

Vergaderjaar 2012–2013

33 553

Regels omtrent de Kamer van Koophandel (Wet op de Kamer van Koophandel)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 september 2012 en het nader rapport d.d. 18 februari 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken, mede namens de minister van Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2012, no. 12.001542, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de Kamer van Koophandel (Wet op de Kamer van Koophandel), met memorie van toelichting.

Het voorstel schept allereerst een wettelijke basis voor de ontwikkeling van digitale en fysieke ondernemerspleinen waar ondernemers terecht kunnen voor informatie, ondersteuning en advies over ondernemen en innoveren. Voorts worden de huidige twaalf kamers van koophandel, de vereniging Kamer van Koophandel Nederland en de stichting Syntens samengevoegd tot één organisatie met de status van een zelfstandig bestuursorgaan. Dit krijgt een raad van bestuur en een raad van toezicht. De leden van beide organen worden op voordracht van de raad van toezicht, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) benoemd. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers nemen zitting in een centrale adviesraad en in regionale raden om de Kamer van advies te dienen. Naast de bestaande taken krijgt de Kamer van Koophandel twee nieuwe taken: innovatiestimulering en het beheer van de ondernemerspleinen. Een herbezinning op de onderliggende activiteiten wordt aan de Kamer van Koophandel zelf overgelaten. Tot slot worden de bestaande wettelijke heffingen van inschrijfplichtigen afgeschaft, waardoor de financiering van de Kamer van Koophandel

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

voortaan deels ten laste zal komen van de begroting van het ministerie van EL&I.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt onder meer opmerkingen over de inhoud en afbakening van de aan de Kamer toe te kennen taken. Voorts meent zij dat de wijziging van de bestuursstructuur waar het gaat om de participatie van vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestuur van de Kamer onvoldoende is gemotiveerd. In verband met haar opmerkingen is de Afdeling van oordeel dat aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juli 2012, nr. 12.001542, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 september 2012, nr. W15.12.0232/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt onder meer opmerkingen over de inhoud en afbakening van de aan de Kamer toe te kennen taken. Voorts meent zij dat de wijziging van de bestuursstructuur waar het gaat om de participatie van vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestuur van de Kamer onvoldoende is gemotiveerd. In verband met de opmerkingen is de Afdeling van oordeel dat aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Taken van de Kamer van Koophandel

De nieuwe Kamer van Koophandel heeft tot doel het stimuleren van economische ontwikkeling door middel van het informeren en ondersteunen op het gebied van ondernemen en innovatie van personen die een onderneming drijven of overwegen een onderneming op te richten.² Naast de reeds bestaande taken van de kamers van koophandel krijgt de nieuwe Kamer van Koophandel twee nieuwe taken: innovatiestimulering en het beheer van de ondernemerspleinen. De Afdeling merkt in verband met de taken van de Kamer het volgende op.

a. Afbakening van de facultatieve taken

Op basis van het voorstel kan de Kamer van Koophandel facultatieve taken verrichten die als zodanig niet in het voorstel worden omschreven.³ Het moet dan gaan om taken die passen binnen de algemene doelstelling van de Kamer van Koophandel, maar kennelijk niet geschaard kunnen worden onder de andere taken van de Kamer. Ook de toelichting maakt niet duidelijk om welke taken het gaat. Wel wordt aangenomen dat het vooral reguliere economische activiteiten zal betreffen en dat de financiering van deze taken plaatsvindt tegen integrale kostprijstarieven.⁴ De Afdeling acht het van belang dat de toelichting nader inzicht biedt in de aard en omvang van deze mogelijke facultatieve taken en tevens aangeeft waarom dergelijke taken door de Kamer van Koophandel verricht zouden moeten worden. Hierbij is mede van belang dat, zoals ook de toelichting aangeeft,⁵ het Europeesrechtelijk en mededingingsrechtelijk beoordelingskader (waaronder de Wet markt en overheid) van de diverse activiteiten die de Kamer van Koophandel zal ontplooiën, verschillend is. De Europeesrechtelijk en mededingingsrechtelijk regels laten lidstaten een zekere ruimte om diensten op een bepaalde manier in te richten; de wijze

² Artikel 2.

³ Artikel 38. Artikel 37 bevat een aantal nader omschreven facultatieve taken.

