

Vergaderjaar 1997–1998

**25 695**

## **Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Toekomstige rol PBO**

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) behelst een vorm van functionele decentralisatie en stimulering van zelforganisatie van het bedrijfsleven op verschillende niveaus ten behoeve van de sociaal-economische ontwikkeling op die niveaus, die zowel gezien vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor het algemeen belang als vanuit de gemeenschappelijke belangen van de betrokken sectoren wenselijk wordt geacht. Naast de Sociaal-Economische Raad (SER), wiens taak het gehele bedrijfsleven omvat, bestaat de PBO uit een aantal bedrijfslichamen in de vorm van (hoofd)productschappen en (hoofd)bedrijfschappen. De Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) omschrijft de taak van de SER respectievelijk de bedrijfslichamen als volgt:

Artikel 2. De Raad heeft, onverminderd de hem bij de vijfde titel van dit hoofdstuk opgedragen adviserende functie, tot taak een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen.

Artikel 71. De bedrijfslichamen hebben tot taak een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen.

De bedrijfslichamen beogen overeenkomstig de bedoeling van de wetgever in 1950 gewenste ontwikkelingen in de sector te bevorderen en vervullen daarnaast een intermediaire functie tussen het betrokken bedrijfsleven en de rijksoverheid en andere overheden. De schappen bieden een platform voor overleg tussen ondernemers-/werkgevers- en werknemersorganisaties waardoor – met inachtneming van het algemeen belang – hun belangen systematisch op elkaar kunnen worden afgestemd. Aldus kunnen gemeenschappelijke belangen ook op langere termijn vorm worden gegeven en uitgevoerd. De schappen kunnen in dat kader een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociaal-economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven. Dat kan onder andere betrekking hebben op het bevorderen van productkwaliteit en ketenbeheer, het verbeteren van het ondernemerschap, het stimuleren

van moderne bedrijfsvoering, het entameren van scholingsprojecten, het verrichten van sectoronderzoek, het aanpakken van arbeidsmarkt-vraagstukken in de sector, het verbeteren van arbeidsomstandigheden en het verstrekken van marktinformatie.

Daarnaast maken de rijksoverheid en andere overheden gebruik van de bij de schappen aanwezige expertise en mogelijkheden tot maatwerk bij de uitvoering van overheidsregelgeving in de vorm van medebewindstaken. De intermediaire functie krijgt voorts gestalte door overleg en informatieverstrekking over de sector.

De schappen dienen ten opzichte van de organisaties van ondernemers en werknemers een complementaire rol te vervullen en alleen activiteiten op sectorniveau te ontplooiën waartoe deze organisaties op zich niet toe in staat zijn. Dat is met name van belang in sectoren waar vooral kleine ondernemingen of veelal kleine ondernemersorganisaties werkzaam zijn, zoals de agrarische en aanverwante sectoren, de ambachtelijke sectoren, de detailhandel en horeca. Vooral in deze sectoren zijn bedrijfslichamen te vinden. De schappen vervullen bovendien staffuncties waarin de bedrijven zelf en hun (branche)organisatie(s) niet kunnen voorzien.

Het kabinet is van mening dat de organisatievorm van de PBO in de sectoren waar zij tot stand is gekomen zowel economisch als maatschappelijk nog immer duidelijke meerwaarde heeft. Gewijzigde opvattingen over de verhoudingen tussen de rijksoverheid en de organen van het stelsel en het functioneren van het stelsel brengen echter wel de noodzaak met zich het stelsel op een aantal punten aan te passen. Het kabinet kiest dan ook voor handhaving van een, zij het gemoderniseerd, publiekrechtelijk stelsel van bedrijfslichamen. Deze modernisering komt tot uiting in een aangepaste inbedding in het totale staatsbestel, aanpassing onderscheidenlijk een zekere beperking van autonome bevoegdheden, duidelijke afbakening van autonome en medebewindstaken mede in relatie tot internationale kaders (Europese Unie (EU)), alsmede in vergroting van de doelmatigheid en van de democratische verantwoording. Dit impliceert onder andere het substantieel terugbrengen van het aantal PBO-lichamen en het realiseren van adequate toezichtsmogelijkheden voor de rijksoverheid.

In de paragrafen 5 en volgende worden de punten die tot modernisering moeten leiden nader beschouwd en de aanpassingen uitgewerkt. Alvorens daartoe over te gaan wordt aandacht geschonken aan de achtergronden van het stelsel, de aanleiding tot een nadere positiebepaling door het kabinet en wordt het advies van de SER naar aanleiding van het voorlopige kabinetsstandpunt samengevat.

## **2. Enkele historische noties over de PBO**

Sedert de grondwetswijziging van 1922 bestaat op basis van artikel 134 van de Grondwet de mogelijkheid tot de instelling van openbare lichamen van bedrijf (product- en bedrijfsschappen). In 1950 is deze mogelijkheid operationeel geworden door het van kracht worden van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo).

De drie politiek-ideologische gedachten die daaraan ten grondslag lagen zijn:

- het uit katholieke kring voortkomende subsidiariteitsbeginsel;
- het in protestants-christelijke kring gehuldigde beginsel van soevereiniteit in eigen kring;
- het in sociaal-democratische kring aangehangen beginsel van functionele decentralisatie.

Deze verschillende politiek-ideologische grondslagen<sup>1</sup> hebben ook gevolgen gehad voor de vormgeving van de PBO. Geoordeeld werd dat er in de sectoren van de economie ruimte diende te bestaan voor ordening van maatschappelijke en economische ontwikkeling door decentrale

---

<sup>1</sup> Opgemerkt kan worden dat het subsidiariteitsbeginsel en de functionele decentralisatie ook heden ten dage belangrijke factoren zijn bij de publieke inrichting, zelfs over de grens heen (vgl. het Verdrag van de Europese Unie van Maastricht).

functionele verbanden met een relatieve autonomie. Deze autonomie werd tot uitdrukking gebracht in de vorm van zelfregulering.

Sedert de totstandkoming van de Wet op de bedrijfsorganisatie hebben zich diverse maatschappelijke en politieke ontwikkelingen voorgedaan met betrekking tot de PBO. In de eerste plaats bleek al vrij snel dat het idee dat de PBO een blauwdruk was voor het gehele bedrijfsleven niet werd gerealiseerd. Bedrijfslichamen komen gezien de systematiek van de wet alleen tot stand op basis van vrije keuze van de bedrijfsgenoten. De PBO kwam in een beperkt aantal bedrijfstakken tot stand (huidige stand van zaken: 37 bedrijfs- en productschappen). Bedrijfslichamen blijken vooral voor te komen 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.

Sedert 1950 is de Wbo lange tijd vrijwel ongewijzigd gebleven.

In 1992 werd de Wbo gewijzigd waarbij de afstand tussen de regering en de PBO werd vergroot: de instelling van bedrijfslichamen geschiedde sedertdien bij verordening van de Sociaal-Economische Raad, het toporgaan van de PBO, met een goedkeuringsvereiste door de betrokken ministers. De SER kreeg, naast de reeds bestaande bevoegdheid ten aanzien van financiële verordeningen, ook de bevoegdheid om de inhoudelijke verordeningen van de schappen goed te keuren. De minister beperkte zich in beginsel tot repressief toezicht door de mogelijkheid verordeningen van bedrijfslichamen te schorsen of te vernietigen. In een tweetal situaties bleef preventief toezicht door de minister gehandhaafd, met name indien de verordening niet voor haar vaststelling door het bestuur van het bedrijfslichaam openbaar is gemaakt en indien de verordening overtreding daarvan strafbaar stelt.

In de periode na de wetwijziging is de discussie rondom de positie van de PBO in het staatsbestel doorgegaan.

#### *Ontwikkelingen in de gedachtevorming sinds 1992*

In het regeringsstandpunt van 25 september 1990 *Functioneel bestuur, Waarom en hoe?*<sup>2</sup>

– dat ziet op het vraagstuk van het opdragen van taken aan tot het openbaar bestuur behorende functionele bestuursorganisatie in juridisch-bestuurlijke zin – wordt vastgesteld dat naast in de Grondwet geregelde vormen van functioneel bestuur (openbare lichamen) vele andere functionele organen waaraan bestuurstaken zijn opgedragen bestaan: de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Daarbij wordt wel aangetekend dat dit onderscheid juridisch en bestuurlijk niet van betekenis is en in de bestuurspraktijk lang niet altijd wordt gemaakt. Functionele decentralisatie dient volgens het genoemde regeringsstandpunt aanvullend te zijn op de grondwettelijke hoofdstructuur van het bestuurlijk bestel (rijk, provincies, gemeenten). Overweging om tot functionele decentralisatie te komen kan de politieke wenselijkheid zijn bepaalde belangengemeenschappen binnen de samenleving zichzelf te laten besturen, bij voorbeeld de waterschappen en de PBO's. Bij deze twee klassieke vormen van functionele decentralisatie gaat het om taken die van openbaar belang zijn, doch alleen of in hoofdzaak een bepaalde groep direct belanghebbenden raken en als zodanig zonder grote bezwaren (deels) aan de invloed van het integraal bestuur onttrokken kunnen worden. De democratische legitimatie wordt in deze soort van gevallen niet noodzakelijk problematisch geacht.

In het rapport *Verantwoord verzelfstandigen*, rapportage van de Commissie Sint<sup>3</sup> van 14 september 1994, wordt de PBO in andere zin ter sprake gebracht. Het rapport handelt over de verzelfstandiging van overheidstaken als één van de middelen om de relaties tussen beleid en uitvoering te verbeteren en kleinere beleidsdepartementen tot stand te

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1990/91, 21 042, nr. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1994/95, 21 042, nr. 15.

brenge. Eén van de drie door de Commissie Sint toelaatbaar bevonden principiële argumenten/overwegingen voor externe verzelfstandiging van overheidstaken is de directe medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen. De Commissie Sint acht *externe* verzelfstandiging verantwoord indien taken betrekking hebben op een specifiek terrein, waarbij het gewenst wordt geacht dat maatschappelijke instanties/groeperingen directe (mede-)verantwoordelijkheid dragen voor het bestuur. De PBO wordt daarbij, zonder verdere precisering van het takenpakket van de PBO, als voorbeeld aangehaald.

De SER en bedrijfslichamen worden, kennelijk als vormen van zbo beschouwd, door de Algemene Rekenkamer in zijn rapport van 30 maart 1995 «*Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*» mede betrokken doch zij gaven geen aanleiding tot een nadere beschouwing of commentaar van de Rekenkamer.

In de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën van 3 mei 1995<sup>4</sup> naar aanleiding van dat rapport van de Algemene Rekenkamer, worden vervolgens ook de grondwettelijk verankerde organen van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf tot de zelfstandige bestuursorganen gerekend.

