

Vergaderjaar 2007–2008

25 695

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten

Nr. 51

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 november 2007

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, de vaste commissie voor Economische Zaken² en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit³ hebben op 18 oktober 2007 overleg gevoerd met minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- de brief d.d. 25 april 2007 inzake uitstel moties PBO/Info Productschap Dranken (25 695, nr. 45);
- de brief d.d. 11 juli 2007 inzake de Code goed bestuur en moties kabinetsstandpunt Toekomst PBO (25 695, nr. 46).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), De Wit (SP), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Hamer (PvdA), Blok (VVD), Nicolai (VVD), Jan Jacob van Dijk (CDA), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Van Hijum (CDA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), ondervoorzitter, Luijben (SP), Ulenbelt (SP), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Koppejan (CDA), Tony van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Karabulut (SP) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gerkens (SP), Vendrik (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), De Krom (VVD), Weekers (VVD), De Rouwe (CDA), Depla (PvdA), Aptroot (VVD), Sterk (CDA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Pechtold (D66), Spies (CDA), Irrgang (SP), Lempens (SP), Cramer (ChristenUnie), Biskop (CDA), Kamp (VVD), Joldersma (CDA), Fritsma (PVV), Tang (PvdA), Crone (PvdA), Ouweland (PvdD), Gesthuizen (SP) en Heijnen (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets

De heer **Ulenbelt** (SP) onderkent de lange traditie van de PBO's en de waarde van een aantal functies van de schappen, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid, gezondheidsbescherming van werknemers en kwaliteitsgarantie van producten. Herhaaldelijk wordt echter de representativiteit van de schappen ter discussie gesteld. Branchegenoten kunnen op de activiteiten van de schappen geen rechtstreekse invloed

(PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD) en Vos (PvdA). Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Kalma (PvdA), Jan Jacob van Dijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Jules Kortenhorst (CDA), Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (ChristenUnie), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

³ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter,

Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppérus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (ChristenUnie), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekstijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Eijssink (PvdA), Depla (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouweland (PvdD) en Lempens (SP).

uitoefenen. De niet-georganiseerden hebben al helemaal geen invloed. Er zijn al met al duidelijke problemen met de legitimiteit en het democratisch gehalte van de schappen. Is de minister bereid om de mate van representativiteit te peilen door ondernemers de vraag voor te leggen of zij bij een vrije keus lid van het schap zouden worden?

De Code goed bestuur lost het democratisch tekort niet op. In principe 13 van de code wordt gesproken van «mogelijkheden om actief betrokken te raken». In de toelichting worden vervolgens vrijblijvende voorbeelden genoemd. In een nieuwe Wet op de bedrijfsorganisatie dient niet alleen de code verankerd te worden, maar moeten ook het recht op inspraak en het stemrecht voor heffingsplichtigen worden opgenomen.

Naast democratisering van de schappen zijn er andere mogelijkheden, zoals de overdracht van taken van algemeen belang aan de overheid, waar de democratische controle beter georganiseerd is. De collectieve belangenbehartiging en de andere taken van de schappen zouden door de brancheorganisaties kunnen worden opgepakt.

Is de minister bereid een onderzoek te laten doen naar de economische en sociale voor- en nadelen van een corporatistische bedrijfsorganisatie?

Mevrouw **Smeets** (PvdA) wijst op het belang van de schappen, maar meent dat modernisering noodzakelijk is. De invoering van de Code goed bestuur acht zij in dit opzicht een belangrijke stap. De productschappen zijn voornemens, de implementatietijd van de code te bekorten. Het is te hopen dat de bedrijfsschappen snel volgen.

Om activiteiten en kosten goed te kunnen herleiden, verdienen bestemmingsheffingen de voorkeur. De code is wat dit betreft nog te vrijblijvend. Het moet een kwestie van «pas toe of leg uit» worden. De brief van de minister over de cumulatie van heffingen is te vaag. Er moet echt een einde aan worden gemaakt.

Draagvlak is essentieel voor het voortbestaan van de schappen. Een vierjaarlijks draagvlakonderzoek is noodzakelijk, maar het is de vraag of dit in de wet geregeld moet worden. Immers, er is een grote diversiteit tussen de verschillende schappen. Wat zijn de ervaringen met pilots rond het draagvlakonderzoek?

Een belangrijk deel van de onrust komt voort uit een gebrekkige communicatie. Diverse schappen ontplooiën experimenten om hierin verbetering aan te brengen. De best practices zullen op dit gebied moeten worden uitgewisseld. Het aspect van de communicatie moet in de voortgangsrapportage een duidelijke plaats krijgen. Hoe wordt de weerstand bij een deel van de ondernemers door de schappen opgevangen?

