

Vergaderjaar 2007–2008

31 419

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie in verband met verdere modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) dateert uit 1950. De product- en bedrijfsschappen (de bedrijfslichamen of schappen) zijn zelfstandige overheidslichamen (zoals provincies, gemeenten en waterschappen). Het initiatief tot het instellen van een bedrijfslichaam ligt bij de bedrijfs-genoten. De bestuursleden worden benoemd door representatieve organisaties van ondernemers en werknemers. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd. De regelgevende bevoegdheden beperken zich tot de specifieke taken die wettelijk zijn toegekend. Basisgedachten achter het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO-stelsel) zijn: subsidiariteit, functionele decentralisatie van rijksoverheidstaken en soevereiniteit in eigen kring.

Vele jaren heeft het stelsel zonder noemenswaardige veranderingen gefunctioneerd.

De laatste majeure wijziging van de wet was in 1999.¹ De belangrijkste doelstelling van deze wijziging was een modernisering van de bedrijfslichamen te bewerkstelligen. De wetswijziging trachtte dit te verwezenlijken door een betere scheiding aan te brengen tussen de autonomie van de bedrijfslichamen en hun toporgaan de Sociaal-Economische Raad (SER) en de bevoegdheden van de rijksoverheid. Het aantal bedrijfslichamen is geleidelijk teruggebracht van 26 naar 17.

In 2003 – vier jaar na de wetswijziging – heeft conform artikel 139 Wbo een evaluatie plaatsgevonden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen.

Het kabinet heeft op 17 november 2004 de Tweede Kamer zijn standpunt over het functioneren van de bedrijfslichamen op basis van deze evaluatie gestuurd.² Het kabinet gaf in dit standpunt aan dat naar zijn mening de moderniseringsslag, ingezet met de wijziging van de Wbo in 1999, goed vooruit was gekomen en dat uit de evaluatie blijkt dat er op dat moment geen problemen waren met het feitelijk functioneren van de bedrijfslichamen.

¹ Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten (Stb. 253).

² Kabinetsstandpunt op het evaluatierapport over het functioneren van de bedrijfslichamen in de periode 1999–2003, Kamerstukken II 2004/05, 25 695, nr. 25.

Het kabinet constateerde echter samen met de Tweede Kamer (zie motie Aptroot c.s.¹) dat de evaluatie van 2003 niet gericht was op de toekomst van het PBO-stelsel. In bovengenoemd kabinetsstandpunt gaf het kabinet daarom aan dat er per bedrijfslichaam een realistische toekomstverkenning diende te komen. Bij deze toekomstverkenning zouden aspecten als democratische legitimiteit (draagvlak), representativiteit, toekomstige activiteiten van het bedrijfslichaam en het betrekken van ongeorganiseerde ondernemers bij het bedrijfslichaam aan bod moeten komen. Eind 2005 diende deze toekomstverkenning per bedrijfslichaam afgerond te zijn. Het kabinet zou vervolgens op basis van deze toekomstverkenningen aangeven wat zijn oordeel is over de toekomst van het PBO-stelsel. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt en de motie Van Dijk/Douma² is de SER verzocht zich uit te spreken over de toekomst van de bedrijfslichamen en daarbij nadrukkelijk in te gaan op het optimaliseren van draagvlak voor het PBO-stelsel en zijn eigen toezichthoudende rol. De SER heeft op 17 maart 2006 het advies «De toekomst van de PBO» uitgebracht (SER-advies 2006/01); daarin zijn de uitkomsten van de toekomstverkenningen van de schappen meegenomen.

1.2 Kabinetsstandpunt Toekomst PBO: uitgangspunten wetswijziging

Het kabinetsstandpunt Toekomst PBO³ is op 23 mei 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit kabinetsstandpunt – en de daarop volgende discussies met de Tweede Kamer – kan worden beschouwd als hoofdbron voor deze wetswijziging.