De PBO als onderdeel van het staatsbestel komt aldus expliciet in het proces van bestuurlijke vernieuwing aan de orde. Gedurende lange tijd is de aandacht voor de PBO beperkt gebleven. De vraag was dan ook hoe deze past in het openbaar bestuur, hoe deze bestuursvorm functioneert en welke aanpassingen daarbij nodig zijn. De constitutionele positie van de PBO is neergelegd in het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 134 van de Grondwet<sup>5</sup>.

### **3. Aanleiding tot evaluatie PBO en proces ter uitvoering**

In het rapport van 17 februari 1993 van de bijzondere commissie vraagpunten Adviesorganen, Raad op maat<sup>6</sup>, adviseert de commissie scheiding tussen advies en overleg. Daarbij wordt wel de vraag gesteld of deze scheiding wel overal kan worden doorgevoerd, met name in sfeer van het sociaal-economisch beleid waar de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het formuleren en uitvoeren van beleid groot is. Verwezen wordt naar de (dan nog) te voeren discussie over het SER-advies inzake convergentie en overlegeconomie. De daaruit te trekken conclusies vielen buiten het bestek van het rapport. In verband met bedoelde discussie was de commissie tevens van oordeel dat een evaluatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gewenst was. Hoewel bij de behandeling van dit rapport in de Tweede Kamer werd aangegeven dat advisering een beperkt deel van de taak van de PBO is, nam de Kamer de opvatting van de commissie over.

In juni 1993 is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het genoemde 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<sup>7</sup>.

Teneinde inzicht te verkrijgen in het feitelijke functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft het IVA Tilburg in opdracht van het kabinet een evaluatie-onderzoek uitgevoerd. De hoofdconclusie van het onderzoek is dat het huidige functioneren van schappen geen dwingende redenen geeft het PBO-stelsel af te schaffen. Wel zijn er voldoende redenen het stelsel op een aantal cruciale onderdelen te moderniseren. Mede aansluitend bij kritiek uit het veld, zou volgens de onderzoekers modernisering betrekking kunnen hebben op het vergroten

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 1994/95, 24 130, nr. 5.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 629, nr. 3.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nr. 30.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nr. 45.

van de meerwaarde door het expliciteren van taken en resultaten alsmede het maken van keuzen in de afbakening van taken tussen enerzijds het schap en anderzijds de dragende organisaties, waarbij het primaat van de belangenbehartiging bij de dragende organisaties ligt. Voorts zou de modernisering betrekking kunnen hebben op het verzakelijken van de bestuurlijke verhoudingen door toetsing van het functioneren en voortbestaan, alsmede op verbreding van de belangenvertegenwoordiging met milieu- en consumentenbelangen.

Het onderzoeksrapport «Het schap de maat genomen» is op 31 augustus 1995<sup>8</sup> naar het parlement gestuurd. 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 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 gezien worden vanuit de eisen die de huidige tijd stelt. Dit heeft onder meer geleid tot het memorandum «Aan de slag» van 16 februari 1996<sup>9</sup>, waaruit blijkt dat ook het PBO-veld zelf ervan overtuigd is dat vernieuwing nodig is.

Aan de hand van drie thema's, te weten marktwerking, democratische verantwoording en functionaliteit, wordt in dat memorandum een gezamenlijke agenda voor politiek en de schappen voor vernieuwing van het stelsel gepresenteerd en vertaald in een aantal actiepunten. Op het vlak van marktwerking wordt opgemerkt dat het bevorderen van marktwerking en mededinging als veel maatgevender wordt beschouwd voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijfsleven dan tijdens de beginperiode van de PBO met een toen (ook overigens) sterk sturende overheid. Dat betekent een andere oriëntatie op scheiding van publiek en privaat domein en het kritisch bezien van de bevoegdheidsgebieden en de uitwerking daarvan in de praktijk. De externe en interne legitimering kan worden versterkt door meer eigentijdse publieke verantwoording, betrokkenheid van andere belangen en duidelijkheid over ongewenste belangenverstrengeling van taken en functies. Voorts wordt aangegeven dat de gegroeide structuur met veel verschillende schappen wellicht niet meer zo functioneel is en clustering van verwante schappen moet worden onderzocht mede in het licht van de veranderende economische structuur.

De kritiek op het PBO-stelsel zoals blijkt uit het IVA-rapport en het Memorandum kan in de volgende punten worden samengevat:

- de niet steeds duidelijke taakafbakening tussen de schappen en de dragende organisaties, met name in de sfeer van belangenbehartiging en dienstverlening;
- legitimatie van beleid en uitvoering door het schap zowel in- als extern: de verantwoording van activiteiten en daartoe te heffen bijdragen is veelal beperkt tot de formeel voorgeschreven vorm en leidt tot onduidelijkheid naar de betrokken bedrijfsgenoten, met name ook over de relatie tussen kosten en opbrengsten;
- regelgeving: de indruk bestaat dat een zeker automatisme optreedt die leidt tot onnodig voortgezette of verouderde regelgeving;
- versnippering van het stelsel over te veel, soms marginaal functionerende bedrijfslichamen;
- de betrokkenheid van derden-belangen, zoals consumenten- en milieubelangen is niet bij alle schappen gewaarborgd en het is onduidelijk welke rol zij in de belangenafweging spelen;
- democratische legitimatie: de besturen van de schappen worden gekozen door de representatieve organisaties van ondernemers en werknemers. De vraag is of de niet of anders georganiseerde bedrijfsgenoten invloed kunnen krijgen op de samenstelling van het bestuur.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 1994/95, 21 427, nr. 110.

<sup>9</sup> Aan de Slag, Naar een gezamenlijke agenda voor de toekomst van de product- en bedrijfschappen, memorandum samengesteld door de (ad hoc) Werkgroep Bedrijfsorganisatie uit verschillende geledingen van de PBO. Uitgave SER, februari 1996.

De aanpassingen die het kabinet in dit wetsvoorstel voorlegt sluiten mede aan bij deze kritiekpunten. Zoals in paragraaf 1 is aangegeven is het kabinet van oordeel dat het stelsel in grote lijnen kan worden gehandhaafd met inachtneming van een aantal aanpassingen op het terrein van inrichting, bevoegdheden, regelgeving, toezicht en verantwoording.

Het kabinet heeft bij brief van 28 oktober 1996 het parlement in kennis gesteld van zijn (voorlopige) standpunt inzake de PBO en meegedeeld dat het kabinet besloten had advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad<sup>10</sup>.

#### **4. Advies Sociaal-Economische Raad**

De Sociaal-Economische Raad heeft op 17 januari 1997 zijn advies uitgebracht. Voor de raad geldt als uitgangspunt dat de product- en bedrijfsschappen zelfstandige functionele lichamen van openbaar bestuur zijn. De schappen zijn in het leven geroepen om het bedrijfsleven, voor eigen rekening, zelf zijn zaken ter hand te laten nemen. Daarbij dienen zij rekening te houden met het algemeen belang. Naar hun aard, functie en achtergrond verschillen bedrijfslichamen naar het oordeel van de SER dan ook wezenlijk van ZBO's. Gelet op de zelfstandigheid van openbare lichamen, is de raad van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van bedrijfslichamen zich in beginsel dient te beperken tot een toets aan het recht en het algemeen belang. De betrokken minister heeft vooral tot taak erop toe te zien dat de schappen het wettelijk kader niet te buiten gaan en zo nodig in te grijpen en is daartoe ook adequaat geïnstrumenteerd.

De raad onderschrijft de keuze van het kabinet voor een gemoderniseerd publiekrechtelijk stelsel van bedrijfsorganisatie. Bij de uitwerking van deze keuze plaatst de raad echter enkele kritische kanttekeningen. De raad constateert dat de voorstellen niet zozeer zijn gebaseerd op geconstateerde knelpunten maar veeleer worden bepleit vanuit de wens het politieke primaat te herstellen op grond van de ZBO-discussie. Daardoor krijgen veel van de voorstellen een centralistische strekking, die naar het oordeel van de raad onvoldoende recht doet aan het eigen, decentrale karakter van bedrijfslichamen. Deze kanttekeningen nemen niet weg dat de raad met een aantal voorstellen van het kabinet instemt.

Het kabinet beschouwt het advies van de raad in algemene zin als een ondersteuning van zijn beleidsvoornemen tot modernisering van het stelsel. Het advies heeft geen aanleiding tot een fundamentele wijziging van zijn eerdere standpunt gegeven. Wel heeft op een aantal punten aanpassing, nadere precisering respectievelijk onderbouwing plaatsgevonden, neergelegd in het nader standpunt van het kabinet zoals dat op 3 april 1997 aan het parlement is gezonden<sup>11</sup>.

In de vervolgparagrafen wordt aan specifieke elementen van het advies van de raad de nodige aandacht besteed.

#### **5. De plaats van de PBO in het staatsbestel**

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie 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. Naast deze bedrijfslichamen zijn ook openbare lichamen voor een aantal beroepen ingesteld, zoals bij voorbeeld de Nederlandse Orde van

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 091, nr. 1.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 091, nr. 2.

Advocaten, het Nederlands Instituut van Registeraccountants, de Nederlandse Orde van Accountants-administratieconsulenten. Deze openbare lichamen vallen buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

De PBO is geen verzelfstandigde rijksdienst of primair een uitvoerder van rijkstaken. Wel kunnen aan bedrijfslichamen taken in medebewind worden opgedragen. Hierop wordt in paragraaf 6 nader ingegaan. Zij zijn bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De essentie van het PBO-stelsel is dat het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid draagt voor het inrichten van de sector en het 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 (dan ook) primair op de overeenstemming tussen een representatieve meerderheid van ondernemers- en werknemersorganisaties.

Om de bedoelde eigen 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.

## **6. Autonome verordenende bevoegdheden**

De autonome bevoegdheden van bedrijfslichamen komen tot uitdrukking in

- a. bestuursbesluiten die alle bedrijfsgenoten binden in de vorm van verordeningen, of
- b. besluiten ter vervulling van de algemene taakstelling die in vrijwilligheid kunnen worden opgevolgd (de zogenaamde vrije bestuursdaden), te weten ten aanzien van onderwerpen die naar hun aard niet voor regelgeving in aanmerking komen of waarvoor het bestuur een verordening niet noodzakelijk acht om het gestelde doel te bereiken.

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. Een bestuursbesluit tot vaststelling van een verordening vereist conform artikel 89 juncto artikel 26 van de Wbo een tweederde meerderheid van uitgebrachte stemmen, een ander bestuursbesluit een gewone meerderheid.

### *6.1. Regelgevende bevoegdheden*

In artikel 93 Wbo worden de potentiële bevoegdheden opgesomd die een bedrijfslichaam bij zijn instelling kunnen worden toegekend. Het aantal in artikel 93 omschreven terreinen waarop de verordenende bevoegdheden betrekking kunnen hebben is ruimer dan de verordenende bevoegdheden die elk afzonderlijk schap feitelijk nodig heeft. Dat hangt samen met het karakter van de Wbo die een kader schept voor toepassing in sectoren met verschillende economische activiteiten en de verschillende behoeften die daaruit voortvloeien. De feitelijk toegekende bevoegdheden verschillen ook thans van schap tot schap.

