

Vergaderjaar 1996–1997

25 091

Toekomst van het PBO-stelsel

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 april 1997

Op 28 oktober 1996 deed ik u toekomen het kabinetsstandpunt over het functioneren van de PBO (TK 1996–1997, 25 091, nr. 1). Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat besloten was omtrent dit standpunt advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad. De Raad heeft op 17 januari 1997 advies uitgebracht.¹

Naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet zich beraden en is tot de conclusie gekomen dat er aanleiding bestaat tot enige bijstelling. Dit heeft geleid tot het Nader standpunt van het kabinet over de toekomst van de PBO, dat ik u hierbij doe toekomen. Op basis hiervan is thans de voorbereiding van een voorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie c.a. ter hand genomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

NADER STANDPUNT VAN HET KABINET OVER DE TOEKOMST VAN HET PBO-STELSEL

1. Inleiding

In juni 1993 is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het rapport «Raad op Maat» van de commissie De Jong de motie-Wiebenga ingediend, waarin de regering werd verzocht «het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te doen onderzoeken en de Kamer voor Prinsjesdag 1995 van haar bevindingen op de hoogte te stellen». Op 24 juni 1993 heeft de Tweede Kamer deze motie aanvaard (TK 1992–1993, 21 427, nr. 45).

Teneinde inzicht te verkrijgen in het feitelijk functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) heeft het IVA Tilburg in opdracht van het kabinet een evaluatie-onderzoek uitgevoerd. Het onderzoeksrapport «Het schap de maat genomen» is op 31 augustus 1995 (TK 1994–1995, 21 427, nr. 110) naar het parlement gestuurd. Daarbij heeft het kabinet tevens medegedeeld dat in het vervolgtraject de PBO zal worden betrokken in de algemene toetsingsprocedure rond de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Met betrekking tot ZBO's zijn op 5 september 1996 aanwijzingen voor de regelgeving vastgesteld¹. Vervolgens heeft het kabinet nog nader feitenmateriaal verzameld over het functioneren van de bedrijfslichamen en contacten gelegd met de schappen en met de Sociaal-Economische Raad (SER) als toporgaan van het PBO-stelsel. Een en ander heeft niet alleen het inzicht in het functioneren versterkt, maar – zeker zo belangrijk – ook het draagvlak voor het besef dat het PBO-stelsel gemoderniseerd moet worden verbreed: de vormgeving, de taken en de werkwijze moeten bezien worden vanuit de eisen die de huidige tijd stelt. Dit heeft onder meer geleid tot het SER-memorandum «Aan de slag» van 16 februari 1996, waaruit blijkt dat ook het PBO-veld zelf ervan overtuigd is dat vernieuwing nodig is.

Het kabinet heeft bij brief van 28 oktober 1996 het parlement in kennis gesteld van zijn (voorlopige) standpunt en meegedeeld dat het kabinet besloten had advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad (TK, 1996–1997, 25 091, nr. 1). De raad heeft op 17 januari 1997 zijn advies uitgebracht, dat als bijlage bij deze nadere standpuntbepaling is gevoegd. Het kabinet beschouwt het advies van de raad in algemene zin als een ondersteuning van zijn beleidsvoornemen tot modernisering van het stelsel. Het advies geeft geen aanleiding tot een fundamentele wijziging van zijn eerdere standpunt.

De bestaande mogelijkheid tot instelling van openbare lichamen van bedrijf (product- en bedrijfschappen) is in 1950 operationeel geworden door het van kracht worden van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). De ontwikkeling van de PBO heeft echter niet die grote vlucht genomen welke men aanvankelijk verwacht had. In de praktijk is gebleken dat bedrijfslichamen vooral voorkomen in sectoren met veel kleine aanbieders, zoals de primaire agrarische sector, de groot- en kleinhandel, de horeca en de ambachten waarin vrijwel uitsluitend zeer kleine tot middelgrote bedrijven werkzaam zijn. (In het IVA-onderzoek en het SER-advies worden hiervoor de oorzaken vermeld.)

Het kabinet is van mening dat in deze sectoren de organisatievorm van de PBO zowel economisch als maatschappelijk duidelijk meerwaarde heeft. Derhalve kiest het kabinet voor een gemoderniseerd publiekrechtelijk stelsel van bedrijfslichamen. Deze modernisering moet tot uiting komen in een aangepaste inbedding in het totale staatsbestel, rekening houdend met internationale kaders (EU), alsmede in vergroting van de

¹ Aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen; regeling van 5 september 1996, nr. 96M006572, van de minister-president, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad: Aanwijzingen 124a tot en met 124z.

doelmatigheid en van de democratische verantwoording. Dit impliceert onder andere het substantieel terugbrengen van het aantal PBO-lichamen en in de tweede plaats het realiseren van adequate toezichtsmogelijkheden voor de rijksoverheid.

In de navolgende paragrafen wordt nader op de positie van de PBO in het staatsbestel en vervolgens op de voorstellen voor modernisering ingegaan.

2. De plaats van de PBO in het staatsbestel

De organisatie PBO is gebaseerd op artikel 134 van de Grondwet dat de mogelijkheid biedt om bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep of bedrijf in te stellen. De product- en bedrijfsschappen zijn openbare bedrijfslichamen in de zin van dat grondwetsartikel en kennen een geclausuleerde autonomie binnen het taakgebied dat aan hen bij of krachtens de wet is toegekend.

