

Vergaderjaar 2007–2008

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2008

1. Samenvatting

Ingevolge artikel 42 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: kaderwet) moet de minister van Economische Zaken binnen 1 jaar na inwerkingtreding van de kaderwet aan de beide Kamers der Staten-Generaal meedelen welke onder zijn departement ressorterende zbo's onder de werking van de kaderwet zullen worden gebracht en op welke termijn de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling zal worden gedaan.

Voorgesteld wordt de volgende (clusters van) zbo's onder de kaderwet te brengen: het CBS (DG statistiek en CCS), de NMa, de OPTA, de kamers van koophandel, de waarborginstellingen en Verispect. Met uitzondering van het CBS wordt voor deze (clusters van) zbo's voorgesteld op een enkel af te wijken van de kaderwet.

Verder wordt voorgesteld met aanpassing van de instellingswetten te wachten tot het eerstvolgende evaluatiemoment van de instellingswetten (2009/2010), dan wel deze aanpassing samen te laten lopen met een andere geplande wijziging van de betreffende instellingswet (2010/11).

2. Toelichting

2.1. In de toetsing betrokken EZ-zbo's

Naar aanleiding van een brief van de Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en Certificatie (ICN) heeft het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (BTZ of commissie Gerritse) kenbaar gemaakt akkoord te gaan met het niet onder de kaderwet brengen van private deeltijd keuringsinstanties, mits aantoonbaar sprake is van voldoende concurrentie en de zbo-taak een duidelijke neventaak vormt.

In verband hiermee zijn de keuringsinstanties van artikel 10.3 van de Telecommunicatiewet en de in het kader van de artikelen 11 en 12 van de Metrologiewet aangewezen instanties en erkende keurders niet in de

toetsing betrokken. Wel zijn meegenomen de waarborginstellingen omdat de zbo-taak daarvan meer is dan een duidelijke neventaak. Evenmin zijn meegenomen de examencommissies voor amateurradiozendexamens en maritieme radiocommunicatie. Beide commissies worden nu in het zbo-register genoemd, maar gebleken is dat hun zbo-status twijfelachtig is. Het is namelijk de vraag in hoeverre de beslissingen van de commissies (vaststellen van de examenresultaten) rechtsgevolg hebben. De rechtspositie van betrokkenen wijzigt pas door het besluit dat de minister neemt omtrent de vergunningverlening. Op dit moment is een traject gaande tot wijziging van de regelgeving met betrekking tot deze examencommissies. Deze zal zo worden gewijzigd dat buiten twijfel staat dat er geen sprake is van zbo's.

Verder is de examencommissie voor de Orde van octrooigemachtigden niet meegenomen, omdat deze functioneert in het kader van een openbaar lichaam voor beroep en de kaderwet blijktens de memorie van toelichting niet van toepassing is op openbare lichamen.

Ten slotte is TenneT b.v., netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet, evenmin in de toetsing betrokken. De zbo-taak van TenneT (verstrekking subsidies voor de opwekking van milieubewuste elektriciteit) wordt namelijk per 1 januari 2010 beëindigd.

Wel zijn getoetst de volgende EZ-zbo's:

- Directeur-generaal van de statistiek (DG statistiek);
- Centrale commissie voor de statistiek (CCS);
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa);
- Onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit (OPTA);
- Kamers van koophandel en fabrieken (kvk's);
- Waarborg Holland BV en Edelmetaal Waarborg Nederland BV (waarborginstellingen);
- Verispect BV (Verispect).

2.2 Publieke taak en instellingsmotieven

Bij brief van 13 maart 2006 (Kamerstukken TK, 2005/06, 25 268, nr. 37) heeft het kabinet aangegeven dat de vakministers in hun mededelingen aan de Staten-Generaal ook antwoord geven op de vraag waarom de publieke taak onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid wordt vormgegeven en of wordt voldaan aan ten minste één van de instellingsmotieven, zoals deze (restrictief) worden geïnterpreteerd in het kabinetsstandpunt op het IBO-VOR rapport.

De in de toetsing betrokken EZ-zbo's voldoen aan ten minste één van de drie instellingsmotieven genoemd in artikel 3, eerste lid, van de kaderwet, zoals restrictief geïnterpreteerd volgens het kabinetsstandpunt. BTZ heeft dit grotendeels overgenomen. Waar BTZ de instellingsmotieven heeft overgenomen, wordt hierna volstaan met een korte aanduiding van het relevante motief. Alleen waar BTZ in overweging geeft de zbo-status (kamers van koophandel) of het instellingsmotief (waarborginstellingen) nader te bezien is een uitvoeriger passage opgenomen.