⁴ Paragrafen 2 en 7 van de toelichting.

⁵ Paragraaf 7 van de toelichting.

van inrichting bepaalt vervolgens het toetsingskader. De conformiteit met deze regels kan echter alleen goed worden beoordeeld en verzekerd als duidelijk is welke activiteiten de Kamer uitvoert.⁶ Met betrekking tot de facultatieve taken dreigt, zoals ook de toelichting aangeeft, het gevaar van ongewenste verstoring van de mededinging. In verband hiermee wordt in het voorstel ook voorzien in een additioneel toezichtsinstrument in de vorm van een mededingingsklachtmechanisme.⁷ De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, en zo nodig, het voorstel aan te passen.

b. Verhouding tot de taken van Agentschap NL

De Afdeling merkt op dat de taken van de nieuwe organisatie gedeeltelijk overlap vertonen met die van Agentschap NL, een baten-lastendienst van het ministerie van EL&I. Dit is onder meer het geval waar het gaat om de voorlichtingsfunctie die Agentschap NL vervult via «Antwoord voor bedrijven». In de toelichting wordt opgemerkt dat wat betreft de dienstverlening aan ondernemers nauw zal worden samengewerkt met Agentschap NL. De toelichting geeft echter niet aan hoe de taakverdeling tussen beide organisaties zal zijn. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of het wenselijk is dat de twee overheidsorganisaties, beide opererend onder de verantwoordelijkheid van de minister van EL&I, gelijksoortige taken uitvoeren. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, en zo nodig, het voorstel aan te passen.

c. Het beheer van ondernemerspleinen

De totstandkoming van ondernemerspleinen is, volgens de toelichting, gewenst omdat sprake is van systeemfalen; te weinig samenwerking tussen verschillende publieke en private partijen waardoor versnippering en voor ondernemers een suboptimale ondersteuning ontstaat. Zeker waar het gaat om een verbetering van de samenwerking tussen publieke partijen is, aldus de toelichting, overheidsinterventie gerechtvaardigd. Aansluiting van private partijen is, volgens de toelichting, vanzelfsprekend alleen aan de orde wanneer dat in het belang is van ondernemers en geen afbreuk doet aan het objectieve karakter van het ondernemersplein.⁸ Het is de Afdeling niet duidelijk waarom de Minister respectievelijk de Kamer van Koophandel zich niet beperkt tot facilitering van de publieke dienstverlening aan ondernemers en waarom het wenselijk zou zijn om via het digitale ondernemersplein of de fysieke ondernemerspleinen ook dienstverlening door private partijen te faciliteren. Het is daarbij tevens onduidelijk of een gecombineerd aanbod van publieke en private dienstverlening op de ondernemerspleinen niet zal leiden tot verwarring voor afnemers over de vraag of zij te maken hebben met een publieke dan wel een private voorziening. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, en zo nodig, het voorstel aan te passen.

⁶ Zo kan alleen sprake zijn van een dienst van algemeen economische belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU, als de betreffende onderneming uitdrukkelijk met een specifieke taak is belast.

⁷ De artikelen 39 en 40.

⁸ Paragraaf 2 van de toelichting.