Er bestaat verschil van opvatting tussen het kabinet en de SER omtrent de reikwijdte van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Het kabinet verstaat daaronder bestuursorganen die bij of krachtens wet zijn ingesteld op het niveau van de centrale overheid, welke niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. In zijn advies geeft de SER aan dat naar zijn oordeel de PBO geen ZBO is, omdat zij nooit bedoeld is geweest als een verzelfstandigde rijksdienst of instantie ter uitvoering van rijkstaken. Het kabinet ziet de PBO eveneens niet als een verzelfstandigde rijksdienst of primair als uitvoerder van rijkstaken (behoudens die in het kader van medebewind – zie onder 4). Organen van de PBO-lichamen zijn bestuursorganen die bij of krachtens wet zijn ingesteld op het niveau van de centrale overheid. Zij zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Derhalve zijn zij bestuursorganen conform de door de wetgever en het kabinet gehanteerde definitie. De essentie van het PBO-stelsel is dat het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid draagt voor het inrichten van de sector en bevorderen van sociaal-economische ontwikkeling van ondernemingen en werkenden in het eigen veld, met daarbij zowel het publieke (algemene) belang als het sectorbelang voor ogen. De totstandkoming en het voortbestaan van bedrijfslichamen berusten primair op de overeenstemming tussen een representatieve meerderheid van ondernemers- en werknemersorganisaties. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken heeft de wetgever aan bedrijfslichamen een in algemene termen gevatte taak en daarvoor benodigde bevoegdheden toegekend. Zij kunnen in geclausuleerde autonomie uitvoering geven aan de taken die aan hen zijn overgelaten krachtens de Wet op de bedrijfsorganisatie.

Met betrekking tot het gebruik van de bevoegdheden moeten de schappen zich verantwoorden, zowel naar de eigen sector toe als naar de rijksoverheid. Dit is in de eerste plaats van belang met het oog op de legitimering van het stelsel als zodanig. Zonder voldoende legitimering en draagvlak bij betrokkenen ontbreekt de bestaansgrond voor de PBO. In de tweede plaats is dit van belang omdat de rijksoverheid de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van de PBO-organen.

3. Autonome bevoegdheden

De autonome bevoegdheden van bedrijfslichamen komen tot uitdrukking in bestuursbesluiten die alle bedrijfsgenoten binden in de vorm van verordeningen, of in besluiten ter vervulling van de algemene taakstelling die in vrijwilligheid kunnen worden opgevolgd (de zogenaamde vrije bestuursdaden).

De autonome regelgevende bevoegdheden en de bevoegdheid heffingen op te leggen zijn ontleend aan de artikelen 93 en 126 van de Wet

op de bedrijfsorganisatie. In artikel 93 Wbo worden de potentiële bevoegdheden opgesomd die een bedrijfslichaam bij zijn instelling kunnen worden toegekend. De reikwijdte van de wettelijk omschreven (potentiële) verordenende bevoegdheden is in alle gevallen (veel) ruimer dan de verordenende bevoegdheden die de afzonderlijke schappen in feite bij hun instelling zijn toegekend op basis van door de bedrijfstak gemotiveerde behoeften. Overigens verschillen de feitelijk toegekende bevoegdheden sterk van schap tot schap.

Nader onderzoek laat zien dat eind 1995 in totaal 170 inhoudelijke autonome verordeningen, los van nationale of Europese regelgeving, van kracht zijn. Tweederde zijn verordeningen van productschappen. Gezien het aantal schappen kan geconcludeerd worden dat de bedrijfslichamen in het algemeen met terughoudendheid de verordenende bevoegdheid hanteren.

Het kabinet acht het voor het functioneren van een gemoderniseerde PBO van belang dat er ruimte blijft voor de (potentiële) verordenende bevoegdheden – zoals opgesomd in art. 93 Wbo – zij het onder een gewijzigd toezichtsregiem (zie hierover par. 4). Wel is het kabinet van mening dat de redactie van art. 93, waarin de autonome bevoegdheden worden geformuleerd, dient te worden gemoderniseerd en een drietal bevoegdheden uit art. 93 kan worden geschrapt, omdat zij niet meer passen binnen de mogelijkheden die de EU biedt of binnen de eisen die aan hedendaags algemeen overheidsbeleid worden gesteld; overigens met handhaving van art. 93, lid 5 dat bepaalt dat geen verordening aan gezonde mededinging in de weg mag staan, dat wil dus zeggen in overeenstemming met de normbepalingen van de nieuwe Mededingingswet.

Concreet stelt het kabinet voor uit artikel 93 Wbo te schrappen de toekenning van bevoegdheden ten aanzien van:

- de mededinging;
- mechanisatie en rationalisatie van ondernemingen;
- vaststelling van de getalsverhouding in ondernemingen.

Hierbij moet vooral gedacht worden aan verordeningen ter vaststelling van uniforme leverings- en betalingscondities en regeling van minimum prijzen. Het schrappen van «mededinging» ligt in de lijn van het beleid ter bevordering van marktwerking en concurrentie, terwijl de twee andere onderwerpen stammen uit de naoorlogse opbouwperiode en zich niet meer lenen voor autonome regelgeving door schappen.