CBS

Het belangrijkste argument voor verzelfstandiging van het CBS (zbo's: DG statistiek en CCS) is dat de belangen van statistiek en wetenschap op geen enkele wijze worden doorkruist door politieke belangen. Het instellingsmotief is derhalve de behoefte aan een ten opzichte van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

NMa

In het kader van het streven naar een daadkrachtige handhaving van het mededingingsbeleid is de NMa verzelfstandigd tot zbo. Doel daarbij was het depolitiseren van het toezicht op de naleving van de Mededingingswet. Instellingsmotief is derhalve de behoefte aan een ten opzichte van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

OPTA

Ook de keuze om de OPTA vorm te geven als zbo is ingegeven door de wens van een ten opzichte van de politiek onafhankelijke toezichthouder. Het instellingsmotief is ook hier de behoefte aan een ten opzichte van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

Verispect

Voor de aanwijzing van Verispect BV als toezichthouder op de naleving van de Metrologiewet en de Waarborgwet is gekozen vanwege de voor het toezicht vereiste specifieke technische deskundigheid die onafhankelijk moet kunnen worden uitgeoefend. De aanwijzing van Verispect sluit aan bij de zienswijze van het kabinet ten aanzien van deeltijd-zbo's dat doelmatigheidsoverwegingen kunnen leiden tot het legitieme besluit bepaalde publieke taken bij bestaande private organisaties neer te leggen. Vanwege het ontbreken bij de minister van de voor het toezicht vereiste technische deskundigheid, is de bemoeienis van de minister in individuele gevallen ongewenst. Instellingsmotief voor deze toezichthouder is derhalve ook de behoefte aan een ten opzichte van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

Kamers van koophandel

De vormgeving van de kamers van koophandel als zbo's komt met name voort uit de wens het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) te betrekken bij de uitvoering van de taken, te weten de handelsregistertaak, voorlichting en regiostimulering. Zowel werkgevers als werknemers zijn dan ook vertegenwoordigd in de besturen van de kamers. Instellingsmotief is derhalve dat de participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangegeven is.

BTZ kan zich echter voorstellen dat met betrekking tot de kamers van koophandel niet langer voor de zbo-constructie wordt gekozen maar voor een vormgeving als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo). Niet duidelijk is waarom BTZ met deze suggestie komt. Ik zie geen aanleiding over te gaan tot de vormgeving van de kamers als bedrijfslichamen onder de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). Ik neem de suggestie van BTZ dan ook niet over.

Voor zover BTZ zijn suggestie zou baseren op de waarneming dat de kamers bepaalde overeenkomsten vertonen met bedrijfslichamen in de zin van de Wbo, deel ik die waarneming. Zo lijken de wijze waarop bestuurders worden benoemd en het onderscheid tussen autonome taken en medebewindstaken op de huidige situatie bij de kamers.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Zo laat een kamer zich niet aanmerken als productschap of bedrijfschap in de zin van de Wbo. Ook is het toezicht op bedrijfslichamen anders geregeld dan het toezicht op de kamers (de SER heeft geen rol als toezichthouder jegens de kamers). Verder zijn met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet op de kamers van koophandel per 1 januari 2008 de verschillen alleen maar

groter geworden. Het onderscheid tussen autonome taken en medebewindstaken is verdwenen (alle taken van de kamers zijn nu verplichte taken), de verordenende bevoegdheid van de kamers, die bij de kamers alleen betrekking heeft op de tarieven, is ingeperkt (de minister heeft daarmee meer grip op de vaststelling van de heffingen en retributies, de kamers kunnen alleen nog de regionale retributies zelf vaststellen), de minister heeft meer grip op benoeming, schorsing en ontslag van de bestuurders en ook overigens is het toezicht van de minister op de kamers aangescherpt en vormgegeven overeenkomstig de kaderwet. De in het verleden gemaakte keuze voor de zbo-constructie zonder aansluiting bij de Wbo (Kamerstukken TK 1996/97, 25 029, nr. 3, p. 3) is dan ook gecontinueerd.