1. Taken van de Kamer van Koophandel

a. Afbakening facultatieve taken

In de memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling is voorgelegd stond niet vermeld dat de formulering van de afbakening van de zogenoemde facultatieve taken ongewijzigd is overgenomen uit artikel 29 van de huidige wet. Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld en zijn wenselijkheid en vormgeving van deze voorziening alsnog kritisch tegen het licht gehouden. Uitkomst daarvan is dat het wenselijk is dat de Kamer de ruimte behoudt om nieuwe taken die nuttig zijn in het licht van de ruime, in artikel 2 opgenomen doelstelling van de Kamer op te pakken zonder daarvoor de wet te moeten wijzigen. In de toekomst mogelijk wenselijke facultatieve taken zijn uit de aard der zaak van tevoren niet exact in de wet neer te leggen. Met de bestaande open formulering zijn daarbij goede ervaringen opgedaan in de zin dat het aantal facultatieve taken beperkt is en deze zich als nuttig hebben bewezen. Het gaat daarbij ondermeer om taken zoals die opgesomd zijn in artikel 30 van het wetsvoorstel (artikel 37 van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd). Gelet op de aspecten die de Afdeling noemt en het belang van «back to basics» als uitgangspunt voor het opereren van de Kamer acht ik het echter wel passend een besluit van de Kamer om andere dan de thans al in artikel 30 genoemde taken uit te gaan oefenen voortaan te binden aan goedkeuring door de minister. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast (artikel 31, tweede lid). Tevens staat daarmee vast dat tot het oppakken van een nieuwe facultatieve taak niet feitelijk kan worden overgegaan zonder dat daaraan een zorgvuldig afgewogen en gemotiveerd besluit van de Kamer ten grondslag ligt. Vanzelfsprekend staat tegen een dergelijk besluit van algemene strekking van de Kamer op reguliere wijze bezwaar en beroep open voor eventuele belanghebbenden. Van de rol die het wetsvoorstel op dit punt toekent aan de Centrale Raad (artikel 22, onder c) mag eveneens het tegengaan van wildgroei en aandacht voor inachtneming van Europeesrechtelijke en mededingingsrechtelijke vereisten verwacht worden. Tenslotte is met betrekking tot de mededingingsaspecten nog voorzien in een specifiek klachtenregime dat in het bijzonder voor deze categorie taken van belang kan zijn (artikel 32).

b. Verhouding tot de taken van Agentschap NL

Het digitaal ondernemersplein beoogt één digitaal loket te zijn waar informatie van verschillende bronpartijen voor ondernemers wordt ontsloten. Het is van belang te onderscheiden tussen de verantwoordelijkheid voor de op het plein aangeboden broninformatie en de verantwoordelijkheid voor beheer van het plein zelf. Het wetsvoorstel beoogt niet wijzigingen aan te brengen in de bestaande verantwoordelijkheid van de Kamer en de minister voor het leveren van bepaalde broninformatie. De minister heeft hier ten eerste een eigen wettelijke taak die voortvloeit uit artikel 5 van de Dienstenwet. Deze taak wordt thans namens de minister uitgevoerd door Antwoord voor bedrijven. Het gaat daarbij om specifiek in de wet omschreven informatie die via een elektronische voorziening ten behoeve van bepaalde ondernemers – dienstverrichters – ontsloten moet worden. Deze beperkingen naar inhoud, doelgroep en elektronische vorm corresponderen met de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn die in de Dienstenwet is geïmplementeerd. Agentschap NL heeft via «Antwoord voor bedrijven» op het punt van informatievoorziening voorts als taak namens de minister ondernemers wegwijs te maken door de grote hoeveelheid informatie van de overheid zelf. Het gaat dan met name om het specifiek voor ondernemers toegankelijk ontsluiten van informatie over wetten, regels, vergunningen, belastingen en subsidies

waarmee de ondernemer te maken kan krijgen. De wettelijke voorlichtingstaak van de Kamers is zowel onder de huidige als onder de beoogde nieuwe wetgeving daarentegen een algemene: het verstrekken van inlichtingen van algemene aard ten aanzien van het oprichten of drijven van een onderneming in een bepaald gebied en in bepaalde gevallen voorlichting geven op juridisch en economisch terrein. De Kamer kan dus zowel elektronisch als fysiek voorlichting geven over vrijwel alle aspecten van het ondernemerschap, variërend van het starten van een bedrijf tot regionale ontwikkelingen en internationaal zakendoen. Antwoord voor bedrijven (namens de minister) en de Kamer hebben en houden zo in abstracto een verschillende focus en duidelijk te onderscheiden wettelijke taken. Dat neemt niet weg dat de informatie die de Kamer vanuit die verantwoordelijkheid elektronisch verstrekt in de praktijk deels van dezelfde soort zal kunnen zijn als de informatie die elektronisch te vinden is bij Antwoord voor bedrijven. Om die reden is er enig risico op doublures en op verwarring bij ondernemers. Hieraan wordt echter juist tegemoetgekomen door het instellen van het digitaal ondernemersplein waarop de gewenste informatie ongeacht herkomst en precieze verantwoordelijkheidsverdeling voor de ondernemer snel te vinden moet zijn. Door de aan te bieden informatie goed op elkaar af te stemmen zullen doublures en onduidelijkheden in de elektronisch aangeboden informatie in de praktijk kunnen worden voorkomen.

