

Vergaderjaar 2017–2018

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 302

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2018

Op 1 januari 2014 is de nieuwe wet op de Kamer van Koophandel (Kamerstuk 33 553) van kracht geworden. Op dat moment zijn de 12 regionale Kamers van Koophandel (allen zbo's), de Vereniging van Kamers van Koophandel Nederland en de stichting Syntens¹ gefuseerd tot één centraal bestuurd organisatie met de status van zelfstandig bestuursorgaan: de Kamer van Koophandel (KvK). De voormalige Minister van Economische Zaken heeft, gezien de ingrijpende consequenties van de nieuwe wet KvK en de complexiteit van de beoogde transitie, aan uw Kamer toegezegd dat al na drie jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet deze zal worden geëvalueerd².

Deze evaluatie is in 2017 uitgevoerd door onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) en is begeleid door een begeleidingscommissie onder leiding van prof. dr. P.L. Iske, hoogleraar Open Innovation & Business Venturing aan de School of Business and Economics van de Universiteit Maastricht. De eindrapportage treft u ter informatie als bijlage bij deze brief aan³.

Onderzoeksopzet

Kernvraag van de evaluatie was in hoeverre met de nieuwe Wet KvK de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd voor een transitie naar een moderne organisatie voor de ondersteuning van ondernemerschap in Nederland en waarmee de KvK doeltreffend en doelmatig uitvoering kan geven aan haar, voor een deel nieuw toegekende, wettelijke taken. Omdat de nieuwe organisatie nog maar kort bestaat (2014), was de focus van de evaluatie primair gericht op het vormen van een oordeel over de ingezette ontwikkeling en of deze de gewenste veranderingen brengt in vergelijking

¹ De organisatie voor innovatiestimulering in het MKB.

² Kamerstuk 33 553, nr. 3, p. 15.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

met de voorgaande situatie en op welke onderdelen eventueel bijsturing nodig is.

Aan de hand van een beleidsreconstructie heeft AEF een beeld geschetst hoe de huidige wet tot stand is gekomen, wat daar aan is vooraf gegaan, welke overwegingen ten grondslag lagen aan de gewenste veranderingen, welke instrumenten de wet hanteert, en welke doelen de wet nastreeft. Vervolgens hebben de onderzoekers op basis van interviews onder ondernemers, samenwerkingspartners, belanghebbenden en stakeholders, schriftelijk bronmateriaal van de KvK en van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), openbare media en websites van private organisaties deze evaluatie opgesteld.

Achtergrond van de wetswijziging

Het beleidsdoel van de wetswijziging in 2014 was met name de Kamer van Koophandel en daarmee de huidige informatie-, voorlichtings- en ondersteuningsinfrastructuur voor ondernemers in Nederland grondig te moderniseren en te stroomlijnen.⁴ Dit moest vorm krijgen door vergaande digitalisering van de dienstverlening, een heroriëntatie op het takenpakket («back to basics»), een heldere taakverdeling tussen de KvK en de markt, een vereenvoudiging en verzakelijking van de governance en een herziening van de financieringsstructuur. Het doel van de digitalisering was tweeledig: enerzijds om (versneld) vorm te geven aan wat van een moderne overheid verwacht mag worden en anderzijds om de efficiëntie te verhogen en de beoogde taakstelling van gecumuleerd zo'n 35 tot 40% te kunnen realiseren.

De KvK kreeg met de wetswijziging aanvullend op haar bestaande takenpakket⁵ de taken «innovatiestimulering» en «de ontwikkeling en het beheer van het digitale en de fysieke ondernemerspleinen» toebedeeld. Tegelijk was de opdracht aan de KvK om de vraag van ondernemers leidend te maken (vraagsturing) en te komen tot een meer gestroomlijnd dienstenportfolio. Ongewenste mededinging met de markt moet daarbij worden uitgesloten.⁶ Aanvullend op de mededingings- en staatssteunregels introduceert de toelichting op de wet voor de niet-wettelijke, facultatieve taken daarom een concurrentietoets. Tevens kent de wet op de KvK twee specifieke artikelen die een klachtenprocedure en het tijdig staken van concurrerende activiteiten regelt.

