

Terms of Reference Evaluatie van de Wetswijziging Wet op de KvK's

Versie: 9 juni 2009

1. Aanleiding

Op 1 januari 2008 is de in 2007 tot stand gekomen wetswijziging van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 (verder: Wet op de KvK) in werking getreden. Krachtens artikel 62 van deze wet moet de Minister van EZ twee jaar na de inwerkingtreding en vervolgens elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de kamers toezenden.

Deze Terms of Reference vormen de basis voor de evaluatie van de wetswijziging 2007. De evaluatie zal volgens planning in de tweede helft van 2009 worden opgestart en medio 2010 inclusief beleidsreactie aan het parlement worden gezonden.

2. Beleidscontext KvK en aanleiding tot wetswijziging 2007

Hoofddoelstelling van het ondernemersbeleid van EZ is het realiseren van meer en betere ondernemers in Nederland. De Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK's) zijn daar rechtstreeks aan bij: De KvK's richten zich op het bevorderen van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Hiertoe is aan hen bij wet een aantal taken toegekend, waarvan het voeren van het handelsregister, eerstelijns-voorlichting, het geven van gerichte voorlichting en het stimuleren van de regionale ontwikkeling, de belangrijkste zijn. De KvK's vormen een schakel tussen de ondernemer en de overheid en zijn een belangrijke partner bij de ontwikkeling van het ondernemersbeleid van het Kabinet.

Het krachtenveld waarin de KvK's opereren is zeer dynamisch: ontwikkelingen van economische, sociale, technologische en niet te vergeten politieke aard hebben grote invloed op de manier waarop de KvK's de opgedragen taken uitoefenen.

De wetswijziging uit 2007 vloeit voort uit de tweede evaluatie van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, die in 2005 heeft plaatsgevonden. De conclusies uit deze evaluatie zijn de aanleiding geweest voor de toekening van taken aan de Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK's) en EZ hebben opgesteld. Op basis van deze visie is onder meer een nieuwe gebiedsindeling tot stand gekomen, waarbij het aantal kamers is teruggebracht van 21 naar 12. Voorts heeft de samenwerkingsorganisatie KvK NL een wettelijke verankering gekregen met een aantal specifieke taken. Ook is een aantal andere elementen in de wetswijziging en de onderliggende regelgeving verwerkt. Het betreft wijzigingen in de taken (registertaak, landelijke en regionale taak), de wijze van besturen, de wijze van samenwerking tussen de verschillende kamers en het toezicht door de minister.

Concreet gaat het om de volgende wijzigingen:

- Het terugbrengen van het maximum aantal bestuursleden van 24 tot 12

- Het beperken van de functietermijn voor bestuurders tot maximaal 3 benoemingsperiodes of een gedeelte daarvan.
- Voorlichting en stimulering van de regio worden verplichte taken in plaats van facultatieve. Met betrekking tot de nationale taken stellen de KvK's onder regie van KvK NL jaarlijks een nationale activiteitenagenda op, die ze zo veel mogelijk uniform uitvoeren.
- De nationale taak leidt tot centrale coördinatie en regie van activiteiten door KvK NL waardoor deze efficiënter kunnen worden uitgevoerd.
- De regionale taak vullen de kamers zelf in, waarbij het accent ligt op het belang van de (regionale) ondernemer.
- Het voorheen strikt vrijblijvende samenwerkingsverband tussen de kamers wordt zichtbaar gemaakt, verankerd in de wet, en krijgt een aantal faciliterende en coördinerende taken. Hierdoor hoeft de minister van Economische Zaken in de meeste gevallen niet met individuele kamers te overleggen, maar is er één centraal aanspreekpunt.
- De toezichtrol van de minister van Economische Zaken wordt versterkt. De minister kan in bijzondere gevallen zelf een bestuurslid schorsen of ontslaan. De minister krijgt een algemene aanwijzingsbevoegdheid en goedkeuringsrechten voor onder meer de begroting en jaarrekening.

De achterliggende beleidsdoelen van deze wetswijziging zijn daarmee met name gericht op het realiseren van een grotere efficiency en effectiviteit, meer samenwerking onder elkaar en met de KvK NL, meer vraagsturing en vergroting van het draagvlak met betrekking tot de Kamers van Koophandel.

