

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 XIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2005**

**29 960**

## **Toezicht op markten**

**Nr. 54**

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

Vastgesteld 28 februari 2005

De vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> heeft op 26 januari 2005 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Economische Zaken over:

- **de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 5 november 2004 inzake Visie op markttoezicht (29 800 XIII, nr. 36);**
- **de brief van de minister van Economische Zaken van 22 december 2004 inzake verkoop met verlies (EZ04000798);**
- **de achtergrondstudie van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op Markten» (29 960, nrs. 1 en 2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Ten Hoopen** (CDA) onderschrijft de constatering in de nota «Visie op markttoezicht» (29 200-XIII, nr. 50) dat overheidsinterventies, gebaseerd op gedegen analyse van de markt, nodig zijn om de gewenste mate van marktwerking tot stand te brengen. Er wordt daarin echter voorbijgegaan aan de vraag in welke gevallen marktwerking een nuttig instrument is om publieke belangen te realiseren. Hierbij komt dat vaststelling van wat publieke belangen zijn, een politieke keuze betreft en daarmee tot de verantwoordelijkheid van parlement en regering behoort en niet tot die van een markttoezichthouder als de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze scheidslijn is in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te trekken en zo kan er discussie over ontstaan of de toezichthouder zich bij uitvoering van zijn taak niet te veel op het terrein van de politiek begeeft. Met het oog op een duidelijke taakafbakening tussen de verantwoordelijke bewindspersoon en de toezichthouder is het noodzakelijk eenduidig en bij voorkeur via formele wetgeving vast te leggen wat de publieke belangen zijn in sectoren als vervoer, telecom en zorg.

In aanvulling op een duidelijke afbakening tussen enerzijds publieke belangen en anderzijds marktwerking dient naar het oordeel van de CDA-fractie ook een duidelijke scheiding te worden aangebracht tussen beleid en toezicht. Beleid impliceert een politieke afweging; zijn de belangen eenmaal afgewogen en in regels en besluiten gevat, dan dienen deze regels en besluiten zonder voorbehoud te worden nageleefd en daarbij is bij uitstek de functie van de toezichthouder aan de orde. Toeken-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), onder-voorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Slob (ChristenUnie), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egerschot (VVD) en Jonker (CDA).  
Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Ruiter (SP), Van As (LPF), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Weekers (VVD) en Van Dijk (CDA).

ning van de ZBO-status aan toezichthouders werd ingegeven door de gedachte van de scheiding tussen beleid en toezicht: de toezichthouder treedt handhavend op in concrete gevallen, zonder de betrokkenheid van de politiek. De praktijk leert echter dat beleid en toezicht vaak door elkaar lopen.

Formeel bemoeit de betrokken minister zich niet met het toezicht van de toezichthouder, maar er zijn gevallen bekend waarin een minister achter de schermen daar invloed op uitoefende. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk, want de minister is verantwoordelijk voor benoeming en ontslag van het bestuur van de toezichthouder en vaak zijn de medewerkers in dienst van het desbetreffende ministerie. Over de nadelen van de ZBO-status is in het verleden al gediscussieerd, bijvoorbeeld als het ging om wildgroei van het aantal medewerkers, exorbitante salariëring van bestuurders, het ontstaan van «koninkrijkjes» en de kosten die de onder het toezicht vallenden moeten opbrengen. De CDA-fractie heeft in toeneemende mate twijfels over de toegevoegde waarde van de ZBO-status van de toezichthouder en staat daarin niet alleen. Zo heeft de minister van Economische Zaken in de praktijk invloed op het functioneren van de NMa, maar is hij formeel door het parlement niet aanspreekbaar op dit functioneren. De beoogde voordelen van de ZBO-status worden in de praktijk onvoldoende waargemaakt en wegen naar het oordeel van de CDA-fractie niet op tegen het verlies van parlementaire controle.

De heer Ten Hoopen pleit voor een aanpak die gericht is op een duidelijke organisatorische scheiding van beleid en toezicht, in plaats van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het beleid dient in samenwerking met het parlement te worden ontwikkeld door de vakminister en dit beleid vindt zijn neerslag in wetgeving en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. De minister is voor het beleid verantwoordelijk en daarop aanspreekbaar. De toezichthouder is daarbij, als leverancier van technische expertise, adviseur van de minister.

Het in wet- en regelgeving neergeslagen beleid dient op consistente wijze, vrij van politieke belangen, te worden nageleefd en hier ligt de taak van de toezichthouder. Deze moet zijn taak, toezicht en handhaving, buiten het blikveld van de politiek uitvoeren. Dit vereist een omgeving waarin de toezichthouder niet met politiekbeleidsmatige keuzes kan worden geconfronteerd. De heer Ten Hoopen beperkt zich nu tot de NMa en stelt voor, deze uit de sfeer van Economische Zaken te halen en te plaatsen onder de minister van Justitie, want daardoor wordt voor deze markttoezichthouder een politiekbeleidsmatig waardevrije omgeving gegarandeerd. De rol van de minister van Justitie is in relatie tot de activiteiten van de toezichthouder beperkt tot prioriteitsstelling; van de inhoudelijke beoordeling van concrete zaken dient de minister zich verre te houden. Het oordeel over naleving van de wet is een verantwoordelijkheid van de toezichthouder, terwijl de inhoudelijke toets van het werk van de NMa uiteindelijk is voorbehouden aan de rechter. Op deze wijze is, juist door een heldere scheiding tussen beleid en toezicht, de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de toezichthouder hersteld. Indien gezamenlijk tot de conclusie wordt gekomen dat de ZBO-status voor een NMa geen goede gedachte is, dient deze niet te worden nagestreefd.

De heer **Heemskerk** (PvdA) ziet de Visie op markttoezicht als een nuttig vervolg op de discussie die vorig jaar plaatsvond bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken. De Visie op markttoezicht is echter een aanzet waarvan de uitwerking nog ontbreekt. Het is belangrijk dat Economische Zaken het voortouw neemt bij een modernisering van het stelsel van toezichthouders in Nederland. Zelf meent de heer Heemskerk dat er zo'n 200 toezichthouders zijn, maar ook wordt het getal 431 genoemd. Burgers en ondernemers zijn niet altijd tevreden over de wijze waarop toezichthouders functioneren; ook komt het voor dat zij de weg naar een toezichthouder niet goed weten te vinden. De PvdA-fractie trekt

zich dit aan, want kwalitatief hoogwaardig markttoezicht is juist voor de sociaal-democratie van groot belang. Streng mededingingstoezicht leidt tot meer concurrentie en lagere prijzen en dat is in het belang van mensen met lage inkomens. Goed toezicht geeft nieuwkomers op de markt kansen en ook borgen toezichthouders het publieke belang.

