

Vergaderjaar 1994–1995

24 284

Evaluatie van de privatisering van de dienst van het IJkwezen tot het Nederlandse Meetinstituut

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 augustus 1995

1. Inleiding

In 1989 is de dienst van het IJkwezen verzelfstandigd tot Nederlands Meetinstituut N.V. (NMI). Bij de parlementaire behandeling van deze verzelfstandiging werd gevraagd om na verloop van tijd geïnformeerd te worden over de ontwikkeling van het geprivatiseerde IJkwezen. Naar aanleiding hiervan is door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken toegezegd dat deze privatisering na vijf jaar zou worden geëvalueerd. In deze brief wordt ingegaan op de bevindingen in deze evaluatie.

In dit verband wijs ik erop, dat in het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige Bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» is toegezegd, dat in het voorjaar van 1996 door de betrokken ministeries gerapporteerd zal worden over de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen aan de hand van dit rapport van de Algemene Rekenkamer. In dit kader zal ook de positie van het NMI nader worden bezien.

Recent heeft het NMI mede met het oog op bevindingen bij deze evaluatie voorstellen gedaan voor een aanpassing van zijn organisatie. Ook hierop wordt in deze brief nader ingegaan.

2. Evaluatie

De evaluatie van de privatisering van de Dienst van het IJkwezen tot het NMI richt zich op twee clusters van vragen:

- a. Zijn de doelstellingen van de privatisering en de verwachtingen ten tijde van de privatisering gerealiseerd?
- b. Op welke manier realiseert het NMI de scheiding van toezichttaken en commerciële activiteiten? Hoe functioneert het NMI in de markt en wat is de mening van het bedrijfsleven en andere betrokkenen hierover?

Teneinde deze vragen te beantwoorden is in de eerste plaats door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het NMI gezamenlijk een

S-AFE

feitenonderzoek verricht, gericht op de vraag of de doelstellingen van de privatisering zijn gerealiseerd en of de verwachtingen die bestonden tijdens de privatisering zijn uitgekomen.

De doelstellingen van de privatisering waren een vergroting van de efficiency door de mogelijkheid om meer bedrijfsmatig te functioneren, een vermindering van de kosten voor de overheid en een versterking van de marktsector.

Ten tijde van de privatisering werd een afname van het aantal keuringen door het NMI door toenemende buitenlandse concurrentie verwacht. Ook werd verwacht dat taken (door middel van verlening van ijkbevoegdheid en samenwerking bij het toezicht) zouden worden overgedragen aan het bedrijfsleven. Tenslotte werden een afname van de benodigde tijd voor keuringswerkzaamheden door de voortschrijdende techniek en nieuwe activiteiten voortkomend uit nieuwe marktmogelijkheden verwacht.

In de tweede plaats is door een extern bureau (Rijnconsult) een inventarisatie gemaakt van ervaringen van externe betrokkenen met het geprivatiseerde NMI.

Zowel het door EZ en NMI gezamenlijke feitenrapport als het rapport van Rijnconsult zijn ook aan het parlement aangeboden.¹

2.1. Resultaten feitenonderzoek

Tijdens de privatisering werd verwacht, dat het aantal keuringen ten gevolge van de buitenlandse concurrentie zou afnemen. Belangrijke achtergrond hierbij was enerzijds het vervallen van de Europese grenzen en anderzijds de verwachte toename van het belang van wederzijdse erkenningen van typekeuringen en testresultaten in internationaal verband. In de afgelopen periode is inderdaad het belang van de open Europese markt en van wederzijdse erkenningen duidelijk toegenomen, maar het NMI blijkt erin te zijn geslaagd een groot deel van de internationale markt voor typekeuringen naar zich toe te trekken. Het NMI heeft zich op deze Europese markt ten opzichte van andere instituten in Europa duidelijk kunnen profileren als een onderneming, die alerter dan anderen heeft kunnen inspringen op de mogelijkheden op deze markt.

De omzet van het NMI op het gebied van het (verplichte en vrijwillige) keuren en kalibreren in de afgelopen jaren is flink toegenomen (1990: f 12,9 mln; 1993: f 18,6 mln.).

Terwijl in de periode sinds de privatisering de totale omzet steeg van f 36,8 mln in 1989 (herberekend voor twaalf maanden) tot ongeveer f 57 mln in 1994, nam het aandeel van het niet-overheidsmarkt hierin toe van 42 tot 58%. De door het NMI zelf gestelde doelstelling 60% van de omzet te realiseren op de commerciële markt wordt dus in vijf jaar tijd vrijwel verwezenlijkt.

Uit deze gegevens blijkt, dat het NMI erin slaagt om in toenemende mate gebruik te maken van de mogelijkheden op de commerciële markt. Hiermee wordt een belangrijke doelstelling van de privatisering gerealiseerd.