Het kabinetsstandpunt vormt de weerslag van het debat over de functie van product- en bedrijfsschappen. Een debat dat continu is gevoerd sinds het ontstaan van het PBO-stelsel na de crisisjaren in de vorige eeuw. Deze evaluatie heeft de discussie geactualiseerd. Kern in deze discussie is de legitimiteit van de bedrijfslichamen. Product- en bedrijfsschappen zijn met overheidsbevoegdheid bekleed omdat zij voor alles in dienst staan van het algemeen belang, voorzover dit samenvalt met het gemeenschappelijk belang van ondernemers en werknemers binnen de bedrijfstak. Draagvlak bij en het luisteren naar de ondernemers in de bedrijfstak en zicht op de belangen van de werknemers in de bedrijfstak, zijn daarom wezenlijk. De kern van het debat over de legitimiteit en de plaats en betekenis van de bedrijfslichamen richt zich op deze twee fundamentele elementen in de functie van de schappen. De een ziet in de bedrijfslichamen vooral de overheid en meent om die reden dat hun taak ook aan organen van algemeen bestuur kan worden opgedragen, en dat besluitvorming moet berusten op basis van «one man, one vote» omdat dat meer democratisch zou zijn. De ander ziet vooral ondernemingen en meent dat de taak van de schappen overgelaten kan worden aan belangenbehartigers, de markt en brancheorganisaties.

De rol van de bedrijfslichamen ligt op het snijvlak van deze verschillende aspecten, en op de erkenning dat democratische betrokkenheid pluri-former is dan «one man, one vote». Dat is een uitgangspunt waar de ordening van het sociaal-economisch leven meer in het algemeen op berust (de CAO, het bestuur van pensioenfondsen).

Het werkveld van de schappen omvat die terreinen waar overheidsbemoeyenis nodig is, maar waar het de voorkeur verdient dat de beslissingen genomen worden op basis van besluitvorming door betrokkenen. Het kabinet is van mening dat op dat terrein de product- en bedrijfsschappen hun waarde en functie behouden. Uiteraard zal men daarbij moeten mee ontwikkelen met de heersende opvattingen over kwaliteit van bestuur, met name in het kader van het verkrijgen van draagvlak, het luisteren naar ondernemers en het zicht hebben op de wensen van werknemers in de bedrijfstak.

¹ Motie Aptroot c.s. op de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 8.

² Kamerstukken II 2004/05, 25 695, nr. 28.

³ Kamerstukken II 2005/06, 25 695, nr. 35.

Het kabinet heeft in haar standpunt de resultaten van de draagvlakonderzoeken van de afzonderlijke bedrijfslichamen, de reacties van de bedrijfslichamen op de vragen van het kabinet en het advies van de SER over de toekomst van de PBO meegewogen. In het kabinetsstandpunt wordt nog eens duidelijk aangegeven wat de basis vormt van het PBO-stelsel.

De bedrijfslichamen worden geacht zowel het algemeen als het gemeenschappelijk belang te dienen. Een bedrijfslid kan in deze niet alleen regels opleggen, maar ook gemeenschappelijke activiteiten in de samenleving uitvoeren. Door deze structuur wordt voorkomen dat slechts enkelen betalen, maar allen profiteren.

Het kabinet vindt dat deze positie van bedrijfslichamen met deze publieke macht alleen kan worden voortgezet als de legitimatie correct is en de bedrijfslichamen zich van hun positie bewust zijn door grote transparantie van handelen en het zo helder mogelijk verantwoording afleggen over hun acties naar een ieder die geraakt wordt door het bedrijfslid.

Het kabinet heeft dan ook voor de onderhavige wetswijziging als uitgangspunten gesteld dat:

- het democratische gehalte van de bedrijfslichamen wordt verbeterd;
- de verantwoording en transparantie worden vergroot; en
- de bedrijfslichamen hier zelf de verantwoordelijkheid voor nemen.

De voorstellen die het kabinet in zijn standpunt Toekomst PBO heeft beschreven zijn gericht op het bereiken van deze punten. Zo heeft het kabinet aangegeven aan welke aspecten naar zijn mening in elk geval aandacht zou moeten worden besteed bij het opstellen van een code goed bestuur. De bedrijfslichamen hebben overigens zelf besloten een code op te stellen. Het kabinet heeft voorgesteld dat een bedrijfslid voortaan om de vier jaar zelf onderzoekt of er nog voldoende draagvlak is voor het voortbestaan van het bedrijfslid. Het kabinet heeft ook voorstellen gedaan voor het verscherpen van zowel het interne toezicht bij de bedrijfslichamen, als het externe toezicht dat door de SER wordt uitgeoefend.

Overleg over kabinetsstandpunt Toekomst PBO

Na de totstandkoming van het kabinetsstandpunt heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met de SER en de bedrijfslichamen. De bedrijfslichamen zijn geïnformeerd over de hoofdlijnen van de wetswijziging. Onder meer heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met de voorzitters gesproken over de Code Goed Bestuur.