De governance is sterk vereenvoudigd door de instelling van één ZBO met een landelijk sturende Raad van Bestuur en de afschaffing van de regionale besturen. Tot slot heeft al in 2013, vooruitlopend op de komende wetswijziging, de financiering uit verplichte heffingen plaatsgemaakt voor financiering uit de begroting van het Ministerie van EZK. Aanvullende inkomstenbronnen van de nieuwe KvK zijn cofinanciering en inkomsten uit producten en diensten.

Conclusies en aanbevelingen

Transitie

AEF concludeert dat de transitie naar een nieuwe Kamer van Koophandel, waarbij de genoemde beleidsdoelen ten uitvoer gebracht moesten worden, succesvol is verlopen. Er is gekozen voor een radicale veran-

⁴ Kamerstuk 33 553, nr. 3.

⁵ Bestaande taken: op basis van de wet op de KvK: Voorlichting en regiostimulering; daarnaast op basis van de Handelsregisterwet: de Handelsregistertaak.

⁶ Kamerstuk 33 553, nr. 6.

dering in korte tijd en de visie op de nieuwe organisatie is volgens AEF consequent vertaald in een moderne uitvoering van de wettelijke taken. De rol van de bestuurder op de governance en inhoudelijke lijn heeft duidelijk bijgedragen aan het succes van de transitie en het opzetten van de nieuwe organisatie.

AEF concludeert dat de transitie heeft geleid tot een vereenvoudigde en verzakelijkte governance. Een governance die past bij de nieuwe positionering van de KvK. De sturing is aanzienlijk geprofessionaliseerd en de stuurinformatie verregaand verbeterd. De schaa sprong als gevolg van de fusie van veertien organisaties maakte dat ook noodzakelijk.

Het digitale ondernemersplein is strikt genomen geen (zelfstandige) wettelijke taak van de KvK, maar vormgegeven via een volmacht van de Minister van EZ aan KvK. AEF constateert dat dit in de praktijk onduidelijkheid geeft in de aansturing door het beleidsdepartement. Daarom adviseert zij om een fundamentele keuze te maken tussen een aparte opdracht (met meer directe zeggenschap voor EZ), of een reguliere wettelijke taak van de zbo (waarbij de KvK de invulling van het digitale ondernemersplein bepaalt op basis van vraagsturing). Ik herken de spanning die AEF hier schetst. Tegelijk constateer ik, evenals AEF, dat er een sterke samenhang bestaat tussen het digitale ondernemersplein en de reguliere voorlichtingstaak. Deze samenhang was bij het wetsontwerp juist de reden om de ontwikkeling en het beheer van het digitaal ondernemersplein bij de KvK onder te brengen. Tegelijk is er een beleidsverantwoordelijkheid voor de samenhang van het digitaal Ondernemersplein met de bredere ontwikkelingen bij de digitale overheid. Nu deze beleidsverantwoordelijkheid voor het digitaal ondernemersplein en de bijbehorende middelen met de laatste interdepartementale verschuivingen naar het Ministerie van BZK (verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling van de E-overheid) is gegaan, is het des te meer van belang dat de beleidsverantwoordelijke departementen in goed onderling overleg invulling geven aan de sturing richting de Kamer van Koophandel. Ik zal hier met mijn collega van BZK goed op toezien om onduidelijkheden in de aansturing te voorkomen.

De met de nieuwe wet geïntroduceerde Centrale Raad en de vijf Regionale Raden hebben volgens AEF een duidelijke meerwaarde. De rol van de Centrale Raad is uitgekristalliseerd naar hetgeen de wetgever beoogde. De Regionale Raden fungeren als waardevol adviesnetwerk, maar hebben tot nog toe onvoldoende de regionale kleuring in de dienstverlening kunnen aanbrengen. Conform het advies van AEF zal ik samen met KvK de rol van de Regionale Raden nader bezien om de kwaliteit van hun input en effectiviteit te verhogen. De suggestie om het wetsartikel aangaande het aftreden van de leden van de raden aan te passen om zo de continuïteit van de Raden te waarborgen, wil ik bij gelegenheid welwillend bekijken.