Waarborginstellingen

Met het oog op de bevordering van de eerlijke handel en de bescherming van de consument tegen malafide praktijken is ervoor gekozen om het waarborgen van edelmetalen voorwerpen (= keuring en stempeling van edelmetalen werken) niet aan de sector over te laten maar als publiekrechtelijke taak vorm te geven. De waarborginstellingen zijn aangewezen om deze publiekrechtelijke taak uit te voeren. Er is geen reden om het voor ondernemers verplichte, publiekrechtelijke waarborgsysteem af te schaffen en te kiezen voor een door de sector zelf ingericht waarborgsysteem. Dit mede gelet op de reeds kritische benadering van de TK van een voorgestelde verhoging van de gewichtsgrenzen van de aan waarborging onderworpen edelmetalen die ertoe zou leiden dat – binnen het huidige wettelijke systeem – minder edelmetalen aan de verplichte keuring onderworpen zouden zijn (Kamerstukken TK 2003/04, 29 515, nr. 29). In dat Algemeen Overleg is in een reactie daarop door de Staatssecretaris van Economische Zaken richting de TK benadrukt dat aan het systeem van de Waarborgwet zelf niet zal worden getornd, mede gelet op het feit dat de branche zich sterk heeft uitgesproken tegen zelfregulering en voor een officieel keurmerk.

De aanwijzing van de waarborginstellingen sluit aan bij de zienswijze van het kabinet ten aanzien van deeltijd zbo's dat doelmatigheidsoverwegingen kunnen leiden tot het legitieme besluit bepaalde publieke taken bij bestaande private organisaties neer te leggen. Dat de waarborginstellingen zich inmiddels vrijwel uitsluitend bezighouden met de uitvoering van hun publieke taak doet daaraan niet af. Inherent aan de doelmatigheidskeuze voor aanwijzing van privaatrechtelijke organisaties als waarborginstellingen is dat de minister afziet van bemoeienis met besluiten van de waarborginstellingen in individuele gevallen. Anders dan BTZ van mening is, moet de behoefte aan een ten opzichte van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid voor de waarborginstellingen daarom wel degelijk als een valide instellingsmotief worden aangemerkt.

2.3 De mate waarin de in de toetsing betrokken zbo's onder de werking van de kaderwet zullen worden gebracht

De getoetste EZ-zbo's voldoen nagenoeg geheel aan de kaderwet of gaan daaraan voldoen. Hieronder wordt daarom volstaan met kort te duiden en toe te lichten op welke punten wordt voorgesteld blijvend van de kaderwet af te wijken.

DG statistiek en CCS

Worden er afwijkingen van de kaderwet voorgesteld?: op geen enkel punt wordt voorgesteld om af te wijken.

NMa

Worden er afwijkingen van de kaderwet voorgesteld?: ja, afwijkingen betreffende:

- a) de verplichting tot opnemen van een vernietigingsrecht. Voorgesteld wordt dit vernietigingsrecht voor de NMa niet over te nemen in verband met de onwenselijkheid dat de politiek zich ten opzichte van deze toezichthouder kan mengen in individuele gevalsbehandeling;
- b) de verplichting tot het voeren van een baten-lastenadministratie. Voorgesteld wordt deze verplichting niet over te nemen in verband met het feit dat de NMa een klein zbo is van 3 fte bestuurders (het personeel is in dienst van EZ en niet van de NMa zelf).

Toelichting: Beide afwijkingen hebben de instemming van BTZ.

OPTA

Worden er afwijkingen van de kaderwet voorgesteld?: ja, afwijkingen betreffende:

- a) de verplichting tot het opnemen van een vernietigingsrecht. Voorgesteld wordt dit vernietigingsrecht voor de OPTA niet over te nemen in verband met de onwenselijkheid dat de politiek zich ten opzichte van deze toezichthouder kan mengen in individuele gevalsbehandeling;
- b) de verplichting tot het houden van een evaluatie elke vijf jaar. Voorgesteld wordt niet elke vijf jaar maar in plaats daarvan elke vier jaar te evalueren om de evaluatietermijn te laten sporen met de benoemingsstermijn van het college.

Toelichting: Beide afwijkingen hebben de instemming van BTZ. Opgemerkt zij nog dat de OPTA niet alleen taakspecifieke maar ook rechtspositionele besluiten kan nemen. Om de onafhankelijkheid van de taakuitvoering door de OPTA te waarborgen is het van belang dat voor alle besluiten van de OPTA een uitzondering wordt gemaakt op de vernietigingsbevoegdheid.

Kamers van koophandel

Worden er afwijkingen van de kaderwet voorgesteld?: ja, afwijkingen betreffende:

- a) de verplichting tot het opnemen van de bevoegdheid van de minister om de zbo-bestuurders te benoemen. Voorgesteld wordt de bestuurders van de verschillende kamers niet door de minister te laten benoemen maar door benoemende organisaties die door de SER zijn aangewezen;
- b) de verplichting tot het opnemen van de bevoegdheid van de minister om de tarieven goed te keuren. Voorgesteld wordt alleen een uitzondering t.a.v. de regionale retributies, niet ten aanzien van de nationale en regionale heffingen en de nationale retributies. Voorgesteld wordt dat de kamers de regionale retributies zelf vaststellen en dat deze vaststelling geen goedkeuring van de minister behoeft.

