerken de uitkomsten van besluiten van de NMa kunnen verschillen. Zoals gezegd, is het niet de bedoeling dat de taakstelling ten koste van de kwaliteit gaat, maar dat de toezichthouder efficiënter en effectiever opereert en de kwaliteit overeind houdt.

De fusie zal niet alleen besparen op toezicht, maar zal ook leiden tot een afname van toezichtlasten voor het bedrijfsleven. Ik zal de Kamer deze zomer op hoofdlijnen schetsen welke maatregelen ik daartoe tref.

Ik ben ervan overtuigd dat door de adequate controle vanuit de Kamer de tanden scherp zullen blijven. De Kamer wil ook een kortere doorlooptijd hebben en dat is een belangrijk aandachtspunt voor de NMa. Mededingingszaken zijn echter ingewikkeld en kosten relatief veel tijd. Toch zien we dat de NMa er de afgelopen jaren in geslaagd is die doorlooptijden steeds verder te verkorten. Het percentage zaken dat binnen de normtijd is afgerond, is toegenomen, maar dat komt ook doordat een aantal langlopende zaken is afgerond. Ik heb er alle vertrouwen in en zal erop toezien dat de doorlooptijden vanaf 2011 goed beheerst zullen worden.

De nieuwe toezichthouder wordt een zbo. Hoewel het personeel in rijksdienst is, is de onafhankelijkheid goed geborgd. Op een recent congres van internationale toezichthouders werd de NMa geroemd vanwege die onafhankelijke positie. Zij staat bekend als een voorbeeld dat navolging verdient. In de wet zal geregeld worden dat het personeel niet aan de minister maar aan het zbo verantwoording verschuldigd is. Daarmee kun je die onafhankelijkheid zekerstellen.

De heer Van Vliet vraagt zich af hoe we van de laatste gilden afkomen. Op zich is de Mw er niet op gericht om samenwerking te verbieden, maar wel om in te grijpen als die samenwerking leidt tot ongeoorloofde kartels die de consument schaden. Samenwerking die niet tot kartelvorming leidt, is niet verboden. Die kan de consument soms juist ten goede komen.

De heer Verhoeven vraagt hoe vaak boetes zijn opgelegd aan individuele personen en hoe hoog die boetes zijn. Ik neem aan dat daar geen andere interesse achter zit dan te bekijken of het instrument effectief is. Die bevoegdheid is vrij recent en is afgelopen jaar voor het eerst gebruikt, tot dusver in acht zaken. Er zijn boetes opgelegd, variërend van een paar duizend euro tot € 450 000. Dat is voor een individueel geval vrij fors. Mevrouw Verburg vraagt of ik met betrekking tot de ICT-investeringen het zo kan inrichten dat men met elkaar kan communiceren. Ik heb in de brief aangegeven dat ik streef naar feitelijke samenvoeging op 1 januari 2013. Ik heb ook aangegeven dat ik bezie welke stappen vooruitlopend daarop, zonder dat een wetswijziging nodig is, genomen kunnen worden. Het idee van mevrouw Verburg is precies één van die elementen van de bedrijfsvoering waaraan wij denken. Het spreekt voor zich dat nieuwe investeringen rekening moeten houden met de fusie en dat toezichthouders onderling compatibel moeten zijn.

Er is geen sprake van een afvinkcultuur bij de NMa. Er wordt gekeken naar de relevante markt en er worden grondige marktanalyses gemaakt. Per geval bekijkt de NMa of er opgetreden moet worden en zo ja, wat de meest passende maatregel is. Er is ook geen sprake van inspectietoezicht door de toezichthouder. Die kijkt naar afspraken die de concurrentie belemmeren en inspecteert geen enkel bedrijf. Ik kan haar geruststellen dat wij de inspectievakantie conform het regeerakkoord gaan invoeren per 1 januari 2012. Dat heeft niets met de NMa te maken, maar gaat over de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), de Arbeidsinspectie enz.

Mevrouw Schaart vraagt hoe het zit met het internationale toezicht en met de investeringen in Afrika door Apple. Op het internationale congres waar ik zojuist naar verwees, het International Competition Network (ICN), komen internationale toezichtvraagstukken aan de orde. Daar is ook goed overleg en goede afstemming tussen verschillende nationale toezichthouders om dit internationaal in het oog te houden. De Europese Commissie speelt daar natuurlijk een belangrijke rol en ook de NMa heeft daar een prominente rol. Binnen de ICN is speciale aandacht voor het ontwikkelen van autoriteiten in ontwikkelingslanden als Afrikaanse landen ter voorkoming van grondstoffenschaarste en claimgedrag. Het is van belang om het toezicht handen en voeten te geven in landen waar dit minder goed geregeld is. Daar richt de ICN zich zeer nadrukkelijk op. Een andere vraag ging over de speerpunten op internationaal niveau met betrekking tot grensoverschrijdende aankopen in webwinkels. De agenda met speerpunten van de Consumentenautoriteit wordt elke twee jaar vastgesteld. Die gaat met name over nationale zaken. Internationale zaken worden in overleg met collega-toezichthouders in andere EU-landen opgepakt. Daar gaat het inderdaad met name over kopen via internet in Europees verband.

De heer Verhoeven vraagt om meer expliciet aandacht te schenken aan het vooraf geven van antwoorden. Dat doet de NMa al. Belangrijkste instrumenten daarbij zijn richtsnoeren en bij nieuwe rechtspraak informele zienswijzen, waarbij ze vooraf een signaal afgeeft. Naar aanleiding van de evaluatie in 2010 heeft de NMa toegezegd om nog meer

dialogo vooraf te zoeken. In navolging daarvan worden ook rondetafelbijeenkomsten over specifieke onderwerpen als duurzaamheid door de NMa gehouden met bedrijven om de zienswijzen vooraf kenbaar te maken. In lijn met zijn wens om de consument goed te beschermen, vraagt de heer Braakhuis specifiek hoe de toegankelijkheid van de Consumentenbond en Consumentenautoriteit voor de consument is geregeld. De consumentenbescherming krijgt een stevige plek binnen de nieuwe toezichthouder. De toegankelijkheid voor de consument wordt daarbij gewaarborgd door het frontoffice ConsuWijzer, dat de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit nu al delen. Langs deze weg kunnen consumenten op laagdrempelige wijze klachten kenbaar maken en informatie krijgen over hun recht. Die klachten zijn nuttige signalen voor de toezichthouder om eventueel op te treden.

Op de exacte aantallen qua expertise per gebied enz. zal ik bij de behandeling van het wetsvoorstel nader ingaan. Wat mij betreft blijft de kennis en expertise van de toezichthouder behouden. De precieze invulling van de taakstelling is aan de toezichthouder zelf, maar ik kom in mijn brief deze zomer terug op de mogelijkheden van besparing door stroomlijning en vereenvoudiging van bestaande procedures.

Wat betreft externe inhuur zal de nieuwe toezichthouder zich moeten houden aan de normen die hiervoor zijn gesteld door het kabinet.

Tot slot kom ik op de vraag over de gegevensuitwisseling. Waar mogelijk zullen de toezichthouders op korte termijn gaan samenwerken, maar nog steeds op basis van hun eigen wettelijke bevoegdheden. Het uitwisselen van informatie moet wettelijk geregeld worden. Die wettelijke maatregel wordt meegenomen in de instellingswet die ik eind dit jaar bij de Kamer zal indienen.

De **voorzitter**: Ik dank de minister, zijn ambtelijke ondersteuning en de Kamerleden voor hun inbreng in eerste termijn. De tweede termijn wordt op een later tijdstip maar nog voor het zomerreces gehouden.