Met alle veranderingen van de afgelopen jaren is voor ondernemers, stakeholders en andere partijen volgens AEF nog niet altijd duidelijk «waar de KvK nu van is». Met de bezuinigingen, en de focus op vraagsturing door ondernemers, is de samenwerking, vooral van regionale organisaties met KvK, zoals deze voorheen met de regionale Kamers van Koophandel bestond, veranderd. AEF geeft aan dat beeldvorming en begrip hier te verbeteren valt door transparanter te communiceren over het afwegingskader van KvK om al dan niet samenwerking aan te gaan. Dit onderschrijf ik. Organisaties die willen samenwerken hebben volgens AEF overigens begrip voor de onafhankelijke positie die de KvK bij samenwerking moet innemen.

KvK moet met de nieuwe wet voldoen aan strenge kaders om ongewenste mededinging te voorkomen. AEF meldt dat de KvK aangeeft terughoudend te zijn in het ontwikkelen van producten en diensten die de markt ook zou kunnen leveren en zij de concurrentietoets breder toepast dan wettelijk wordt voorgeschreven. KvK heeft in de afgelopen jaren geen mededingingsklachten ontvangen. Uit het onderzoek blijkt dat er wel organisaties zijn die vinden dat de producten en diensten van de KvK overlappen met het aanbod van marktpartijen. Meer bekendheid van de klachtenprocedure verlaagt mogelijk de drempel voor partijen om een klacht in te dienen. De overlap wordt volgens AEF overigens met name ervaren op de wettelijke taken, waarvan in de memorie van toelichting is opgenomen dat ze expliciet tot de taakuitvoering van de KvK behoren. Partijen erkennen volgens AEF tegelijk ook de meerwaarde van de KvK als onafhankelijke partij. Ook hier kan volgens hen communicatie bijdragen aan een duidelijker beeld. Ik zal er op toezien dat de KvK haar klachtenprocedure duidelijk communiceert.

De belangrijkste tegenvallers voor de nieuwe KvK in de transitie waren volgens AEF de aanbestedingsproblematiek, doordat o.a. de omvang van de inkoopcontracten door de samenvoeging van veertien organisaties een schaa sprong onderging. En daarnaast de ICT-legacy van de oude Kamers, waar de komende tijd nog substantiële middelen voor nodig zullen zijn.

De nieuwe financieringsstructuur, o.a. door verplichte heffingen te vervangen door begrotingsfinanciering, is doorgevoerd. Ook heeft KvK volgens AEF door scherpe keuzes te maken invulling gegeven aan de beoogde taakstelling van 35–40%. Daarnaast constateert AEF twee financiële risico's richting de toekomst waar KvK beperkt invloed op heeft: de ontwikkelingen rondom de doorbelasting van de kosten aangaande de generieke digitale infrastructuur (GDI) en de vermindering van eigen inkomsten door ontwikkelingen rondom open data. Dit raakt vooral de handelsregistertaak, maar door de integrale financiering kunnen deze ontwikkelingen ook de andere wettelijke taken gaan raken.

