

No.W15.12.0215/IV

's-Gravenhage, 7 september 2012

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2012 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Aptroot en Ladders houdende opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en overheveling van hun taken aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Wet opheffing product- en bedrijfsschappen), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot opheffing van de product- en bedrijfsschappen (hierna: pbo's). Pbo's zijn openbare lichamen voor het bedrijfsleven, zogenoemde functionele lichamen. Zij hebben tot taak een bedrijfsuitoefening door ondernemingen te bevorderen die het algemeen belang dient, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen.¹ In dit kader zijn pbo's bekleed met de bevoegdheid om aan de gehele sector verordeningen en heffingen op te leggen.

In de toelichting wordt aangegeven dat ondanks het opheffen van de pbo's de volgende taken behouden moeten blijven:

- De medebewindstaken;
- De bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn;
- De voedselveiligheid en gezondheid.

Aan de regering wordt overgelaten deze taken in een invoeringswet vorm te geven.

De Afdeling is van oordeel dat de noodzaak van het voorstel dragend dient te worden gemotiveerd. Zij constateert dat de toelichting geen aandacht schenkt aan de basisgedachten die ten grondslag liggen aan het pbo-stelsel en dat bovendien niet is gewacht op de implementatie en de effecten van de recente wetswijziging ter modernisering van het pbo-stelsel. Dit klemt te meer daar het gaat om openbare lichamen die hun grondslag vinden in de Grondwet. Ook constateert de Afdeling dat het voorstel in het geheel geen bepalingen bevat betreffende de regeling van de taken met een publiek belang die na opheffing van de pbo's behouden moeten blijven. Voor de beoordeling van het voorstel acht de Afdeling het noodzakelijk dat ten minste in hoofdlijnen bekend is hoe omgegaan wordt met de gevolgen van de opheffing van het pbo-stelsel en dat de hoofdlijnen worden voorzien van een motivering. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de overheveling van taken met een publiek belang naar de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en over de tuchtrechtspraak.

¹ Artikel 71 van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

1. Inleiding

Begin twintigste eeuw werd de behoefte aan sociale wetgeving steeds sterker en groeide het inzicht dat bestaande regelgevende organen van Rijk, Provincies en gemeenten niet voldoende berekend waren voor deze aspecten van wetgeving. Bij de grondwetsherziening van 1922 werd derhalve bepaald dat de wet aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen een verordenende bevoegdheid kan geven.² Het huidige artikel 134 van de Grondwet bepaalt dat bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep en bedrijf kunnen worden ingesteld en opgeheven.³ Aan deze openbare lichamen is een verordenende bevoegdheid toegekend.

De Wet op de bedrijfsorganisatie (hierna: Wbo) dateert uit 1950 en regelt de instelling en de taken van pbo's. Basisgedachten achter het pbo-stelsel zijn: subsidiariteit, functionele decentralisatie van rijksoverheidstaken en soevereiniteit in eigen kring.⁴ De periode waarin deze wet tot stand kwam, werd gekenmerkt door samenwerking, de drang om maatschappelijk te vernieuwen en een grote rol voor de overheid in het economisch leven.⁵ In de loop van de tijd is echter de ideologische achtergrond van de wet veranderd (geen klassenstrijd, maar samenwerking van ondernemers en werknemers) en bovendien beantwoordde de Wbo niet aan de hoge verwachtingen die men ervan had.⁶ Door de nadruk die vanaf de jaren tachtig wordt gelegd op marktwerking worden instituties als de pbo's niet meer vanzelfsprekend gevonden en wordt het bestaansrecht ter discussie gesteld. In het begin van de jaren negentig werden de pbo's in toenemende mate belast met de uitvoering van Europese regelgeving en namen de belangenbehartigende en faciliterende taken van de schappen toe.⁷

Met het aannemen van de motie Wiebenga⁸ in 1993 begon de discussie over de noodzaak tot modernisering van de pbo's. Naar aanleiding hiervan is de Wbo gewijzigd. Het aantal terreinen waarop de pbo verordenend mag optreden is ingeperkt en pbo's worden voortaan bij amvb ingesteld. Voorts werd per pbo een toekomstverkenning opgesteld, waarin aandacht werd geschonken aan de democratische legitimatie, transparantie en verantwoording. In 2009 is een verdere modernisering van het stelsel van de pbo's doorgevoerd.⁹ Er werd onder andere een "code goed bestuur" opgesteld en een draagvlakonderzoek geïntroduceerd: een pbo onderzoekt iedere vier jaar of er voldoende draagvlak is voor de handhaving van het betreffende schap. Indien dat niet het geval is, kan dit leiden tot de opheffing van een pbo.

² Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, vijftiende druk, blz. 943.

³ Artikel 134 van Grondwet luidt:

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.
2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 419, nr. 3, blz. 1.

⁵ Dijkstra, Van der Meer en Van der Meer, *Productschappen en bedrijfsschappen onderzocht, het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur*, 1995, blz. 40.

⁶ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, vijftiende druk, blz. 946.

⁷ Ten Have, Bekkers, Nagelkerke en Stoppelenburg, *Het schap de maat genomen, Evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen*, 1995, blz. 60-63.

⁸ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 45.

⁹ Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie in verband met verdere modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Met het aannemen van de motie Aptroot in december 2011 sprak de Tweede Kamer als haar mening uit dat de pbo's moeten worden opgeheven. Zij verzocht de regering om binnen zes maanden een wetsvoorstel van die strekking voor te leggen.¹⁰

Op 21 juni 2012 reageerde de regering. Niet met een wetsvoorstel, maar – vanwege de demissionaire status van het kabinet – met het voorleggen van een keuze aan de Kamer tussen de volgende alternatieven om de publieke taken die behouden moeten blijven onder te brengen:

- Bij één nieuw in te stellen openbaar lichaam;
- Bij een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan.¹¹

Op deze zelfde dag zond de voorzitter van de Tweede Kamer onderhavig wetsvoorstel ter advisering naar de Afdeling.

2. Motivering van het voorstel

a. Evaluaties en rapporten

Het voorstel wijzigt de Wbo en voorziet daarmee in de opheffing van pbo's. De Afdeling constateert dat in de toelichting bij het voorstel in het geheel geen aandacht wordt geschonken aan de inmiddels verschenen evaluaties en de rapporten over het functioneren van het pbo-stelsel.

Hierdoor ontbreekt een aantal aspecten dat van belang is voor de beoordeling van de motivering van het voorstel:

Er wordt geen aandacht geschonken aan de basisgedachten die ten grondslag liggen aan het pbo-stelsel, te weten: subsidiariteit, functionele decentralisatie van rijksoverheidstaken en soevereiniteit in eigen kring.¹² Doordat deze aspecten ontbreken, wordt geen inzicht geboden in de belangenafweging die door de indieners is gemaakt, te weten waarom de in de toelichting geschetste nadelen van het pbo-stelsel dienen te prevaleren boven de basisgedachten achter het pbo-stelsel.

Voorts wordt in de toelichting onvoldoende duidelijk gemaakt waarom niet kan worden volstaan met aanpassingen van de institutionele structuur van de pbo's om de geschetste problemen op te lossen. De Afdeling acht het van belang dat daaraan aandacht wordt besteed teneinde een verantwoorde beslissing te kunnen nemen over (al dan niet) opheffing van de pbo's, temeer daar het voorstel de volledige afschaffing betreft van een in artikel 134 van de Grondwet expliciet vermelde categorie van openbare lichamen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

b. Wetswijziging 2009

De Afdeling merkt op dat de Wbo nog recentelijk, in 2009, is gewijzigd in verband met de verdere modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.¹³ Onder meer "de code goed bestuur" en het draagvlakonderzoek zijn daarbij geïntroduceerd. Op grond hiervan zijn pbo's verplicht om iedere vier jaar te

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 61.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 615, nr. 6.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 419, nr. 3, blz. 1.

¹³ Stb. 2009, 26.

onderzoeken of er voldoende draagvlak is voor de handhaving van een schap.¹⁴ Indien bij de ondernemers die onder de werkingssfeer van een pbo vallen het draagvlak niet voldoende is, kan dit ertoe leiden dat het wordt opgeheven. De regering was bij de introductie van dit instrument van oordeel dat dit een van de belangrijkste middelen is voor zowel georganiseerde als ongeorganiseerde ondernemers om zich uit te spreken over de pbo waar zij onder ressorteren.¹⁵

De Afdeling is van oordeel dat, nu met onderhavig wetsvoorstel niet is gewacht op de implementatie en de effecten van deze recente wetswijziging, de afschaffing van het pbo-stelsel – dat zijn grondslag vindt in de Grondwet – uit het oogpunt van consistentie van wetgevingsbeleid een dragende motivering van de noodzaak behoeft.