Op 1 juli 2008 zal de code op alle onderdelen zijn ingevoerd. Een periodieke audit van de naleving ervan door een onafhankelijke instantie is absoluut noodzakelijk.

Kan de minister een einde maken aan de onenigheid rond de cijfers over de representativiteit van het Productschap Dranken?

De heer **Jan Jacob van Dijk** (CDA) vindt dat product- en bedrijfsschappen nog steeds een belangrijke rol spelen in de ordening van samenleving en economie, mits er voldoende draagvlak is en de schappen voldoende gedragen worden door de ondernemers in de sectoren. De schappen hebben in de vorige kabinetsperiode de opdracht gekregen om een toekomstverkenning op te stellen, die uiteindelijk in een nieuwe wet zal uitmonden.

Er moet niet kritiekloos naar het presteren van de schappen worden gekeken. Mede naar aanleiding van het optreden van een aantal actiecomités, is aan de schappen de opdracht gegeven om zich te vernieuwen. De Code goed bestuur is opgesteld en voorgelegd aan de betrokken organisaties, waarbij gevraagd is om reacties. Terecht wil de minister de code opnemen in de wetgeving. Op welke wijze zal dat geschieden? Het draagvlakonderzoek kan beter bij de schappen blijven en niet apart, los

van de code, in de wet worden opgenomen. Wie is overigens verantwoordelijk voor de monitoringcommissie?

Bij de SER vindt zowel de beleidsontwikkeling als het toezicht op de schappen plaats. Op welke wijze wordt gevolg gegeven aan de suggestie om scheiding tussen beide onderdelen aan te brengen, bijvoorbeeld via een aparte commissie binnen de SER?

Wat is de uitkomst van het overleg naar aanleiding van de motie-Douma/Van Dijk (25 695, nr. 39) over de bestuursrechtelijke instrumenten bij het innen van heffingen? Wanneer komt er een einde aan het fenomeen van de dubbele heffingen? Welke schappen verzenden nog steeds meerdere heffingsnota's? Wanneer zal de minister de motie-Van Dijk/Douma (25 695, nr. 41) uitvoeren?

Wat is het oordeel van de minister over de second opinion van prof. De Vries omtrent de representativiteit van het Productschap Dranken?

De heer **Aptroot** (VVD) constateert dat in het land de steun voor het niet-democratische dwangstelsel van de PBO's steeds verder afneemt en begrijpt dat ook in de politiek de massieve steun begint af te brokkelen. De Code goed bestuur is ondemocratisch opgesteld door bestuursleden van de schappen in een onderonsje met de SER. De voorzitter en de bestuurders van de schappen worden ook in de toekomst benoemd. Over de vergoedingen wordt «adequate informatie» gegeven, maar er wordt niet gewoon verteld wat de salarissen zijn. Echte zeggenschap, echte democratie komt er niet.

Wat vindt de minister van de second opinion over de representativiteit van het Productschap Dranken? Prof. De Vries geeft duidelijk aan dat er grote twijfels bestaan over de cijfers van het productschap en pleit voor een onafhankelijk onderzoek. Beter nog is het onderbrengen van het Productschap Dranken bij het Hoofdbedrijfschap Detailhandel.

Vanaf 1 juli is er de verplichting van een openbaar register van hoofd- en nevenfuncties van bestuursleden van de schappen. Bij een aantal schappen is zo'n register er echter nog niet. Waarom grijpt de minister niet in?

Met de motie-Aptroot (25 695, nr. 37) wordt gevraagd om volledige openheid van zaken in de financiële verslaglegging, inclusief publicatie van de salarissen van de bestuursleden. Acht de minister «adequate informatie», zoals de code aanbeveelt, voldoende?

De motie-Douma/Van Dijk (25 695, nr. 38) over het betrekken van ongeorganiseerde ondernemingen wordt niet uitgevoerd. In een werkgroep meediscussiëren is iets anders dan echte betrokkenheid.

Ook de motie-Van Dijk/Douma (25 695, nr. 40) over het voorkomen van dubbele heffingen wordt niet uitgevoerd. Het sturen van één factuur met twee of drie heffingen is namelijk iets anders dan het voorkomen van dubbele heffingen.

Terecht heeft de minister de motie-Douma/Van Dijk (25 695, nr. 39) over bestuursdwang, dwangsom en bestuurlijke boetes naast zich neergelegd. Het zou te gek voor woorden zijn als ondemocratische schappen een soort rechterlijke bevoegdheid krijgen.