Op de overige terreinen kunnen naar het oordeel van het kabinet de bevoegdheden in aangepaste redactie worden gehandhaafd. Dit betekent dat in beginsel op de volgende terreinen in autonomie taken kunnen worden uitgevoerd. Zij zullen waar nodig nader geformuleerd in een nieuwe redactie van artikel 93 worden opgenomen.

- registratie van ondernemingen en daarin werkzame personeel, verstrekking van benodigde gegevens en inzage in boeken en bescheiden en bezichtiging van de onderneming;

Deze elementen zijn van administratieve aard en noodzakelijk voor het functioneren van een bedrijfslichaam.

- de voortbrenging, de afzet, de verdeling en de aanwending van goederen, waaronder mede begrepen de opslag en de be- en verwerking van goederen, en het verlenen van diensten;

Het gaat hier bijvoorbeeld om normalisatie of standaardisatie van producten en productieprocessen, met name in relatie tot arbo, milieu, kwaliteitszorg en afzetbevordering op de binnenlandse en buitenlandse markten;

- bevordering van professionele bedrijfsvoering;

Het gaat hier bijvoorbeeld om scholingsprogramma's en voorlichting, zowel op bedrijfseconomisch, technologisch als op sociaal terrein, zoals op het terrein van veiligheid c.q. criminaliteitsbestrijding, logistiek, kwaliteitsbeleid, milieu- en energiebeleid, arbeidsomstandigheden.

- lonen en andere arbeidsvoorwaarden;

Het betreft lonen en arbeidsvoorwaarden voor de werknemers in de sector. Voor zover vastgesteld door middel van verordeningen (derhalve derdenbinding) zullen met inachtneming van de instrumentele verschillen overeenkomstige uitgangspunten als bij het overheidsbeleid met betrekking tot het algemeen verbindendverklaring van cao's moeten gelden. Voor het eigen personeel van het bedrijfslichaam geldt een interne verordening.

- onderzoek op sociaal, economisch en technisch terrein;

Het gaat hier om algemene basisgegevens en kengetallen, branche-onderzoek, strategisch verkennend onderzoek, trendonderzoek en studies actuele beleidsthema's, teneinde de sector kennis te vergroten en beschikbaar te stellen.

- arbeidsmarktvoorzieningen;

Het gaat hierbij met name om projecten gericht op

- vakopleiding en scholing van werknemers,

- bevordering arbeidsparticipatie van achterstandsgroepen, zoals vrouwen, allochtonen, laaggeschoolden,

- voorkoming van een tekort aan arbeidskrachten, zoals personeelsplanning, arbeidspools voor flexibele arbeidsinzet

- verruiming van de werkgelegenheid en voorkoming van werkloosheid (w.o. bevordering flexibiliteit),

- voorziening in de gevolgen van werkloosheid (exclusief sociale verzekeringen), zoals herplaatsing, bemiddeling naar elders. De publieke arbeidsbemiddeling is voorbehouden aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

- fondsen;

Betreft fondsen in algemene zin en andere instellingen in het belang van de bedrijfsgenoten.

Het kabinet onderstreept het publiekrechtelijke karakter van de activiteiten en voorzieningen door de schappen. Het kabinet is van oordeel - de SER blijkt ook die mening toegedaan - dat privaatrechtelijke afspraken tussen de organisaties van ondernemers en/of van werknemers de voorkeur dienen te hebben boven toepassing van dwingend publiekrecht door schappen of een ander overheidsorgaan. In dit licht is het van groot belang dat van concrete verordeningen naast het sectorale belang ook het publieke belang helder is. Dit betekent dat de schappen het publieke belang van een verordening in de toelichting daarop nadrukkelijk(er) moeten motiveren. Daarbij moet duidelijk tot uiting komen dat een PBO-orgaan zich qua taken onderscheidt van private ondernemers- en werknemersorganisaties.

Met het aangegeven onderscheid tussen de taken van PBO-organen en die van de private organisaties als uitgangspunt, is het de vraag of de mogelijkheid een aftrek op heffingen voor werkgevers die lid zijn van een werkgeversorganisatie (art. 126, lid 1, Wbo) te verlenen daarmee spoort. Naar de mening van het kabinet ligt het op zich in de rede deze aftrek af te schaffen. De SER is echter van oordeel dat deze aftrekmogelijkheid niet is ingegeven door een doublure in taakstelling van de schappen en private organisaties maar door de cumulatie van kosten voor georganiseerde ondernemers, waardoor het draagvlak van de private organisaties negatief kan worden beïnvloed. De SER adviseert het kabinet daarom het laten vervallen van deze aftrekmogelijkheid te heroverwegen.