Het kabinet acht het voor het functioneren van een gemoderniseerde PBO van belang dat verordenende bevoegdheden – zoals neergelegd in artikel 93 en 126 Wbo – zij het onder een gewijzigd toezichtsregiem (zie hierover paragraaf 7) in grote lijnen gehandhaafd blijven. Verordeningen zijn een noodzakelijk instrument om **alle** bedrijfsgenoten – indien de noodzaak daartoe wordt aangetoond – te kunnen binden. De binding van alle bedrijfsgenoten kan in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn voor een evenwichtige ontwikkeling van de sector. Ongebondenheid van een minderheid zou deze ontwikkeling kunnen frustreren en kunnen leiden tot negatieve effecten. De activiteiten van schappen die alle bedrijfsgenoten ten goede komen rechtvaardigen een bijdrage van alle bedrijfsgenoten. Dit impliceert de beschikbaarheid van een heffingsinstrument.

Het kabinet onderstreept dat de activiteiten en voorzieningen van de schappen nadrukkelijk een publiekrechtelijk karakter moeten hebben. Privaatrechtelijke afspraken tussen de organisaties van ondernemers en van werknemers hebben in beginsel de voorkeur boven toepassing van dwingend publiekrecht door schappen of een ander overheidsorgaan. Het is dan ook 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.

Het kabinet is van mening dat de redactie van artikel 93 dient te worden gemoderniseerd en stelt de volgende aanpassingen voor:

1. Drie bevoegdheden uit art. 93 kunnen 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.

Het kabinet stelt 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, regeling van minimum prijzen en dergelijke. 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.

2. Op de overige terreinen kunnen naar het oordeel van het kabinet de bevoegdheden in artikel 93 in aangepaste redactie worden gehandhaafd. Dit betekent dat in beginsel op de volgende terreinen in autonomie taken met gebruikmaking van de verordenende bevoegdheid kunnen worden uitgevoerd:

– *de registratie van ondernemingen en daarin werkzaam 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 aanwending van goederen, waaronder mede begrepen 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 arbeidsomstandigheden, milieu, kwaliteitszorg, om statiegeldregelingen, en om afzetbevordering op de binnenlandse en buitenlandse markten;

- *de 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 sectoren waar een collectieve arbeidsovereenkomst niet tot stand kan komen, onverminderd dat aan een dergelijke overeenkomst de voorkeur moet worden gegeven. Voor het eigen personeel van het bedrijfslichaam geldt een interne arbeidsvoorwaardenverordening; het personeel heeft een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

– *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,
- 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. Nadrukkelijk zij hierbij opgemerkt dat de publieke arbeidsbemiddeling voorbehouden is aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

– *fondsen en andere instellingen in het belang der bedrijfsgenoten;*

Betreft fondsen en andere instellingen in algemene zin zoals die voor specifieke financiering van hierboven genoemde activiteiten.

## 6.2. Heffingsverordeningen

Heffingsverordeningen op basis van artikel 126 kunnen worden onderscheiden in algemene heffingen en bestemmingsheffingen. De algemene heffingen betreffen het functioneren van het schap als zodanig en dienen tot financiering van apparaatskosten en algemene activiteiten die door het schap worden verricht. Daarnaast worden voor specifieke doeleinden heffingen opgelegd, zogenaamde bestemmingsheffingen, zoals ten behoeve van de financiering van specifieke activiteiten of van een activiteit betrekking hebbend op een specifieke groep binnen de onder het schap vallende bedrijfsgenoten. Uiteraard worden deze specifieke fondsen als zodanig in de begroting en jaarrekening toegewezen respectievelijk verantwoord. Er is geen aanleiding tot wijziging van de bevoegdheid heffingsverordeningen vast te stellen.

In de praktijk is gebleken dat de besluitvorming ten aanzien van heffingsverordeningen soms problemen oproept als gevolg van de stemverhoudingen binnen het bestuur. Bij bestemmingsheffingen die gericht zijn op de bedrijfsuitoefening en geen sociale aangelegenheid is als bedoeld in artikel 90, eerste lid, is er aanleiding aan de geleding van door ondernemersorganisaties benoemde leden een gekwalificeerde meerderheidsvereiste in te voeren. Door de bestaande stemprocedure kan er voor een dergelijke bestemmingsheffing onvoldoende steun aan ondernemerszijde ontstaan ondanks het vereiste van tweederde meerderheid van stemmen voor een verordening. Gezien het feit dat de heffing ten laste komt van de ondernemer ligt het voor de hand dat binnen die geleding gezien de bestemming van de heffing voldoende

steun voor de verordening dient te zijn. In dat geval wordt in artikel 126nader bepaald dat bij een dergelijke verordening een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen aan ondernemerszijde vereist is. Parallel aan artikel 90 wordt in het bestuur bepaald of er sprake is van een bestemming die geen sociale aangelegenheid is.

Zoals hiervoor aangegeven moet duidelijk tot uiting komen dat een bedrijfslichaam zich qua taken onderscheidt van private ondernemers- 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 SER is 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 raad wijst erop dat het niet ongebruikelijk is dat leden van privaat-rechtelijke organisaties, die geacht worden mede te functioneren in het algemeen belang, bij voorbeeld een tegemoetkoming in fiscale zin ontvangen, om zo het lidmaatschap van deze organisaties te bevorderen. Een meerderheid van de raad adviseert het kabinet het laten vervallen van deze aftrekmogelijkheid te heroverwegen.

Het kabinet is echter 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.

Het Kabinet handhaaft dan ook het voornemen deze korting af te schaffen. Wel stelt het kabinet voor een voorziening in de wet 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 algemene c.q. publieke belang kunnen worden vergoed door een bijdrage terzake van het schap aan die organisaties. De vergoeding moet in een redelijke verhouding staan tot de gemaakte kosten en mogen deze nimmer overstijgen.

Evenals de huidige voorziening scheidt de nieuwe bepaling een faciliteit waarvan het bestuur bepaalt of en in hoeverre hij daar gebruik van zal maken. Het toezicht op deze voorziening valt binnen het kader van de Verordening financiën bedrijfslichamen van de SER, die regels stelt voor het financiële beleid en uitvoering de begroting en de rekening en verantwoording van de schappen. Hierin zullen regels worden opgenomen ten aanzien van bedoelde vergoeding.

## **7. Toezicht**

### *7.1. Wijziging Wbo in 1992*

De wijziging van de Wbo in 1992 beruiste op de toen algemene opvatting dat de verdere ontwikkeling van de PBO vooral een zaak van het georganiseerde bedrijfsleven zelf diende te zijn<sup>12</sup>. Daarmee werden de dualistische elementen in de oorspronkelijke vormgeving van de PBO, met name met betrekking tot instelling en regelgevende bevoegdheden beperkt. De positie die de PBO inneemt wordt immers, zo werd gesteld, in de eerste plaats bepaald door de visie die ondernemers en werknemers daarop gezamenlijk hebben. Daarbij was de wetgever van oordeel dat het bedrijfsleven waar dat mogelijk is de eigen zaken zoveel mogelijk zelf moest kunnen regelen. De Wbo is, zo werd geconstateerd, geen instrument om de visie van de centrale overheid op de sociaal-economische ordening op te leggen<sup>13</sup>. Door de instellingsregeling per algemene maatregel van bestuur (amvb) of wet had de centrale overheid

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 1990/91, 21 657, nr. 3, blz.

2.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 1990/91, 21 657, nr. 6, blz.

1.

hiertoe wel mogelijkheden. De gekozen constructie en de praktijk van advisering en voorbereiding van instellingsregelingen had er echter toe geleid dat de instelling van bedrijfslichamen materieel beschouwd een zaak van het georganiseerde bedrijfsleven was en dat de rijksoverheid daarbij slechts een louter formele rol speelde. De instelling van bedrijfslichamen kon volgens de toenmalige visie aan de SER worden overgedragen, zij het met een eindverantwoordelijkheid van de betrokken ministers door het goedkeuringsvereiste, waardoor het parlement zijn controlerende functie kon blijven uitoefenen.<sup>14</sup>

Het dualistische karakter ten aanzien van verordeningen komt tot uitdrukking in de *preventieve* goedkeuring door de minister van autonome verordeningen. Op grond van de opvatting dat het overheidstoezicht op de zelfregulerende activiteiten van het georganiseerde bedrijfsleven niet meer moest omvatten dan strikt noodzakelijk was en op grond van het SER-advies om toch een preventieve toets te handhaven, werd de preventieve goedkeuringstaak naar de SER overgeheveld. De beoordeling van verordeningen door de betrokken ministers kon via de adviserende stem van hun vertegenwoordigers volgens de bestaande praktijk in de ontwerpfase plaatsvinden, zodat het bestuur bij de vaststelling met eventuele opmerkingen rekening kon houden. Daarmede kon zowel in de oude als in de nieuwe constellatie worden voorkomen, dat het instrument van schorsing en vernietiging van verordeningen ingeval van strijd met het recht of het algemeen belang zou moeten worden gehanteerd.

Sinds de wetwijziging van 1992 geschiedt de instelling van bedrijfslichamen bij verordening van de Sociaal-Economische Raad, met een goedkeuringsvereiste door de betrokken ministers. De SER kreeg tevens de bevoegdheid naast de reeds bestaande bevoegdheid ten aanzien van financiële verordeningen ook de inhoudelijke verordeningen van de schappen preventief goed te keuren. De rijksoverheid beperkt zich tot repressief toezicht door de mogelijkheid verordeningen van bedrijfslichamen te schorsen of te vernietigen met uitzondering van een tweetal situaties (ingeval van niet publiceren in ontwerpstadium en ingeval overtreding van verordeningen als strafbaar feit werd aangemerkt) waarin preventief toezicht door de minister gehandhaafd bleef.

## 7.2. De praktijk

De wetwijziging van 1992 heeft materieel in beperkte mate geleid tot een reductie van de bemoeienis van de betrokken ministers. Nogal wat heffingsverordeningen worden in EU-verband beschouwd als steunmaatregelen en dienen boven een bepaald bedrag ter toetsing aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen te worden voorgelegd. Dat geldt met name de heffingsverordeningen op het agrarische terrein. Voor dergelijke verordeningen op niet-agrarische terrein wordt het normbedrag waarboven een toets is voorgeschreven (50 000 ECU) vrijwel nooit overschreden zodat die toets achterwege kan blijven.