Juist de minister van Economische Zaken zou leidend moeten zijn bij de ontwikkeling en invoering van een sluitende visie op toezicht, maar in de Visie op markttoezicht staan slechts vragen en constatering, en schort het aan conclusies en een plan van aanpak. De minister zegt daarin dat er onderzoek nodig is, bijvoorbeeld met betrekking tot het bestraffen van bestuurders. Hoe staat het daarmee? De minister geeft aan dat er onvoldoende ervaring is bij toezichthouders op het punt van horizontale verantwoording, te weten het betrekken van burgers bij hun werkzaamheden. Wat zal daaraan worden gedaan? De Visie op markttoezicht bevat voorts een lijstje met nuttige sturingsinstrumenten, maar de minister geeft niet aan welke zijn voorkeur hebben. Waar zijn de relatiestatuten die de minister aanbeveelt met het oog op zijn verhouding tot toezichthouders? Ook de Algemene Rekenkamer toont zich kritisch in haar rapport «Toezicht op markten» (29 960, nr. 2) en wijst erop dat de aansprakelijkheid van toezichthouders niet goed is geregeld. Zo heeft een schadeclaim, als gevolg van een fout van een toezichthouder, budgettaire consequenties waar de minister voor verantwoordelijk is. De positionering van de toezichthouders ten opzichte van verschillende ministeries loopt nogal uiteen en maakt een rommelige indruk; deze uit het verleden stammende situatie vraagt om een grote onderhoudsbeurt. Net zoals eerder de MDW-operatie, moet er nu een MDT-operatie komen: modernisering en doorlichting van toezichthouders. Deze MDT-operatie dient niet alleen te gelden voor een klein aantal bekende markttoezichthouders, maar ook voor de honderden andere toezichthouders waarmee bedrijven en burgers te maken hebben. Daartoe dient de minister van Economische Zaken, samen met zijn collega van Binnenlandse Zaken, aan de slag te gaan en te bevorderen dat bijvoorbeeld jaarlijks 25 toezichthouders worden doorgelicht, waarover Kamer, burgers en bedrijven vervolgens worden geïnformeerd. De toezichthouders dienen zelf ook een bijdrage aan dit proces te leveren door na te gaan of er sprake is van overlap in hun activiteiten en elkaar erover te informeren hoe zij burgers betrekken bij hun activiteiten en via hun website waardevolle informatie bekendmaken.

De heer Heemskerk wijst op enkele punten die in acht moeten worden genomen om het toezicht te moderniseren. Zo dient de toezichthouder bescherming en voorlichting te bieden aan burgers, die op hun beurt bij een toezichthouder terecht moeten kunnen om klachten in te dienen of informatie te verkrijgen. De norm daarbij dient te zijn: «openbaarheid, tenzij».

Een tweede punt is dat de toezichthouders veel meer, zowel vooraf als achteraf, publiekelijk verantwoording moeten afleggen over het gevoerde toezichtbeleid en de gemaakte kosten. Sommige toezichthouders werken met een consultatie vooraf over hun beleidsplan; anderen informeren slechts de minister. Binnenkort vindt hierover van de zijde van de Kamer een gesprek plaats met de heer Kalbfleisch van de NMa. De heer Heemskerk vindt dat de toezichthouders veel vaker naar de Kamer zouden moeten komen.

Een derde punt is dat toezichthouders zich dienen te verantwoorden over de wijze waarop zij onderling samenwerken. Dat kan preventief werken, want als er bijvoorbeeld iets mis is in een ziekenhuis op het terrein van de administratie, is vaak ook de medische kwaliteit er onder de maat, is de Arbo-dienst niet goed enz. Juist doordat toezichthouders aldus gezamenlijk een dossier opbouwen, zijn zij veel effectiever. Het betekent dat het relatiestatuuut met de minister ook een onderling relatiestatuuut moet worden.

Ten aanzien van het opleggen van straffen trekt de heer Heemskerk een vergelijking met de vaste boetes voor bepaalde verkeersovertredingen. Ook in het kader van het toezicht moeten de boetes helder zijn en dient de hoogte ervan afhankelijk te zijn van de overtreding. Nu lijkt het er soms op alsof met de boetes, bijvoorbeeld in de bouw, nevensgeschikte doelstellingen worden beoogd, bijvoorbeeld verlaagde boetes om goed gedrag te belonen of anderszins de bouw in stand te houden. Een dergelijk oneigenlijk gebruik van boetes dient vermeden te worden; het maakt het optreden van de NMa onhelder.

Wat vindt de minister van de mogelijkheid om ook individuele bestuurders van bedrijven boetes op te leggen, waarbij wordt uitgesloten dat het bedrijf de boete voor zijn rekening neemt? Dit zou in de richting van het strengere Amerikaanse toezicht gaan. De heer Heemskerk vindt dat als men zich wil richten naar de Amerikaanse salarissen voor bestuurders, dan ook dit strengere toezicht op zijn plaats is.

In tegenstelling tot de heer Ten Hoopen acht de heer Heemskerk het voor onderbrenging van de NMa bij Justitie nadelig dat Justitie geen verstand heeft van marktwerking. Juist omdat Economische Zaken nadenkt over: «Hoe zorgen wij ervoor dat de markt goed zijn werk doet?», hoort de NMa dáár thuis en niet bij Justitie. Anders dan de heer Ten Hoopen is de heer Heemskerk niet overtuigd van de mogelijkheid van een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering. Een toezichthouder is niet alleen bezig met uitvoering. Het beleid kent bijvoorbeeld open normen die door de toezichthouder geïnterpreteerd moeten worden. Hij ziet de toezichthouders veel meer als een onderdeel van het publieke domein; zij mogen derhalve naar de Kamer komen. Zodra het echt beleid wordt, spreekt de Kamer met de minister, maar de toezichthouders nemen belangrijke maatschappelijke beslissingen en moeten daar zoveel mogelijk maatschappelijk verantwoording over afleggen.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD) constateert met de heer Heemskerk dat het schort aan een praktische uitwerking van de visie van de minister van Economische Zaken op het markttoezicht. Zij plaatst hier de visie van de VVD-fractie naast, alsmede de praktische uitwerking ervan, en hoopt dat de minister daar zijn voordeel mee kan doen.

Markttoezicht is belangrijk, aldus mevrouw Van Egerschot, maar dit moet met mate geschieden en met een praktische blik. Het betekent dat markttoezicht vereist is als de markt verstoord is en dat sectoraal toezicht nodig is om maatwerk te kunnen leveren. Het betekent ook dat de toezichthouders voornamelijk kwalitatief voldoende geëquipeerd moeten zijn om het markttoezicht uit te voeren.

Ook de Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport te kennen dat er weinig lijn zit in de «Visie op markttoezicht». Zo ontbreekt het bij de toezichthouders aan een duidelijke positionering en goede samenwerking. Niet duidelijk wordt echter uit het rapport van de Algemene Rekenkamer waar precies de knelpunten zitten. Kan de minister deze aangeven?

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er geklaagd wordt door de onder het toezicht vallenden over de druk die toezichthouders op hen leggen bij de verwerving van informatie. Het is niet altijd duidelijk waarvoor de informatie nodig is en wat de toezichthouder ermee doet. Een en ander leidt bovendien tot hoge administratieve lasten. Wat gaat de minister hieraan doen?

Mevrouw Van Egerschot noemt de belangrijkste punten die dienen te worden aangepakt. Dat betreft ten eerste de kosten van het toezicht. Het is nuttig dat er toezicht is, maar het toezicht en de toezichthouders veroorzaken veel directe en indirecte kosten. Er is thans te weinig bekend over de kosten die gemoeid zijn met het doen naleven van de wetgeving. Kan de minister meer inzage geven in deze materie? Waarom is er bijvoorbeeld zo'n discrepantie in lasten die bedrijven moeten opbrengen als het gaat om een OPTA of een AFM versus een DTe?

Voorts dient sprake te zijn van meer inzicht in en controle op het handelen van de verschillende toezichthouders. Toezichthouders moeten zich bij hun optreden baseren op marktanalyses. Hoe kan de Kamer echter controleren of deze marktanalyses juist zijn uitgevoerd en eenduidig zijn? Hoe kan men vaststellen dat de maatregelen die eruit voortvloeien, proportioneel zijn? Vindt de minister niet dat het punt van de proportionaliteit van maatregelen op alle terreinen aan de orde moet zijn en niet alleen in het kader van de Telecommunicatiewet?

Het toezicht dient onafhankelijk, onpartijdig en zuiver te zijn. In hoeverre kan daar echter sprake van zijn bij een OPTA en een AFM, die zelf grotendeels door de onder het toezicht vallenden gefinancierd worden? Waarom is dit bij OPTA en AFM wel in die mate geregeld, in tegenstelling tot NMa en DTe? De DTe wordt bijvoorbeeld maar voor 20% door de markt gefinancierd.

Mevrouw Van Egerschot wijst op de noodzaak van adequate sancties. Van sancties dient een pijnprikkel uit te gaan; zij moeten niet uitnodigen tot calculaties in de zin van: wat zou het mij netto opleveren als ik een regel overtreed, na aftrek van de boete? Dat in dergelijke sancties wordt voorzien, blijkt niet uit de Visie op markttoezicht, noch uit het rapport van de Algemene Rekenkamer. Kan de minister hier duidelijkheid over verschaffen?

Op dit moment duurt het traject van bezwaar en beroep in het kader van markttoezicht te lang; daarbij zijn marktpartijen in de gelegenheid procedures te rekken. Heeft de rechterlijke macht wel voldoende kennis in huis om op het sectorale niveau adequate beslissingen te nemen? Bezwaar- en beroepsprocedures moeten korter. Bij het de behandeling van de Telecomwet is in dit verband besloten tot schrapping van de bezwaarprocedure. Is dat een mogelijkheid die ook op andere terreinen kan worden toegepast? Worden daardoor de procedures daadwerkelijk bekort?

In hoeverre kan de minister uit hoofde van zijn ministeriële verantwoordelijkheid aansprakelijk gesteld worden voor het optreden van toezichthouders? Indien daarbij beleid en toezicht niet duidelijk worden gescheiden, is het moeilijk om ten aanzien van de aansprakelijkheid een strakke lijn te trekken. Is dit laatste überhaupt mogelijk en in hoeverre is de minister dan nog in staat zijn toezichtstaak goed uit voeren? Gegeven bijvoorbeeld privacyregelingen zal het hem moeilijk vallen daadwerkelijk inzage te krijgen in alle gegevens die nodig zijn voor zijn toezichtfunctie. Wellicht is hierbij een aanpak mogelijk naar analogie van het financiële toezicht in het kader van de Wet op het financieel toezicht. Mevrouw Van Egerschot wijst erop dat het gerechtshof in Den Haag in 1993, in de Vie d'Or-zaak en de daaruit voortvloeiende schadeclaims, heeft geconcludeerd dat er een aansprakelijkheid bestond voor de toezichthouder, maar niet voor de minister van Financiën. Hoe verhoudt een dergelijke uitspraak zich tot het instrumentarium dat de minister van Economische Zaken op dit moment ter beschikking heeft?

De heer **De Wit** (SP) citeert de omschrijving die de hoogleraar privaatrecht aan de VU, Van Dam, gaf van de visie van de minister op het markttoezicht: «Het is een typisch staaltje van laag-conjunctuur-denken. Wij hebben te weinig geld en dus kiezen wij voor de goedkoopste vorm van toezicht, te weten zo min mogelijk interveniëren.»

Er is eensgezindheid over dat de toezichthouder onafhankelijk moet zijn. Dit betekent voor de SP-fractie niet dat de minister geen verantwoordelijkheid zou dragen voor wat de toezichthouder in individuele gevallen doet. De Algemene Rekenkamer wijst er in haar rapport op dat slecht toezicht, ook in individuele zaken, kan leiden tot bijvoorbeeld financiële aansprakelijkheid van de Staat. Dient derhalve niet de opvatting te worden afgewezen dat er geen verantwoordelijkheid van de minister kan zijn voor wat de toezichthouder in individuele zaken beslist?

De leuze van de minister is: een sterke markt en een sterke overheid. Tegen een sterke markt heeft de heer De Wit bedenkingen, zeker als het daarbij gaat om publieke voorzieningen. Hij acht het op zichzelf een goede constatering van de minister dat markttoezicht moet leiden tot een groter consumentensurplus. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er voor de consument méér winst te behalen zou zijn, als er niet zoveel geliberaliseerd en geprivatiseerd zou worden, waardoor ook steeds meer markttoezicht nodig is. Het voorbeeld van de liberalisering van de energiemarkt toont dit aan, waar consumenten de dupe worden van de chaos bij de energiebedrijven doordat zij onjuiste energienota's ontvangen. Het kabinetsbeleid van liberalisering en privatisering roept met nadruk de vraag op naar de kwaliteit van het toezicht. Zo is er in de Kamer al eerder een discussie gevoerd over de kwaliteit van het toezicht van de DTe, waarbij het vooral ging om de uit de hand gelopen verzending van naheffingnota's door het energiebedrijf Essent in de gemeente Oss. Welke methodiek heeft de minister op het oog om de kwaliteit van het toezicht vast te stellen en zo nodig te verbeteren? Dient hier nog uitwerking aan te worden gegeven en, zo ja, is het dan geen zaak daaraan te gaan werken? Kan hierbij een voorbeeld worden genomen aan het systeem van De Nederlandsche Bank ter zake van het prudentieel toezicht op de financiële sector?

Bij de verslaglegging van de toezichthouders is er het probleem van de splitsing tussen enerzijds het financiële verslag en anderzijds het inhoudelijke verslag van de verrichte werkzaamheden. Het financiële gedeelte wordt veelal ondergebracht bij de afzonderlijke departementen. De heer De Wit acht het verstandig, in het belang van de controlerende taken van Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer, om tot integrale verslagen te komen. Verdient het geen aanbeveling, met het oog op de transparantie, de gehele jaarrekening door de toezichthouder te laten produceren?

Als een bedrijf of persoon het niet eens is met een beslissing van de toezichthouder, kan betrokkene naar de rechter gaan. In dat geval is de rol van de rechter echter zeer beperkt. Er wordt vastgesteld of de geldende regels en de beginselen van behoorlijk bestuur zijn nageleefd; vervolgens bepaalt de rechter of de toezichthouder in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen – de marginale toetsing. Daarmee wordt echter niet de beslissing zelf van de toezichthouder aangetast. Onderkent de minister dit probleem en ziet hij voor deze lacune een oplossing? Of moet betrokkene opnieuw gaan procederen tegen de toezichthouder om een nieuwe beslissing te krijgen?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vraagt zich met betrekking tot het markttoezicht in Nederland het volgende af. In het kader van de vele debatten over bijvoorbeeld post, elektriciteit, gas of telecom valt hem een proliferatie van regelgeving op. De ene wet staat nog niet in het Staatsblad of de volgende komt eraan. Dat kan duiden op een heel actief departement dat zinvol bezig is, maar het komt hem voor dat er wellicht de fictie achter zit dat markten in grote mate maakbaar zijn. Zelf heeft hij geleerd dat het reguleren van marktwerking maar tot op zekere hoogte mogelijk is. In hoeverre acht de minister markten maakbaar? De elektriciteitsmarkt laat bijvoorbeeld zien dat er altijd iets anders gebeurt dan werd gedacht. Zou de conclusie niet moeten zijn dat voorzichtigheid geboden is met de invoering van marktwerking op voorheen tot de publieke sector behorende terreinen?

Voorts vraagt de heer Vendrik zich af of een scheiding tussen beleid en uitvoering, zoals bepleit door de heer Ten Hoopen, werkelijk mogelijk is. Kijkend naar de verschillende, aan toezicht onderworpen deelmarkten, is het zijn taxatie dat beleid en uitvoering voortdurend door elkaar lopen. Ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt daarop gewezen. Waar stopt uitvoering en waar begint beleid? In de praktijk van het toezicht blijkt dat er voortdurend beleid gemaakt wordt, al wordt dit niet

zo genoemd. Wat betekent dat voor de positie van in dit geval de minister van Economische Zaken? Wat betekent het aanbrengen van de scheiding voor de positie van het departement? De heer Vendrik hoort van ambtenaren de klacht dat zij hierdoor niet meer in de keuken kunnen kijken naar wat er bij het toezicht aan de hand is en een informatieachterstand hebben. Dit ondergraaft de afspraak dat het de minister is die de macht heeft en daarop afrekenbaar is. Immers, in de praktijk hebben de toezichthouders misschien meer macht doordat zij dichter op de markt zitten, beter weten wat er aan de hand is en bepaalde strategieën kunnen volgen. Op een afgebakend domein, waarvoor tal van specifieke regels gelden die weinig beleidsruimte overlaten, kan er sprake zijn van een onafhankelijke toezichthouder. Deze laat zich echter niet vergelijken met een toezichthouder die een breed domein heeft zoals een NMa, een domein waarvoor de regelgeving bovendien beperkter en algemener is zoals dit het geval is bij de Mededingingswet. De heer Vendrik vindt het vreemd dat zo'n toezichthouder qua onafhankelijkheid gelijk staat met de eerstgenoemde, zoals hij het vreemd vindt dat de NMa een gelijke positie heeft als bijvoorbeeld de OPTA, terwijl het bereik van de NMa vele malen groter is. Het regelgevend kader waarmee de NMa werkt, is levend recht waaraan de uitspraken van de NMa hun bijdrage leveren. Hij wijst in dit verband op het door de NMa gevolgde boetebeleid in het kader van de bouwfraude-affaire. Het komt hem voor dat de verantwoordelijkheid daarvoor uiteindelijk bij de minister van EZ thuishoort. Het is er een voorbeeld van dat de scheiding tussen beleid en uitvoering niet helder is, wat aanleiding dient te zijn voor een politiek debat over deze scheiding. Brengt de ZBO-status van de NMa niet met zich mee dat er voor de Kamer geen mogelijkheid is de minister ter verantwoording te roepen op het punt van concrete casuïstiek?

Kunnen er van een dergelijke toepassing van het mededingingsrecht geen negatieve effecten uitgaan op de borging van publieke belangen? De heer Vendrik is van oordeel dat de NMa nooit volledig onafhankelijk te werk zal kunnen gaan, ook niet indien ondergebracht bij Justitie. Het is een taak voor de politiek, in eerste aanleg voor de minister, om te beoordelen of bijvoorbeeld in een bepaalde casus het mededingingsrecht voorrang krijgt of een publiek belang. Dergelijke politieke, beleidsmatige uitspraken zullen het werk van het bestuur van de NMa vergemakkelijken. Het betekent dat hier sprake is van een grote mate van ministeriële verantwoordelijkheid, ook als de toezichthouder in het kader van concrete casuïstiek nalatig is en er grote maatschappelijke schade ontstaat. De heer Vendrik ergert zich aan de uitwassen die zich bij de toezichthouders voordoen op het punt van de salariering. Toezichthouders zijn onderdeel van de publieke sector, ook als het gaat om ZBO's, en dienen zich qua arbeidsvoorwaarden en salariering aan te sluiten bij wat elders in de publieke sector gebruikelijk is. Het dak van dit salarisgebouw is het salaris van de minister-president. Wie dit te weinig vindt, moet maar werk gaan zoeken in de private sector.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** heeft in antwoord op de motie-Heemskerk c.s. (29 200-XIII, nr. 5), waarin werd gevraagd om een inventarisatie van de positionering van de bestaande toezichthouders, gezegd deze inventarisatie zo sterk mogelijk op de markttoezichthouders te zullen richten. Hij is zich ervan bewust dat dit een beperking is, maar wijst daarbij op de moeilijkheid om de grote variëteit van problemen bij de andere toezichthouders onder één noemer te vatten. Zo richt bijvoorbeeld de Voedsel- en Warenautoriteit zich niet zozeer op de effecten van marktwerking, als wel op de publieke belangen van voedselveiligheid en gezondheid.

De minister concentreert zich in zijn betoog op een beperkt aantal markttoezichthouders, teneinde niet te verdrinken in een beschouwing over

tweehonderd of meer toezichthouders. Hij onderschrijft de noodzaak van een zekere ordening, maar volgt niet de suggestie tegelijkertijd alle markttoezichthouders daarin te betrekken, juist omdat het daarbij om zulke grote aantallen gaat. Er wordt thans gewerkt, vooral bij Binnenlandse Zaken, aan het nog dit jaar tot stand brengen van een herziening van de kaderstellende visie op toezicht. De minister is desgevraagd bereid daarin het voortouw te nemen, maar acht het van belang nu eerst prioriteiten te stellen.

Nederland was traditioneel sterk corporatistisch georganiseerd (de bouwsector, de PBO). Hierin is het afgelopen decennium veel veranderd. Het bouwen aan de Europese interne markt heeft grote invloed gehad op het openbreken van markten die in Nederland traditioneel gesloten waren, zoals de telecommarkt en de elektriciteitsmarkt. De minister verwijst tevens naar de totstandkoming van de Mededingingswet. Hierin liep Nederland overigens achter op landen als de VS en Duitsland. Het kabinet werkt volop aan het tot stand brengen van concurrerende, dynamische markten, maar daarmee staat Nederland pas aan het begin. Zo is in de zorgsector nog ongeveer 90% van het zorgaanbod geheel gereguleerd. In Nederland is bij de aanpak van marktwerking en markttoezicht aanvankelijk te sterk ingezet op het idee van de terugtrekkende overheid, waardoor de neiging ontstond alles aan de markt over te laten. Zelf is de minister van oordeel dat markten niet alles kunnen oplossen, maar dat men onder omstandigheden een goed functionerende markt zijn werk moet laten doen. Hij gelooft niet in het idee van een maakbare markt; wel kunnen marktimperfecties gesignaleerd worden die zich onder leiding van een sterke overheid laten corrigeren. De minister beschouwt zich als een sociaal-liberaal en als zodanig kiest hij ervoor zoveel mogelijk de marktwerking te bevorderen zonder dat dit ten koste gaat van de behartiging van publieke belangen en daarop gerichte overheidsactiviteiten. Het betekent dat markttoezicht nodig is om een markt te laten werken én publieke belangen, zoals leveringszekerheid en kwaliteit, te borgen. In plaats van de leuze «meer markt, minder overheid» kiest hij voor het uitgangspunt dat een sterke markt een sterke overheid vereist. Ook het kabinet pleit niet voor «minder overheid» maar voor een «andere overheid» die in bepaalde opzichten een sterke rol kan vervullen. Het hangt in hoge mate van markten zelf af hoe deze rol het beste kan zijn.

De minister wijst erop dat hoewel het departement van Economische Zaken aanspreekpunt is voor het bedrijfsleven, ook het consumentenbelang er aan zijn trekken komt. Het is dit kabinet geweest dat gebroken heeft met het onvolmaakte, vooral privaatrechtelijk georganiseerde toezicht op het consumentenbelang. Mede onder invloed van Europese ontwikkelingen is besloten tot oprichting van een Consumentenautoriteit; het is staatssecretaris Van Gennip die daar thans uitwerking aan geeft. Het betreft hier een noodzakelijke aanvulling op het toezicht op markten. Hoewel een toename van het aantal toezichthouders kan worden geconstateerd, is er zeker geen sprake van wildgroei. Bij de uitbreiding van toezichttaken is een zorgvuldige afweging van kosten en baten vereist, waarbij gelet wordt op de gevolgen voor de administratieve lasten van degenen die onder het toezicht vallen. Er dient derhalve steeds kritisch te worden gekeken naar de inrichting en effectiviteit van markttoezicht. Daarop heeft een tweetal centrale beleidswijzigingen betrekking die de minister de afgelopen twee jaar heeft doorgevoerd.

In de eerste plaats heeft de minister geprobeerd duidelijke beleidskaders voor toezichthouders aan te geven door middel van regels. Juist door het uitgangspunt van een «terugtrekkende overheid» dreigde een situatie te ontstaan waarin het accent kwam te liggen op de toezichthouder en de minister nauwelijks meer wist hoe het in de betreffende sector toeging. In bepaalde sectoren zijn nu beleidsregels aangegeven, terwijl deze in andere gevallen nog verder ontwikkeld zullen worden. Zo heeft de minister een einde weten te maken aan de openbare strijd die in de zomer



van 2003 ontstond tussen OPTA en KPN; er zijn beleidsregels gekomen die mede voor de OPTA gelden; tevens heeft de minister een onafhankelijke, deugdelijke marktanalyse van de telecommarkt laten verrichten ter ondersteuning van zijn beleid.

In de tweede plaats vond de minister dat op bepaalde gebieden toezichthouders te weinig slagkracht hadden. Met name de NMa, maar ook de OPTA, heeft meer slagkracht gekregen, doordat een uitwerking van het instrumentarium van beide toezichthouders heeft plaatsgevonden, in overeenstemming met Europese regelgeving.

De toezichthouders zien toe op de verschillende publieke belangen, maar het is de politiek die daarin een afweging maakt. Tegen die achtergrond is van belang een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen beleid en toezicht. De minister onderkent dat niet gesproken kan worden van een waterdichte scheiding tussen beleid en toezicht; wel is er een globale verdeling te maken. Hij probeert daar zoveel mogelijk op een pragmatische manier inhoud aan te geven.

In de Visie op markttoezicht heeft de minister aangegeven dat hij samen met de Kamer het marktordeningsbeleid vaststelt en dat hij verantwoordelijk is voor de beleidskaders en het toezichtstelsel. Daarbij is de toezichthouder vooral de controleur en de handhaver van het beleid, maar tegelijkertijd ook informant en adviseur van de minister. Op deze wijze is de minister te werk gegaan en hij kan niet onderschrijven dat hij te weinig inzicht zou hebben in hoe het in de praktijk van het toezicht toegaat. Hij consulteert zowel de heer Arnbak (OPTA), als de heer Kalbfleisch (NMa) en de heer Zijl (DTe) en zij informeren hem, niet zozeer over individuele beslissingen waarbij het gaat om onafhankelijke toezichtuitoefening, als wel over zaken die van belang zijn voor het beleid van de minister. Hij vraagt hen ook regelmatig om reacties op bepaalde beleidsvoornemens. Daarnaast bereikt hem ook langs andere weg dan via de toezichthouder informatie over hetgeen zich op deelmarkten afspeelt; hij heeft wat dat betreft verschillende informatiebronnen.

De suggestie van de heer Ten Hoopen om beleid en uitvoering bij het markttoezicht, in dit geval van de NMa, over twee ministeries te verdelen, acht de minister weinig constructief en zelfs fataal. Op die wijze kan het afleggen van eenduidige politieke verantwoording over het marktordeningsbeleid geen gestalte krijgen. Het is ook niet juist om te denken dat de markttoezichthouder in een soort van wereldvreemde, onzijdige positie kan functioneren en aldus door Justitie zou kunnen worden aangestuurd – nog daargelaten dat ook het ministerie van Justitie geen wereldvreemde, onzijdige structuur is. Marktwerking en markttoezicht dienen vanuit één verantwoordelijkheid te worden gezien. Dit lijkt de minister ook in het belang van de controlerende taak van de Kamer; daarbij laten marktwerking en publieke belangen zich niet splitsen.

De minister licht zijn standpunt betreffende het onderscheid tussen beleid en toezicht, respectievelijk betreffende de versterking van de rol van Kamer en minister, toe aan de hand van enkele voorbeelden. Het eerste voorbeeld is dat van de energiesector, waar de minister vóór de energieliberalisering van 2004 een aanwijzingsbevoegdheid had. Daarvan is weinig gebruik gemaakt in het verleden; er was in een niet-geliberaliseerde markt ook weinig aanleiding toe. Recentelijk is in het kader van de energiewetgeving de mogelijkheid om nadere regels te stellen uitgebreid. De kern van de wetsherziening is dat de beleidsbepalende elementen in de door DTe opgestelde codes een verankering krijgen in ministeriële regelingen. Op deze manier is de beleidsbepaling aan de minister. Er zijn inmiddels twee ministeriële regelingen bij de Kamer voorgehangen, respectievelijk voor gas en elektriciteit. In en met deze regelingen worden door de minister de publieke belangen geborgd die in de energiesector een grote rol spelen. De DTe oefent het toezicht uit aan de hand van deze regelingen. Het is de bedoeling om deze bij de DTe

gevolgde aanpak van het onderscheid tussen beleid en toezicht door te trekken naar andere toezichthouders.

Het tweede voorbeeld betreft de telecommarkt en de rol van de OPTA. Er zijn voor de OPTA beleidsregels opgesteld met het oog op duurzame concurrentie, kwaliteit en transparantie. Onder «duurzame concurrentie» valt bijvoorbeeld dat het optreden van OPTA er niet toe mag leiden dat de onenigheid tussen KPN en OPTA is de minister nagegaan of het optreden van de OPTA ertoe leidde dat, zoals de beschuldiging van KPN luidde, de kwaliteit van het vaste net in gevaar werd gebracht. Het rapport van het onderzoeksbureau Diamond Cluster heeft hem ervan overtuigd dat dit niet het geval was. Het gaat voorts om beleidsregels die prijsstabiliteit en transparantie voor de consument bevorderen. Deze algemene beleidsregels geven de OPTA richting bij het nemen van besluiten in individuele gevallen. Dat komt de consistentie en de voorspelbaarheid van het toezicht ten goede. De nieuwe Telecomwet maakt preventief toezicht mogelijk, doordat de OPTA op basis van een gedegen marktanalyse de noodzakelijke maatregelen kan nemen. Essentieel is dat het politieke niveau verantwoordelijk is voor en vasthoudt aan uitgangspunten, zodat de toezichthouder weet waar hij aan toe is.

Het derde voorbeeld betreft de NMa. De minister onderkent dat de NMa een breed terrein bestrijkt. Het gaat daarbij om repressief toezicht, in tegenstelling tot OPTA en DTe die preventief kunnen optreden omdat zij op gereguleerde markten toezien. De rol van de NMa is breder omdat het tevens gaat om de toepassing van Europese spelregels bij het markttoezicht. Ook te dien aanzien bleek het de minister bij zijn aantreden dat de slagkracht van de NMa niet erg groot was. Zo bedroeg de boete op niet meewerken aan acties van de NMa niet méér dan € 4500, wat ruimte bood aan een afweging van kosten en baten bij niet-medewerking. Nu het maximale boetebedrag is verhoogd tot € 450 000, ligt dit anders. Tevens krijgt de NMa de mogelijkheid tot het binnentreden en doorzoeken van woningen van ondernemingsbestuurders, bijvoorbeeld om schaduwboekhoudingen te achterhalen. Onderzocht wordt nog hoe boetes kunnen worden opgelegd aan bestuurders die tot overtreding van de Mededingingswet opdracht hebben gegeven. Tegen deze achtergrond verheugt het de minister dat ook de Eerste Kamer heeft ingestemd met de ZBO-status van de NMa. Hij heeft er vertrouwen in dat de ZBO-status bij de NMa in goede handen is. Desgevraagd zegt de minister toe dat hij de kwestie van de individuele bestraffing van bestuurders zal betrekken in het wetsvoorstel dat hij de Kamer zal zenden naar aanleiding van de evaluatie van de Mededingingswet.