Het kabinet heeft wel oog voor de argumentatie van de SER dat door het afschaffen van de korting het draagvlak van de private organisaties nadelig kan worden beïnvloed. Gezonde private organisaties met een zo groot mogelijk draagvlak vormen de basis van het Nederlandse arbeidsbestel en ook van de PBO. Gezien de beperkingen die de Wbo reeds stelt aan de aftrek betalen georganiseerden per saldo altijd meer aan contributie en heffing tezamen dan de ongeorganiseerden. Het schrappen van de kortingsmogelijkheid wordt ervaren als het belonen van free ridersgedrag. Het is op zichzelf genomen niet wenselijk dat georganiseerde ondernemers – juist waar het hier veelal gaat om kleinere ondernemingen – onevenredig veel bijdragen aan de bekostiging van activiteiten in het algemene belang die ook ongeorganiseerde ondernemers ten goede komen.

Het kabinet is echter wel van oordeel dat door bedrijfslichamen opgelegde heffingen moeten uitgaan van het gelijkheidsbeginsel voor individuele ondernemingen binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Daarin past in beginsel niet een individuele compensatie voor inspanningen van hun organisatie door middel van een directe korting op heffingen. Alles afwegende handhaaft het kabinet het voornemen deze korting af te schaffen. Wel is het kabinet voornemens een wettelijke voorziening te treffen die het mogelijk maakt dat de kosten die de in een bedrijfslichaam participerende organisaties maken voor het leveren van de bestuurlijke inspanningen in het algemeen belang kunnen worden vergoed door een bijdrage ter zake van het schap aan die organisaties.

4. Toezicht

Met inachtneming van de eigen ruimte van de PBO-organen is het kabinet uiteindelijk politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Het toezicht moet toegesneden zijn op de aard, functie en activiteiten van het orgaan waar het op wordt uitgeoefend. Dat is ook het oordeel van de SER. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds taken in medebewind en autonome taken en anderzijds tussen inhoudelijk en financieel toezicht.

Medebewindstaken

Voor zover bedrijfslichamen (schappen) belast zijn met de uitvoering van medebewindstaken (zie voorts onder 5) berust deze op delegatie door de wetgever of de minister op grond van specifieke wetgeving en staat deze onder direct toezicht (goedkeuringsvereiste) van de betrokken minister met inachtneming van de aanwijzingen voor ZBO's.

De inhoudelijke en heffingsverordeningen in dat kader moeten vooraf worden goedgekeurd. Dit zal zo blijven. Overigens zal de goedkeuring door de vakminister van door de schappen nader vastgestelde regels, de begroting en jaarrekening in relatie tot medebewind – voor zover nog nodig – in wetgeving worden vastgelegd.

Tenslotte zal waar nodig ook de bevoegdheid van de vakminister tot het geven van aanwijzingen bij de uitvoering van medebewind wettelijk worden geregeld.

Autonome taken

Daar waar de bedrijfslichamen gebruik maken van de binnen de Wbo toegekende autonome bevoegdheden is het kabinet van mening dat – gezien de aard en functie van de schappen – meer terughoudendheid van de rijksoverheid geboden is bij de vormgeving van het toezicht op de bedrijfslichamen dan bij de medebewindstaken. Immers de essentie van het PBO-stelsel is dat het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid

draagt voor de inrichting van het eigen veld, met daarbij zowel het publieke (algemeen) belang als het sectorbelang voor ogen.

De uitvoering van verordenende taken staat thans onder preventief toezicht van de SER. Door een wetswijziging in 1992 is de preventieve toets op regelgeving van de schappen aan het recht en het algemeen belang door de minister overgegaan naar de SER. De SER toetst aan het recht en aan de belangen, waarvan hem bij artikel 2 Wbo de behartiging is opgedragen¹, hetgeen overigens niet los gezien kan worden van het algemeen belang. Het repressieve toezicht bleef gehandhaafd en bleef de verantwoordelijkheid van de minister. Deze wetswijziging is destijds gebaseerd op de overweging dat het repressieve toezicht door de minister voldoende basis was voor het uitoefenen van de ministeriële verantwoordelijkheid, mede in relatie tot het beleid met betrekking tot de terugtrekkende (rijks)overheid en bevordering van zelfregulering.

Overigens dient beseft te worden dat autonome regelgeving door schappen ook nu reeds in bepaalde gevallen de preventieve goedkeuring van de betrokken minister(s) behoeft. Dat betreft verordeningen die in afwijking van het voorschrift tot openbaarmaking niet zijn gepubliceerd, zoals op grond van artikel 100 Wbo is vereist en voor verordeningen die voorzien in een strafsanciebepaling – op grond van artikel 104 Wbo – met name ten aanzien van de inpassing in het strafrechtelijk systeem. Vrijwel alle regelgevende verordeningen kennen een dergelijke sanciebepaling. Er is derhalve nu sprake van een tweeledige goedkeuring, deels door de SER en deels door de betrokken minister.

Sinds de wetswijziging van 1992 heeft het denken over de ministeriële verantwoordelijkheid en de vormgeving van overheidstoezicht niet stilgestaan. Daarbij kan verwezen worden naar de wetenschappelijke en politieke discussie over het primaat van de politiek, de ministeriële verantwoordelijkheid en het overheidstoezicht met betrekking tot ZBO's. Tegen deze achtergrond is het kabinet van oordeel dat het gewenst is met betrekking tot het toezicht op de PBO te komen tot een herstel van de bestuurlijke verhouding van vóór de wetswijziging in 1992. Het kabinet stelt hierbij overigens vast dat dit niet ingegeven is door onvrede met de uitvoering van het toezicht door de SER.