Taakuitvoering

In zijn algemeenheid kan volgens AEF geconstateerd worden dat de Kamer van Koophandel haar taken goed uitvoert. Het productenportfolio is kritisch tegen het licht gehouden en tot de kern teruggebracht. Vraagsturing is op alle terreinen ver gaand doorgevoerd. Dit heeft geleid tot een meer wendbare flexibele organisatie die snel kan inspelen op veranderende behoeften van ondernemers. De uitvoering van de wettelijke taken is ver gaand geïntegreerd in zogeheten «klantreizen» en de rigide productstructuur is verlaten. De causale relatie tussen de diverse dienstverlening en het effect daarvan op ondernemers is niet één op één vast te stellen door de vele factoren die hier mede invloed op hebben. De nadruk ligt daarom op de kritieke prestatie indicatoren, waar wel op gestuurd kan worden en waar vooruitgang is geboekt; het bereik is gestegen; aanzienlijk meer ondernemers maken gebruik van de dienstverlening, en de waardering voor de dienstverlening is positief. De voorlichtingstaak is gemoderniseerd met online en mobiele diensten. KvK voert volgens AEF deze taak uit zoals de wet veronderstelt. Ondernemers zijn hier tevreden over.

De cumulatie van taakstellingen tot een reductie van het beschikbare budget met zo'n 35 à 40 procent heeft gevolgen gehad voor de manier waarop de taken worden uitgevoerd. AEF analyseert dat de transitie naar digitale dienstverlening vooral de regionale dienstverlening heeft veranderd. De uitvoering van regio-specifieke voorlichtingsactiviteiten en regio-specifieke innovatiestimulering met als doel stimuleren van de

regionale economie en het oplossen van knelpunten in de regio is onder druk komen te staan. In de behoeften van ondernemers wordt volgens AEF maar beperkt een regionale differentiatie aangetroffen. Ook de rol van de regionale adviesraden, ingesteld om de vraagsturing van een regionale kleuring te voorzien, komt op dit punt onvoldoende uit de verf. Met het consequent hanteren van vraagsturing op basis van gesignaleerde behoeften bestaat het portfolio daarmee vooral uit landelijk uniforme producten en dienstverlening.

De 12 oude regionale KvK's onderhielden voorheen met mensen en middelen een sterke regionale netwerkfunctie in de regio, waarbij zij actief waren in het bevorderen van de regionale belangen van het regionale bedrijfsleven. In de nieuwe constellatie, onder de huidige wet en met de beperkte middelen, keert deze werkwijze niet meer terug. In 2015 is aan uw Kamer gemeld dat de forse ombuiging een verdere aanscherping van de bedrijfsstrategie noodzakelijk maakte en is gekozen om de digitalisering van de dienstverlening te versnellen en intensiever door te voeren⁷.

AEF adviseert om een expliciete keuze te maken ten aanzien van de uitvoering van de regiotask. KvK is echter nog steeds actief in de regio: zo organiseert de KvK rondom thema's op jaarbasis nog zo'n 300 evenementen in de regio. Daarnaast werkt de KvK met het oog op haar wettelijke taak regiostimulering aan nieuwe regio-specifieke producten. Hierbij valt te denken aan informatie voor regionale beleidsmakers op basis van o.a. handelsregisterinformatie en informatie uit het klantcontact van KvK, waarmee in kaart wordt gebracht wat een gemeente of regio op het gebied van ondernemerschap onderscheidt van anderen.⁸

Ik onderstreep het belang van samenwerking met de regionale partners, ook met het oog op een goede afstemming met het regionaal economisch beleid. Ondernemers hebben baat bij een goede ontsluiting van informatie en advies, vanuit zowel landelijk als regionaal perspectief. Ik zal de KvK vragen om te bezien hoe zij, verweven binnen de gekozen digitaliseringsstrategie, de regiofunctie van de KvK zo effectief mogelijk kan uitvoeren en daarover ook overleg te hebben met de regionale partners.

De innovatiestimuleringstaak is met de fusie met Syntens zonder middelen aan het takenpakket van de nieuwe Kamer van Koophandel toegevoegd. Ook hier is de dienstverlening vergaand digitaal ingericht om zo meer ondernemers op efficiënte wijze te bereiken. Hoewel de één op één fysieke dienstverlening van Syntens op het gebied van innovatiestimulering door ondernemers en lokale overheden wordt gemist, heeft de KvK volgens AEF een doeltreffend systeem opgezet waarin ondernemers op een meer generiek niveau worden geïnformeerd en geadviseerd over innovatie. Dit systeem is toegankelijk, heeft een groter bereik en voorziet in een goede doorstroom van meer complexe vraagstukken naar organisaties als RvO.