Toelichting: Deze twee afwijkingen hebben niet de instemming van BTZ.

Ad a) BTZ adviseert om ten aanzien van de benoeming van bestuurders artikel 12 van de kaderwet van toepassing te verklaren (de minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een zbo), met dien verstande dat de bevoegdheid in overleg met de door de SER aangewezen benoemende organisaties wordt uitgeoefend. Ik neem dit advies niet over. Uitgangspunt is dat ik de bestuursbenoemingen zoveel mogelijk aan het bedrijfsleven zelf wil laten om te waarborgen dat een kamer zoveel mogelijk betrokken is op de regionale economie. Ik wil niet het risico lopen die betrokkenheid te verkleinen door bestuurders zelf te benoemen op voordracht van de door de SER aangewezen «benoemende» organisaties, terwijl ik door de veelheid aan benoemingen (per 1 januari 2008 zijn er 12 kamers van koophandel met elk (maximaal) 24 bestuursleden) praktisch gezien eigenlijk alleen invulling zal kunnen geven aan dit benoemingsrecht door het overnemen van de gedane voordrachten. Op andere wijze dan via het benoemingsrecht wil ik ervoor zorgen dat ik de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de besturen van de kamers kan dragen. In de op 1 januari 2008 in werking getreden wet tot wijziging van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 is mij daarom de bevoegdheid toegekend tot het stellen van eisen met betrekking tot de benoembaarheid van bestuurders en de bevoegdheid om leden van een kamerbestuur (waaronder de voorzitter) te kunnen schorsen of ontslaan indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Ad b) BTZ adviseert om ten aanzien van de tarieven (heffingen en retributies) artikel 17 van de kaderwet (de minister heeft de beslissende stem met betrekking tot de vaststelling van de tarieven) onverkort over te nemen. Ik wijs erop dat ik tot 1 januari 2008 alleen een goedkeuringsrecht had met betrekking tot de heffingen en geen toezichtbevoegdheid met betrekking tot de retributies. Eerdergenoemde wet brengt hier – juist vanwege de kaderwet – verandering in door mij ten aanzien van alle heffingen én de nationale retributies een beslissende stem in de vorm van een vaststellings- of goedkeuringsbevoegdheid te geven. Alleen ten aanzien van de regionale retributies voorziet de wet niet in een dergelijke bevoegdheid.

De regionale retributies betreffen kostenvergoedingen voor regionale activiteiten van de kamers. Het gaat met andere woorden om vergoedingen van derden voor activiteiten die per kamer, per activiteit en per jaar sterk verschillen. De goedkeuring van dergelijke retributies kan alleen op individuele projectbasis geschieden en leidt tot een grote administratieve belasting van het ministerie met als risico dat de uitvoering van de regionale activiteiten van de kamers in zijn voortgang wordt belemmerd. Ik wil daarom op andere wijze dan via een vaststellings- of goedkeuringsrecht waarborgen dat ik de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid voor de regionale retributies kan dragen. In dat kader heb ik met de kamers een bepaalde leidraad afgesproken die elke kamer hanteert voor de regionale projecten die hij wil gaan opstarten en uitvoeren. Zo houd ik zicht op de (financiële) betrokkenheid van de bij het project betrokken partijen. Daarnaast voorziet de wet in een bevoegdheid om nadere regels te stellen met betrekking tot de hoogte van de regionale retributies die door de kamers in rekening kunnen worden gebracht voor activiteiten ter uitvoering van hun regionale taak. Daarnaast kan ik zonodig sturen op de regionale retributies via mijn goedkeuringsrecht met betrekking tot de begrotingen en jaarrekeningen van de verschillende kamers.

Waarborginstellingen

Worden er afwijkingen van de kaderwet voorgesteld?: ja, afwijking betreffende de verplichting tot het opnemen van een vernietigingsrecht. Voorgesteld wordt dit vernietigingsrecht voor de waarborginstellingen niet over te nemen in verband met onwenselijkheid dat minister zich kan mengen in individuele keuring van edelmetaal.

Toelichting: Deze afwijking heeft niet de instemming van BTZ. BTZ adviseert dat alleen van het overnemen van de vernietigingsbevoegdheid kan worden afgezien wanneer a) internationale verdragen of -context daartoe aanleiding geven, b) er sprake is van markttoezichthoudende taken, en c) het beschikken over de vernietigingsbevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semi-rechterlijke taken, medisch-ethische taken en taken in de kunst- en cultuursector. Volgens BTZ is geen van deze gevallen bij de waarborginstellingen van toepassing, zodat geadviseerd wordt ten aanzien van de waarborginstellingen wel te voorzien in een vernietigingsbevoegdheid van de minister.