Wel is het kabinet van mening dat de democratische legitimatie van zowel het stelsel als zodanig als de regelgeving versterkt dient te worden. Immers bij de toetsing aan het recht en het algemeen belang gaat het niet om een technische aangelegenheid maar om een beoordeling tegen een brede maatschappelijk beleidsmatige achtergrond. Derhalve is het kabinet van oordeel dat de beoordeling of een verordening strijdig is met het recht en het algemeen belang primair aan het Rijk i.c. de minister toekomt. De vormgeving van de bestuurlijke relaties tussen het Rijk en PBO dient daarin te voorzien. Dit komt tot uiting in een hernieuwde toezichtsrelatie.

Daarnaast betekent het herstel van de formele situatie van voor 1992 tevens dat bovengenoemde tweeledige goedkeuring wordt opgeheven.

Toetsingskader

Herstel van het preventieve toezicht door de minister impliceert een herstel van de bestuurlijke verhoudingen van vóór de wetswijziging in 1992. De minister toetst de PBO-regelgeving derhalve weer vooraf aan het recht en aan het algemeen belang. Met deze toets wordt in feite het publieke belang benadrukt dat aan de regelgeving van schappen ten grondslag moet liggen. Het kabinet ziet het rijksbeleid in algemene zin ten dienste staan van het algemeen belang. Bij de toetsing aan het algemeen

¹ Art. 2 Wbo luidt: De raad heeft tot taak een het belang van het Nederlandse volk dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen.

belang gaat het derhalve ook om mogelijke strijdigheid met het algemene rijksbeleid.

De SER is van oordeel dat het kabinet hiermee verder gaat dan herstel van de situatie van vóór 1992, maar juicht het toe als de rijksoverheid haar toetsingscriteria voor het algemeen belang expliciteert. De raad acht het ongewenst dat het toezicht wordt gebaseerd op criteria die noch hun grond vinden in de wettelijke taken van bedrijfslichamen, noch in door het parlement aangenomen wetten.

Voor de toetsing aan het algemeen rijksbeleid als onderdeel van de toetsing aan het algemeen belang heeft het kabinet overwogen dat het in de rede ligt dat de zorgvuldigheidseisen die in het algemeen gesteld worden aan de regelgeving van de Rijksoverheid tevens van toepassing dienen te zijn op de PBO-regelgeving. Dit betekent dat verordeningen in het algemeen dienen te voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name de Aanwijzingen 6 t/m 18 die betrekking hebben op het gebruik van regelgeving en kunnen worden beschouwd als een nadere (gedeeltelijke) specificering van het algemeen belang. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van algemene aandachtspunten bij het opstellen van PBO-verordeningen die uit deze Aanwijzingen voortvloeien.

Naar het oordeel van het kabinet wordt met dit overzicht een bruikbaar algemeen toetsingskader geschapen voor de toetsing aan het algemeen belang bij de totstandkoming van verordeningen en bestemmingsheffingen. Voor de PBO-organen betekent dit een expliciete opdracht tot motivering van doel en bestaansgrond van de voorgenomen regelgeving. De overheid toetst derhalve in het kader van het algemeen belang onder meer of de PBO-organen voldoen aan de opdracht tot «motivering bij de totstandkoming van PBO-regelgeving» aan de hand van het in de bijlage geformuleerde toetsingskader.

Voorts is het mogelijk dat de rijksoverheid in haar eigen wet- en regelgeving desgewenst opneemt dat het desbetreffende terrein niet voor nadere regelgeving (door de PBO) in aanmerking komt. Daarmee strijdige verordeningen zijn in zo'n geval in strijd met het recht.

Het kabinet is tenslotte van opvatting dat een toetsing aan strijdigheid met het algemeen belang ook inhoud wordt gegeven door te bezien of verordeningen strijdig zijn met expliciet en duidelijk kenbaar gemaakte hoofdlijnen van kabinetsbeleid. Van expliciet en duidelijk kenbaar gemaakt is sprake als dat beleid is neergelegd in een beleidsnota of brief van de betrokken bewindspersoon of -personen aan de Tweede Kamer.

Benoeming bestuursleden

Ten aanzien van de benoeming van bestuursleden merkt het kabinet het volgende op. Indien zou moeten worden voldaan aan het voorschrift (artikel 124i) van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen dienen alle bestuursleden – op voordracht van ondernemers- en werknemersorganisaties – door de Kroon of de minister te worden benoemd.

Het kabinet is met de SER van oordeel dat dit voorschrift bij de PBO met zijn verschillende bedrijfslichamen en de veelheid van organisaties en hun vertegenwoordigers praktisch geen begaanbare weg is. Een dergelijke procedure leidt tot een grote administratieve belasting zonder een duidelijk inhoudelijke betekenis.

Het kabinet vindt het wel noodzakelijk dat niet alleen de voorzitters (en plaatsvervangers) van productschappen maar ook die van de bedrijfschappen door de minister worden benoemd. Dit houdt verband met het belang van deze functie voor de bestuurskracht van het PBO-orgaan. Bovendien wordt daarmee het verschil in de huidige benoemingsprocedure ten aanzien van voorzitters van de product- en bedrijfschappen gelijkgetrokken.