3. Randvoorwaarden evaluatie

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in 2007 in de Eerste Kamer is de evaluatie expliciet aan de orde geweest. Onderstaand citaat van staatssecretaris EZ (uit de Memorie van Antwoord, EK 2007-2008, 30857, C) is dan ook richtinggevend voor de wijze waarop de evaluatie zal worden ingevuld:

“De eerstvolgende evaluatie moet twee jaar na de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging aan de Tweede en Eerste Kamer verzonden worden. Uitgaande van inwerkingtreding op 1 januari 2008 dient de evaluatie dus in 2010 te worden afgerond en verzonden. De evaluatie zal met het oog daarop in 2009 in gang gezet moeten worden. Wat in ieder geval geëvalueerd zal worden is de samenstelling van de besturen, de begrotings- en financieringssysteem en de wijze van samenwerken en taakuitvoering. Zoals ook de voorgaande keren is gebeurd zullen de kamers betrokken worden bij de voorbereiding en uitvoering van de evaluatie. Deze worden opgesteld aan de hand van de uitkomsten van de eerdere evaluatie en de gekozen organisatiewijzigingen.

Het is nu nog te vroeg om deze criteria uitputtend op te kunnen stellen maar u kunt hierbij denken aan de analyse van de meetbare resultaten en het bereik hiervan bij de regionale taak, het voldoen aan de prijs/prestatieverwachtingen bij het uitvoeren van de nationale taak en de efficiency van het Handelsregister. De evaluatie zal geschieden op basis van duidelijke criteria die vooraf worden vastgesteld.”

4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie is in beginsel gericht op de wijzigingen die door de wetswijziging in de Wet op de KvK zijn aangebracht. *Kernvraag is in hoeverre de beleidsdoelen die met deze wetswijziging werden beoogd (zie par 2) zijn gerealiseerd en of de Kamers van Koophandel –gegeven deze wijzigingen- doelmatig en doeltreffend hebben gefunctioneerd.*

Deze kernvraag valt in vijf centrale onderzoeksvragen uiteen.

1. *Hebben de individuele KvK's en KvK NL hun wettelijke taken goed en rechtmatig vervuld en op een juiste manier gebruik gemaakt van hun mogelijkheden?*
 - *Registrertaak:* Hoe gaan de Kamers van Koophandel om met de handelsregistrertaak, hoe functioneert de Handelsregisterraad. Voor de volledigheid: de Handelsregisterwet 2007 zal in 2011 worden geëvalueerd. Het (nieuwe) handelsregister zelf valt dus buiten de scope van deze evaluatie.
 - *Nationale taak:* Evaluatie van het proces van de nationale agenda (totstandkoming, monitoring, prijs/prestatie-effecten, efficiencyvoordelen)
 - *Regionale taak:* (transparantie, bereik, meetbare resultaten) Hoe is de uitwerking van het EIM onderzoek 'Best Practice Regiostimulering. Een richtinggevend model voor vraagsturing, besluitvorming, samenwerking en monitoring van regiostimulering via de Kamers van Koophandel' in de praktijk.
2. *Kenden de individuele KvK's en KvK NL in de te evalueren periode een adequate (interne) organisatie en governance en een houdbaar financieel stelsel opdat haar taken op een doeltreffende en doelmatige wijze werden vervuld?*

Hierbij zijn onder meer relevant:

 - De ingezette fusie- en reorganisatietrajecten tussen kamers (frictiekosten, schaalvoordelen)
 - De besturen (omvang, functioneren, representativiteit, diversiteit, inclusief wijze waarop benoemende organisaties worden aangewezen, bestuurskosten)
 - De houdbaarheid van de huidige begrotings- en financieringssystematiek (transparant, uniform, onderlinge verrekeningen tussen kamers, zie toelichting aan het eind van deze paragraaf)
 - Omvang en rechtspositie personeel (fte-ontwikkelingen, overgang naar ARAR, evt uitzonderingen, salariering)
 - Monitoring en kwaliteitszorg (bv INK-certificatie)
 - Ontwikkelingen in opbrengsten en kosten (heffingen, tarieven, retributies directe en indirecte kosten en eigen vermogen), markt en overheid.