De bemoeienis van de betrokken ministers geldt ook de verordeningen die technische voorschriften inhouden. Deze moeten op grond van de Richtlijn Notificatie eveneens worden voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

De meeste inhoudelijke verordeningen worden vastgesteld door de agrarische productschappen vooral in verband met uitvoering van EU-beleid. Gezien de vereiste specifieke kennis terzake die bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanwezig is, is er intensief contact met de SER ten behoeve van de goedkeuring door de SER op basis van bilaterale afspraken tussen hen beide. Er wordt derhalve door dat departement in materieel opzicht een aanzienlijke medeverantwoordelijkheid gedragen voor de formele goedkeuring van die verordeningen.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 1990/91, 21 657, nr. 3, hoofdstuk II, onder A.

Voorts is bij de wetsherziening duidelijk aangegeven dat de usance van ministeriële betrokkenheid in het ontwerpstadium van verordeningen zou dienen te worden gecontinueerd teneinde te voorkomen dat het ultieme instrument van schorsing c.q. vernietiging zou moeten worden gehanteerd<sup>15</sup>. Deze stellingname beperkte in feite materieel reeds de beoogde vermindering van de betrokkenheid van de rijksoverheid tot de bedrijfslichamen.

Het verschil tussen de formele en materiële betrokkenheid is dan ook beperkt gebleven.

Bij afwijking van het bekendmakingsvoorschrift (artikel 100, Wbo) en verordeningen die overtreding van de voorschriften als strafbaar feit aanmerken (artikel 104, Wbo) bleef de ministeriële goedkeuring van de verordening gehandhaafd. Er is hier derhalve sprake van een tweeledige goedkeuring, deels door de SER en deels door de betrokken minister. Aangezien de meeste verordeningen een dergelijke bepaling kennen was er dus eveneens geen sprake van de beoogde verminderde ministeriële betrokkenheid.

### *7.3. Andere benadering*

Gelet op het voorgaande is het kabinet van oordeel dat het gewenst is met betrekking tot het toezicht op de PBO te komen tot een situatie die vergelijkbaar is met van de bestuurlijke verhoudingen 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. De SER heeft zich op zorgvuldige en adequate wijze van zijn taak gekweten.

Het kabinet is echter in het licht van de huidige opvattingen van mening dat de democratische legitimatie van zowel het stelsel als zodanig als van de regelgeving van PBO-organen zowel formeel als materieel 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 zowel formeel als materieel 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.

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. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen taken in medebewind en autonome verordenende taken respectievelijk tussen inhoudelijk en financieel toezicht.

Ook in het nieuwe toezichtsregime blijft de figuur van ministerieel vertegenwoordiger gehandhaafd conform artikel 28, eerste lid, en artikel 91, eerste lid. Deze vertegenwoordigers hebben een raadgevende stem. Daardoor kan in het voortraject reeds gewezen worden op eventuele discrepantie van voorgenomen bestuursbesluiten met elementen van het toezichtskader. Dit laat uiteraard onverlet de bevoegdheid van het bestuur doch daarmee kan de noodzaak worden beperkt dat goedkeuring van een verordening zou moeten worden onthouden of schorsing of vernietiging van een bestuursbesluit op basis van artikel 133 van de Wbo zou moeten worden bevorderd.

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 1990/91, 21 657, nr. 3, blz. 5.

#### *7.4. Medebewindstaken*

Taken in medebewind zijn taken die door de rijksoverheid worden opgedragen ter uitvoering van rijkstaken op grond van nationale regelgeving. Bedrijfslichamen zijn op grond van artikel 96 Wbo gehouden hieraan hun medewerking te verlenen. Voorzover bedrijfslichamen (schappen) belast zijn met de uitvoering van medebewindstaken 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 de regelgeving met betrekking tot 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 – voorzover nog nodig – in desbetreffende wetgeving worden vastgelegd (zie voorts §8).

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

#### *7.5. Autonome verordenende taken*

Daar waar de bedrijfslichamen gebruik maken van de binnen de Wbo toegekende autonome verordenende 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 preventieve toets op regelgeving van de schappen aan het recht en het algemeen belang zal voortaan weer door de minister geschieden. Daarmee boet het repressieve toezicht in de vorm van schorsing en vernietiging aan betekenis voor de autonome regelgevende bevoegdheid in, maar blijft gehandhaafd op andere besluiten van PBO-organen. Het instrument blijft echter wel gehandhaafd, daar het betrekking heeft op alle bestuursbesluiten en kan derhalve worden uitgeoefend ten aanzien van heffingsverordeningen en overige, niet verordenende bestuursbesluiten.

Herstel van de preventieve toets van de minister betekent tevens dat de tweeledige goedkeuring, ingeval van een verkorte procedure op basis van artikel 100 en bij toepassing van artikel 104, wordt opgeheven.

#### *7.6. Toetsingskader*

Herstel van het preventieve toezicht door de minister impliceert een herstel van de bestuurlijke verhoudingen van vóór de wetwijziging in 1992. De minister toetst de PBO-regelgeving derhalve 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 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. Deze aandachtspunten moeten worden beschouwd als beleidsregels die de minister hanteert bij de toetsing van verordeningen aan het recht en algemeen belang.

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 op het desbetreffende terrein nadere regels in casu door PBO's niet toegestaan zijn. Daarmee strijdige verordeningen zijn in zo'n geval in strijd met het recht.

Het kabinet is tenslotte van opvatting dat aan een toetsing aan strijdigheid met het algemeen belang ook inhoud wordt gegeven door te bezien of verordeningen in strijd zijn met expliciet en duidelijk kenbaar gemaakte hoofdlijnen van vastgesteld kabinetsbeleid. Dat wil zeggen hoofdlijnen van kabinetsbeleid dat alle fasen van besluitvorming met inbegrip van parlementaire instemming heeft doorlopen en expliciet als zodanig is vastgelegd in beleidsnota's aan het Parlement. Voor toepassing binnen het toetsingskader dient de betrokken Minister(s) aan bedrijfslichamen expliciet te laten weten dat deze aldus vastgestelde hoofdlijn van kabinetsbeleid onderdeel van het toetsingskader zal vormen. Als voorbeeld kan hier worden genoemd het beleid op het terrein van de mededinging. Reeds vanaf de start van de PBO was bepaald dat geen verordening aan de gezonde mededinging in de weg mocht staan (artikel 93, vijfde lid), doch de uitgangspunten van het mededingingsbeleid zijn inmiddels gewijzigd: voor misbruikwetgeving is verbodswetgeving in de plaats gekomen. Als invulling van de toetsing aan strijdigheid met het algemeen belang zal op het terrein van de mededinging het normenstelsel van de Mededingingswet als uitgangspunt worden genomen.

#### *7.7. Benoeming voorzitters*

Het kabinet vindt het noodzakelijk dat niet alleen de voorzitters van productschappen maar ook die van de bedrijfsschappen worden benoemd. Dit houdt verband met het belang van deze functie voor de bestuurskracht van het PBO-orgaan. Bovendien wordt daarmee de benoemingsprocedure ten aanzien van voorzitters van de product- en bedrijfsschappen gelijkgetrokken. Gezien het belang van de functie, de positie van de voorzitter ten opzichte van de diverse geledingen binnen het bestuur en de gebleken wens bij de bedrijfslichamen, zal benoeming door de Kroon geschieden. Daar het functioneren van plaatsvervangende voorzitters van tijdelijk aard is bij afwezigheid van de voorzitter, wil het kabinet bij nader inzicht geen wijziging aanbrengen ten opzichte van de huidige situatie, waarin de

plaatsvervangende voorzitters uit het midden van het bestuur worden verkozen.

Bij deze benoemingsprocedure wil het kabinet ook zijn beleidsvoornemens betrekken ten aanzien van het binden van aansluitende benoemingstermijnen aan een maximum. Gezien de elders gebruikelijke beperking tot twee herbenoemingen van vier jaar, zoals bijvoorbeeld bij de voorzitters van adviesraden (Kaderwet adviescolleges), acht het kabinet ook bij bedrijfslichamen een beperking van gelijke orde (12 jaar) in de rede liggen.

#### *7.8. 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.

#### *7.9. 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 het 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: iedere 4 jaar;

Deze evaluatie betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen. Ten behoeve van deze evaluatie zal telkens een plan van aanpak met de SER en de bedrijfslichamen worden afgesproken, waarvan in ieder geval onderdeel uitmaakt: de doelstelling

van de evaluatie, de criteria waaraan zal worden getoetst en de verantwoordelijkheid voor (delen van) de uitvoering. De eindverantwoordelijkheid zal liggen bij de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken.

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

## **8. Aanpassing regelgeving**

### *8.1. 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 kabinet zal de voortgang op dit punt nauwlettend monitoren.

In het overgangsrecht wordt bepaald dat bestaande verordeningen van schappen vier jaar na inwerkingtreding vervallen. Daarmee wordt beoogd de doorlichting en opschoning te stimuleren en tijdig af te doen sluiten. Tevens worden wijzigingen die uit deze wet voortvloeien tijdig doorgevoerd, zoals de wijziging van artikel 93-onderwerpen en de wijzigingen in het kader van de handhaving. Zie de toelichting op artikel XIII, derde en vierde lid.

In dit kader neemt het kabinet de suggestie van de SER over om de PBO-regelgeving voortaan eens per vier jaar door de schappen op dit punt te laten evalueren. Het kabinet kiest niet voor een collectieve heroverweging op één moment, maar voor een heroverweging per verordening elke vier jaar na de inwerkingtreding daarvan. Het bestuur rapporteert zijn besluit op grond van die heroverweging aan de betrokken ministers. De periodieke heroverweging door het bestuur laat onverlet dat regelgeving van bedrijfslichamen kan worden betrokken bij initiatieven van het kabinet zoals nu bij voorbeeld gebeurt naar aanleiding van het MDW-project levensmiddelen.

### *8.2. Medebewindstaken*

Taken in medebewind zijn zoals hiervoor aangegeven taken die door de rijksoverheid worden opgedragen ter uitvoering van rijkstaken op grond van nationale regelgeving. In de meeste gevallen zijn deze medebewindstaken 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.

Daarnaast waren er eind 1995 54 verordeningen van kracht (waarvan 40 afkomstig van productschappen) die weliswaar voortvloeien uit EG-regelgeving, maar waarvoor geen specifieke delegatiebevoegdheid op nationale wettelijke basis bestaat. De verordeningen van de bedrijfslichamen zijn door de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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 stelt voor dat voor de uitvoering van EG-regelgeving in alle gevallen een (nationale) wettelijke basis wordt gecreëerd, waardoor het onderscheid tussen «medebewind» en «indirect medebewind» komt te vervallen. In het licht van het voorgaande worden thans in de Meststoffenwet, de Plantenziektenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet voorzieningen opgenomen, die het mogelijk maken bepaalde taken in medebewind op te dragen aan bedrijfslichamen.

### *8.3. Naleving verordeningen*

Momenteel is veelal het strafrecht van toepassing bij niet naleving van de verordeningen.