Financieel toezicht

De SER heeft van oudsher het directe financiële toezicht op de bedrijfslichamen en dit dient in de visie van het kabinet zo te blijven. Er wordt financieel toezicht uitgeoefend op heffingsverordeningen (huishoudelijke en bestemmingsheffingen), begrotingsverordeningen en rekeningen. Het ligt in de lijn van de nadere inkadering van bevoegdheden dat de bestemmingsheffingen aan preventief toezicht van de desbetreffende vakminister onderworpen worden. Vakministers zullen bestemmingsheffingen dan ook preventief moeten toetsen aan de hand van het algemene toetsingskader zoals hiervoor vermeld. Daarnaast is bedoelde goedkeuring nuttig in verband met de toetsing van bestemmingsheffingen aan het Europese steunbeleid. De financieel-technische afwikkeling en het financiële beheer kan aan de SER worden overgelaten binnen het algemene financiële toezichtskader. In het SER-toezicht wordt immers niet alleen naar de afzonderlijke verordeningen gekeken, maar ook en vooral naar heffingsverordeningen in samenhang met begrotingsverordeningen, in casu naar het totale financiële beeld. Juist deze samenhang maakt het directe financiële toezicht door de SER efficiënt en doelmatig. Gezien deze samenhang zal in betrokkenheid van de SER bij de goedkeuring van bestemmingsheffingen worden voorzien.

Daarnaast houdt de coördinerend minister indirect, repressief toezicht op de toezichthoudende activiteit van de SER op financieel terrein. Dit betreft zowel de kwaliteit van het door de SER gehanteerde financiële toetsingskader als de uitvoerende taken op dit gebied.

De huidige beleidsregels die de SER hanteert bij het financiële toezicht op de bedrijfslichamen zullen nader worden bezien, met name op de betekenis voor de bestemmingsheffingen.

Toezichtsinformatie

De Wet op de bedrijfsorganisatie kent voor het zicht op het functioneren van de bedrijfslichamen reeds een aantal voorschriften en mogelijkheden, zoals openbaarheid van vergaderingen, publicatievoorschriften, informatierecht, ministerieel waarnemerschap, goedkeuringsvoorschrift voor verordeningen. Naar de huidige inzichten en opvattingen acht het kabinet noodzakelijk dat het inzicht in het functioneren van de schappen wordt versterkt en dat tevens wordt aangesloten bij elementen die ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving algemeen gelden voor zelfstandige bestuursorganen.

Ten aanzien van de informatievoorziening gaat het dan aanvullend om de volgende informatie:

- een jaarlijks op te stellen beleidsplan, toe te zenden aan de betrokken ministers en de SER;
- toezending van de jaarverslagen via de coördinerend minister mede aan het parlement;
- een periodieke evaluatie (bijvoorbeeld iedere 5 jaar);

Tenslotte wordt een algemene inlichtingenplicht opgelegd, dat wil zeggen dat schappen verplicht zullen zijn aan een minister op diens verzoek (nadere) inlichtingen te verschaffen.

5. Aanpassing regelgeving

Taken in medebewind

Taken in medebewind betreffen zowel regelgeving als uitvoering van rijkstaken op grond van nationale regelgeving. In de meeste gevallen zijn

deze taken een uitvloeisel van EG-regelgeving die een basis hebben gekregen in nationale regelgeving.

Eind 1995 was er sprake van 52 medebewindsverordeningen, vrijwel alle vastgesteld door de productschappen.

Voorts is van belang dat er eind 1995 54 verordeningen van kracht waren (waarvan 40 afkomstig van productschappen) die voortvloeien uit EG-regelgeving, maar waarvoor geen specifieke delegatiebevoegdheid op nationale wettelijke basis bestond. De verordeningen van de bedrijfslichamen zijn door de Europese Commissie als adequaat instrument voor uitvoering van EG-regelgeving erkend. Strikt genomen is hier derhalve geen sprake van medebewind, waartoe de bedrijfslichamen op grond van artikel 96 Wbo hun medewerking verlenen, maar van verordeningen in autonomie. Materieel kan de voorgeschreven uitvoering van EG-regelgeving echter niet tot de autonome bevoegdheden van een bedrijfslichaam gerekend worden. Er wordt in deze gevallen dan ook wel gesproken van «indirect medebewind».

Het publieke belang van medebewindstaken is evident. Het kabinet is van mening dat voor de uitvoering van EG-regelgeving in alle gevallen een (nationale) wettelijke basis moet worden gecreëerd, waardoor het onderscheid tussen «medebewind» en «indirect medebewind» komt te vervallen. Het kabinet zal derhalve, in goed overleg met de betrokken schappen, komen met voorstellen tot aanpassing van de relevante wetgeving op dit punt.

Bestaande regelgeving

Het kabinet heeft de indruk dat sommige PBO-regelgeving verouderd is en niet meer past binnen de huidige ideeën over ordening, marktwerking, mededinging en deregulering. De bestaande regelgeving van PBO-organen moet worden doorgelicht en opgeschoond. Het kabinet is van mening dat de doorlichting en opschoning primair een taak van de schappen zelf is, waarbij het hiervoor genoemde algemene toetsingskader als richtsnoer moet dienen. Het kabinet is verheugd dat een aantal schappen deze taak reeds eigener beweging ter hand heeft genomen. Het zal de voortgang op dit punt nauwlettend monitoren.