De motie-Van Dijk/Douma (25 695, nr. 41) zal worden uitgevoerd, terwijl het een voorbeeld is van ongelijke behandeling. Een lagere heffing voor leden van bepaalde werkgeversverenigingen is een vorm van koppelverkoop.

Antwoord van de minister

De **minister** zegt dat de PBO's bepaalde overheidsfuncties uitvoeren. Om die reden is er een verplichtend karakter. De overheid is er voor die gevallen waarin mensen ook gebonden kunnen worden aan beslissingen waar zij niet zelf mee ingestemd hebben en waar zij het misschien zelfs niet mee eens zijn. Bij de schappen vindt de vertegenwoordiging plaats

langs de paritair samengestelde besturen, langs de organisaties die erin zitten. De overheid is niet alleen maar wetgever en verplichter, maar voor een deel ook uitvoerder van gemeenschappelijke taken in de samenleving. Daarbij moet voorkomen worden dat enkelen betalen en allen profiteren. Niet alles is intrinsiek des overheids of intrinsiek niet des overheids. In de afgelopen tijd zijn er ontwikkelingen geweest die de representativiteit van de schappen bevorderen. De SER heeft een representativiteitsonderzoek uitgevoerd. Daarnaast is er het draagvlakonderzoek, dat nog voorwerp van discussie in de Kamer zal zijn. Iedere vier jaar zal bij alle ondernemers die binnen het bereik van een schap vallen, onderzocht worden of er draagvlak voor het schap bestaat. Als de ondernemers concluderen dat het schap niet langer wenselijk is, resteren de publieke taken die vervolgens door andere bestuursorganen behartigd zullen moeten worden. Omdat het gaat om een onderzoek naar het bestaansrecht van een publieke organisatie, dient het expliciet publiekrechtelijk geregeld te worden, waarbij recht moet worden gedaan aan de verscheidenheid van de schappen. Immers, het is de basis waarop een minister beslist of een PBO al of niet bestaat. Dergelijke eisen kunnen niet alleen aan een code worden overgelaten. De pilots bij het Hoofdbedrijfschap Ambachten en bij het Productschap Tuinbouw starten deze maand. Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel volgt kort daarop. De resultaten zullen begin volgend jaar beschikbaar zijn.

Er is geen referendum gehouden en er zijn geen hoofden geteld bij het tot stand komen van de Code goed bestuur, maar dat is geen reden om de code als niet-democratisch af te doen. Een implementatiewerkgroep bij de SER zal de uitvoering van de code bij de schappen begeleiden. De rapportage daarover zal inzicht bieden in eventuele knelpunten en verscheidenheid. Daarnaast zal een monitoringcommissie worden ingesteld die belast wordt met het toezicht op de werking binnen de verschillende schappen. De verschillende departementen zullen daarbij worden betrokken. Het verslag van deze commissie kan leiden tot het stellen van aanvullende regels, eventueel bij AMvB. Bij de code zal het «pas toe of leg uit»-principe gelden. Indien een schap de code niet toepast, kan dat consequenties hebben voor de besluitvorming, bijvoorbeeld over het algemeen verbindend verklaren van verordeningen. De precieze verdeling tussen wet en AMvB zal te zijner tijd in een concreet voorstel aan de Kamer worden voorgelegd.

In het wetgevingsproces houdt de regering een eigen verantwoordelijkheid. De verschillende moties zullen in de wetgeving een plaats krijgen. Als de Kamer daar niet tevreden mee is, zal zij amendementen kunnen indienen.

De code bevat een bepaling om de cumulatie van heffingen te voorkomen. Er zijn afspraken gemaakt om te komen tot een heffing via één productschap. Eind volgend jaar zal een en ander gerealiseerd zijn. Dat een bedrijf onder verschillende schappen valt, is echter niet te voorkomen.

Bevoegdheden om dwangsommen op te leggen en bestuursdwang toe te passen behoeven een wettelijke basis. Het toekennen ervan zal nog volop voorwerp van discussie tussen regering en Kamer zijn. Overigens is er bij de regering enige terughoudendheid om te veel mensen te belasten met deze bevoegdheden.

Met de heer De Vries heeft overleg plaatsgehad over de second opinion over de representativiteit van het Productschap Dranken. De resultaten van het nader onderzoek dat op grond van die second opinion is verricht, waren niet tijdig aanwezig. Er moest een besluit over de representativiteit worden genomen. Nu het besluit genomen is, kunnen niet steeds opnieuw de geldigheid en de bevoegdheden ter discussie worden gesteld. Overigens geeft de nadere informatie daar ook niet direct aanleiding toe. Het is de bedoeling om binnen de SER toezicht en bestuur te scheiden. Er zal een aparte toezichtkamer worden ingesteld met onafhankelijke leden.