Het wetsvoorstel beoogt wél een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het *beheer* van het algemene digitale loket. Het digitaal ondernemersplein wordt momenteel door de vereniging Kamer van Koophandel Nederland ontwikkeld in het licht van het volgende. Indien het wetsvoorstel wet wordt en inwerking treedt volgt uit artikel 5 dat het beheer van het digitale ondernemersplein voortaan formeel de verantwoordelijkheid is van de minister. Op deze wijze wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het elektronische centrale loket voor bepaalde informatie specifiek voor dienstverrichters tezamen met de verantwoordelijkheid voor het bestaan van een algemeen elektronisch informatieloket voor alle ondernemers bij één bestuursorgaan – de minister – neergelegd. Zodoende heeft de minister niet alleen de mogelijkheid op een goede wijze invulling te geven aan het belang van eenduidige elektronische informatieverstrekking aan ondernemers maar ook de mogelijkheid een goede aansluiting op andere ontwikkelingen inzake de elektronische overheid te bewerkstelligen. Eén en ander laat de verantwoordelijkheid van de Kamer voor zijn eigen via het plein toegankelijke broninformatie onverlet.

De verantwoordelijkheden van Kamer en minister zijn op deze wijze helder belegd waarbij – mede als gevolg van de Dienstenrichtlijn – het al dan niet in elektronisch vorm aanbieden van de informatie bepalend is voor de beheersverantwoordelijkheid. Deze formeel heldere verantwoordelijkheidsverdeling staat er niet aan in de weg dat het digitaal ondernemersplein feitelijk door de Kamer kan worden beheerd. Dit geschiedt dan echter namens de minister die hiervoor de volledige verantwoordelijkheid draagt en dus ook volledige zeggenschap heeft over de wijze waarop dit gebeurt.

Naar aanleiding van het advies is het algemene karakter van het digitaal ondernemersplein en de overgang van de beheersverantwoordelijkheid op de minister beter in de tekst van het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht en is de toelichting in lijn met bovenstaande aangevuld.

c. Het beheer van ondernemerspleinen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf Beheer ondernemerspleinen van de memorie van toelichting het belang van toegang tot het ondernemersplein voor private dienstverleners nader uiteengezet en is aangegeven hoe dit zich verhoudt tot het systeemfalen dat de rechtvaardiging van deze overheidsinterventie is. Artikel 4, vierde lid, beoogt buiten kijf te stellen dat de belangen van de afnemers leidend zijn bij de vraag welke private dienstverlening toegang krijgt en hoe deze wordt ingericht. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is overwogen dat het abstracte karakter van deze norm in de praktijk mogelijk onvoldoende concreet richting geeft aan wat acceptabel is en wat niet. Om die reden is het wetsvoorstel aangevuld met een grondslag voor nadere regels ten aanzien van de (voorwaarden voor) de deelneming aan de regionale ondernemerspleinen, waaronder voorschriften die deelneming in bepaalde gevallen of door bepaalde organisaties uitsluit, beperkt of onderwerpt aan voorafgaande instemming van de minister. Aan de zorg van de Afdeling op het punt van mogelijke verwarring voor afnemers kan eveneens door deze regels tegemoet gekomen worden.

2. Bestuursstructuur van de Kamer van Koophandel

De samenvoeging van de kamers van koophandel en Syntens gaat gepaard met belangrijke wijzigingen in de bestuursstructuur van de organisatie. De algemene besturen van de kamers van koophandel bestaan op basis van de huidige wet uit vertegenwoordigers van ondernemers- en werknemersorganisaties.⁹ Ingevolge het voorstel zijn werkgevers- en werknemersorganisaties niet vertegenwoordigd in de raad van bestuur of de raad van toezicht van de nieuwe Kamer van Koophandel.

Vertegenwoordigers van deze organisaties nemen uitsluitend zitting in de centrale adviesraad en de regionale (advies)raden. Zij participeren niet in de besluitvorming. Deze wijziging binnen de interne organisatie verandert, naar het oordeel van de Afdeling, in belangrijke mate het karakter van de Kamer van Koophandel. De rechtstreekse verbanden tussen het bestuur van de Kamer van Koophandel en de ondernemers en werknemersorganisaties worden doorgesneden.