In dit kader neemt het kabinet de suggestie van de SER over om de PBO regelgeving eens per vier jaar op dit punt te laten evalueren door de schappen. Dit sluit aan bij het voornemen van het kabinet de geldingsduur van verordeningen aan een maximale termijn van vier jaar te binden. Bovendien zal zo nodig ook het kabinet zelf een dergelijk initiatief nemen, zoals nu bijvoorbeeld gebeurt naar aanleiding van het MDW-project levensmiddelen.

Momenteel is veelal het strafrecht van toepassing bij niet naleving van de verordeningen. Het kabinet zal onderzoeken of het toezicht op de naleving efficiënter en effectiever bereikt kan worden door de schappen zelf daarvoor verantwoordelijk te maken, met name door toepassing van het tuchtrecht of bestuurlijke boetes. Met de SER is het kabinet van oordeel dat gezien de mogelijke effecten voor bij voorbeeld de volksgezondheid, dier- en plantenziekten een snelle en effectieve bestraffing van overtredingen daarbij voorop dient te staan.

6. Hergroepering en inrichting van het PBO-stelsel

Momenteel zijn er 37 product- en bedrijfschappen. Geconstateerd kan onder meer worden dat verschillende schappen sterk verwant zijn en voor een groot deel met dezelfde problemen bezig zijn, dat delen van het bedrijfsleven te maken hebben met verschillende schappen en dat een aantal schappen een marginaal bestaan lijkt te leiden.

Een hergroepering van het PBO-stelsel als zodanig heeft een breed draagvlak. Er zijn in dit opzicht ook feitelijk al bewegingen gaande. Een vermindering van het aantal schappen kan worden gerealiseerd door samenvoeging van bestaande schappen en daarnaast door opheffing van marginaal opererende schappen. Het SER-memorandum «Aan de slag» ziet mogelijkheden voor een functioneler en compacter stelsel, met als belangrijke ijkpunten: minimale omvang voor goede taakuitoefening, de omvang van het takenpakket, de mate van homogeniteit en het voorkomen van onnodige overlap. Het kabinet onderschrijft deze uitgangspunten.

Vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het openbaar bestuur, acht het kabinet een substantieel kleiner aantal schappen mogelijk. Schaalvergroting kan leiden tot een doorzichtiger structuur met een voldoende mate van bestuurlijke spankracht, waarmee de doelmatigheid wordt gediend. Hiermee is ook het bedrijfsleven zelf gediend en wordt de betekenis van een schap voor de sector alleen maar groter. Er kunnen binnen een schap de nodige voorzieningen worden getroffen, zodat specifieke bedrijven en sectoren zich zullen kunnen blijven herkennen in de breder opgezette schappen.

Het kabinet acht daarom een substantiële hergroepering van de product- en bedrijfsschappen noodzakelijk. Het kabinet is met de SER van oordeel dat in eerste instantie de schappen verantwoordelijk zullen zijn voor de hergroepering. De product- en bedrijfsschappen zal worden gevraagd daartoe passende voornemens binnen een termijn van zes maanden kenbaar te maken. Aan de hand daarvan zal het kabinet in overleg treden met de schappen en vervolgens de voortgang van de hergroepering monitoren en zo nodig bevorderen.

Bedrijfslichamen worden opgericht en opgeheven op verzoek van het georganiseerd bedrijfsleven. Sinds de wetwijziging van 1992 gebeurt het instellen en opheffen van bedrijfslichamen bij verordening door de SER, die door de betrokken ministers moet worden goedgekeurd. Het kabinet acht de inrichting van het staatsbestel c.q. de instelling van zelfstandige bestuursorganen de primaire verantwoordelijkheid van de centrale overheid en de democratische controle op de inrichting van het stelsel beter gewaarborgd als deze verantwoordelijkheid bij de wetgever zelf komt te liggen. Het kabinet is daarom van mening dat de instelling en opheffing van PBO-lichamen bij of krachtens de wet in casu bij amvb moet plaatsvinden.

De SER geeft het kabinet in overweging dit voornemen te heroverwegen, daar de huidige procedure toegesneden is op de aard van de PBO, een heldere scheiding in verantwoordelijkheden geeft en er ook staatsrechtelijk geen bezwaren bestaan. De huidige procedure is ook krachtens de wet, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt in preventieve goedkeuring. Hoewel de SER terecht opmerkt dat de huidige procedure staatsrechtelijk geen bezwaren oproept, is het kabinet van oordeel dat vastgehouden moet worden aan instelling op een hoger wetsniveau dan bij verordening van de SER. Zoals dat vóór 1992 ook gold, zal de SER bij de instelling en opheffing van bedrijfslichamen worden betrokken.

Met de instelling van bedrijfslichamen bij amvb en het preventieve toezicht van rijkswege op de regelgeving door schappen, is naar de mening van het kabinet de democratische controle voldoende gewaarborgd. Het kabinet acht directe verkiezingen van de besturen van de bedrijfslichamen derhalve niet opportuun. Overigens hecht het kabinet er wel aan dat derde organisaties (consumenten, milieu) bijtijds en zorgvuldig bij het besluitvormingsproces van de schappen worden

betrokken. Dit kan – zo is reeds in veel gevallen de praktijk – door deelname van desbetreffende organisaties in voorbereidende commissies.