De gerealiseerde bedrijfsresultaten hebben zich in de afgelopen jaren positief ontwikkeld (van minus f 0,9 mln in 1989 naar ongeveer plus f 2,4 mln in 1994 (excl. bijzondere baten en lasten)), hoewel het NMI te maken had met de terugloop van enkele specifieke opbrengstenposten (suppletierегeling en kentekeninkomsten). Ondanks deze positieve ontwikkeling is het niveau van de winst naar de mening van het NMI nog aan de te lage kant en is een verdere stijging ervan gewenst.

Nu de suppleties op de tarieven zijn weggefallen illustreert het geleidelijk stijgende winstniveau dat de doelstelling te komen tot kostendekkendheid is gerealiseerd.

De efficiency van het NMI als geheel is, mede dankzij doorgevoerde reorganisaties, toegenomen. Dit geldt ook wat betreft de uitvoering van taken voor de overheid. Enerzijds zijn de kosten van bepaalde vormen van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

dienstverlening gedaald en anderzijds krijgt de overheid meer waar voor zijn geld. Voorts valt te wijzen op de intensievere proces- en kwaliteitsbewaking bij het standaardenbeheer door de Raad van deskundigen. Hierdoor zijn de kwaliteit en snelheid van het werken aan de standaarden toegenomen. Ook kan in dit verband de meer systematische aanpak bij het toezicht op de meetmiddelen worden genoemd waarbij het gebruik door het NMI van geautomatiseerde gegevensbestanden en -uitwisseling is geïntensiveerd.

Een vergelijking leert dat de feitelijke kosten voor EZ van de dienstverlening door het NMI duidelijk hoger liggen dan de aannames die in 1987 werden gehanteerd, ook indien wordt gecorrigeerd voor inflatie en voor het feit dat EZ op de vergoedingen aan het NMI (anders dan in 1987 werd gedacht) BTW verschuldigd is. Vastgesteld moet worden, dat niet precies valt te achterhalen wat de veronderstellingen waren achter de kostenraming in 1987 en de hieraan ten grondslag liggende berekeningen uit het onderzoek van de Stuurgroep Privatisering IJkwezen uit 1984. Dit bemoeilijkt het exact vaststellen van de oorzaken van de discrepantie tussen de geraamde en de feitelijke kostenontwikkeling. Wel kan worden gewezen op de volgende verklarende factoren. Bepaalde kosten zijn indertijd onderschat, bij voorbeeld de kosten voortvloeiend uit het Sociaal Statuut. Hiernaast zijn tussen EZ en het NMI in de loop der jaren intensiveringen van werkzaamheden overeengekomen, vooral in de sfeer van het standaardenbeheer en -onderzoek, de zogenoemde missiebijdragen voor specifieke projecten en het toezicht op de speelautomaten. Forse kostenbesparingen bij het toezicht meetmiddelen door een intensievere samenwerking met het bedrijfsleven zijn vooralsnog niet tot stand gekomen. Wel zijn in de afgelopen periode efficiency-effecten bereikt bij de uitvoering van het toezicht door het NMI.

Overigens heeft de privatisering van het NMI geleid tot kostenbesparingen en opbrengstenstijgingen elders op de rijksbegroting. Gewezen kan worden op de besparing van huisvestingslasten. Belangrijke opbrengstenposten zijn de BTW-opbrengsten, vennootschapsbelasting en dividend- en dividendbelastingopbrengsten.

Hoewel de besparingen voor de overheid minder zijn dan tijdens de voorbereiding van de privatisering werd gedacht blijkt uit berekeningen, dat het huidige saldo van kosten en opbrengsten voor de overheid die verbonden zijn aan activiteiten van het NMI grosso modo gelijk is aan het saldo van kosten en opbrengsten voor de overheid in geval het IJkwezen niet zou zijn geprivatiseerd. Met andere woorden, de privatisering heeft per saldo niet geleid tot hogere kosten voor de overheid.

Vervolgens is de vraag aan de orde of de privatisering heeft geleid tot een versterking van de marktsector. Deze vraag kan van verschillende kanten worden benaderd.

Eenzijds is de marktpositie van het NMI zelf duidelijk versterkt gelet op de toegenomen benutting van commerciële mogelijkheden door het NMI op de (internationale)markt, de stijgende bedrijfsresultaten enzovoorts. Ook zijn in de afgelopen periode bij het NMI ongeveer 90 nieuwe arbeidsplaatsen ontstaan.

Anderzijds is ook sprake van een versterking van de marktsector in de zin dat een slagvaardig en vooraanstaand NMI een positieve bijdrage levert aan de rest van de Nederlandse industrie. Inmiddels is ook aan meer dan 60 bedrijven ijkbevoegdheid verleend.