Hoe scoren de individuele kamers onderling op deze punten? Hoe staat het met de onderlinge vergelijkbaarheid van de kamers, met name wat betreft meetbare resultaten? Hoe functioneert het huidige stelsel van regionale Kamers en KvK NL in dit verband?

3. *Hoe functioneert in de praktijk de samenwerking tussen EZ en de KvK's?* In welke mate fungeert KvK Nederland als centraal aanspreekpunt voor EZ? Vult EZ haar toezichtsrol adequaat in, mede in relatie tot het daarover bepaalde in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen? Welke verbeteringen zijn hier mogelijk? In hoeverre lopen de kamers aan tegen onverwachte effecten van de wet en hoe wordt daar vervolgens mee omgegaan?
4. *Hoe verloopt de samenwerking tussen individuele KvK's en KvK NL enerzijds en tussen de KvK's en andere voor haar taakgebied relevante (en in het geval van individuele kamers regionale) organisaties anderzijds?* Functioneert het huidige stelsel van Kamers qua besluitvorming over gezamenlijke taken en afspraken? Bestaan er goede en efficiënte (werk)relaties met benoemde organisaties en andere relevante nationale stakeholders? In hoeverre werken Kamers van koophandel regionaal samen met bijvoorbeeld Provinciale Sociaal-Economische Overlegorganen? Welke verbeteringen zijn hier mogelijk?
5. *Hoe tevreden zijn ondernemers over het functioneren van de KvK's als instituut en hun dienstverlening/producten en in welke mate is die tevredenheid in de onderzochte periode veranderd?* In hoeverre wordt door marktpartijen concurrentie ondervonden van de Kamers van Koophandel; is dat in de afgelopen periode verbeterd/verslechterd (thema Markt en Overheid)?

Bovenstaande vijf hoofdvragen (*schuingedrukt*) dienen in elk geval uitvoerig door de evaluator te worden beantwoord. De daaronder vermelde deelvragen en nadere toelichting dienen als nadere inkleuring van deze hoofdvragen en om de evaluator te wijzen op onderliggende beleidsissues. Het is aan de evaluator om aan te geven op welke wijze hij deze centrale onderzoeksvragen wil aanpakken en aan de begeleidingscommissie om hier waar nodig bij te sturen.

Het evaluatieonderzoek heeft betrekking op de periode 2008 – 2009, waarbij de periode vóór de wetswijziging als benchmark kan worden gehanteerd (mede op basis van de vorige evaluatie uit 2005). Het accent zal daarin liggen op deskstudie, aan te vullen met interviews en / of enquêtes.

De kamers hebben aangegeven bereid te zijn tbv de evaluator een rapportage op te stellen met de belangrijkste feiten en cijfers die een beeld geven van de eerste bevindingen sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging. Deze rapportage over 2008 en 2009 zal begin 2010 in finale vorm beschikbaar kunnen zijn.

Met betrekking tot het huidige financiële stelsel van de Kamers zij opgemerkt dat er naar aanleiding van de begroting van de Kamers over 2009 een discussie met EZ is geweest in hoeverre het noodzakelijk is om een onderling verrekensysteem m.b.t. de heffingen 1 en 2 te ontwikkelen. Deze uniforme heffingen worden door EZ landelijk voor alle kamers vastgesteld terwijl de opbrengsten en kostenstructuren tussen kamers soms structureel

verschillen. Gevolg is dat eventuele tekorten en overschotten nu met de regionale heffing worden gecompenseerd. Kamers zijn terughoudend om te komen tot onderlinge verevening. Voor een dergelijk systeem bestaat in de huidige wet maar een gedeeltelijke basis. EZ heeft richting de Kamers aangegeven vanaf de begroting 2010 geen financiële stroom van de regionale heffing naar de twee landelijke heffingen te zullen toestaan.

5. Uitbesteden of zelf doen

Gegeven de complexiteit van de materie en het politiek en bestuurlijk krachtenveld is het gewenst om te kiezen voor een onafhankelijke evaluatie van de wetswijziging door een extern onderzoeksbureau.