De Afdeling is van oordeel dat gewacht zou moeten worden op evaluatie van en draagvlakonderzoeken over bovengenoemde wijziging van de Wbo alvorens over te gaan tot opheffing van de pbo's. De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en de noodzaak van het voorstel dragend te motiveren.

3. Overblijvende taken na opheffing pbo's

Het wetsvoorstel voorziet in de opheffing van de pbo's, zonder dat wordt aangegeven op welke wijze de taken met een publiek belang, die na opheffing toch uitgevoerd moeten worden, worden ondergebracht. De toelichting vermeldt dat het aan de regering is deze taken - de medebewindstaken, bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn en voedselveiligheid en gezondheid -, op te nemen in een invoeringswet. Daarbij kan de regering zelf bepalen hoe de uitvoering van deze taken wordt vormgegeven.¹⁶

In het bijzonder geeft de toelichting aan dat onder meer het volgende kan worden geregeld:

- De invulling van de uitvoering van taken met een publiek belang (die thans worden uitgevoerd door de pbo's);
- De financiering van de taken met een publiek belang;¹⁷
- De wijze waarop of bestaande infrastructuur en expertise (gedeeltelijk) wordt overgenomen, zodat het contact en werkzaamheden met ondernemers op niveau blijft.¹⁸

In de toelichting is vermeld dat voor de hand ligt de taken met een publiek belang onder te brengen bij de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Voorts hoeft de financiering van deze zaken niet per definitie voor rekening van de rijksoverheid te komen. Er kan worden gekozen om de taken door middel van heffingen te financieren.¹⁹ Tegelijkertijd vermeldt de toelichting elders dat de kosten van de taken met een publiek belang (31 miljoen euro) ten laste komen van de rijksoverheid.²⁰

In het onderhavige voorstel wordt een aantal belangrijke onderwerpen derhalve niet geregeld, noch worden er keuzes gemaakt met betrekking tot de wijze waarop deze onderwerpen geregeld zouden moeten worden. Het voorstel schaft pbo's af, zonder dat alternatieven worden geboden voor de uitvoering, zoals die bijvoorbeeld door de

¹⁴ Artikel 69 Wbo.

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 419, nr. 3, blz. 8.

¹⁶ Paragraaf 3.4 van de toelichting.

¹⁷ Paragraaf 3.5 van de toelichting.

¹⁸ Paragraaf 3.4 van de toelichting.

¹⁹ Paragraaf 3.4 van de toelichting.

²⁰ Paragraaf 4.1 van de toelichting.

regering aan de Tweede Kamer waren voorgelegd in reactie op de aanvaarding van de motie Aptroot in december 2011.²¹

De Afdeling acht het voor de beoordeling van het voorstel noodzakelijk dat ten minste in hoofdlijnen bekend is hoe omgegaan wordt met de gevolgen van de opheffing van het pbo-stelsel en dat de hoofdlijnen worden voorzien van een motivering. Alleen op die manier kan beoordeeld worden of het voorstel een adequate invulling is van de gevolgen van het opheffen van de pbo's en een beter alternatief is dan het handhaven van het huidige pbo-stelsel.

In dit verband is ook van belang dat het wetsvoorstel een inwerkingtredingstermijn van twee jaar na plaatsing in het Staatsblad kent.²² Naar het oordeel van de Afdeling leidt dat tot een onwenselijke beperking van de beschikbare tijd voor de voorbereiding en parlementaire behandeling van de noodzakelijke invoeringswetgeving. Bij een dergelijke vaste termijn bestaat bovendien het risico dat de wet in werking treedt voordat de invoeringswetgeving is voltooid.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling de vereiste regelingen in het wetsvoorstel op te nemen en in de toelichting de keuzes dragend te motiveren. De Afdeling adviseert tevens de termijn van inwerkingtreding in dat licht nader te bezien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