Hier tegenover staat, dat, zoals eerder gesteld, de inschakeling van derden bij het toezicht op meetmiddelen via samenwerkingsovereenkomsten nog onvoldoende van de grond is gekomen. Het Ministerie van Economische Zaken heeft medio 1994 het NMI aangespoord om de inschakeling van derden zo veel mogelijk te bevorderen. Het NMI heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn, maar heeft hierbij wel

opgemerkt, dat of dit lukt mede afhankelijk is van de geneigdheid van het overige bedrijfsleven deze activiteiten op te pakken.

2.2. Resultaten externe consultatie

Om aanvullende gegevens te verkrijgen over de ervaringen van de verschillende maatschappelijke betrokkenen met het NMi is aan het onderzoeksbureau Rijnconsult gevraagd om een consultatieronde te houden bij een aantal externe instanties en bedrijven. Het onderzoek door Rijnconsult gaat in op de volgende vragen:

- hoe beleven het bedrijfsleven en andere betrokkenen de efficiency en de klantvriendelijkheid van het NMi, met andere woorden hoe zien zij het functioneren van het NMi in de markt?
- wordt in de ogen van het bedrijfsleven en andere betrokkenen een ongewenste vermenging van controle/toezichtstaken voorkómen? en
- hoe kijken het bedrijfsleven en andere betrokkenen aan tegen het beheer van en onderzoek naar standaarden door het NMi?

De belangrijkste conclusies uit het rapport van Rijnconsult luiden als volgt.

Het NMi wordt beschouwd als een hoogwaardig instituut, de deskundigheid wordt hoog aangeslagen en de dienstverlening wordt in het algemeen goed bevonden. Klanten van en andere betrokkenen bij het NMi hebben een positief oordeel over de sinds de privatisering toegenomen klantvriendelijkheid van en efficiency bij het NMi.

Naast dit positieve oordeel in algemene zin wordt ook een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Deze hebben vooral betrekking op het feit dat soms onduidelijkheden zijn ontstaan in de profilering van commerciële ten opzichte van toezichttaken, op een vermeende terughoudendheid bij de verlening van ijkbevoegdheid en het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten bij het toezicht op meetmiddelen en, ten slotte, op de hoogte van tarieven en de onderbouwing van facturen en bestede uren (zowel bij het verlenen van ijkbevoegdheid als bij typekeuringen). Ook wordt gesteld, dat de cultuuromslag van een ambtelijke organisatie naar een marktgericht bedrijf op de werkvloer nog niet volledig is gerealiseerd.

Het standaardenbeheer wordt beschouwd als een belangrijk element van de metrologische infrastructuur van Nederland. Gesteld wordt, dat de financiële ruimte voor fundamenteel onderzoek te beperkt is. Daarnaast wordt ook opgemerkt, dat gestreefd moet worden naar internationale taakverdeling op het gebied van fundamenteel standaardenonderzoek en dat gekozen moet worden voor onderwerpen die voor de Nederlandse industrie het meest van belang zijn.

3. Beleidsconclusies

Het voorgaande overziend, meen ik dat de privatisering van de dienst van het IJkwezen tot het NMi al met al geslaagd mag worden genoemd. De doelstellingen van de privatisering zijn in belangrijke mate gerealiseerd. Het NMi is op de goede weg om een ambtelijke organisatie om te vormen tot een slagvaardig commercieel bedrijf. De voortvarende benutting van de mogelijkheden op de internationale en nationale commerciële markt en de stijgende winstniveaus zijn hiervan een duidelijke indicatie.

Hoewel ik de privatisering van het NMi in het algemeen als geslaagd beschouw, is er op een aantal punten nog verdere verbetering wenselijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verdere versterking van de winstgevendheid, voor de voortzetting van de cultuuromslag op de werkvloer en voor een intensievere betrokkenheid van het overige bedrijfsleven bij het toezicht op meetmiddelen.

Voorts is er wat betreft een tweetal punten kritiek gerezen (zie ook het

rapport van Rijnconsult). In de eerste plaats is bij een aantal klanten van het NMI de indruk ontstaan, dat het NMI bij het vervullen van (laagwaardig) niet-wettelijk-verplicht keuringswerk in concurrentie met derden voordeel heeft van het feit dat het NMI is aangewezen om wettelijke toezicht- en keuringstaken te vervullen. Mij is wat dit betreft bericht, dat de directie van het NMI in overleg is getreden met het betrokken bedrijfsleven om deze problemen uit de wereld te helpen. Naar ik heb begrepen deelt de betreffende brancheorganisatie met het NMI het oordeel dat de profilering van de NMI-dochter die genoemde commerciële keuringswerken verricht (te weten de NMI-dochter NMI Test- en Adviescentrum B.V.) losgemaakt moet worden van die van de overige NMI-dochters. (Op de voorgenomen structuurwijziging wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan).

