

Vergaderjaar 1995–1996

24 284

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

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 december 1995

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 8 november 1995 overleg gevoerd met minister Wijers van Economische Zaken over de evaluatie van de privatisering van de dienst van het IJkwezen tot het Nederlands Meetinstituut (24 284, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Walsem** (D66) bewaarde principiële opmerkingen over de privatisering van het IJkwezen voor de voor 1996 aangekondigde rapportage over de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Over de privatisering van het IJkwezen was hij redelijk tevreden al betreunde hij het dat er geen duidelijke conclusies zijn te trekken over de financiële gevolgen ervan voor de overheid. De evaluatie geeft een goed inzicht in kwaliteitsaspecten van de privatisering, maar kwantitatief bleken er toch wat weinig meetpunten aanwezig te zijn. Daar moet bij een volgende privatisering de nodige aandacht aan worden besteed. De hogere tarieven waarmee het bedrijfsleven is geconfronteerd, moeten via verdere verbetering van de efficiency worden verlaagd. Dat de cultuuromslag vooral op de werkvloer nog niet is voltooid, verbaasde hem niet, gezien de omvang van het bedrijf. Hij tilde hier niet al te zwaar aan, gezien de tevredenheid van het bedrijfsleven over de dienstverlening van het NMI. Wel vroeg hij extra aandacht voor een betere scheiding tussen wettelijke en commerciële taken van het NMI, bijvoorbeeld via de naamgeving van de diverse bedrijven. Wordt het commerciële Test- en Adviescentrum (TAC) BV losgemaakt van de andere NMI-dochters? Waarom wordt thans de gedachte losgelaten dat de overheid het volledige aandelenpakket van NMI in handen moet houden? Wordt meer aandacht besteed aan fundamenteel onderzoek, teneinde het NMI een top-instituut te laten blijven en zo ja, wie betaalt dat? Beschikt het ministerie na de privatisering van het IJkwezen nog over voldoende deskundigheid op meetkundig gebied?

De heer **Smits** (CDA) complimenteerde de leiding van het NMI met het tot nu toe behaalde resultaat. Het stemde hem tevreden dat de privati-

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66), Houda (PvdA).
Plv. leden: Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), M.B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66), Crone (PvdA).

sering van het IJkwezen (ook internationaal gezien) heeft geleid tot versterking van de marktsector. Aan ongeveer 60 bedrijven is ijkbevoegdheid verleend. Ook de uit de brief van 18 augustus jl. blijvende stijging van de omzetcijfers en het aandeel in de niet-overheidsmarkt spreekt wat dit betreft boekdelen. De bedrijfsresultaten steken daarbij wat schril af. Een betere winstontwikkeling is nodig om de solvabiliteitspositie van het NMI te verbeteren. Knelpunt vormt de samenwerking tussen NMI en andere bedrijven. Spoorde de minister het NMI medio 1994 geheel op eigen initiatief aan om inschakeling van derden te bevorderen? Hoe oordeelt hij over het advies van Rijnconsult om in dezen een gedragscode in te stellen? In totaal oordeelde hij positief over de efficiencyverbetering die met de privatisering is bereikt. De toegenomen benutting van de mogelijkheden van de markt en de positieve ontwikkeling van de bedrijfsresultaten zijn hier een illustratie van. Efficiencywinst kan ook worden geconstateerd bij de uitvoering van overheidstaken, al is het te betreuren dat dit niet mocht leiden tot lagere kosten voor dienstverlening. Tevreden was hij echter over de constatering dat de privatisering per saldo niet heeft geleid tot hogere kosten voor de overheid. Ook de heer Smits vroeg aandacht voor een duidelijker scheiding tussen de uitvoering van commerciële en wettelijke taken door het NMI. De in paragraaf 4 van de brief van 18 augustus jl. aangegeven structuurwijziging van het NMI zag hij als een goede oplossing voor dit probleem. Hoever is deze herstructurering gevorderd en wat vindt de minister van het desbetreffende voorstel van de Vereniging van Nederlandse leveranciers van weeginstrumenten (VLW)? Welke rol zal het NMI nog spelen in de komende rapportage over de ZBO's?

