
Vergaderjaar 1996–1997

25 091

Toekomst van het PBO-stelsel

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 oktober 1996

Hierbij doe ik u toekomen het kabinetsstandpunt over het functioneren van de PBO, zoals deze door uw Kamer is verzocht bij de motie Wiebenga d.d. 22 juni 1993 (TK 1992–1993, 21 427, nr. 45).

Het kabinet heeft besloten omtrent dit standpunt advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad. Een afschrift van de desbetreffende brief gaat eveneens hierbij¹.

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Standpunt van het kabinet over de toekomst van het PBO-stelsel

1. Inleiding

De essentie van het PBO-stelsel is dat het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid draagt voor het ordenen van het eigen veld, met daarbij zowel het publieke (algemene) belang als het sectorbelang voor ogen. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken heeft de rijksoverheid taken en bevoegdheden aan de verschillende product- en bedrijfsschappen overgedragen. Verantwoordelijkheid gaat samen met verantwoordingsplicht. De schappen moeten zich verantwoorden, zowel naar de eigen sector als naar de rijksoverheid. Dit laatste is van belang omdat de rijksoverheid politieke verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van de PBO-organen. Dat betekent dat de vakminister of de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als coördinerend minister verantwoording moet kunnen afleggen in de Tweede Kamer. De ordenings-taak wordt dan ook nader ingekaderd binnen de ministeriële verantwoor-delijkheid.

Het dragen van politieke verantwoordelijkheid is de laatste jaren nadrukkelijker in het licht komen te staan. In dit licht werd in juni 1993 de discussie in de Tweede Kamer gevoerd over het rapport «Raad op Maat» van de commissie De Jong. Tijdens de behandeling van dit rapport werd 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 PBO-organen heeft het IVA een evaluatie-onderzoek uitgevoerd. Het onderzoeksrapport «Het schap de maat genomen» is op 31 augustus 1995 naar het parlement gestuurd. Daarbij heeft het kabinet aangetekend dat – hoewel door het IVA aan de onderzoeksopdracht is voldaan – het rapport nog enige vragen openlaat omtrent het feitelijk functioneren van de PBO-organen en hun maatschappelijke effecten. Inmiddels is voldoende feitenmateriaal beschikbaar om – mede op basis hiervan – tot een kabinetsstandpunt te kunnen komen.

Het afgelopen jaar is onder meer gebruikt voor rechtstreekse contacten met de schappen en met de SER als toporgaan van de PBO-organen. Tevens zijn aanbevelingen voor ZBO's ontwikkeld, waarmee bij het formuleren van het kabinetsstandpunt rekening is gehouden. Deze periode heeft niet alleen tot nader inzicht geleid, maar – zeker zo belangrijk – ook tot draagvlakverbreding voor het besef dat het PBO-stelsel gemoderniseerd moet worden: 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» (16 februari 1996), waaruit blijkt dat ook het PBO-veld zelf ervan overtuigd is dat vernieuwing nodig is.

Het kabinet kiest voor een gemoderniseerd publiekrechtelijk stelsel van bedrijfsorganisatie. De modernisering moet tot uiting komen in een vergroting van de doelmatigheid en de democratische verantwoording. Dit impliceert met name een vergaand terugbrengen van het aantal PBO-organen en in de tweede plaats het realiseren van adequate toezichtsmogelijkheden voor de rijksoverheid.

In de navolgende paragrafen wordt nader op de voorstellen voor modernisering ingegaan.

2. Autonome bevoegdheden

De autonome regelgevende bevoegdheden en de bevoegdheid heffingen op te leggen zijn ontleend aan artikel 93 en 126 van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). In art. 93 Wbo worden de potentiële bevoegdheden opgesomd die een bedrijfslichaam bij zijn instelling kunnen worden toegekend. De reikwijdte van de wettelijk omschreven (potentiële) bevoegdheden is in alle gevallen (veel) ruimer dan de bevoegdheden die de afzonderlijke schappen in feite bij hun instelling zijn toebedeeld. Overigens verschillen de feitelijk toegekende bevoegdheden sterk van schap tot schap.

Nader onderzoek laat zien dat eind 1995 in totaal 170 regelgevende verordeningen op eigen initiatief, los van nationale of Europese regelgeving, van kracht zijn. Tweederde zijn verordeningen van product-schappen. Indien bij de bedrijfsschappen het Landbouwschap buiten beschouwing wordt gelaten, kennen de bedrijfsschappen gemiddeld één verordening.

Het kabinet acht het voor het functioneren van een gemoderniseerde PBO van belang dat de (potentiële) autonome bevoegdheden – zoals opgesomd in art. 93 Wbo – in grote lijnen gehandhaafd blijven. Wel wordt de redactie gemoderniseerd en wordt een drietal bevoegdheden uit art. 93 geschrapt, omdat zij niet meer passen binnen de mogelijkheden die de EG biedt of binnen de eisen die aan hedendaags overheidsbeleid worden gesteld.