Het kabinet heeft onderzocht of het voor het toezicht op de naleving van verordeningen efficiënter en effectiever is dat de schappen primair zelf daarvoor verantwoordelijk zijn, met name door toepassing van het tuchtrecht. Een snelle en effectieve bestraffing van overtredingen staat daarbij voorop. In het onderzoek is met name gekeken naar de mogelijkheid van uitbreiding van het gebruik van tuchtrecht, omdat de mogelijkheid van toepassing daarvan reeds in de wet is opgenomen. Het kabinet is van mening dat het gebruik van tuchtrecht zeer wel toepasbaar is bij het merendeel van de PBO-verordeningen. Strafrechtelijke handhaving zou dan ook alleen aan de orde moeten zijn als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen daartoe noopt. Het strafrecht vervult in die situatie een vangnetfunctie. Het kabinet is dan ook van mening dat in de wet het uitgangspunt moet worden neergelegd dat handhaving van PBO-verordeningen door middel van tuchtrecht plaatsvindt tenzij strafrechtelijke handhaving geboden is. Het kabinet is voorts van mening dat, om de toepassing van tuchtrecht effectief en efficiënt te laten zijn, enkele geconstateerde manco's in het huidige tuchtrechtelijke regime van de wet moeten worden weggenomen. Dit betreft in de eerste plaats de in artikel 105 opgenomen beperking van het tuchtrecht tot de groep van ondernemingen, waarvoor een productschap is ingesteld. Deze beperking vloeit voort uit het gegeven dat tuchrechtspraak zich niet verder dient te richten dan tot de kring der bedrijfsgenoten. Het kabinet is – zonder afbreuk te willen doen aan dit principe – van mening dat argumenten aanwezig zijn om deze kring van bedrijfsgenoten te verbreden tot alle onder een productschap ressorterende ondernemingen. Was tot medio jaren tachtig veelal een horizontale georiënteerdheid te bespeuren, in de afgelopen jaren is in toenemende mate een ketenbenadering te zien. Meer en meer is sprake van integratie van ondernemingen dwars door de geledingen heen. Deze ketenbenadering maakt dat men de groep van bedrijfsgenoten niet alleen meer ziet in degenen die in hetzelfde segment van de branche opereren maar vaak in degenen die zich ergens in de keten met hetzelfde product bezighouden.

Een andere maatregel die het kabinet voorstelt om tot vergroting van de effectiviteit van het gebruik van tuchtrecht te komen is de mogelijkheid voor bedrijfslichamen om toezichthouders aan te wijzen met het in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde bevoegdhedeninstrumentarium. Deze bevoegdheid zal ook omvatten de mogelijkheid van aanwijzing van de in de PBO niet ongebruikelijke constructie om privaat-rechtelijke controlediensten met het toezicht op de naleving te belasten. Deze diensten dienen uiteraard een onafhankelijke en objectieve taakuitoefening te waarborgen. Voorts mag er geen sprake zijn van concurrentievervalsing met andere controlediensten. Met name vanwege deze mogelijkheid om private diensten met toezicht te belasten

wordt bepaald dat het besluit tot aanwijzing van toezichthouders ministeriële goedkeuring behoeft. Bij deze ministeriële goedkeuring zal vooral worden gelet op de bovengenoemde aspecten van onafhankelijkheid, objectieve uitoefening van bevoegdheden en mogelijke concurrentievervalsing.

## **9. Hergroepering en inrichting van het PBO-stelsel**

Momenteel zijn er 37 product- en bedrijfsschappen. 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 eerdergenoemde 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 is gevraagd daartoe passende voornemens binnen een termijn van zes maanden kenbaar te maken. Onder leiding van de SER en met inschakeling van een begeleidingscommissie van externen is de uitvoering van dit verzoek ter hand genomen. Aan de hand van de uitkomsten daarvan zal het kabinet in overleg treden met de schappen. 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 heeft het kabinet in overweging gegeven dit voornemen te heroverwegen, daar naar zijn oordeel de huidige procedure toegesneden

is op de aard van de PBO, een heldere scheiding in verantwoordelijkheden geeft en er ook geen staatsrechtelijk bezwaren tegen 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 geen staatsrechtelijk bezwaren oproept, is het kabinet evenwel 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 rijksweg op de regelgeving door schappen, zijn naar de mening van het kabinet voldoende mogelijkheden voor democratische controle geschapen. Het kabinet acht directe verkiezingen van de besturen van de bedrijfslichamen derhalve niet opportuun. Verkiezing binnen het bestuur op voordracht van de representatieve organisaties acht het kabinet niet mogelijk, daar het bestuur periodiek in zijn geheel aftreedt. Alleen bij tussentijds terugtreden respectievelijk toetreden is een dergelijke figuur technisch denkbaar, doch toepassing uitsluitend in een dergelijke situatie is onverenigbaar met de doelstelling die daarmee wordt beoogd. 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.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I (wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie)**

#### *Onderdeel A (artikelen 2 en 71)*

De term «belang van het Nederlandse volk» wordt vervangen door de thans meer gebruikelijke term «algemeen belang».

#### *Onderdeel B (artikel 14)*

Met deze wijziging wordt uitsluitend beoogd, het derde lid op een meer moderne wijze te formuleren.

#### *Onderdeel C (artikel 32)*

Niet alleen de strafrechtelijk gesanctioneerde verordeningen van de Raad, maar alle algemeen verbindende verordeningen die de Raad maakt, moeten door de betrokken ministers (en niet langer door de Kroon) worden goedgekeurd. Dat wordt geregeld in het gewijzigde artikel 38; het derde lid van artikel 32 kan dan vervallen.

#### *Onderdeel D (artikel 38)*

De eerste wijziging houdt verband met de wijziging van artikel 67. De tweede wijziging houdt in, dat alle verordeningen van de Raad, die algemeen bindende regelen inhouden, door de betrokken ministers moeten worden goedgekeurd, en niet alleen meer die, waarvan het ontwerp niet openbaar is gemaakt.

#### *Onderdelen E en F (artikelen 41 en 43)*

Artikel 20 van de Kaderwet adviescolleges (Stb. 1996, 378) bevat een

regeling over de totstandkoming van adviezen, terwijl in de Wet op de bedrijfsorganisatie een enigszins andere regeling is opgenomen (zie de artikelen 20, 27 en 45). Zo moet, gelet op de onafhankelijkheid van de voorzitter, diens stem niet de doorslag kunnen geven zoals in artikel 20 van de Kaderwet wordt bepaald. Om duidelijk te maken, dat de regeling in de Wet op de bedrijfsorganisatie een beoogde afwijking van de Kaderwet is, zijn de betrokken leden van artikel 20 van die wet niet van toepassing verklaard.

Hoewel de artikel 43-commissies onder omstandigheden zelfstandig kunnen adviseren, zijn zij een onderdeel van de Raad en niet aparte adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet. Om alle onzekerheid daarover te voorkomen, is in artikel 43 tot uitdrukking gebracht, dat de instelling van zo'n commissie door de Raad niet strijdig is met de Kaderwet (waar instelling bij wet wordt voorgeschreven).

Indien overeenkomstig artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges aan de Raad wordt verzocht om gezamenlijk met een ander adviescollege advies uit te brengen, is hij verplicht om aan dat verzoek te voldoen. Gezien de doelstelling van gezamenlijke advisering om de problematiek vanuit verschillende disciplines te doen bezien en wederzijds daaruit voortvloeiende inzichten in de beoordeling te betrekken ziet dit verzoek in eerste instantie op de voorbereiding van het gezamenlijk advies. De betrokken raden bepalen onderling op welke wijze die voorbereiding wordt vormgegeven, alsmede in welke vorm een gezamenlijk advies plaatsvindt. Dat laat onverlet de bevoegdheid van de Raad, indien een gezamenlijk advies niet mogelijk is gezien de bijzondere samenstelling en werkwijze van de Raad, die immers niet zoals vele andere adviescolleges een deskundigenraad is, zijn advies zelfstandig vast te stellen. Artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges verzet zich er niet tegen dat de adviezen afzonderlijk kunnen worden vastgesteld, mits zij gezamenlijk worden aangeboden.

#### *Onderdelen G en H (artikelen 67 en 68)*

Zoals reeds is toegelicht in paragraaf 9 van deze toelichting, worden de bedrijfslichamen voortaan niet meer bij SER-verordening ingesteld, om de daar vermelde redenen, maar bij algemene maatregel van bestuur.

Gelet op de aard van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ligt het voor de hand dat het initiatief tot het instellen van bedrijfslichamen in beginsel door het betrokken bedrijfsleven zelf wordt genomen. De Raad vervult daarbij (zoals dat ook vóór 1992 gold) een sleutelrol; hij verzorgt het overleg tussen de betrokken organisaties (waarbij de regels omtrent representativiteit, gesteld krachtens artikel 74, eerste lid, van belang zijn) en draagt zorg voor de openbaarheid van plannen tot instelling van een bedrijfslichaam. Indien de Raad om advies wordt gevraagd over voornemens tot het treffen of wijzigen van een instellingsregeling, wordt daarbij een redelijke termijn van advisering gesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de in artikel 68, tweede lid, voorgeschreven procedures.

#### *Onderdeel I (artikel 70)*

Artikel 70, dat betrekking heeft op de opheffing van bedrijfslichamen, is aangepast aan de gewijzigde vorm waarin de instelling plaatsvindt. In de tweede volzin van artikel 70, eerste lid, is bepaald dat artikel, tweede lid, en 68 van overeenkomstige toepassing is. Dat betekent, dat de SER de sociale partners (dat zijn in elk geval die organisaties, op voordracht van wie de bestuursleden van het betrokken bedrijfslichaam zijn benoemd) moet raadplegen over een aan hem voorgelegd concept van een amvb waarbij een bedrijfslichaam wordt opgeheven. Het oude vijfde lid van artikel 70, dat betrekking heeft op een opheffingstermijn van een jaar

indien het op te heffen bedrijfslichaam medebewindstaken uitvoert, kan vervallen, aangezien de opheffings-amvb daar zelf rekening mee kan houden.

#### *Onderdeel J (artikel 70A)*

Gelet op de in gang gezette hergroeperingsoperatie ligt het voor de hand, dat bij één amvb krachtens het nieuwe artikel 67 verschillende «oude» bedrijfslichamen (geheel of gedeeltelijk) zijn betrokken, waarvan de rechtsgrondslag verschillend kan zijn. Daarom moet de betrokken amvb kunnen bepalen, welke instellingsregelingen komen te vervallen en welke bedrijfslichamen worden opgeheven. Ook bestaande bedrijfslichamen, ingesteld bij SER-verordening, kunnen door deze bepaling bij amvb worden opgeheven.

De instellingsregeling moet om dezelfde reden kunnen bepalen welke verordeningen van de samengevoegde oude bedrijfslichamen van kracht blijven en tot welk tijdstip. Het nieuwe bedrijfslichaam moet in de gelegenheid worden gesteld om nieuwe verordeningen te maken.