De Afdeling begrijpt de toelichting aldus dat professionaliteit en slagvaardigheid van het bestuur een motief is geweest om geen vertegenwoordigers uit ondernemers- en werknemersorganisaties meer op te nemen in het bestuur.¹⁰ Of dit ook daadwerkelijk zo is en waarom vertegenwoordiging van ondernemers- en werknemersorganisaties in het nieuwe (kleine) bestuur van de Kamer van Koophandel aan de professionaliteit en slagvaardigheid daarvan in de weg zou staan, is evenwel niet duidelijk. Ook in de evaluatie van de wetswijziging van 1 januari 2008 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken heeft de Afdeling geen argumenten aangetroffen om in het bestuur van de Kamer van Koophandel geen vertegenwoordigers van ondernemers en werknemersorganisaties op te nemen.¹¹ Zo is niet duidelijk of mogelijk eisen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ten grondslag hebben gelegen aan deze keuze.

De Afdeling merkt voorts op dat als gevolg van de wijziging van de bestuursstructuur «participatie van maatschappelijke organisaties» (een van de redenen voor de instelling van een zbo) geen leidend motief kan zijn voor de vormgeving van de organisatie als een zelfstandig bestuurs-

⁹ Paragraaf 2 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997.

¹⁰ Paragraaf 3 en 4 van de toelichting.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 004, nr. 2.

orgaan.¹² Daar het de Afdeling uit de toelichting ook niet duidelijk wordt in hoeverre in casu sprake is van strikt regelgebonden uitvoering van wettelijke taken (er wordt in tegendeel gesproken van discretionaire bevoegdheid van de Kamer), meent de Afdeling dat de vormgeving van de Kamer van Koophandel als zelfstandig bestuursorgaan beter moet worden gemotiveerd.

De Afdeling adviseert de bovengenoemde verandering in de bestuursstructuur en de vormgeving van de Kamer als zelfstandig bestuursorgaan nader te motiveren.

2. Bestuursstructuur van de Kamer van Koophandel

Participatie in het bestuur door werkgevers- en werknemersorganisaties is onverminderd van belang om te waarborgen dat de organisatie inhoudelijk de voor ondernemers juiste dingen doet. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de in het wetsvoorstel voorziene inbedding hiervan (rol van de Centrale Adviesraad en de regionale raden, opstellen van de relevante profielschetsen) uitgebreid met de bevoegdheid van de Centrale Raad het ontwerp voor het meerjarenprogramma vast te stellen (artikel 17). Op deze wijze bepaalt de Centrale Raad, die in meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, in beginsel welke werkzaamheden de Kamer zal uitvoeren. Dit geschiedt niet vrijblijvend nu het wetsvoorstel eveneens bepaalt dat het meerjarenprogramma door de Kamer wordt vastgesteld op basis van het ontwerp, tenzij de Kamer zodanige bezwaren heeft dat afwijking aangewezen is. Die afwijking dient met redenen omkleed in het programma te worden opgenomen. Het goedgekeurde meerjarenprogramma moet vervolgens in acht genomen worden bij de jaarlijkse vaststelling van de activiteitenplannen. Een vergelijkbare systematiek geldt voor de regionale meerjarenplannen. De regionale raad zal daarnaast de Kamer jaarlijks een voorstel doen over de in het activiteitenplan op te nemen regionale activiteiten. Aldus worden de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties direct bij het bestuur van de Kamer op hoofdlijnen betrokken en krijgen zij binnen de landelijke kaders een programmerende rol. Vervulling van de financiële en organisatorische voorwaarden in het meerjarenprogramma blijft een verantwoordelijkheid van de Kamer (de raad van bestuur) nu verantwoorde invulling daarvan sterk samenhangt met de algemene bestuurdersverantwoordelijkheid en ook afhankelijk is van externe factoren, waaronder door de minister te bepalen randvoorwaarden. De Centrale Raad komt voor het overige in de plaats van de in het eerdere wetsvoorstel voorziene Centrale Adviesraad, waarbij de aanduiding «advies» uit de naam is geschrapt vanwege de bovenomschreven wijziging.