Concreet stelt het kabinet voor uit art. 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. Mededinging is onderwerp van nieuwe wetgeving, terwijl de twee andere onderwerpen stammen uit de naoorlogse opbouwperiode en zich niet meer lenen voor autonome regelgeving.) De overige bevoegdheden blijven gehandhaafd hetgeen betekent dat in beginsel op de volgende – deels redactioneel gewijzigde – terreinen in autonomie taken kunnen worden uitgevoerd. Deze onderwerpen kunnen op zich in beginsel voor regulering door bedrijfslichamen lenen en sluiten aan bij gebleken behoefte van respectieve bedrijfslichamen, zij het met hiervoor aangeduide beperkte gebruikmaking.

- 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 om normalisatie van producten, met name in relatie tot arbo, milieu, kwaliteitszorg en afzetbevordering op de binnenlandse en buitenlandse markten; verordeningen tot quotering van de productie, quotering en rayonverdeling van de afzet.)

- bevordering van professionele bedrijfsvoering;

(Het gaat hier bijvoorbeeld om scholingsprogramma's en voorlichting, zowel op bedrijfseconomisch, technologisch als op sociaal terrein en op het terrein van veiligheid c.q. criminaliteitsbestrijding.)

– de 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 dezelfde randvoorwaarden 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.)

– 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 schappen. In dit licht is het van groot belang dat van concrete verordeningen naast het sectorale belang ook het publieke belang helder is. De schappen moeten het publieke belang van een verordening nadrukkelijk(er) motiveren. Daarbij moet duidelijk tot uiting komen dat een PBO-orgaan zich qua taken onderscheidt van private werkgevers- en werknemersorganisaties. Met dit onderscheid als uitgangspunt, dient naar de mening van het kabinet de mogelijke aftrek op heffingen voor werkgevers die lid zijn van een werkgeversorganisatie (art. 126 lid 1 Wbo) te vervallen.

De reeds bestaande regelgeving van PBO-organen moet worden doorgelicht en opgeschoond. 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 schappen zullen deze doorlichting primair zelf uitvoeren, het kabinet zal de voortgang op dit punt monitoren. 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. Onderzocht zal worden of 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.

3. Taken in medebewind

Taken in medebewind betreffen zowel regelgeving als uitvoering van rijkstaken op grond van nationale regelgeving.

Eind 1995 was er sprake van 52 medebewindsverordeningen, vrijwel alle vastgesteld door de productschappen. In de meeste gevallen zijn deze taken een voortvloeisel uit EG-regelgeving, die een basis hebben gekregen in nationale regelgeving.

Tenslotte waren er eind 1995 54 verordeningen van kracht (waarvan 40 afkomstig van productschappen) die voortvloeien uit EG-regelgeving, maar waarvoor geen (nationale) wettelijke basis bestond. Strikt genomen is hier derhalve geen sprake van medebewind, 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 gesproken van «indirect medebewind».

Het publieke belang van medebewindstaken is evident. Het kabinet is van mening dat ook 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.

4. Hergroepering van het PBO-stelsel

Momenteel zijn er 38 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.

Vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het openbaar bestuur, acht het kabinet een substantieel kleiner aantal schappen gewenst. Schaalvergroting leidt tot een doorzichtiger structuur met een voldoende mate van bestuurlijke spankracht, waarmee de doelmatigheid wordt gediend. Hiermee is vooral 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 herkennen in de breder opgezette schappen.

Het kabinet acht een substantiële vermindering van het aantal product- en bedrijfschappen noodzakelijk door een hergroepering van de product- en bedrijfschappen. De product- en bedrijfschappen zal worden gevraagd daartoe passende voornemens binnen een termijn van 6 maanden kenbaar te maken.

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 democratische controle op het stelsel beter gewaarborgd als deze verantwoordelijkheid bij de wetgever komt te liggen en wil derhalve instelling en opheffing van PBO-organen bij of krachtens de wet doen plaatsvinden.

5. Toezicht

Het kabinet is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de PBO-organen. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken is ten eerste een betere informatievoorziening en publieke verantwoording ten behoeve van politiek en samenleving door de schappen van belang. Ten tweede dient het toezicht van de rijksoverheid op de regelgeving door de schappen adequaat te zijn geregeld.

Een beter inzicht in het (algehele) functioneren van de schappen dient volgens het kabinet versterkt te worden op basis van 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 aan het parlement;
- een periodieke evaluatie (bijvoorbeeld iedere 5 jaar);
- een algemene inlichtingenplicht.