6. Begeleidingscommissie

De evaluatie is een externe evaluatie, waarbij het externe onderzoeksbureau verantwoordelijk is voor het definitieve evaluatierapport. Ter begeleiding van de evaluatie wordt een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie zorgt ervoor dat qua proces en qua inhoud de evaluatie wordt uitgevoerd conform deze Terms of Reference, de offerte van het onderzoeksbureau en de in de wet RPE vastgestelde eisen van betrouwbaarheid, validiteit en onafhankelijkheid, alsmede de door EZ gehanteerde aanvullende methodologische kwaliteitseisen. Daarnaast adviseert de commissie de beleidsdirectie over de offertes, de keuze van de uitvoerder, het inceptierapport, de concept-eindrapportage en de eindrapportage.

7. Verslaglegging

Gedurende de looptijd van de evaluatie dienen de volgende rapporten te worden opgesteld:

- Startbijeenkomst waar bureau de opzet van de evaluatie presenteert
- Tussenrapportage
- Ontwerp eindrapport
- Eindrapport

De rapporten worden in de Nederlandse taal opgesteld. Het eindrapport omvat tevens een managementsamenvatting met conclusies en aanbevelingen. Alleen de samenvatting dient ook in het Engels te worden aangeleverd.

8. Globaal tijdpad

Datum gereed	Activiteit
Eerste helft 2009	Vaststellen ToR na consultatieronde met in begeleidingscommissie vertegenwoordigde partijen
	Verzending offerteverzoeken aan bureaus
medio 2009	Beoordeling offertes en advies over uitvoerder, opdrachtverlening

2009/10	Uitvoering en afronding onderzoek
Medio 2010	Opstellen beleidsreactie en verzending aan Tweede Kamer

9. Lijst relevante stukken beschikbaar tbv evaluator

De evaluator krijgt in elk geval de beschikking over de volgende stukken

- Evaluatie ‘Kamers van koophandel op een kruispunt, 2001-2004’, B&A groep, 2005
- Toekomstvisie Kamers van koophandel, KvK en EZ, mei 2006
- Tekst wetswijziging, memorie van antwoord en verslag relevante Kamerdebatten
- *Samenstelling van de besturen, functioneren van de besturen/representativiteit.* Hierbij is o.a. de inmiddels ingevoerde *benoemingscode* relevant. Deze heeft het oogmerk om, gelet op de verkleining van de Algemeen besturen, te bevorderen dat deze qua samenstelling een goede afspiegeling vormen van landelijke en regionale werkgevers- en werknemersorganisaties, alsmede de niet aangesloten organisaties. De benoemingscode moet voorzien in een mechanisme dat bewerkstelligt dat ook moeilijk organiseerbare groepen (bv. ZZP-ers, allochtonen, vrouwen en innovatieve ondernemingen) voortaan in de Algemeen Besturen van de kamers van Koophandel vertegenwoordigd zullen zijn.
- *De Begrotings- en financieringssystematiek.* Hierbij zijn onder meer relevant de maatregelen de Kamers hebben genomen om tot een uniforme, transparante financiële verantwoording te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling en implementatie van:
 - accountantsprotocol
 - de adviezen en richtlijnen van interne commissies (Van de Vall en Meijer I en II)
 - de FAO-systematiek
 - een uniforme landelijke financiële administratie
 - uniformering van begrotingen en jaarrekeningen
- *Samenwerking binnen het netwerk van kamers:*
 - Algehele governance, met nieuwe verenigingsstatuten, bestaande uit commissies, ADO, RvC, Bestuur, ALV, Financiële Auditcommissie en Handelsregisterraad
 - Samenwerkingsprotocol art 41a HRW
- Samenwerking met derde partijen:
 - Bestuursconvenanten c.q. werkafspraken met VNO-NCW en MKB NL en werknemersorganisaties
 - Conjunctuur Enquête Nederland/COEN
 - Uitkomsten stakeholdersonderzoek
- Regiostimuleringsonderzoek EIM – Tweede Kamerbrief ‘Onderzoek regiostimulering Kamers van Koophandel’ 14 februari 2007.

- De kamers hebben aangegeven zullen tbv de evaluator een rapportage opstellen met de belangrijkste feiten en cijfers die een beeld geven van de eerste bevindingen sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging. Deze rapportage over 2008 en 2009 zal begin 2010 in finale vorm beschikbaar zijn.
- Alle relevante correspondentie tussen EZ en de Kamers van Koophandel