Jaarlijks zal door de SER een toezichtplan worden opgesteld, dat met de minister zal worden besproken.

In de code wordt gesproken van «adequate informatie» over de vergoedingen. Deze term zal mede zijn gebruikt vanwege de verschillende vormen van rapportage hierover. De minister zal aandringen op een rapportage conform de bij bedrijven gebruikelijke rapportage.

Het register van nevenfuncties zal per schap worden bijgehouden. De SER houdt er toezicht op. De implementatiewerkgroep is daarmee reeds doende.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Ulenbelt** (SP) vindt dat de nieuwe wet een verdergaande democratisering van de schappen moet bevatten, bijvoorbeeld op het punt van de interne besluitvorming. Pas als dit in het vooruitzicht wordt gesteld, kan het draagvlak voor de schappen groeien.

Mevrouw **Smeets** (PvdA) wijst erop dat het in de wet te verankeren draagvlakonderzoek bovenop het representativiteitsonderzoek komt, en vraagt wanneer de Kamer de wet tegemoet kan zien.

De heer **Jan Jacob van Dijk** (CDA) vraagt de minister om een beschouwing over freeridergedrag. Het draagvlakonderzoek moet volgens de minister apart in de wet verankerd worden. De precieze invulling daarvan moet aan de schappen worden overgelaten.

De heer **Aptroot** (VVD) vindt het onbegrijpelijk dat het besluit over de representativiteit van het Productschap Dranken is genomen op een moment dat het resultaat van nader onderzoek nog niet beschikbaar was. Als er zo veel discussie is, behoort gewoon gewacht te worden. Is de minister bereid om zorg te dragen voor een onafhankelijk onderzoek, dat breed gedragen wordt?

De totale vergoeding aan de bestuurders moet gewoon openbaar gemaakt worden. De minister lijkt die mening ook toegedaan en zal dat hopelijk in de wet verankeren.

De **minister** zegt dat de vraag naar het bestaansrecht van de schappen een kwestie is die in het draagvlakonderzoek naar voren zal komen. Dit onderzoek zal eens in de vier jaar worden verricht. Omdat een publiek-rechtelijke beslissing zal worden genomen op basis van het onderzoek, zal de inrichting ervan niet geheel vrij gelaten worden. Een onderzoek naar het historische belang van de organisatie via schappen is niet opportuun. De betrokkenheid van niet-georganiseerden bij individuele besluiten is terecht voorwerp van de code. De schappen zullen via het draagvlakonderzoek een duidelijk beeld hebben van de factoren die van invloed zijn op de vraag of een meerderheid het bestaan van de organisatie draagt. Hierin wordt meegewogen de mate waarin niet-georganiseerden bij de besluitvorming betrokken zijn.

Er is een brede praktijk om naast een algemene heffing, voor specifieke activiteiten bestemmingsheffingen te plegen. Zeker bij algemene zaken die ongelijk bij verschillende bedrijven terechtkomen, kan een bestemmingsheffing een goed instrument zijn, maar het is geen goed idee om alles bij voorkeur via een bestemmingsheffing te financieren. Het gaat om kosten die ook ten behoeve van ondernemingen worden gemaakt die zich niet direct voor iets aanmelden. Hierbij kan de vergelijking worden gemaakt met de veiligheid van bedrijventerreinen. Een aantal bedrijven getroost zich investeringen waar vervolgens alle bedrijven op het terrein van profiteren.

Volgens de informatie op het ministerie is er geen sprake van een duidelijke voorsprong van de productschappen bij de implementatie van de code. Het beeld bestaat dat het binnen twee jaar gaat lukken. Er zal niet teruggekomen worden op de beslissing over het bestaansrecht van het Productschap Dranken. Overheidsbesluitvorming houdt op als procedurele termijnen niet in stand worden gehouden. De SER zal in de toekomst overigens contra-expertise laten uitvoeren bij ingewikkelde toetsen. De vermelding van de hoogte van de salarissen is een kwestie van invulling van de code. De invulling die de heer Aptroot gaf, zal op positieve wijze aan de SER worden overgebracht. Het wetsvoorstel zal vermoedelijk nog dit jaar naar de Raad van State gaan. De Kamer kan het dus in de eerste helft van volgend jaar tegemoet zien.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De Wit

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kraneveldt-van der Veen

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van de Wiel