Wat betreft het toezicht op de regelgeving door schappen, is onderscheid tussen medebewindstaken en autonome taken van belang.

De uitvoering van medebewindstaken staat onder direct toezicht (goedkeuringsvereiste) van de betrokken minister. 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 ook de bevoegdheid van de vakminister tot het geven van aanwijzingen bij de uitvoering van medebewind wettelijk worden geregeld.

De uitvoering van autonome taken staat onder preventief toezicht van de SER. Door een wetwijziging in 1992 is de toets van de regelgeving door schappen aan het recht en het algemeen belang overgegaan van de rijksoverheid naar de SER. Deze wetwijziging is destijds beargumenteerd vanuit de behoefte aan een terugtrekkende (rijks)overheid en meer zelfregulering. Het kabinet constateert echter dat er spanning kan ontstaan met het rijksbeleid, met name wanneer de rijksoverheid zich in concrete gevallen bewust terughoudend opstelt, terwijl vervolgens de schappen met nadere regelgeving komen. Daarom dient het formele toezicht door de rijksoverheid op de regelgeving van de schappen te worden hersteld. Slechts dan kan de politiek verantwoordelijke minister verantwoording afleggen in het parlement over het functioneren van de PBO.

Dit impliceert een herstel van de bestuurlijke verhoudingen van vóór de wetwijziging in 1992. De rijksoverheid toetst de PBO-regelgeving 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 acht de democratische controle op de behartiging van dit publieke belang beter gewaarborgd als de toetsing aan het recht en het algemeen belang wordt uitgevoerd door de minister

die het aangaat. Om conformiteit met het rijksbeleid te bereiken dient deze ten behoeve van de toetsing een expliciet en vooraf kenbaar gemaakt toetsingskader te formuleren.

Tenslotte is het mogelijk dat de rijksoverheid in haar eigen wet- en regelgeving desgewenst opneemt dat op het desbetreffende terrein nadere regels (door PBO's) niet toegestaan zijn.

Overigens dient beseft te worden dat de autonome regelgeving door schappen met een sanctiebepaling – op grond van artikel 104 Wbo – ook nu reeds de goedkeuring van de betrokken minister behoeven. Vrijwel alle regelgevende verordeningen kennen een sanctiebepaling. Er is derhalve sprake van een goedkeuring, zowel door de SER als door de betrokken minister. Het herstel van de formele situatie van vóór 1992 betekent dat een einde wordt gemaakt aan de tweezijdige goedkeuring.

Vanwege het voorgenomen toezicht van rijkswege op de regelgeving door schappen, is naar de mening van het kabinet de democratische verantwoording voldoende gewaarborgd en acht het kabinet directe verkiezingen niet opportuun. Bestuursleden dienen echter wel – op voordracht van werkgevers- en werknemersorganisaties – door de Kroon/ de minister te worden benoemd, waarmee wordt voldaan aan het voorschrift (artikel 124i) van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

Overigens hecht het kabinet aan het bijtijds en zorgvuldig betrekken van derde organisaties (consumenten, milieu) bij het besluitvormingsproces van de schappen. Dit kan – zo is reeds in veel gevallen de praktijk – door deelname van desbetreffende organisaties in voorbereidende commissies.

Van het toezicht op de autonome (inhoudelijke) regelgeving dient het financiële toezicht te worden onderscheiden. 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 inhoudelijke toets op bestemmingsheffingen aan preventief toezicht van de desbetreffende vakminister onderworpen wordt. Vakministers zullen bestemmingsheffingen dan ook beleidsmatig moeten toetsen en vooraf goedkeuren. Daarnaast is bedoelde goedkeuring noodzakelijk 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 bij de goedkeuring van bestemmingsheffingen worden voorzien.

Daarnaast houdt de rijksoverheid (de coördinerend minister) indirect repressief toezicht op de toezichthoudende activiteit van de SER op financieel terrein. Dit betreft zowel de kwaliteit van het 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.

6. Tenslotte

Het kabinetsstandpunt zal ter advisering worden voorgelegd aan de SER. De SER zal worden verzocht het advies voor 15 januari 1997 af te ronden.

Daarnaast zal – onder voorzitterschap van SZW – een projectorganisatie worden gestart met een vertegenwoordiging van betrokken departementen, 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 SZW. Overigens dient aandacht te worden besteed aan het tijdig en zorgvuldig betrekken van derde organisaties bij het besluitvormingsproces van de schappen. Tenslotte zal nader worden onderzocht of naleving van verordeningen efficiënter en effectiever bereikt kan worden door de schappen zelf daarvoor verantwoordelijk te maken, met name door toepassing van het tuchtrecht of bestuurlijke boetes.

De modernisering van het PBO-stelsel zal haar beslag moeten krijgen in wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

Terzijde: Aanpassing aan Kaderwet adviescolleges.

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.