Met de thans voorziene positionering van de Centrale Raad en de regionale raden wordt aldus anders dan via rechtstreekse benoeming door werkgevers- en werknemersorganisaties van bestuursleden voorzien in participatie in de besluitvorming.

De reden dat het bestaande model wordt verlaten hangt, anders dan de Afdeling suggereert, niet samen met eisen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, maar met de conclusie van de evaluatie dat de huidige governance «onnodig complex is ingericht». Deze complexiteit is niet alleen het gevolg van de benodigde afstemming tussen twaalf regionale

¹² De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld indien: a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid; b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurszaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Kamers, de vereniging Kamer van Koophandel Nederland en de betrokkenheid van 288 part-time bestuursleden daarbij, maar ook van het feit dat de besturen nu in feite een dubbele verantwoordelijkheid hebben: een algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid én een verantwoordelijkheid als vertegenwoordiger/participant. Het is van belang dat de nieuwe, grote organisatie een compact, professioneel, full-time beschikbaar en slagvaardig bestuur krijgt. Bij participatie via bestuursbenoemingen is een brede vertegenwoordiging echter onontbeerlijk voor de legitimatie van het beleidsprogramma. Dat correspondeert met een model met een omvangrijk bestuur waarbij de individuele leden vervolgens niet een volle dagtaak hebben aan invulling van hun verantwoordelijkheden. Als zodanig verdraagt dat model zich niet goed meer met de wens te komen tot een compact bestuur dat bestaat uit voltijds beschikbare en professionele bestuurders. Participatie is als gezegd van groot belang bij het richtinggeven aan de activiteiten van de Kamer. Vervolgens is het uit oogpunt van slagvaardigheid echter wenselijk dat de bestuurders zich, ongehinderd door belangen van de achterban, richten op het belang van de Kamer als zodanig. Ook om deze reden wordt voorgesteld het participatiemodel met rechtstreekse benoeming van bestuursleden te verlaten. Naar aanleiding van het advies is de onderbouwing van deze keuze in de memorie van toelichting in bovenbedoelde zin aangevuld.

Gelet op bovenstaande blijft participatie van ondernemers en werknemers in de bestuursstructuur van de Kamer centraal staan. De programmerende rol van de Centrale Raad en de regionale raden beoogt een zodanige mate van invloed voor werkgevers en werknemers op de inzet van de Kamer dat niet goed denkbaar is dat de minister daarnaast eveneens volledige zeggenschap zou moeten hebben. In deze opzet blijft een zelfstandig bestuursorgaan derhalve de bij deze opzet passende structuur om recht te kunnen doen aan het belang van participatie.

Een deel van de taken van de Kamer heeft kenmerken van «strikt regelgebonden uitvoering», met name de taken met betrekking tot het handelsregister. Nu strikt regelgebonden uitvoering eveneens een motief is dat aan de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan ten grondslag gelegd kan worden ontstaat een zelfstandig bestuursorgaan waarvan de status door twee van de drie mogelijke motieven gerechtvaardigd wordt. Dat dit een zelfstandig bestuursorgaan oplevert met een hybride karakter is niet problematisch nu de mogelijkheid van participerende ondernemers om invloed uit te oefenen op de gang van zaken bij de uitvoering van bijvoorbeeld de handelsregistertaak vanzelfsprekend ophoudt waar het regelgebonden karakter van die uitvoering begint. Participatie kan en mag immers nooit leiden tot een handelwijze van de Kamer die op gespannen voet staat met de geldende regelgeving.

De paragraaf «Bestuurlijke positionering en visie stakeholders» van de memorie van toelichting is in lijn met bovenstaande aangepast.

3. Instelling van de ondernemerspleinen

Op grond van het voorstel stelt de Kamer regionale ondernemerspleinen in.¹³ Tevens stelt de Minister van EL&I een digitaal ondernemersplein in. Daarbij bepaalt het voorstel dat de Minister voor alle rechtshandelingen en handelingen ten behoeve van instelling en instandhouding van het digitaal ondernemersplein aan de Kamer mandaat, volmacht onderscheidenlijk machtiging kan verlenen.¹⁴

¹³ Artikel 4.

¹⁴ Artikel 5.