In de tweede plaats bestaat volgens het rapport van Rijnconsult bij de buitenwacht de indruk dat het NMI bij het verlenen van ijkbevoegdheid en bij het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten onnodig terughoudend zou zijn. Het NMI heeft mij verzekerd, dat het altijd het bedrijfsbeleid is geweest om loyaal uitvoering te geven aan deze wettelijke taak resp. mogelijkheid. De eisen voor de verlening van ijkbevoegdheid zijn overigens objectief, in overleg met het bedrijfsleven, wettelijk vastgelegd en er is reeds voorzien in de mogelijkheid in beroep te gaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Ik ben van mening, dat door goede voorlichting over de criteria, de procedures en de rol van het NMI met betrekking tot het verlenen van ijkbevoegdheid en het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten misverstanden kunnen worden vermeden. Ik zal er bij het NMI op aandringen dat deze goede voorlichting tot stand komt. Daarnaast is het tegenwoordig steeds meer gebruik geworden, dat door de overheid aangewezen instituten die erkenningen verlenen zelf op hun beurt eveneens een erkenning aanvragen van de Raad voor de Certificatie. Ik acht het van belang dat het NMI terzake van de verlening van ijkbevoegdheid een erkenning aanvraagt van de Raad voor de Certificatie. Het NMI heeft hieraan zijn medewerking toegezegd.

Met het bovenstaande meen ik, dat de gerezen kritiek afdoende het hoofd wordt geboden.

4. Toekomstige ontwikkelingen

Uit het voorgaande blijkt dat ook op het gebied van de metrologie sprake is van toenemende internationale en nationale concurrentie. Internationaal wordt de concurrentie met andere instituten op het gebied van de typekeuringen steeds heviger. Dit is het gevolg van het toenemende belang van wederzijdse erkenning van keuringsresultaten. Deze concurrentie speelt zich niet alleen af tussen de Europese instellingen, maar ook met instituten buiten Europa. Tot dusver heeft het NMI een voorsprong ten opzichte van andere, vaak aan overheden verbonden Europese instellingen. Dit is te danken aan zijn sinds de privatisering duidelijk toegenomen commerciële alertheid. Andere Europese instituten realiseren zich deze achterstand en komen steeds meer in beweging. Het NMI wil actief inspelen op de uitdaging om de bereikte positie te consolideren en te versterken. Mogelijkheden hiertoe bestaan door producenten van meetmiddelen waar ook ter wereld actiever te benaderen (bijv. door samenwerking, joint ventures en/of vestigingen in andere werelddelen).

Ook nationaal neemt de concurrentie toe. Dit betreft met name de keurings- en kalibratieactiviteiten van één van de NMI-dochters, te weten het NMI Test- en Adviescentrum (TAC) B.V.. TAC ontmoet op deze markt steeds meer concurrenten (laboratoria met een erkenning van de Nederlandse Kalibratie Organisatie).

Bij de evaluatie is naar voren gekomen, dat het gewenst is om NMI Test-

en Adviescentrum (TAC) B.V. een profiel te geven dat los staat van de overige NMI-dochters. Het NMI wil hieraan gevolg geven door onder andere een structuurwijziging. Thans bestaat het NMI uit een holding (N.V.) met vier dochters (B.V.'s) voor resp. toezicht op meetmiddelen (IJKwezen), standaardenbeheer (VSL), keuring nieuwe meetmiddelen (CERTIN) en eenvoudig commercieel werk (TAC). De opbouw is derhalve:

NMI wil dus nu een nieuwe holding creëren en de B.V. voor eenvoudig commercieel werk (TAC/Kalibra) op afstand van de andere activiteiten plaatsen om de profilering van TAC/Kalibra los te maken van die van de overige NMI-dochters, hetgeen, zoals gesteld, gewenst is in het licht van de conclusies van het externe evaluatie-onderzoek. Apartplaatsing van TAC/Kalibra maakt het naar mijn mening mogelijk om het in de statuten van TAC opgenomen verbod op het plegen van onderhoud aan meetmiddelen te schrappen. Daarnaast wil het NMI de overige B.V.'s positioneren als aparte dochters van NMI B.V.

Naar mijn mening wordt met dit voorstel op een goede wijze tegemoet gekomen aan de wens om de verschillende activiteiten duidelijker te onderscheiden. Wel heeft dit voorstel als consequentie, dat nu NMI B.V. (op grond van de IJKwet) aangewezen zal worden als de IJkinstelling, met dien verstande dat NMI B.V. bevoegd is het toezichtswerk door haar dochter IJKwezen B.V. te laten uitvoeren en het accrediterings- en keuringswerk door haar dochter CERTIN B.V.

Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers