



Beter goed gejat, dan slecht verzonnen?

Column Nico van Eijk

Dat is de eerste gedachte die opkomt bij het voorstel om de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit samen te voegen. De samenvoeging is een uitloei van het 'uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst'. De nieuwe structuur, die in de wandelgangen al de DNA (De Nieuwe Autoriteit) wordt genoemd, 'vergroot de effectiviteit en efficiency van het markttoezicht omdat flexibel en integraal kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen en beter gebruik kan worden gemaakt van beschikbare kennis en kunde', zo valt te lezen in een brief van de minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer.

De keuze voor samenvoeging van deze drie toezichthouders doet gekunsteld aan. Weliswaar stelt de minister dat het gaat om drie markttoezichthouders en wordt verwezen naar het feit dat het vervoer- en energietoezicht al bij de NMa zijn ondergebracht, maar echt overtuigen doet het niet. De AFM is ook een markttoezichthouder, maar die valt er buiten. Het Agentschap Telecom doet niet mee want de Tweede Kamer zou zich hebben uitgesproken voor nauwe politieke betrokkenheid bij de verdeling van frequenties (alsof dat een pré is). Het is ook wat te simpel om te roepen dat het Commissariaat voor de Media, het College van toezicht Auteursrechten, de Nederlandse Emissieautoriteit, de inspectie voor de volksgezondheidszorg en de Voedsel en Waren Autoriteit geen markttoezichthouders zijn. Ook deze colleges houden zich bezig met toezicht, consumentenbelangen en hebben effecten op de marktordening. Bovendien hebben OPTA en de Consumentenautoriteit diverse taken die uitsluitend

het markttoezicht overschrijden (belangen van eindgebruikers, verdeling van nummers, voorlichting, et cetera). Afhankelijk van het ingenomen uitgangspunt zijn de uitkomsten verschillend en is er meer of minder overlap. Een duidelijke visie komt niet echt naar voren uit de brief van de minister.

Of er daadwerkelijk sprake zal zijn van vergroting van de effectiviteit en efficiency is de vraag, want het wordt slechts mager onderbouwd. Besparingen zouden worden gerealiseerd door het verminderen van het aantal bestuurders, efficiënte inzet van medewerkers, samenvoegen van de backoffices van de ConsuWijzer, verdere samenvoeging van de bedrijfsvoering en het verminderen van onderlinge afstemming. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de beoogde besparing van zeven miljoen euro niet door de samenvoeging kan worden gerealiseerd (zo is uit evaluaties bijvoorbeeld gebleken dat de efficiency bij OPTA al hoog is). Oftewel: voor een besparing van enige miljoenen – een paar procent van wat er bij de drie toezichthouders omgaat – wordt veel overhoop gehaald. De kosten van een en ander blijven trouwens ongenoemd.

In ieder geval wordt wat OPTA aangaat een stap achteruitgezet ten aanzien van de onafhankelijkheid. Dit is nu een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Dat gaat veranderen. De DNA wordt een zogenaamd 'klein ZBO', waarbij alleen de raad van bestuur nog een zelfstandig bestuursorgaan is, maar rechtspersoonlijkheid en eigen personeel ontbreekt. De kans dat een dergelijk kleine ZBO-structuur ten koste gaat van de onafhankelijkheid is niet

te verwaarlozen. Er is geen zelfstandige juridische status meer en het personeel is rechtstreeks in dienst bij de overheid. Dat de NMa nu al zo is ingericht, doet eerder de vraag rijzen of de onafhankelijkheid ervan niet moet worden versterkt.

Voor zover mij bekend is de gekozen combinatie uniek in de wereld. In een eerdere fase is het samengaan van de toezichthouders in de communicatiesector (OPTA, Commissariaat voor de Media en Agentschap Telecom) afgeschoten. Volgens de minister zouden de werkwijzen te veel verschillen, maar wanneer media en telecommunicatie in de toekomst meer verweven zouden raken, zou dat alsnog consequenties kunnen hebben voor de inrichting van het toezicht. Laat dat nou juist het geval zijn: denk aan het vraagstuk van netneutraliteit. Dit is de achterliggende reden waarom in diverse Europese landen is gekozen voor een geïntegreerde communicatietoezichthouder.

Ik was onlangs nog op een conferentie waar zowel de Britse als Italiaanse toezichthouders aangaven dat er oorspronkelijk veel scepsis was ten aanzien van één communicatietoezichthouder, maar dat niemand er meer over peinsde om de oude situatie te herstellen. Enige verdere reflectie lijkt dus op zijn plaats.

De minister kiest echter voor een eigen invulling van 'kleiner en slagvaardiger'. Dit lijkt mij echter ook goed haalbaar via de vorming van een één communicatietoezichthouder. Want het voorstel van de minister is óf niet bijster goed gejat, en anders wel slecht verzonnen.