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) signaleerde dat ervaring tot nu toe leert dat alleen moet worden geprivatiseerd of verzelfstandigd als er in de markt sprake is van forse mededinging. Is die er niet dan wordt men bij de uitvoering van wettelijke taken al snel geconfronteerd met hogere kosten en met monopolievorming. Tegen deze achtergrond deed het hem genoeg te constateren dat met de privatisering van het IJkwezen de goede weg is ingeslagen. Wel maakte hij zich nog zorgen over de ontwikkeling van de kosten. Ook moet worden gewaakt voor concurrentievervalsing. Al snel ontstaat namelijk het beeld van de op commercieel gebied «bijklussende» overheid. Verzelfstandigde overheidsorganisaties mogen uit de uitoefening van hun wettelijke taak geen voordelen halen die kunnen worden aangewend bij hun commerciële activiteiten. Zo mag het NMI geen kruissubsidies of fiscale begunstiging gebruiken om de prijs voor commerciële activiteiten te drukken. Om dit te kunnen beoordelen dient een inzichtelijke boekhouding te worden gevoerd en dienen commerciële en publieke activiteiten juridisch en beheersmatig gescheiden te zijn. Duidt gesuggereerde terughoudendheid van het NMI bij het verlenen ijkbevoegdheid op concurrentievervalsing en zo ja, is dat geen reden te meer voor een duidelijke scheiding? Ook hij vroeg aandacht voor de voorstellen van de VLW in haar brief van 30 oktober. Klaagt het bedrijfsleven terecht over relatief hoge kosten en zo ja, kan en wil de minister hier iets aan doen? De deskundigheid van de NMI-medewerkers en de ruimte voor fundamenteel onderzoek ten behoeve van het standaardenbeheer lijken onder druk te staan. Klopt dit en zo ja, in hoeverre acht de minister zich voor de handhaving hiervan verantwoordelijk? Deelt de minister de opvatting in het rapport van Rijnconsult dat de Nederlandse inbreng moet worden bepaald op grond van industriepolitieke overwegingen?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) had verwacht dat in de evaluatie rekening zou zijn gehouden met de uitkomsten van het in voorjaar gevoerde debat over het rapport van de commissie-Sint (21 042, nr. 15). Hoe oordeelt de minister tegen deze achtergrond over de privatisering

van het IJkwezen? Is hier echt sprake van een externe verzelfstandiging? Het NMI is namelijk belast met zowel commerciële als publiekrechtelijke taken. De evaluatie geeft aan dat er daartussen een spanningsveld bestaat. Gebruik van kruissubsidies moet in dit verband worden voorkomen. Dit liet onverlet dat zij verheugd was over de uit de stukken blijkende omzetgroei, het bereiken van een groot deel van de commerciële markt en over de positie van het NMI als top-instituut. Waarom is de voorspelde kostendaling voor het ministerie niet gehaald? Waarom zijn kosten voortvloeiend uit het Sociaal Statuut onderschat? Het is goed dat de kosten per saldo gelijk zijn gebleven, maar wat is op dat punt dan de functie van de privatisering geweest? Zijn de ongeveer 90 nieuwe arbeidsplaatsen bij het NMI ontstaan bij activiteiten in de marktsector of bij de uitvoering van monopolietaken? In welk deel van het budget komen die tot uitdrukking? Zij miste in de evaluatie een duidelijk inzicht in de verwachte financiële ontwikkeling van het NMI. De marktsector klaagt over de tarieven en over een onduidelijke onderbouwing van facturen. Welke maatregelen worden op het laatste punt genomen? Hoe wordt de cultuuromslag bij het NMI verder bevorderd? Wat gebeurt er met de beleidsaanbevelingen van Rijnconsult? Hoe kan er meer ruimte worden gecreëerd voor fundamenteel onderzoek? Dat is van belang om het NMI haar positie als top-instituut te laten behouden. Rijnconsult beveelt het NMI aan, zich te richten op zaken die voor de Nederlandse industrie van belang zijn. Kan hierbij worden aangesloten bij de analyses in de nota «Kennis in beweging» en zo ja, hoe zullen keuzes tot stand komen? Hoe oordeelt de minister over het voorstel van de VLW om andere instituten dan het NMI de mogelijkheid te geven om als aangewezen instantie type-goedkeuringen af te geven in het kader van de Europese richtlijn voor niet-automatische weegwerktuigen, de machine-richtlijn en de EMC-richtlijn? Wat wordt er gedaan om bedrijven beter te informeren over de inwerkingtreding van de EMC-richtlijn per 1 januari 1996?

Mevrouw Voûte ging ervan uit dat de uitwerking maatregelen die naar aanleiding van deze evaluatie worden genomen, wordt betrokken bij de voor het voorjaar van 1996 aangekondigde doorlichting van ZBO's. Wat is de stand van zaken daarbij thans? In dit verband vroeg zij aandacht voor de uitvoering van de motie op kamerstuk nr. 24 130, nr. 10, waarin de minister wordt gevraagd jaarlijks in de begrotingsstukken te rapporteren over de aansturing van ZBO's.

Het antwoord van de minister

De **minister** deelde mede dat er bewust van af is gezien om in het kader van deze evaluatie vooruit te lopen op het ZBO-onderzoek. In laatstgenoemd onderzoek wordt aandacht besteed aan de publiekrechtelijke activiteiten van NMI-IJkwezen. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat alleen dit onderdeel van NMI-BV kan worden aangemerkt als een ZBO. Desgevraagd zegde hij toe te bepleiten dat in de rapportage over het ZBO-onderzoek een duidelijke omschrijving zal worden gegeven van wat moet worden verstaan onder een publiekrechtelijke taak en de rol van monopolieposities daarbij.

De evaluatie richt zich op het privatiseringsproces van NMI-BV als geheel. Over het verloop daarvan was de minister in het algemeen tevreden. De leiding van het NMI verdient een compliment voor hetgeen tot nu toe is bereikt, maar zal zich moeten blijven inspannen om in te kunnen blijven spelen op de veranderende marktsituatie als gevolg van sterk veranderende Europese regelgeving en toetreding van marktpartijen. Voortzetting van de publiekrechtelijke taken van het IJkwezen zou hebben geleid tot een forse kostenstijging. Thans is de kostenontwikkeling nominaal ongeveer stabiel, ondanks een toename van de dienstverlening aan de overheid en het feit dat geen rekening is gehouden met inflatie.

Per saldo vloeit daaruit voort dat efficiency-winst is geboekt ten opzichte van de oude situatie. Overigens sloot hij niet uit dat er rondom de privatisering «ronkende zinnen» zijn opgeschreven over te verwachten forse kostendalingen. Ervaring leert dat privatisering (vooral in het begin) minder gemakkelijk tot kostendaling leidt dan wel wordt verondersteld. Een deel van de kosten hangt samen met hoge eisen die de overheid stelt aan doorzichtigheid van de financiële structuur van het NMI. De scheiding van geldstromen binnen het NMI wordt gecontroleerd door externe accountants. Verder geniet het NMI geen speciale fiscale voordelen. Door die strikte scheiding is het moeilijk om de voordelen te behalen die zouden kunnen worden bereikt als het bedrijf echt één geheel was. Per saldo vond hij de kostenontwikkeling bij het NMI niet verontrustend. Naarmate het NMI zich met haar activiteiten verder ontwikkelt tot een echte marktpartij, mag worden verwacht dat de efficiency verder zal toenemen.

Klachten van het bedrijfsleven over de hoogte van NMI-tarieven vond de minister op zich begrijpelijk, maar daar stelde hij tegenover dat deze ten tijde van de privatisering absoluut niet kostendekkend waren. Ook werd er toen geen BTW over berekend. Om de schok voor de markt zo klein mogelijk te houden, is een in de loop van de tijd aflopende subsidie verstrekt. De hoogte van de tarieven wordt mede beïnvloed door extra kosten die voortvloeien uit de door de overheid gekozen en nog steeds gewenste organisatiestructuur met gescheiden BV's en gescheiden geldstromen. Voor monopolietaken worden de tarieven landelijk bepaald en door de minister goedgekeurd. Voor dat tarief mag het NMI geen keuringen weigeren. Externe accountants controleren de overige tarieven voor ijkwettelijke taken op een redelijke toerekening van kosten. Zo nodig kunnen aanwijzingen worden gegeven. De meeste tarieven zijn de laatste jaren niet noemenswaardig gestegen. In een aantal gevallen zijn ze gedurende één of meer jaren zelfs gelijk gebleven.

Door de andere positionering van overheidsactiviteiten ten opzichte van de commerciële markt is het duidelijke onderscheid tussen markt- en overheidssector vervaagd en is het gevaar van concurrentievervalsing vergroot. Om problemen op dit gebied bij de privatisering van het IJkwezen te voorkomen, is onder andere bepaald dat de toezichthouder niet mag worden ingezet voor commerciële werkzaamheden. In de praktijk blijkt dit te werken. Er is echter geen rekening mee gehouden dat commerciële activiteiten gezien zouden kunnen worden als verplichtingen in het kader van het toezicht. Dit betreft vooral de activiteiten van het TAC. Om dit soort problemen te voorkomen wordt het TAC onder de naam Kalibra BV in de nieuwe NMI-structuur op afstand geplaatst. Deze ontwikkeling past ook binnen de doelstelling van de privatisering. Het TAC doet het goed in de markt en het is dan ook niet uitgesloten dat het op een gegeven moment niet meer onder de vlag van het NMI opereert, maar een volledig zelfstandig commercieel bedrijf wordt. De nieuwe NMI-BV zal op grond van de IJkwet worden aangewezen als de ijkinstelling, met dien verstande dat zij bevoegd is het toezichtwerk te laten uitvoeren door IJkwezen BV (straks NMI-inspecties en kansspeltechniek) en het accrediterings- en keuringswerk door Certin BV. Ter bevordering van een doorzichtige band tussen IJkwezen BV en Certin BV zal IJkwezen BV haar functioneren laten beoordelen door de Raad voor de Accreditatie. VSL houdt zich bezig met standaardenbeheer. Alles overziende was hij ervan overtuigd dat de nieuwe structuur op adequate wijze problemen op het gebied van concurrentievervalsing kan voorkomen. Permanent zullen de ontwikkelingen op dit gebied worden gevolgd. Hij zegde toe binnen twee weken schriftelijk te reageren op de voorstellen van de VLW.

Het belang van de staat in het NMI kan ook op andere manieren dan alleen via het aandelenbezit worden bewaakt. Dat kan ook door het sluiten van duidelijke contracten, door hantering van de IJkwet, de Wet op de kansspelen en statutaire bepalingen. Een deel van de aandelen zou

eventueel kunnen worden afgestoten, maar daarbij moet worden bedacht dat andere partijen daarvoor slechts geringe belangstelling zullen hebben als tevoren bekend is dat de overheid in het uiterste geval toch volledige zeggenschap behoudt. Op korte termijn zal er op dit gebied overigens niets veranderen. Mochten het verzelfstandigingsproces en de daaruit voortvloeiende kapitaalbehoefte van het NMI daar in de toekomst aanleiding voor geven, dan zou o.a. afstoting van aandelen Kalibra BV kunnen worden overwogen.

In principe is het geprivatiseerde NMI verantwoordelijk voor het op peil houden van de deskundigheid van haar medewerkers. De overheid heeft in dezen vooral een toezichhoudende rol. Het deskundigheidsniveau van het NMI is in het algemeen goed, maar met het oog op toekomstige ontwikkelingen zal verder in onderzoek en kennisontwikkeling geïnvesteerd moeten worden. Er moet voor worden gewaakt dat efficiency een al te dominante rol gaat spelen. De ontwikkeling van standaarden moet die in wetenschap en technologie volgen. NMI heeft de ambitie om op haar vakgebied een topinstituut in de wereld te blijven. Het standaardenbeheer mag zich dan ook niet beperken tot onderhoud. Fundamentele research blijft nodig. In verband met de bijdrage die het ministerie daaraan binnen haar mogelijkheden levert, opperde de minister de mogelijkheid om budgettaire ruimte die ontstaat door extra efficiency-winst bij het NMI, aan te wenden voor onderzoeksdoeleinden. De overheid is verantwoordelijk voor de basisvoorziening aan standaarden. Andere partijen moeten zorgen voor extra's op dat gebied. De Raad van deskundigen adviseert over speerpunten waarop onderzoek in Nederland zich zou moeten richten. Dat gedetailleerde deskundigheid bij het ministerie verdween door de privatisering verbaasde de minister niet. Het ministerie beschikt nog wel over de deskundigheid die nodig is om toezicht op het NMI te kunnen uitoefenen.

In het kader van de inwerkingtreding van de EMC-richtlijn per 1 januari 1996 kunnen bedrijven zich thans aanmelden als «notified body». Een desbetreffende voorlichtingscampagne is volop in gang. Enkele bedrijven zijn inmiddels al aangewezen voor typekeuringen. Op EU-niveau wordt thans gewerkt aan een richtlijn die concurrentie op Europees niveau mogelijk moet maken. De ontwikkeling die NMI thans doormaakt, moet het bedrijf straks in staat stellen om een deel van de zich dan openende markt in te nemen.

Nadere gedachtenwisseling

De heer **Van Walssem** (D66) vroeg aandacht voor berichten als zou van controle van speelautomaten worden afgezien als deze staan opgesteld in een omgeving die door de controleurs als «risicovol» wordt ervaren. Ook wees hij erop dat het aanwenden van efficiency-winst voor onderzoeksdoeleinden, verlaging van tarieven uit dien hoofde uitsluit.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) vroeg of voor de structuurwijziging van NMI-BV een wetwijziging nodig is.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) vroeg om bij toekomstige evaluaties van privatiseringen op het terrein van Economische Zaken duidelijk het financiële kader te schetsen en in te gaan op het spanningsveld tussen monopolietaken en commerciële taken.

De **minister** ging er niet van uit dat controleurs afzien van controle van automaten in «risicovolle» omgevingen. Ook automaten in dat soort omgevingen moet gewoon worden gecontroleerd, desnoods door de controleurs te doen vergezellen door iemand die beschikt over vaardigheden om bedoelde «risico's» te neutraliseren. Hij ging ervan uit dat bij toenemende activiteit van NMI-BV de efficiency kan toenemen. In overleg

met het NMI kan de daarmee geboekte winst op verschillende manieren worden ingezet. Daarop wenste hij thans niet vooruit te lopen. Wel gaf hij aan het van groot belang te vinden dat het NMI in staat wordt gesteld om goed in de markt overeind te blijven. Daartoe zijn investeringen in onderzoek en mensen noodzakelijk. Ook hechtte hij er belang aan dat het ministerie van Economische Zaken niet steeds als laatste in aanmerking komt als het erom gaat een deel van de efficiency-winst te krijgen. In hoeverre er tegen deze achtergrond ruimte is voor forse tariefdalingen moet van geval tot geval worden gezien. Herstructurering van NMI-BV vergt geen wetswijziging. Ten slotte zegde hij toe bij toekomstige evaluaties van privatiseringen duidelijk het financiële kader te schetsen.

De ondervoorzitter van de commissie,
Van Erp

De griffier van de commissie,
De Vries