Ook dient een instellingsregeling te kunnen voorzien in de overgang van de bestaande bedrijfslichamen naar het nieuwe bedrijfslichaam wat betreft personeel, rechten, verplichtingen, vermogensbestanddelen, archiefbescheiden, wettelijke procedures en rechtsgedingen, de toerekening van (individuele) besluiten van de bestaande bedrijfslichamen aan het nieuwe bedrijfslichaam en de uitoefening door het nieuwe bedrijfslichaam van medebewindstaken van de bestaande bedrijfslichamen. Het is, gelet op de hergroeperingsoperatie die pas na de inwerkingtreding van deze wet wordt geformaliseerd, niet doenlijk om deze aspecten thans reeds in de wet te regelen.

Er is voor gekozen, om dit alles in de Wbo zelf te regelen en niet in het overgangsrecht, omdat het hier niet gaat om overgangsrecht als gevolg van de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, maar om overgangsrecht dat speelt wanneer een instellingsregeling krachtens het nieuwe artikel 67 tot stand komt.

#### *Onderdeel K (artikel 72)*

Krachtens artikel 95, tweede lid, kan het bestuur van een bedrijfslichaam zijn bevoegdheden delegeren aan een ander orgaan van het bedrijfslichaam. Op grond van artikel 72 worden de secretarissen ook als orgaan aangemerkt. Krachtens artikel 10:14 van de Algemene wet bestuursrecht is delegatie aan ondergeschikten echter niet toegestaan. Daarom is ervoor gekozen, om de secretarissen van een bedrijfslichaam niet meer aan te merken als orgaan van dat lichaam; de vermelding van de secretarissen in artikel 72, eerste lid, wordt daartoe geschrapt. In artikel 86 staat reeds, dat er een of meer secretarissen moeten zijn.

#### *Onderdelen L, M en N (artikelen 73–76)*

Als centraal orgaan binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kan de Raad het beste de representativiteit beoordelen van organisaties van ondernemers en van werknemers in een sector van het bedrijfsleven. Het periodiek nagaan van de representativiteit blijft dan ook opgedragen aan de Raad. De regels, aan de hand waarvan de Raad de representativiteit beoordeelt, moeten worden vastgelegd in een SER-verordening. Gelet op het belang van zo'n verordening behoeft zij ministeriële goedkeuring. Dat geldt ook met betrekking tot de Raadsverordening inzake de functieaanvaarding. Ten aanzien van de concrete besluiten van de Raad, bedoeld in artikel 74, eerste lid, geldt reeds een bezwaar- en beroepsprocedure; daarom kan ten aanzien van die besluiten worden volstaan met het in artikel 58 voorziene repressieve toezicht.

#### *Onderdelen O en P (artikelen 78 en 79)*

Door de voorgestelde wijziging wordt bereikt, dat de voorzitters van alle bedrijfslichamen (en niet langer alleen de voorzitters van (hoofd)product-schappen) van overheidswege worden benoemd, en wel bij koninklijk besluit. Dit is toegelicht in paragraaf 7.7 van deze toelichting. Artikel 79, handelend over de benoeming van de voorzitters van de (hoofd)bedrijfschappen kan daarom vervallen. De zittingstermijn van de voorzitter is gekoppeld aan die van de rest van het bestuur. Uiteraard dient het (nieuwe) bestuur in de gelegenheid te worden gesteld om zijn oordeel over de invulling van het voorzitterschap te geven.

#### *Onderdeel Q (artikel 84)*

Zie de toelichting bij onderdeel B.

#### *Onderdeel R (artikel 88a)*

Deze wijziging houdt verband met de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de instelling van bedrijfslichamen.

#### *Onderdeel S (artikel 93)*

De wijziging van dit artikel is reeds toegelicht in paragraaf 6 van deze toelichting. De Wet op de bedrijfsorganisatie regelt voortaan zelf, welke onderwerpen tot de (autonome) taak en bevoegdheden van de bedrijfslichamen behoren. Het instellingsbesluit kan regels stellen, die het lichaam in acht moet nemen, indien het overgaat tot regeling van de hier genoemde onderwerpen. Het instellingsbesluit kan voorts bepalen, dat het bedrijfslichaam met betrekking tot bepaalde onderwerpen of onderdelen daarvan géén regeling mag treffen. Uiteraard mag een regeling ook niet worden getroffen, indien bij of krachtens een andere wet is bepaald, dat slechts anderen bevoegd zijn tot regeling of nadere regeling van de hier genoemde onderwerpen.

#### *Onderdeel T (artikel 94)*

In paragraaf 7 van deze toelichting is reeds toegelicht, waarom de goedkeuring van alle schapsverordeningen, genomen krachtens artikel 93, voortaan door de betrokken ministers moet worden verleend.

Het voorschrift, dat verordeningen moeten worden voorzien van een toelichting, is nieuw. Daarmee wordt beoogd om, aansluitend bij de in paragraaf 7 besproken in het Toetsingskader neergelegde beleidsregels, de bedrijfslichamen zichzelf rekenschap te laten geven van en aan anderen (zowel de ministers ten behoeve van hun goedkeuring als de betrokken bedrijfsgenoten) inzicht te verschaffen in het publieke belang dat met het treffen van een verordening is gediend.

#### *Onderdeel U (artikel 95)*

Het nieuwe derde lid van artikel 95 bepaalt, dat geen delegatie door het bestuur van een bedrijfslichaam aan een ander orgaan van dat lichaam mag plaatsvinden van de bevoegdheid tot het treffen van een verordening. Ook het stellen van nadere regels omtrent bij een verordening geregelde onderwerpen is voortaan verboden. Deze bevoegdheden dienen toe te komen aan het hoogste besluitvormende orgaan binnen het bedrijfslichaam. De praktijk van delegatie van het stellen van nadere regels door middel van de zogenoemde voorzittersbesluiten (die daarmee eigenlijk de status hebben van verordeningen) wordt hiermee voor de toekomst onmogelijk gemaakt.

#### *Onderdeel V (artikel 98)*

Verordenende bevoegdheden dienen, zoals dat ook in artikel 95 is bepaald, slechts toe te komen aan het bestuur van een bedrijfslichaam. Daarom is ook in artikel 98, handelend over medebewind, bepaald, dat dergelijke bevoegdheden niet door het bestuur mogen worden gedelegeerd aan een ander orgaan. In de bepaling, die het bedrijfslichaam in medebewind roept, kan anders worden bepaald.

#### *Onderdeel W (artikel 100)*

Artikel 100, derde lid, kan vervallen. Uit het gewijzigde artikel 94 vloeit immers voort, dat alle verordeningen van bedrijfslichamen, genomen krachtens artikel 93, door de betrokken ministers worden goedgekeurd, ook indien zij overeenkomstig het eerste lid van artikel 100 in ontwerp zijn bekend gemaakt. Ten aanzien van verordeningen in medebewind zal de wet waarin medebewind wordt gevorderd de noodzakelijke goedkeuring regelen.

#### *Onderdelen Y en Z (artikelen 104 en 105)*

In paragraaf 8 van deze toelichting is reeds ingegaan op de tuchtrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de verordeningen van bedrijfslichamen. In beginsel dienen de verordeningen tuchtrechtelijk te worden gehandhaafd. Dat staat in het – overigens ook gemoderniseerde – artikel 104 voorop. De bestaande mogelijkheid tot «dubbele bedreiging» (dat een overtreding kan worden aangemerkt als een strafbaar feit en tegelijk als een tuchtrechtelijk bedreigd feit) komt te vervallen, doordat in artikel 104, eerste lid, de term «dan wel» wordt gebruikt en doordat artikel 105 vervalt. Dit enerzijds om tot uitdrukking te brengen dat de bedrijfslichamen zelf, via hun tuchtrechtelijke circuit, moeten zorgen voor naleving van hun verordeningen, en anderzijds om te grote belasting van de overheidsopsporingsdiensten (de Algemene Inspectiedienst, de Economische Controledienst) en het openbaar ministerie tegen te gaan.

Uitdrukkelijk wordt bepaald, dat aanwijzing als strafbaar feit slechts in aanmerking komt, als dat nodig is voor de bescherming van de belangen, die te betrokken bepaling beoogt te beschermen (dus als tuchtrechtelijke handhaving te kort zou schieten om een goede naleving van een verordeningsbepaling te verzekeren). Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien de overtreden bepaling gevaar met zich brengt voor personen (volksgezondheid), indien zij in betekende mate andere belangen dan die van de betrokken bedrijfsgenoten beschermt, of indien het door de overtreding te verkrijgen economisch voordeel de ten hoogste op te leggen tuchtrechtelijke boete in betekende mate kan overschrijden.

In de verordeningen kan worden bepaald, dat «eenvoudige» overtredingen (ten aanzien waarvan bedreiging met tuchtrechtelijke maatregelen op zich voldoende zou zijn), in bepaalde gevallen niet tuchtrechtelijk, maar strafrechtelijk zullen worden afgedaan, door aan de delictsomschrijving nadere kwalificaties toe te voegen (bijvoorbeeld gevaarstelling of een bepaald wederrechtelijk genoten voordeel). Indien een toezichthouder een overtreding op het spoor komt, ten aanzien waarvan niet aan de nadere kwalificatie in de delictsomschrijving wordt voldaan, wordt de overtreding ter afdoening voorgelegd aan het bevoegde tuchtgerecht; indien wel aan de kwalificatie wordt voldaan wordt zij voorgelegd aan de officier van justitie. Dit systeem dwingt ertoe, om zich reeds bij de delictsomschrijving rekenschap te geven van de ernst van een overtreding; reeds in de formulering van een verordening moet de keuze voor hetzij tuchtrecht, hetzij strafrecht (als ultimum remedium) worden gemaakt. De in het huidige artikel 105 opgenomen regeling, dat de officier van justitie in

bepaalde gevallen een keuze moet maken voor tuchtrechtelijke of strafrechtelijke afdoening, komt dan ook te vervallen.

Overeenkomstig de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht wordt, in het derde lid van het nieuwe artikel 104, thans bepaald, dat bij besluit van het bedrijfslichaam toezichthouders kunnen worden aangewezen; deze toezichthouders beschikken daarmee over het in de derde tranche geregelde toezichtsinstrumentarium. Via artikel 106 wordt de bekendmaking van zo'n besluit geregeld. Verder is nog bepaald, dat een besluit tot aanwijzing van toezichthouders ministeriële goedkeuring behoeft; dit omdat het gewenst is om een preventief instrument te hebben in verband met de kwaliteitseisen, die aan toezichthouders dienen te worden gesteld. Ook de in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet ongebruikelijke constructie om (personen verbonden aan) privaatrechtelijke (keurings)instellingen met toezicht te belasten maakt de mogelijkheid tot preventief overheidsoptreden gewenst. Deze instellingen dienen te voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en onder toezicht staan; zij moeten daarom voldoen aan de criteria van de Europese Norm EN/45011. Omdat een blijvende goede uitoefening van het toezicht van groot belang is (mede omdat de toezichthouders ook een rol vervullen in de toepassing van strafrecht), is bepaald dat een ministeriële aanwijzing kan worden gegeven over de aanwijzing van toezichthouders (bijvoorbeeld omdat zij niet meer voldoen aan de criteria die bij de goedkeuring een rol hebben gespeeld) en over de wijze van uitoefening van het toezicht.