Ten tijde van de wetsbehandeling was er veel aandacht voor een blijvende fysieke aanwezigheid van de Kamer van Koophandel in de regio. De vijf geplande ondernemerspleinen, bedoeld als ontmoetingsplaatsen voor ondernemers en gerelateerde organisaties, zijn inmiddels tot stand gekomen. Het is nog te vroeg om te bepalen hoe doeltreffend de nieuwe fysieke ondernemerspleinen functioneren. Ik erken de wens om fysiek aanwezig te zijn, maar dat moet wel tot uiting komen in fysieke bezoekersaantallen (bereik) en waardering, om de besteding van publieke middelen te rechtvaardigen, zoals ook AEF aangeeft. Ik zal daartoe de verdere

⁷ Kamerstuk 32 637, nr. 199.

⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 199.

ontwikkeling van de Ondernemerspleinen tezamen met de KvK monitoren.

Het digitaal ondernemersplein, met het oogmerk om op één plek geïntegreerde informatie van de overheid voor ondernemers aan te bieden, is de afgelopen jaren door KvK succesvol gerealiseerd. AEF vindt dat het doel om één plek (portaal) op het internet te creëren waar de dienstverlening van de gehele overheid integraal voor de ondernemer wordt ontsloten, te ambitieus was. Het doel was echter veeleer om de informatie van verschillende overheidsorganisaties geïntegreerd aan te bieden, zodat ondernemers kunnen beschikken over één antwoord van de overheid. Dit is gelukt. Voor de toekomst is de uitdaging om de informatie nog meer toegespitst te krijgen op de behoefte van de ondernemer, het bereik te vergroten en de informatie beschikbaar te maken waar de ondernemer (digitaal) is. Daarnaast wordt gewerkt aan de online omgeving MijnOverheid voor Ondernemers om transacties en gegevensuitwisseling met de overheid makkelijker te maken.

De KvK voert een aantal facultatieve taken uit, die veelal hun basis vinden in andere wet en regelgeving. De taak van het uitgeven van een LEI⁹ gebeurt op verzoek van De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De wettelijke basis hiervoor ligt in artikel 31 van de wet op de KvK. Voor deze taak is, zoals is voorgeschreven, toestemming van de Minister van EZ gevraagd en gekregen onder de voorwaarde dat het gehanteerde tarief niet meer mag bedragen dan de kostprijs. Om te voorkomen dat de KvK oneigenlijk concurreert met buitenlandse uitgevers van een LEI is van belang te markeren dat de KvK internationaal gezien niet de enige aanbieder is.

Tot slot

Met de uitkomsten van de evaluatie door AEF stel ik vast dat de nieuwe wet KvK de beoogde randvoorwaarden heeft gecreëerd om fundamentele veranderingen door te voeren en een gemoderniseerde Kamer van Koophandel mogelijk te maken. De afgelopen jaren heeft de KvK grote veranderingen doorgemaakt. Veranderingen die hebben geleid tot een nieuw profiel, een aangepaste positionering en in een kort tijdsbestek zijn op vele onderdelen aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd. De transitie is gelukt, het bereik en de waardering is onder ondernemers substantieel gestegen.

Tegelijk is het werk niet af en zijn er nog enkele belangrijke uitdagingen, zoals het geven van meer bekendheid aan het werk van de vernieuwde KvK: voor stakeholders en afnemers is dit nog niet altijd even helder. Verder het goed inbedden van de regionale component in de vernieuwde dienstverlening en het doorontwikkelen en vergroten van de effectiviteit van de innovatiestimulering (voormalige rol van Syntens). Ik verwacht dat de KvK juist aan deze onderwerpen de komende jaren extra aandacht zal besteden en ik zal Uw Kamer in de loop van 2020 informeren over de voortgang.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

⁹ Legal Entity Identifier.