Ik deel deze mening niet. Het (nemen van besluiten in het kader van het) waarborgen van edelmetalen werken vereist een zeer specifieke technische deskundigheid. De aard van de taak brengt met andere woorden met zich dat de minister niet in staat is te oordelen over de vraag of een stempel al dan niet terecht is aangebracht of geweigerd. Omdat elke (mogelijke) inmenging van de minister of de politiek in individuele waarborggevallen op gespannen voet staat met de aard van de taken moet het toekennen van een vernietigingsrecht als ongewenst worden beschouwd. Met het toekennen van de vernietigingsbevoegdheid zou bovendien de indruk worden gewekt dat de minister over de deskundigheid beschikt om van die bevoegdheid gebruik te kunnen maken en zouden verzoeken om vernietiging kunnen worden uitgelokt. Dat is niet wenselijk. Dat de vernietigingsbevoegdheid zich alleen uitstrekt tot besluiten en niet tot andere handelingen (zodat het effect zich niet uitstrekt tot alles wat de waarborginstellingen doen) maakt daarbij geen verschil. Het toekennen van de vernietigingsbevoegdheid zou ten slotte het gekozen regime van strafrechtelijke handhaving van de Waarborgwet doorkruisen. Ik ben daarom van mening dat de vernietigingsbevoegdheid van artikel 22 van de kaderwet niet moet worden overgenomen ten aanzien van de waarborginstellingen.

Verispect

Worden er afwijkingen van de kaderwet voorgesteld?: ja, afwijkingen betreffende:

- a) de verplichting tot het opnemen van een vernietigingsrecht in verband met onwenselijkheid dat minister zich ten opzichte van toezichthouder kan mengen in individuele gevalsbehandeling, en
- b) meelopen in de begrotingscyclus van het Rijk in verband met tarief-financiering.

Toelichting: De eerste afwijking heeft niet de instemming van BTZ, de laatste afwijking wel.

Ad a) BTZ adviseert dat alleen van het overnemen van de vernietigingsbevoegdheid kan worden afgezien in bepaalde gevallen. Deze gevallen zijn in het vorige onderdeel (waarborginstellingen) beschreven. Volgens BTZ is geen van deze gevallen bij Verispect van toepassing, zodat geadviseerd wordt ten aanzien van Verispect wel te voorzien in een vernietigingsbevoegdheid van de minister.

Ik deel deze mening niet. Niet valt in te zien waarom BTZ wel onderschrijft dat de vernietigingsbevoegdheid in het geval van markttoezichthouders (OPTA, NMa) niet wordt overgenomen maar dat in het geval van een nalevingstoezichthouder (Verispect) niet doet. Of een toezichthouder behalve met het toezicht op de naleving van de regelgeving ook belast is met het mededingingstoezicht als bijzondere vorm van nalevingstoezicht, vormt voor dat verschil onvoldoende rechtvaardiging. Net als de markttoezichthouders houdt Verispect toezicht op de naleving van de regelgeving (Metrologiewet en Waarborgwet) en wordt de naleving van die regelgeving bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk gehandhaafd. Het is niet wenselijk dat de minister dit systeem kan doorkruisen door gebruik te maken van een vernietigingsbevoegdheid.

Afgezien daarvan vereist het toezicht dat Verispect uitoefent een zeer specifieke technische deskundigheid, waarover de minister niet beschikt. Voor een verdere uitwerking van en toelichting op dit argument zij verwezen naar wat hierover ten aanzien van de waarborginstellingen is geschreven.

2.4 Tijdstip voorstellen aanpassingswetgeving

Voor het moment waarop zal worden gekomen met voorstellen tot aanpassing van de instellingswetten aan de kaderwet, wordt aangesloten bij het eerstvolgende evaluatiemoment van de instellingswetten en de uit die evaluaties voortvloeiende voorstellen. De evaluaties zullen plaatsvinden in 2009 voor CBS/CCS, 2010 voor NMa, 2009 voor OPTA en 2010 voor KvK's. Voor de waarborginstellingen en Verispect (Waarborgwet) wordt voorgesteld te wachten tot 2010, zodat de aanpassing kan meelopen met een geplande wijziging van de Waarborgwet. Voor Verispect (Metrologiewet) zullen de aanpassingen worden meegenomen in de eerstvolgende wijziging van de Metrologiewet, doch uiterlijk in 2011.

De minister van Economische Zaken
M. J. A. van der Hoeven