#### *Onderdeel AA (artikel 106)*

Aan artikel 106 wordt een nieuw tweede lid toegevoegd, dat beoogt te bewerkstelligen dat de verordeningen van een bedrijfslichaam aan stelselmatige heroverweging zullen worden onderworpen. De bedrijfslichamen dienen zelf te voorzien in een periodieke heroverweging (elke vier jaar na de inwerkingtreding van de verordening) en van het bestuursbesluit terzake, inclusief toelichting, aan de betrokken ministers verslag te doen.

In de praktijk zijn nog moeilijkheden gebleken in verband met de beschikbaarheid van doorlopende teksten van verordeningen nadat zij zijn gewijzigd. Overwogen wordt om in de algemene maatregel van bestuur, die krachtens het eerste lid van artikel 106 de bekendmaking regelt, op te nemen dat behalve de wijziging van een verordening ook de integrale tekst daarvan moet worden gepubliceerd.

Verder wordt in het eerste lid, in overeenstemming met de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, bepaald dat ook de besluiten van een bedrijfslichaam tot het aanwijzen van toezichthouders gepubliceerd moeten worden (zie de toelichting bij de artikelen 104 en 105).

#### *Onderdeel BB (artikel 109)*

Gekozen is voor de term «bedrijfslichamen», welke term in de hele Wet op de bedrijfsorganisatie gebruikelijk is.

Omdat het gaat om gemeenschappelijke voorzieningen tussen bedrijfslichamen, blijft de goedkeuring vereist van de Raad als centraal orgaan binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Indien de voorziening de vorm heeft van een verordening, kan daarbij een nieuwe rechtspersoon worden opgericht (artikel 110), aan het bestuur waarvan verordenende bevoegdheden kunnen worden gemandateerd (artikel 113); deze mogelijkheden zijn organisatorisch en wat derdenwerking betreft zo ingrijpend, dat daarvoor niet alleen goedkeuring nodig is van de SER, maar – in lijn met de andere voorstellen – ook van de betrokken ministers.



#### *Onderdeel CC (artikel 110)*

Een gemeenschappelijke voorziening waarbij een nieuwe rechtspersoon wordt opgericht, moet de vorm hebben van een verordening. Zo'n verordening behoeft ministeriële goedkeuring; zie de toelichting bij artikel 109.

#### *Onderdeel DD (artikel 111)*

Gekozen is voor de term «bedrijfslichamen», welke term in de hele Wet op de bedrijfsorganisatie gebruikelijk is.

#### *Onderdeel EE (artikel 113)*

Het is niet langer gewenst, dat een bij een voorziening ingestelde rechtspersoon zelfstandige verordenende bevoegdheid heeft. Bij de verordening waarbij een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam wordt ingesteld (zie artikel 110) kan slechts de verordenende bevoegdheid van de betrokken bedrijfslichamen worden gemandateerd, en wel uitsluitend aan het bestuur van dat lichaam; die verordeningen blijven dus verordeningen, door de betrokken bedrijfslichamen genomen krachtens artikel 93, eerste lid, zodat zij krachtens artikel 94 ministeriële goedkeuring behoeven. Doordat wordt gekozen voor de mandaatconstructie, kan hetgeen thans overigens in artikel 113 wordt geregeld, vervallen: het daar geregelde wordt daardoor beheerst door de gewone bepalingen van titel IV. Omdat het gaat om mandaat kunnen de besturen van de betrokken bedrijfslichamen, binnen de grenzen van hún bevoegdheden, beperkingen aanbrengen in de verordenende bevoegdheden van het bestuur van het nieuwe lichaam, wat betreft onderwerpen, inhoud en kring der gebonden.

#### *Onderdeel GG (artikel 126)*

De wijziging met betrekking tot de zgn. «Schilthuis korting» is toegelicht in paragraaf 6 van deze toelichting. De stemprocedure van bestemmingsheffingen is reeds toegelicht in paragraaf 6.2 van deze toelichting en die en de wijze van goedkeuring van bestemmingsheffingen in paragraaf 7.8.

Gelet op de samenhang met de jaarlijkse begrotingscyclus is thans in het eerste lid van artikel 126 bepaald, dat heffingsverordeningen jaarlijks moeten worden vastgesteld.

#### *Onderdeel HH (artikel 137)*

In dit artikel zijn neergelegd de nieuwe verplichtingen van de bedrijfslichamen m.b.t. het jaarlijkse beleidsplan en m.b.t. de informatieverstrekking aan de SER en aan de betrokken ministers. Zie daarover paragraaf 7 van deze toelichting. Bij de formulering is rekening gehouden met de Aanwijzingen voor de regelgeving nrs. 124s en 124t.

#### *Onderdeel II (artikelen 138 en 139)*

Teneinde zicht te kunnen houden op de dwarsverbanden tussen bedrijfslichamen en andere rechtspersonen is voorzien in ministeriële toestemming, indien de Raad of een bedrijfslichaam een rechtspersoon wil oprichten of daarin wil deelnemen. Uiteraard zal daarbij acht worden geslagen op het oordeel daarover van de Raad. De nieuwe evaluatiebepaling is ontleend aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 124ij.

## **Artikel II (wijziging van de Meststoffenwet)**

In de Meststoffenwet wordt een nieuw artikel 61a ingevoegd. Door middel van dit artikel wordt het thans mogelijk in het kader van deze wet taken in medebewind aan bedrijfslichamen op te dragen.

## **Artikel III (wijziging van de Landbouwwet)**

### *Onderdelen A en C*

De terugtrekingsbepalingen in artikel 13, vierde lid, en artikel 18, derde lid, van de Landbouwwet worden geschrapt. Een dergelijke terugtrekingsbepaling ten nutte van de PBO-regelgeving past niet in de huidige bestuurlijke verhoudingen.

### *Onderdeel F*

Artikel 23 is gewijzigd met het oog op de versterking van het toezicht op de bedrijfslichamen bij het verrichten van medebewindstaken. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het Algemene deel.

Het tweede lid van artikel 23 van de Landbouwwet is in die zin gewijzigd, dat krachtens de verordening van een bedrijfslichaam vastgestelde nadere voorschriften en genomen besluiten nu ook goedgekeurd moeten worden, mits dit bij de overdracht van taken aan het bedrijfslichaam is bepaald.

Voorts is een nieuw vierde lid aan artikel 23 toegevoegd, waarin bepaald is dat het bedrijfslichaam in het kader van de in medebewind overgedragen taken jaarlijks een begroting en een jaarrekening moet vaststellen.

## **Artikel IV (wijziging van de Noodwet voedselvoorziening)**

### *Onderdeel D*

Ingevolge het tweede lid van artikel 15 is ten behoeve van in het kader van het medebewind opgestelde verordeningen in het vervolg te allen tijde de goedkeuring van de Minister en zo nodig ook de Minister van Economische Zaken noodzakelijk. Voor wat betreft krachtens de verordeningen te nemen besluiten wordt goedkeuring door een door de Minister aangewezen autoriteit voorgeschreven. Deze bepaling vloeit voort uit de aanscherping van het toezicht op de bedrijfslichamen bij medebewind.

## **Artikel V (wijziging van de Diergeneesmiddelenwet)**

### *Onderdeel B*

Dit artikel bepaalt dat, voorzover dit bij de vordering van medewerking van het bedrijfslichaam bepaald is, krachtens de verordeningen genomen besluiten de goedkeuring van een door de Minister aangewezen autoriteit behoeven. Deze bepaling vloeit voort uit de aanscherping van het toezicht op de bedrijfslichamen bij medebewind.

### *Onderdeel D*

Het derde lid van dit artikel is aldus aangepast dat, voorzover dit bij de vordering van de medewerking van het bedrijfslichaam bepaald is, krachtens de verordeningen genomen besluiten de goedkeuring van een door de Minister aangewezen autoriteit behoeven. Deze bepaling vloeit voort uit de aanscherping van het toezicht op de bedrijfslichamen bij medebewind.

## **Artikel VI (wijziging van de Landbouwkwaliteitswet)**

### *Onderdeel A*

De terugtrekingsbepaling in artikel 2, vierde lid, van de Landbouwkwaliteitswet wordt geschrapt. Een dergelijke terugtrekingsbepaling ten nutte van de PBO-regelgeving past niet in de huidige bestuurlijke verhoudingen.

### *Onderdeel B*

Aangezien ingevolge de artikel 95 jo 98 van de Wet op de bedrijfsorganisatie uitsluitend het bestuur bevoegd is tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften behoeft geen voorziening meer te worden getroffen voor de goedkeuring van gedelegeerde regelgeving.

## **Artikel VII (wijziging van de Visserijwet 1963)**

Voortaan bepaalt artikel 2, derde lid, van de Visserijwet 1963 dat, voorzover dit bij de goedkeuring van de verordening van het bedrijfslichaam bepaald is, krachtens die verordening genomen besluiten de goedkeuring van een door de Minister aangewezen autoriteit behoeven. Deze bepaling vloeit voort uit de aanscherping van het toezicht op de bedrijfslichamen bij medebewind.

## **Artikel VIII (wijziging van de Plantenziektenwet)**

In de Plantenziektenwet wordt een nieuw artikel 8a ingevoegd. Door middel van dit artikel wordt het thans mogelijk in het kader van deze wet zaken in medebewind aan bedrijfslichamen op te dragen.

## **Artikel IX (wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962)**

In de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 wordt een nieuw artikel 16b ingevoegd. Door middel van dit artikel wordt het thans mogelijk in het kader van deze wet zaken in medebewind aan bedrijfslichamen op te dragen.

## **Artikel XIII (In- en uitvoerwet)**

Op basis van artikel 11 van de In- en uitvoerwet zijn bedrijfslichamen in medebewind belast met de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid terzake van onder meer de uitkering van exportrestituties en de oplegging van invoerheffingen. Met het oog op een adequate uitoefening van toezicht is het wenselijk dat jaarlijks een begroting en een jaarrekening door de besturen van de bedrijfslichamen wordt opgesteld met betrekking tot de uitvoering van medebewindstaken. De begroting en de jaarrekening dienen door de betrokken minister te worden goedgekeurd. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Landbouwwet.

## **Artikel XIV (overgangsrecht m.b.t. bestaande bedrijfslichamen)**

Dit artikel bevat enkele bepalingen van overgangsrecht, die de rechtsgevolgen regelen van de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie ten aanzien van de bedrijfslichamen, die reeds op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn ingesteld (dat kan dus zijn bij formele wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij verordening door de SER). Het betreft bepalingen op de volgende terreinen:

- de instelling en de opheffing (lid 2)

- de bestaande verordeningen (de leden 3-4)
- de gedelegeerde bevoegdheden (lid 5)
- de voorzieningen (lid 6)
- de heffingsaftrek (lid 7)
- de nieuwe verplichtingen in het kader van het toezicht (lid 8).

Er zij nog gewezen op de samenhang met het nieuwe artikel 70A, dat overgangsrecht bevat niet verband houdend met de inwerkingtreding van deze wijzigingswet zelf, maar verband houdend met de vervanging van de bestaande instellingsregelingen door een instellingsregeling met toepassing van het nieuwe artikel 67 (zie de toelichting bij artikel 70A).

*Het tweede lid.* Bestaande bedrijfslichamen blijven gehandhaafd, zij worden beheerst door de instellingsregeling, zoals die geldt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. Gaandeweg dient de grondslag van alle bedrijfslichamen te worden aangepast overeenkomstig het nieuwe artikel 67 van de Wbo; dat geschiedt zodra in de betrokken instellingsregeling voor de eerste maal een wijziging moet worden aangebracht. Op dat tijdstip wordt dus in beginsel in een algemene maatregel van bestuur een volledig nieuwe regeling van het bedrijfslichaam opgenomen. Dat ligt te meer voor de hand, nu de herziening van het aantal bedrijfslichamen en hun beoogde clustering in volle gang is. Om in dat proces de nodige vaart te houden, is bepaald dat een nieuwe regeling van elk bedrijfslichaam uiterlijk binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet moet worden gemaakt. Dat is een termijn van orde: bedrijfslichamen, ten aanzien waarvan dat onverhoopt niet mocht lukken, verdwijnen niet automatisch na dat tijdstip (dat zou een te zware maatregel zijn).

*Het derde en vierde lid.* In de rechtskracht van bestaande verordeningen komt geen wijziging door het inwerkintreden van deze wet. In het nieuwe artikel 93 zijn drie onderwerpen geschrapt uit de opsomming van onderwerpen, waarover de bedrijfslichamen bij verordening regels kunnen stellen: de mededinging, de mechanisatie en rationalisatie van ondernemingen en de vaststelling van de getalsverhouding in ondernemingen. Ook bepalingen, die met deze onderwerpen verband houden, blijven van kracht; het is niet goed doenlijk om dergelijke bepalingen van rechtswege te laten vervallen. Daarom is bepaald, dat dergelijke bepalingen worden ingetrokken indien de betrokken verordening voor de eerste maal na de inwerkingtreding van deze wet wordt gewijzigd of, uiteraard, indien zij vervangen wordt door een nieuwe verordening. Daarop zal bij het verlenen van de goedkeuring aan nieuwe (wijzigings)-verordeningen worden toegezien.

Hetzelfde is het geval met die bepalingen in een bestaande verordening, die overtredingen zowel strafrechtelijk als tuchtrechtelijk bedreigen. Tot het tijdstip, waarop deze bepalingen worden geschrapt, geldt een procedure overeenkomstig het oude artikel 105: de officier van justitie beslist of een feit strafrechtelijk of tuchtrechtelijk wordt afgedaan. Van belang is nog, dat de bedrijfslichamen, telkens wanneer zij in hun verordeningen wijziging aanbrengen in de (delicts)omschrijving van de overtredingen en in de keuze voor straf- of tuchtrecht, goed zullen moeten aangeven, a) wat rechtens is met betrekking tot overtredingen, gepleegd vóór de inwerkingtreding van die wijziging en b) of die wijziging een verandering van inzicht betekent in de strafwaardigheid van de overtreding (dit is van belang met het oog op artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van strafrecht, waar is bepaald dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop een feit is begaan de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast).

In dit artikel is bepaald dat bestaande verordeningen vervallen vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet; de bestaande bedrijfslichamen, of het bedrijfslichaam waarin zij met toepassing van het nieuwe artikel 67 opgaan, dienen er dus voor te zorgen, dat binnen die termijn zo

nodig nieuwe verordeningen tot stand komen. Met betrekking tot verordeningen in medebewind geldt deze vervaltermijn van vier jaar niet, tenzij in de medebewindswetgeving anders is bepaald.

*Het vijfde lid.* Gelet op het feit, dat in het nieuwe artikel 95, derde lid, delegatie van verordenende bevoegdheid en overdracht van de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels niet meer is toegestaan, is in het vijfde lid bepaald, dat de op basis van het oude artikel 95, derde lid, gestelde nadere voorschriften van kracht blijven, tot het tijdstip waarop de verordening ten aanzien waarvan zij nadere voorschriften geven voor de eerste maal wordt gewijzigd of wordt vervangen door een nieuwe verordening. Hoewel een verordening als bedoeld in artikel 95, tweede lid, (welke verordening blijft gelden overeenkomstig het vierde lid) een delegatie van de bevoegdheid tot het stellen van nadere voorschriften kan blijven bevatten, is in de tweede volzin bepaald, dat van die bevoegdheid na inwerkingtreding van de wet geen nieuw gebruik kan worden gemaakt; die bevoegdheid wordt als het ware bevroren. Indien er aanleiding is om de nadere voorschriften te wijzigen of nieuwe nadere voorschriften vast te stellen, dient dat in de betrokken verordening zelf te worden geregeld. Met betrekking tot verordeningen in medebewind geldt artikel 98: de medebewindswetgeving kan bepalen, of de bevoegdheid tot het stellen van nadere regelen door het bestuur van een bedrijfslichaam kan worden gedelegeerd aan een ander orgaan.

*Het zesde lid.* De wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie bevat ook wijzigingen in het systeem van de zogenoemde voorzieningen (artikelen 109–114 van die wet). De voorziening, waarbij een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam in het leven wordt geroepen, moet voortaan de vorm van een verordening hebben; de bevoegdheid van organen van zo'n lichaam om bij verordening regelen te stellen, wordt voortaan niet meer aan hen opgedragen, maar aan het bestuur van het lichaam kan voortaan mandaat worden verleend van de verordenende bevoegdheid van de deelnemende bedrijfslichamen. In het zesde lid wordt daarom bepaald dat lichamen, die niet bij verordening zijn ingesteld, blijven bestaan, evenals de verordeningen die zij overeenkomstig het oude artikel 113 hebben getroffen. Het maken van nieuwe verordeningen door (organen van) zo'n lichaam of het aanbrengen van wijzigingen in bestaande verordeningen kan echter na de inwerkingtreding van deze wet niet meer plaatsvinden op basis van het oude artikel 113; wel kunnen de deelnemende bedrijfslichamen daartoe mandaat verlenen, en wel uitsluitend aan het bestuur van het lichaam. Indien de voorziening (die na de inwerkingtreding van deze wet de vorm moet hebben van een verordening) wordt gewijzigd of wordt vervangen, moet bij die gelegenheid worden gezien, welke verordenende bevoegdheden aan het bestuur van een lichaam worden gemandateerd; de bestaande verordeningen van dat lichaam vervallen dan immers. Evenals in het derde lid wordt ook hier bepaald, dat bestaande verordeningen in elk geval na vier jaar na inwerkingtreding van deze wet vervallen; deze vervaltermijn geldt niet voor verordeningen in het kader van medebewind, tenzij in de medebewindswetgeving anders is bepaald.

*Het zevende lid.* In artikel 126, eerste lid, is de mogelijkheid tot aftrek op heffingen (de zogenoemde Schilthuiskorting) vervallen. Zodra de verordening, die de aftrek toestaat, voor de eerste maal na inwerkingtreding van deze wet wordt gewijzigd of vervangen, worden de daarop betrekking hebbende bepalingen ongedaan gemaakt. Daarbij is van belang, dat in het gewijzigde artikel 126, eerste lid, is bepaald, dat heffingsverordeningen jaarlijks moeten worden vastgesteld.

*Het achtste lid.* Om de bedrijfslichamen de tijd te gunnen om een beleidsplan als bedoeld in artikel 137 op te stellen, is bepaald dat indien deze wet in de tweede helft van een kalenderjaar in werking treedt, nog geen beleidsplan hoeft te worden opgesteld voor het volgende kalenderjaar, maar pas voor het kalenderjaar daarna. Teneinde een overzicht te krijgen van de dwarsverbanden tussen bedrijfslichamen en andere rechtspersonen is voorts voorzien in een meldingsplicht door de bedrijfslichamen van alle rechtspersonen, die zij hebben opgericht of waarin zij deelnemen.

Met betrekking tot de nieuwe artikelen 137, derde lid, en 138 is geen overgangsrecht nodig: de verplichting tot het verschaffen van inlichtingen werkt meteen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet, evenals de verplichting om voor het oprichten van of deelnemen in een andere rechtspersoon na die datum toestemming te vragen.

Met betrekking tot de samenstelling van het bestuur van bedrijfslichamen is geen overgangsrecht nodig: de op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet geldende samenstelling (al dan niet met toepassing van het in 1992 vastgestelde overgangsrecht) blijft onverlet; wijziging van de samenstelling geschiedt via artikel 74; de in dat artikel bedoelde verordeningen, opgesteld na de inwerkingtreding van deze wet, behoeven ministeriële goedkeuring.

Evenmin is overgangsrecht nodig terzake van de gewijzigde bepalingen over de preventieve toetsing van besluiten en verordeningen (de goedkeuring); op alle bestaande verordeningen en besluiten (waarvan de rechtskracht ongewijzigd blijft) is het oude goedkeuringsrecht toegepast; de nieuwe bepalingen terzake worden toegepast ten aanzien van besluiten en verordeningen, die na de inwerkingtreding van deze wet worden genomen en ter goedkeuring worden voorgelegd. Zo kunnen instellingsbesluiten van de SER genomen worden tot de datum van inwerkingtreding van deze wet. Een dergelijk besluit moet op grond van de oude wet worden goedgekeurd.

Een verslag als bedoeld in artikel 139 van de Wet op de bedrijfsorganisatie wordt voor de eerste maal aan de Staten-Generaal gezonden uiterlijk vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers

**Toetsingskader samenhangend met de Aanwijzingen voor de regelgeving***Algemene aandachtspunten bij het opstellen van verordeningen*

Verordeningen dienen, met inachtneming van het overigens gestelde in 7.6 van deze Memorie van Toelichting, 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 totstandbrengen 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;
  - op het terrein van de mededinging wordt het normenstelsel van de Mededingingswet als uitgangspunt genomen.
- 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, dat wil zeggen tuchtrechtelijke handhaving verdient de voorkeur boven bestuursrechtelijke en bestuursrechtelijke boven strafrechtelijke, waarbij alle relevante omstandigheden in beschouwing dienen te worden genomen.
- 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;
- 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.