De toelichting maakt, naar het oordeel van de Afdeling, onvoldoende duidelijk waarom de Minister wordt belast met de instelling van het digitale ondernemersplein en de Kamer van Koophandel met de instelling van de fysieke ondernemerspleinen, te meer nu het voorstel kennelijk beoogt ook het digitale ondernemersplein door de Kamer van Koophandel te doen uitvoeren. In het bijzonder is niet duidelijk waarom, zoals de toelichting aangeeft, de verantwoordelijkheid van de Minister voor de toegang voor ondernemers tot de eOverheid een andere is dan diens verantwoordelijkheid voor de toegang voor ondernemers tot de fysieke ondernemerspleinen en waarom dit aanleiding vormt voor de voorgestelde taaktoedeling.¹⁵

De Afdeling adviseert overtuigend te motiveren waarom de minister wordt belast met de instelling van het digitale ondernemersplein, en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Instelling van de ondernemerspleinen

Naar aanleiding van het advies is in de paragraaf «Beheer ondernemerspleinen» in de memorie van toelichting uiteengezet dat de minister wordt belast met de instelling van het digitale ondernemersplein vanwege de samenhang met de al bestaande taak op grond van artikel 5 Dienstenwet en de bredere verantwoordelijkheid voor elektronische toegang van ondernemers tot de eOverheid, terwijl bij de toegang tot de fysieke ondernemerspleinen juist de regionale inbedding van groot belang is.

4. Taken en activiteiten

In de toelichting is een algemene beschrijving van de taken van de Kamer van Koophandel opgenomen.¹⁶ In het kader daarvan wordt een breed scala aan activiteiten ondernomen. Daarover zal een grondige herbezinning plaatsvinden («back to basics») op basis van een door de Kamer te ontwikkelen toetsingskader.

De herbezinning op de activiteiten van de Kamer van Koophandel wordt hiermee geheel aan de organisatie zelf overgelaten. In de toelichting wordt niet duidelijk aangegeven welke soort activiteiten al dan niet gerekend worden tot het takenpakket van de Kamer.

Daarbij komt dat de Minister volgens artikel 26 tweede lid zijn «standpunt» omtrent het – eenmaal in de vijf jaren op te stellen meerjarenprogramma – ter kennis brengt van de Kamer. Het is de Afdeling niet duidelijk wat de status is van dit «standpunt» van de Minister.

Gelet op de algemene verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan en de wijze van uitvoering van de desbetreffende wettelijke taken ligt het voor de hand dat hij zijn instemming verleent met in elk geval de hoofdlijnen van het beleid. De Afdeling meent daarom dat het voorstel zou moeten bepalen dat het meerjarenprogramma door de Minister wordt goedgekeurd. De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

4. Taken en activiteiten

Conform het advies is in het wetsvoorstel opgenomen dat het meerjarenprogramma aan goedkeuring van de minister is onderworpen.

¹⁵ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.

¹⁶ Paragraaf 2 van de toelichting.

5. Het regionaal meerjarenprogramma

Het voorstel bepaalt dat de regionale raden een regionaal meerjarenprogramma en een regionaal activiteitenplan opstellen.¹⁷ Waar het voorstel bepaalt dat het regionaal activiteitenplan als advies dient voor de Kamer met betrekking tot de taak de regionale economische ontwikkeling te stimuleren, is op grond van het voorstel de status van het regionale meerjarenprogramma niet duidelijk.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

5. Het regionaal meerjarenprogramma

Naar aanleiding van het advies is in het wetsvoorstel opgenomen dat het op regionale activiteiten van de Kamer betrekking hebbende deel van het activiteitenplan wordt opgesteld met inachtneming van het desbetreffende regionale meerjarenprogramma.

6. Wijziging Waterschapswet

Het voorstel wijzigt artikel 14, derde lid, van de Waterschapswet.¹⁸ Deze wijziging heeft tot gevolg dat de Kamer van Koophandel de persoon aanwijst die «degenen die krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebouwde onroerende zaken in gebruik hebben als bedrijfsruimte» vertegenwoordigt in het algemene bestuur van het waterschap. Gelet op de nieuwe interne bestuursstructuur van de Kamer van Koophandel, hierboven beschreven onder punt 2, is niet zonder meer duidelijk waarom deze vertegenwoordiger nog door de Kamer van Koophandel wordt aangewezen. Ondernemers zijn immers niet in het bestuur van de Kamer van Koophandel vertegenwoordigd.

De Afdeling adviseert het voorstel, op dit onderdeel, opnieuw te bezien.

6. Wijziging Waterschapswet

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de betrokkenheid van de ondernemers bij deze benoeming verder versterkt door te bepalen dat de desbetreffende regionale raden – die in meerderheid zijn samengesteld op voordracht van ondernemers – de voordracht voor de benoeming doen. Aangezien het grondgebied van een waterschap meerdere regionale werkgebieden kan omvatten is de bestaande voorziening uit de Waterschapswet om te komen tot een gezamenlijke benoeming in aangepaste vorm gehandhaafd ten behoeve van het komen tot een gezamenlijke voordracht.

7. Omvang van de financiering ten laste van de begroting van EL&I

De toelichting vermeldt niet hoe groot het bedrag is dat als gevolg van de herziening van de wijze van financiering ten laste komt van de begroting van het Ministerie van EL&I. Hoewel de Kamer hier eerder over is geïnformeerd,¹⁹ meent de Afdeling dat deze informatie ook in de toelichting moet worden opgenomen. De toelichting bij een voorstel moet immers zelfstandig leesbaar zijn en inzicht geven in de meest relevante gevolgen en effecten van een voorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen

¹⁷ Artikel 30.

¹⁸ Artikel 63.

¹⁹ Kamerstukken II 2001/12, 32 004, nr. 3, blz. 6.

7. Omvang van de financiering ten laste van de begroting van EL&I

Paragraaf 8 van de memorie van toelichting is conform het advies aangevuld.

8. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten aan te passen. De wenselijkheid van het instellen van een raad van toezicht is heroverwogen in het licht van de door dit kabinet wenselijk geachte bestuurlijke verhoudingen. De op de raad van toezicht betrekking hebbende bepalingen zijn naar aanleiding van deze heroverweging uit het wetsvoorstel geschrapt. Mede gelet op het regeerakkoord dat na voorlegging aan de Afdeling is gesloten is het daarnaast wenselijk de budgettaire situatie opnieuw in ogenschouw te nemen. In verband daarmee wordt het afschaffen van de bestaande permanente bijdrage van ondernemingen voor inschrijving in het Handelsregister gehandhaafd, maar wordt wel de mogelijkheid in het wetsvoorstel gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur een eenmalige inschrijfvergoeding voor nieuw in te schrijven ondernemingen in te voeren (artikel 51, onderdeel P). Naast budgettaire kunnen er ook inhoudelijke argumenten zijn (bijvoorbeeld handhaving van de kwaliteit van het Handelsregister) om in de toekomst te kiezen voor invoering van een inschrijfvergoeding. In artikel 4, derde lid, is zekerheidshalve verduidelijkt dat de door de Kamer te stellen voorwaarden voor deelname aan het ondernemersplein mede kunnen zien op het bijdragen in de kosten ervan. De aanduiding «regionaal werkgebied» is verkort tot «regio». In de artikelen 30 en 31 (de artikelen 37 en 38 van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd) is tot uitdrukking gebracht dat al dan niet uitvoering van een bepaalde facultatieve taak per regio kan verschillen. Als gevolg van het schrappen van de raad van toezicht kon het regime van de artikelen 51 en 52 van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd in belangrijke mate vereenvoudigd worden door te volstaan met een verwijzing naar artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (in het huidige artikel 44). In de memorie van toelichting is tenslotte een aantal verbeteringen aangebracht en is de laatste zin van paragraaf 6 verduidelijkt dat artikel 72, tweede lid, (artikel 81 van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd) niet zozeer ziet op het algemene regime alswel op de individuele rechtspositie.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0232/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 1 een definitie van «Kamer» toevoegen.
- Paragraaf 4 van de toelichting en het voorstel met elkaar in overeenstemming brengen op het punt van de voordracht van leden van de centrale adviesraad en de regionale raden.
- Artikel 7, eerste lid, als volgt formuleren: Onze Minister benoemt de leden van de Kamer op voordracht van de raad van toezicht.