4. Overheveling publieke taken van pbo naar de minister van EL&I

Zoals hierboven opgemerkt, vermeldt de toelichting dat het voor de hand ligt de taken met een publiek belang onder te brengen bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.²³ Voorts wordt benadrukt dat de regering zelf kan bepalen hoe de uitvoering van deze taken wordt vormgegeven. Hierover merkt (ondanks het feit dat de regering een andere keuze kan maken in de invoeringswet) de Afdeling het volgende op.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf op 5 oktober 2011 drie redenen om taken met een publiek belang binnen het pbo-stelsel te laten uitvoeren:

1. Bekostiging van publieke taken vindt plaats door middel van heffingen bij de ondernemers zelf, niet vanuit de algemene belastingen;
2. De sector is zeer nauw betrokken. Korte lijnen en opgebouwde kennis en infrastructuur zorgen voor meer efficiency en effectiviteit dan mogelijk is bij een overheid die op grotere afstand staat. Voorts zou personeelsformatie van de Rijksoverheid moeten worden uitgebreid;
3. Elders onderbrengen van taken zou een substantiële kapitaalvernietiging zijn.

De toelichting vermeldt dat het kabinet kan zorgen dat de kennis en infrastructuur die op dit moment bij de pbo's aanwezig is gewaarborgd blijft. Zo kan in de invoeringswet bepaald worden of bestaande infrastructuur en expertise gedeeltelijk wordt overgenomen, zodat contact en werkzaamheden met ondernemers op niveau blijft.

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 615, nr. 6.

²² Artikel LI

²³ Paragraaf 3.4 van de toelichting.

In deze visie wordt niet voorzien in de structurele betrokkenheid en invloed van de sector bij de totstandkoming van besluitvorming. Het is lang niet zeker dat dit eenvoudig kan worden vervangen door het overhevelen van bestaande infrastructuur en expertise.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

5. Tuchtrechtspraak

Op grond van het wetsvoorstel wordt de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 (hierna: Wtb 2004) ingetrokken. De toelichting vermeldt dat de hier geregelde tuchtrechtelijke procedure overbodig wordt door het opheffen van de pbo's.²⁴

De Afdeling wijst erop dat ondanks het opheffen van de pbo's publieke taken behouden blijven. Een onderdeel van de uitvoering van de publieke taken is de handhaving van de normen met betrekking tot de voedselveiligheid of de bevordering van diergezondheid. Uit de toelichting blijkt niet of met de keuze om de Wtb 2004 in te trekken, eveneens wordt gekozen om normen met betrekking tot de voedselveiligheid of de bevordering van diergezondheid in de toekomst definitief niet meer te handhaven via de tuchtrechtspraak. De Afdeling merkt op dat het feit dat tuchtrechtspraak kan voorzien in de behoefte aan gespecialiseerde rechtspraak op terreinen met specifieke rechtsregels voor een beperkte groep belanghebbenden, een van de motieven was om de Wtb 2004 te introduceren.²⁵ Naar het oordeel van de Afdeling doet de opheffing van de pbo's geen afbreuk aan dit motief.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

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

De vice-president van de Raad van State,

²⁴ Toelichting bij artikel XLI.

²⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 27 025, nr. 3, blz. 2.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0215/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift de zinsnede "overheveling van hun taken aan" vervangen door: overheveling van hun taken naar.
- In de considerans de zinsnede "grond bestaat een voorstel in overweging te nemen" vervangen door: grond bestaat.
- De indeling van het wetsvoorstel in paragrafen schrappen.
- Artikel XXVI, onderdeel C aanpassen nu het zevende lid (nieuw) verwijst naar het vijfde lid (oud) dat vervalt.
- In artikel XXXIII de zinsnede "18.1a, derde lid" vervangen door: 18.1a, derde lid (Stb. 2011, 120). In het Staatsblad is voor een tweede keer een derde lid toegevoegd.
- In artikel XL, onderdeel E, in artikel 43c, de zinsnede "het derde lid van het voorgaande artikel" vervangen door: artikel 43b, derde lid.
- In artikel XL, onderdeel E, in artikel 43d, de zinsnede "Artikel 43c" vervangen door: Artikel 43b.
- Artikel XL, onderdeel F als volgt formuleren: In artikel 45 wordt "artikel 40, eerste lid, van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004" telkens vervangen door: artikel 43j, eerste lid.
- In artikel XLVII de zinsnede "artikel XXX" vervangen door: artikel XXX, onderdeel b.
- In artikel XLVIII, de zinsnede "artikel V van die wet" vervangen door: artikel LXXIX.
- Voorzien in de ondertekening van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.