7. Tenslotte

Onder voorzitterschap van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een projectorganisatie gestart met een vertegenwoordiging van de betrokken departementen (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie), van de SER en van de schappen. Een stuurgroep heeft tot primaire taak de voortgang van de in dit standpunt neergelegde acties te begeleiden/monitoren, waaronder het hergroeperingsproces en de doorlichting van bestaande PBO-regelgeving. De ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken zullen het voortouw hebben ten aanzien van de bedrijfslichamen wier activiteiten in hoofdzaak op hun beleidsterrein betrekking hebben. De algehele coördinatie van het proces ligt in handen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De modernisering van het PBO-stelsel zoals het kabinet die voorstaat impliceert o.m. een wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie¹. Voor de zomer van 1997 zal een wetsvoorstel aan de Raad van State ter advisering worden voorgelegd, erop gericht dat het wetsvoorstel in september/oktober 1997 aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden ter afhandeling in de loop van dat parlementaire jaar door Tweede en Eerste Kamer.

¹ Vanaf 1 januari 1997 is de Kaderwet adviescolleges ten dele van toepassing op de SER. De adviesfunctie van de SER is in de Wbo specifiek geregeld. De verhouding tussen de Kaderwet en de Wbo zal worden verduidelijkt door, op enkele punten waar er sprake is van een bewuste afwijking van de Kaderwet, dit expliciet in de Wbo aan te geven. Bedoelde aanpassing van de Wbo zal worden betrokken bij de voorgenomen wijziging van deze wet naar aanleiding van de evaluatie van de PBO. Bij die gelegenheid zullen tevens enkele bepalingen aangaande de SER worden aangepast aan de Kaderwet adviescolleges.

Toetsingskader samenhangend met de Aanwijzingen voor de regelgeving

Algemene aandachtspunten bij het opstellen van verordeningen

Verordeningen dienen in het algemeen te voldoen aan criteria, zoals het kabinet die voor de regelgeving van het Rijk heeft ontwikkeld, te vinden in m.n. de Aanwijzingen voor de regelgeving, m.n. de Aanwijzingen 6 t/m 18, die betrekking hebben op het gebruik van regelgeving.

Toegepast op de toetsing van PBO-wetgeving kunnen deze als volgt worden weergegeven.

I Tot het tot stand brengen van nieuwe verordeningen wordt alleen besloten, indien

- de noodzaak daarvan is vast komen te staan.
- voldoende inzicht bestaat in de relevante feiten en omstandigheden;
- de doelen die worden nagestreefd zo concreet mogelijk zijn vastgesteld;
- de doelstellingen niet kunnen worden bereikt door gebruik te maken van het zelfregulerend vermogen in de sector, in de vorm van bijvoorbeeld collectieve afspraken tussen werkgevers en werknemersorganisaties;
- de gekozen doelstellingen niet kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten;
- alle mogelijkheden tot interventie goed tegen elkaar zijn afgewogen.

II Bij de afweging van verschillende mogelijkheden om een doelstelling te bereiken wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- de mate waarin verwacht mag worden dat een verordening het beoogde doel zal helpen verwezenlijken;
- de neveneffecten van een verordening, waaronder begrepen de sociaal-economische effecten, de ongelijke belemmeringen voor het economisch verkeer, de beperkingen voor nieuwe toetreders, belemmeringen voor innovatie en beperking van concurrentie;
- de lasten van een regeling, waaronder mede begrepen de administratieve belasting, voor het Rijk en de schappen enerzijds en burgers en bedrijven anderzijds.

III De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een verordening mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.

IV Gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan, onverlet latend periodieke heroverweging.

V Tot het treffen van een regeling wordt niet overgegaan als niet een behoorlijke naleving is te verwachten, respectievelijk een behoorlijke uitvoering en handhaving kan worden gerealiseerd. De sanctionering wordt zoveel mogelijk in handen van de sector zelf gelegd, d.w.z. tuchtrechtelijke handhaving verdient de voorkeur boven bestuursrechtelijke en bestuursrechtelijke boven strafrechtelijke, waarbij alle relevante omstandigheden in beschouwing dienen te worden genomen.¹

VI Een verordening wordt zo ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. Daartoe wordt onder meer aan het volgende voldaan:

- het aantal beslismomenten waartoe toepassing van de verordening aanleiding geeft, wordt tot een minimum beperkt;
- ingeval administratieve boetes mogelijk worden gemaakt, worden daarvoor bindende tarieven vastgesteld;

¹ De uitkomsten van het rapport van de werkgroep die zich over de handhaving buigt moeten hierbij worden afgewacht.

– de aard en de omvang van uitkeringen, voorzieningen en andere voordelen worden zo duidelijk mogelijk omschreven.

VII De uitoefening van bestuursbevoegdheden wordt in de verordening zoveel mogelijk genormeerd. Met het oog hierop worden discretionaire bevoegdheden en bevoegdheden met vage toepassingscriteria niet toegekend, tenzij daarvoor goede gronden zijn.