Een vierde voorbeeld dat de minister aanvoert, betreft het feit dat ook bij andere toezichthouders, die niet speciaal onder zijn verantwoordelijkheid vallen, bezien wordt welke aanscherping van het toezichtinstrumentarium nodig is. Gedacht kan worden aan de discussie over de bevoegdheden van de AFM in het kader van het voorstel voor een Wet financiële diensten. Dit wetsvoorstel brengt het instrumentarium van de AFM meer in overeenstemming met dat van andere financiële toezichthouders en markttoezichthouders. In die zin is sprake van een zekere harmonisering. De minister wijst op de bijdrage die dit hervormingskabinet levert aan een hogere welvaart door steeds na te gaan waar vastgeroeste marktstructuren doorbroken kunnen worden en hoe markttoezicht daarop kan aansluiten. De zorgsector is daarvan een voorbeeld; daartoe is nu een Zorgautoriteit in oprichting, waarbij de minister nauw samenwerkt met minister Hoogervorst van VWS. De zorgsector laat tevens zien dat het bij markttoezicht niet alleen gaat om de marktwerking, maar ook om de kwaliteit van de dienstverlening aan de consument. Daar waar de belangen van de consumenten onvoldoende worden beschermd, zal straks de Consumentenautoriteit een rol kunnen spelen. Markttoezichthouders behoren in toenemende mate ook aandacht te geven aan

de communicatie met marktpartijen, waarbij er oog dient te zijn voor de zorgen die bij de consument kunnen leven over de gezondheidsaspecten van producten. Ingaande op de wijze waarop respectievelijk het water en de telecom geregeld dienen te zijn, wijst de minister erop dat in andere landen de watervoorziening is geprivatiseerd. In Nederland vormt het water een traditionele netwerksector; hierbij spelen aspecten als volksgezondheid en leveringszekerheid een rol en is er sprake van een traditioneel sterke overheidsrol. De telecomsector daarentegen is een dynamische, vernieuwende markt. Wat de minister betreft is er geen voorstel te verwachten om het water in Nederland te privatiseren. Wel acht hij er alle aanleiding toe om de telecommarkt zo liberaal mogelijk te laten zijn. Hij wijst erop dat in Europees verband tot liberalisering van een aantal markten is besloten en dat Nederland daar niet onderuit kan. Daarbij dient er zorg voor gedragen te worden dat kwalijke gevolgen van liberalisering worden tegengegaan; van grote betekenis daarbij is een sterk toezicht. Er wordt onderzoek gedaan naar de aanpak van de aanbevelingen uit de nota «Visie op markttoezicht». De minister verwijst daarbij onder meer naar het Oxera-rapport, «Costs and benefits of market regulators», dat aan de Kamer is gezonden (bijlage bij 29 800-XIII, nr. 36). De relatiestatuten zijn bijna gereed, zowel voor NMa en DTe als voor de Vervoerkamer, en zullen zo snel mogelijk aan de Kamer worden gestuurd.

De minister kenschetst het rapport van de Algemene Rekenkamer, «Toezicht op Markten», als een achtergrondstudie die een bijdrage levert aan de inhoudelijke discussie over markttoezicht. Hij is van oordeel dat dit rapport in grote lijnen overeenkomt met de visie van Economische Zaken. De Algemene Rekenkamer constateert wel enkele spanningsvelden. Zo wijst het rapport op de moeilijkheid om toezicht en beleid goed van elkaar te scheiden. De minister gaf al aan dat ervoor moet worden gezorgd deze scheiding zo goed mogelijk gestalte te geven. Voorts is het rapport kritisch ten aanzien van het ontbreken van samenhang in de jaarverslagen en wordt gewezen op de spanning tussen geheimhoudingsplicht en informatieverstrekking. De minister verklaart zich bereid om op een aantal van deze punten nader naar de verschillende markttoezichthouders te kijken in een streven naar een wat grotere vergelijkbaarheid. Hij verwacht dat uit een volgend rapport zal blijken dat het beleid en de politiek leidinggevend zijn en dat de toezichthouders wat dat betreft zijn onderworpen aan de tucht van Kamer en minister, welke laatste heel goed degene kan zijn die verantwoordelijk is voor de marktwerking in bredere zin.

Dat de discretionaire ruimte van de NMa groter is dan die van OPTA of DTe, is mede een gevolg van de Europese regelgeving die hierbij een rol speelt. Ten einde daar invloed op uit te kunnen uitoefenen, is het van belang er op Europees niveau inspraak in te hebben. Zo heeft de minister in een ander verband voorgesteld dat op de terreinen waar hij verantwoordelijk voor is, er in de toekomst, voordat het tot Europese wetgeving komt, eerst een dialoog plaatsvindt waardoor ook de Kamer meer haar invloed kan doen gelden.

Prioriteiten in het uit te oefenen markttoezicht worden door de minister gesteld, maar het betekent niet dat daarbij bepaalde markten van toezicht zouden kunnen worden uitgesloten, ook niet als het een deelmarkt betreft waarop de overheid zelf actief is, bijvoorbeeld het water. De NMa is op grond van Europese wetgeving verplicht ook te kijken naar bijvoorbeeld monopoliegedrag van de overheid. Indien in een sector als de garnalenvisserij bepaalde marktconcentraties plaatsvinden of als er kartels zijn, dan kan Kamer noch minister bepalen dat dit buiten beschouwing blijft, want er is een verplichting om tegen kartelmatig gedrag op te treden. Daarbij is het een kwestie van opportuniteit en proportionaliteit welke straffen worden opgelegd. Uiteindelijk is er ook een rechtmatigheidscontrole op het handelen van de NMa, namelijk door de Rechtbank Rotterdam en het College van beroep voor het bedrijfsleven. Via het amendement-Blok is het punt van de proportionaliteit in de telecomwet-

geving gebracht, waardoor de OPTA een maatregel ook uit het oogpunt van de gevolgen ervan moet onderbouwen. De minister heeft bij de beleidsregels er rekening mee gehouden dat proportionaliteit een wezenlijk element zal zijn bij de uitvoering.

De aansprakelijkheid van toezichthouders is een privaatrechtelijke zaak. De minister van Justitie heeft opdracht gegeven aan prof. Van Dam van de VU om dit nader te onderzoeken. Ook de ministeries van Economische Zaken en Financiën zijn daarbij betrokken. De minister wil dit onderzoek afwachten. Hij verwacht de betreffende rapporten medio dit jaar; deze zullen dan naar de Kamer worden gezonden.

De minister is het niet eens met de constatering van mevrouw Van Egerschot dat de onafhankelijkheid en de objectiviteit van de toezichthouders in het geding zijn, daar waar deze worden gefinancierd door de bedrijven die zij geacht worden te controleren. Het is de minister die de begrotingen van de toezichthouders en de op basis daarvan opgestelde tarieven goedkeurt; hij is hiervoor tegenover de Kamer verantwoordelijk. In de schriftelijke antwoorden op de vragen nrs. 20 en 22 (29 800-XIII, nr. 36) is de minister uitvoerig ingegaan op de wijze van financiering. Uitgangspunt voor het kabinet is het rapport «Maat houden». Als de toezichtkosten toe te rekenen zijn aan marktpartijen in het kader van sectorspecifiek toezicht, zoals dit bij de OPTA het geval is, dan worden deze doorberekend. Marktpartijen hebben hier duidelijk vast te stellen profijt van het optreden van de toezichthouder in hun sector. Bij algemeen mededingingstoezicht, zoals uitgevoerd door de NMa, is dit anders en daarom ligt het voor de hand dat de NMa wordt gefinancierd uit de algemene middelen.

De vragen die zijn gesteld ten aanzien van bezwaar en beroep, richten zich op de meer algemene vraag of de rechterlijke macht voldoende geëquipeerd is voor de rechtspraak in sectorale aangelegenheden, aldus de minister. Ten aanzien van NMa, OPTA en DTe is in beroepszaken alleen de rechtbank te Rotterdam bevoegd, terwijl het College van beroep voor het bedrijfsleven er voor het hoger beroep is. Met deze opzet wordt beoogd recht te doen aan het voorhanden zijn van de gewenste expertise.

De salariëring van het personeel van de NMa geschiedt in overeenstemming met ambtelijke normen; de «Dijkstalnorm» zal van toepassing zijn op nieuwe benoemingen in de raad van bestuur. De minister acht dit een onderwerp dat de Kamer beter met de minister van BZK kan bespreken. Hij voelt zich er in zijn optreden niet door gehinderd dat een directeur van een onder zijn departement ressorterende toezichthouder méér verdient dan een minister. De algemene problematiek van de salariëringen dient te worden bezien; dit gebeurt nu naar aanleiding van het rapport-Dijkstal.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Heemskerk** (PvdA) heeft duidelijk van de minister begrepen dat deze de beleidsregels in eigen hand neemt; dat de minister ervoor zorgt dat toezichthouders slagkracht krijgen, ook op individueel niveau; dat de minister onderkent dat de scheiding tussen beleid en uitvoering niet waterdicht is en er daarom voor wil zorgen dat de toezichthouder tevens een belangrijke adviseur van de minister is. Aanvullend bepleit de heer Heemskerk dat de toezichthouder zich ook publiekelijk verantwoordt, zowel in de Kamer als horizontaal.

Het verheugt de heer Heemskerk dat de minister afstand neemt zowel van het voorstel van de CDA-fractie om een toezichthouder als de NMa bij Justitie onder te brengen, alsook van het pleidooi van de VVD-fractie voor minder overheid. Hij is de minister erkentelijk voor diens voornemen een plan van aanpak te maken om toezichthouders door te lichten en te moderniseren, maar betreurt het als de minister zich beperkt tot een klein aantal markttoezichthouders die grotendeels onder het ministerie van Economische Zaken vallen. Het aantal toezichthouders bedraagt ten minste 200 en de vraag dringt zich op of het niet verstandig is de

doorlichtings- en moderniseringsoperatie tot alle toezichthouders te doen uitstrekken.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD) verneemt graag nader van de minister waarom het aanbevelenswaardig is ten aanzien van het toezicht de bezwaarprocedure over te slaan en of een dergelijke aanpak ook mogelijk is bij andere sectortoezichthouders dan alleen in het kader van de Telecomwet. Zelf bepleit zij snellere procedures, waardoor kortere termijnen mogelijk zijn.

Mevrouw Van Egerschot hoopt dat in de beleidsregels die de minister opstelt, proportionaliteit en effectiviteit duidelijk naar voren komen en dat er in het verlengde daarvan ook aandacht is voor de administratieve lastendruk die voortvloeit uit de informatievraag van de toezichthouders. In het rapport van de Algemene Rekenkamer klinkt kritiek door op deze informatievraag; degenen die aan het toezicht zijn onderworpen, begrijpen er het nut niet van. Ook dit dient aan de orde te komen bij een evaluatie van de beleidsregels op het punt van effectiviteit en proportionaliteit.

De heer **De Wit** (SP) is van mening dat de controle in individuele zaken een moeilijk punt blijft. De Algemene Rekenkamer verwijst bijvoorbeeld naar de Vie d'Or-zaak en in de Kamer wordt gesproken over de boetes die door de NMa zijn opgelegd in het kader van de bouwfraudeaffaire: daarbij gaat het om min of meer geïndividualiseerde gegevens. Dit geldt ook voor een debat over naheffingen op het gebied van energielevering. Hoe moet het gezien worden dat de Kamer dit soort debatten kan voeren? Dan is toch sprake van een zekere verantwoordelijkheid van de minister voor het optreden van de toezichthouder in individuele zaken?

Hoe verbetert de minister de kwaliteit van het toezicht? Kan hierbij een voorbeeld worden genomen aan de methodiek die De Nederlandsche Bank voor haar toezicht heeft ontworpen?

Ten aanzien van de jaarverslagen heeft de heer De Wit gewezen op de suggestie die ook de Algemene Rekenkamer doet. Beoogd wordt om tot een integrale verslaglegging te komen, met opheffing van de splitsing tussen het financiële deel dat onder de departementen valt en het deel over de werkzaamheden dat voor de Kamer beschikbaar komt. Een integrale verslaglegging, van financiën én werkzaamheden, draagt bij aan een betere controle door de Kamer.

Sprekende over de rechterlijke toets, doelde de heer De Wit niet zozeer op de kwaliteit en deskundigheid van de rechter, maar ging het hem om de vraag wie uiteindelijk de toezichthouder controleert. De rechter toetst marginaal, in de zin of de toezichthouder in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen. Indien dit laatste ontkennend wordt beantwoord, resteert de vraag hoe het nu gaat met de beslissing, want deze wordt als zodanig niet gewijzigd door de rechterlijke uitspraak. (Zie het betreffende artikel in het Financieele Dagblad van 4 november 2004).

De heer **Vendrik** (GroenLinks) vat de positie van de minister als volgt samen: de minister wil sterke toezichthouders, maar hij wil uit een oogpunt van controle ook sterke departementen.

Hoezeer er ook goede relaties mogen zijn tussen een toezichthouder en het bevoegde departement, de posities zijn niettemin verschillend. Er is daarbij sprake van een hiërarchische verhouding. Toezichthouders functioneren binnen het kader van het departement en de minister stelt de regels. Hoe weet echter een minister van EZ zich verzekerd van de benodigde kennis over wat een toezichthouder doet, teneinde daar een oordeel over te hebben en eventueel met voorstellen tot verbetering te komen? Het is prima dat de minister op uitnodiging van de heer Heemskerk een soort checklist maakt om te beoordelen of zaken bij de toezichthouders beter en uniformer kunnen. Hoe verhoudt zich dit echter met de

ZBO-status en het betreffende IBO-rapport (rapport-Kohnstamm)? Dit raakt de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de positie van het departement, gelet op de eigenstandige positie die een toezichthouder als ZBO inneemt. Het IBO-rapport lijkt zich te distantiëren van de gedachte om ZBO's op afstand te zetten en lijkt te kiezen voor scherpere verantwoordingsrelaties, waarbij uitvoerende organisaties, inclusief toezichthouders, strikter onder de paraplu van een departement komen. Het feit dat hierover nog een kabinetsstandpunt moet verschijnen, legt een beslag op de onderhavige discussie.

Het komt de heer Vendrik voor dat hetgeen de minister zegt over de topsalarissen bij de toezichthouders, in strijd is met wat het kabinet heeft gezegd in reactie op het rapport-Dijkstal. Daarbij is aangegeven dat de norm die bij de overheid geldt, ook de norm is voor salariëring en arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. Het betekent dat het dak van het salarisgebouw wordt gevormd door het salaris van de minister-president. Dit dient dan ook te gelden voor de toezichthouders.

De heer **Ten Hoopen** (CDA) stemt in met de constatering dat markten niet volkomen zijn, zodat daar een duidelijke ordening bij hoort, inclusief een marktmeester. Het is nodig de marktimperfecties aan te pakken; hierop aansluitend dient plaats te worden ingeruimd voor de publieke belangen. Het is de heer Ten Hoopen ook in dit overleg gebleken hoezeer de kwestie van het toezicht op ZBO's een moeilijk punt is. Hierin dient helderheid te worden gebracht. Tijdens de ZBO-discussie in de Kamer is aangegeven dat de NMa geen beleid maakt en gebonden is aan normen, reden waarom er uit dien hoofde geen beletsel zou zijn voor toekenning van de ZBO-status. Bij het optreden van de NMa jegens bedrijf en burger en de toepassing van sancties, gelden de bepalingen van het EVRM. Moeten er uit dien hoofde niet daadwerkelijke waarborgen zijn voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder van de politiek?

De heer Ten Hoopen bestrijdt niet dat de minister over het beleid gaat, hierover met de NMa spreekt en zich informeert. Immers, de Kamer wil de minister kunnen aanspreken op dat beleid. Het komt hem voor dat de Kamer niet met allerlei soorten toezichthouders moet spreken, terwijl de minister uiteindelijk verantwoordelijk is. Hij nodigt de minister uit diens visie op de scheiding tussen beleid en toezicht schriftelijk aan de Kamer toe te lichten, zodat hierover zo nodig apart kan worden gedebatteerd. De heer Ten Hoopen heeft geprobeerd een oplossingsrichting aan te geven die naar zijn gevoel niet afgedaan kan worden met de kwalificatie «fataal».

De **minister** heeft zich gekeerd tegen de gedachte van een splitsing, waarbij het ene ministerie de toezichthouder onder zich zou krijgen, terwijl het andere ministerie over het door de toezichthouder uit te voeren beleid gaat. Hoewel hij op zich het hierbij door de heer Ten Hoopen aangevoerde onderscheid tussen beleid en toezicht deelt, acht hij de gekozen uitwerking in die zin fataal, dat er hierdoor onvoldoende garanties bestaan om als Kamer de politieke controle uit te voeren. Op deze wijze worden namelijk de aspecten publieke belangen en marktwerking uit elkaar gehaald en verdeeld over twee ministeries, terwijl de minister onder wie de marktwerking valt en daarmee ook het toezicht op de markttoezichthouder, integraal verantwoordelijk is. De minister heeft het voorstel van de heer Ten Hoopen niet op een lichtvaardige wijze afgedaan; hij heeft over dit onderwerp zorgvuldig nagedacht. Hij vindt het van groot belang dat een kerngebied waar zijn ministerie zich mee bezighoudt, de globale marktordering in Nederland in Europees perspectief, vanuit de daarbij behorende overkoepelende visie kan worden gecontroleerd en beheerd. De minister verklaart zich desgevraagd bereid de Kamer met betrekking tot de scheiding van beleid en toezicht een schriftelijke uiteenzetting te doen toekomen. Deze zal overigens niet veel méér bevatten dan de beschrijving die hij nu gegeven heeft, aangevuld met wat casuïstiek. De

minister zal deze uiteenzetting aan de Kamer zenden tegen het einde van het Paasreces.

Daar waar het betreft de mate van onafhankelijkheid die aan ZBO's toekomt, loopt de minister niet vooruit op de kabinetsreactie op het rapport-Kohnstamm. Zijn gevoelens is echter dat de aanscherping van het beleid die hij de afgelopen twee jaar heeft vormgegeven, een nuttige correctie vormt op de situatie die was ontstaan als gevolg van het uitgangspunt van een terugtrekkende overheid, namelijk het te veel op afstand van de overheid staan van toezichthouders. Deze situatie is zowel voor de toezichthouders zelf als voor de controle door de Kamer negatief. De minister blijft bij het beperkte aantal markttoezichthouders op wie hij thans zijn moderniseringsaanpak richt. Een dergelijke aanpak zou bemoeilijkt worden, indien wordt uitgegaan van een lijst van 431 toezichthouders, waarop vogels van heel diverse pluimage zullen voorkomen met een uiteenlopende problematiek. Hij verklaart zich overigens bereid een en ander ook voor een dergelijke lijst te bezien. Belangrijk is echter om nu met concrete resultaten te komen. Ook het ministerie van BZK is met een onderzoek op dit terrein bezig dat dit jaar gereedkomt.

De minister zou in het kader van de evaluatie van de Mededingingswet het liefst de verplichte bezwaarprocedure willen afschaffen voor respectievelijk NMa en DTe. Wat de AFM betreft wil hij eenzelfde suggestie aan de minister van Financiën doen.

Het kabinet heeft geen standpunt ingenomen tegen toepassing van het beginsel «no cure no pay» in de advocatuur, aldus de minister. Wel heeft de minister van Justitie gezegd bezwaar te hebben tegen de wijze van uitwerking ervan door de Nederlandse Orde van Advocaten. De Raad van State is gevraagd om een oordeel over de relatie tussen enerzijds de mededingingsdimensie en anderzijds het «no cure no pay»-beginsel. Het kabinet zal daarover vervolgens een standpunt innemen. De minister is van mening dat de claimcultuur niet kenmerkend is voor de Nederlandse situatie. Doelstelling is ook hier de handhaving van de mededinging.

Het komt de minister voor dat er bij een beroep op de rechter geen sprake is van marginale toetsing, maar van een beroep in volle omvang, respectievelijk een integrale toets. Daarom zijn beroepszaken ook geconcentreerd bij de rechtbank in Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Op het punt van terugdringing van administratieve-lastendruk is er bij de AFM al het een en ander gebeurd. De minister zegt toe dit punt te betrekken in zijn brief aan de onder EZ ressorterende toezichthouders, voor zover dit nog niet is gebeurd. De algemene doelstelling van 25% verlaging van administratieve-lastendruk geldt immers ook voor de toezichthouders.

De minister is van oordeel dat het met een eventuele discrepantie tussen DTe en AFM op het punt van hun financiering wel meevalt. Hij zegt toe de Kamer hierover schriftelijk te informeren.

De minister zal nadenken over het voorstel van de heer De Wit om te komen tot integrale jaarverslagen. Hij acht dit een goede gedachte, maar verwacht dat het tot het dubbel boeken van zaken kan leiden, zowel op zijn begroting als op die van de toezichthouder. Hij denkt evenwel dat zich hier geen groot probleem voordoet.

De minister kan niet garanderen dat hij steeds zal kunnen beschikken over alle benodigde kennis voor een goede controle op toezichthouders. Hij onderkent dat versterking van de beleidspositie slechts tot stand gebracht kan worden, als ook de noodzakelijke expertise wordt ingebouwd. Daartoe wordt de toezichthouder geconsulteerd, maar ook de markt en de consumenten. Op deze wijze wordt een eigen expertise door de minister opgebouwd. Ook wordt daarbij verdisconteerd hoe zaken Europees zijn geregeld; wat dat betreft is Nederland nog wat naar binnen gericht. De minister kan zijn toezichtfunctie in een geliberaliseerde markt niet waarmaken, als hij zich beperkt tot de nationale informatie.

Op het punt van de topsalarissen heeft de minister niets anders willen zeggen dan wat er vanuit het kabinet over is meegedeeld. Het betekent dat sommige bestuurders van toezichthouders nog steeds méér verdienen dan de premier. Voor de minister zelf maakt dit bij de uitoefening van zijn controlefunctie geen verschil.

De **voorzitter** constateert dat de minister onder meer enkele brieven heeft toegezegd: 1. een brief over de financiering van een aantal toezichthouders; 2. een brief met een plan van aanpak tot doorlichting van markttoezichthouders; 3. een brief met betrekking tot de scheiding van beleid en toezicht bij markttoezichthouders.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Economische Zaken,  
Hofstra

De adjunct-griffier van de vaste Commissie voor Economische Zaken,  
De Veth