De voorstellen van het kabinet in het standpunt Toekomst PBO zijn ook uitgebreid besproken met de Tweede Kamer in overleggen op 7 en 21 september 2006. Op 26 september 2006 zijn in de Tweede Kamer vijf moties aangenomen die waren ingediend tijdens het VAO van 21 september 2006.¹

Bij brief van 11 juli 2007² heeft de minister van SZW, mede namens de minister van Economische Zaken (EZ) en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een eerste reactie op de code en de uiteindelijke reactie op de vijf moties uit september 2006 aan de Kamer gezonden. Naar aanleiding van deze brief heeft op 18 oktober 2007 een Algemeen Overleg plaatsgevonden, gevolgd door een Voortgezet Algemeen Overleg op 30 oktober 2007. Hieronder wordt bij de desbetreffende onderdelen van de toelichting ingegaan op de reactie van de ministers op de code en op de moties.

Het overleg met de Tweede Kamer heeft geleid tot een verdere aanscherping van de visie van het kabinet. Het kabinet heeft de discussie en de ingediende moties beschouwd als een aanwijzing van de Kamer dat de uitgangspunten die het kabinet hanteert voor het verder verbeteren van het PBO-stelsel door de meerderheid van de Kamer worden gedeeld. Met

¹ Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nrs. 37–41.

² Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 46.

deze wetwijziging geeft de regering uitvoering aan de voorstellen van het kabinet uit het kabinetsstandpunt.

2. Uitwerking kabinetsstandpunt

In dit hoofdstuk wordt de uitwerking van het kabinetsstandpunt weergegeven. Bij de verschillende onderdelen wordt aangegeven of het tot wetwijziging heeft geleid, en zo niet op welke andere wijze tot uitwerking is overgegaan.

2.1 Code Goed Bestuur

De SER heeft in zijn advies gepleit voor een door de bedrijfslichamen zelf op te stellen Code Goed Bestuur voor de bedrijfslichamen. De product- en bedrijfschappen hebben met een intentieverklaring van 10 mei 2006 aangegeven een Code Goed Bestuur te willen opstellen voor 31 december 2006.

Bij brief van 6 juli 2006 heeft de minister van SZW, mede namens de ministers van EZ en van LNV, het kabinetsstandpunt¹ aan de SER aangeboden en aangegeven welke onderwerpen volgens het kabinet hun weerslag moeten vinden in de code. Dit zijn:

- benoeming bestuur: transparant benoemingsproces, geen belangenverstrengeling, transparantie bij bezoldiging;
- besluitvorming: ondernemers moeten aan de besluitvorming deel kunnen nemen; d.m.v. representatieve steekproef onder de georganiseerde en ongeorganiseerde ondernemers; informeren over de activiteiten en financiële consequenties daarvan; inspraakprocedure;
- transparantie en verantwoording: alle ondernemers op gelijke en adequate wijze informeren over beleid, activiteiten en uitgaven; versterkt horizontaal toezicht (bijv. door onafhankelijke klachtenafhandeling); transparante financiële stromen; afweging tussen publieke en private uitvoering van activiteiten; opstellen standaard aanbestedingsprocedures;
- werkingssfeer: afbakening, hoe wordt omgegaan met de wens van een organisatie om een bepaalde (sub)sector buiten de werkingssfeer van het bedrijfslichaam te brengen.

De besturen van de bedrijfslichamen hebben gezamenlijk, onder coördinatie van de SER, een Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen opgesteld. De code is op 1 juli 2007 ingevoerd.

De Bestuurskamer van de SER heeft met haar brief van 30 maart 2007 aan de minister van SZW gereageerd op een eerder verzoek van de minister om vóór 1 april het oordeel van de SER te vernemen over de code. In haar brief spreekt zij een positief oordeel uit over de Code Goed Bestuur. Het belang van de code ziet de Bestuurskamer vooral in het feit dat de product- en bedrijfschappen hiermee expliciet hebben gemaakt op welke bestuurlijke principes zij kunnen worden aangesproken en hoe zij hierover publiekelijk verantwoording afleggen. De Bestuurskamer verwacht dat hiermee het zelfcontrolerend en zelfcorrigerend vermogen van de schappen zal toenemen en beschouwt de Code Goed Bestuur voor het schappenstelsel dan ook *«als een substantiële stap voorwaarts in het proces van modernisering»*. Het komt er nu op aan dat de schappen op hun eigen niveau invulling en uitwerking geven aan de code, aldus de Bestuurskamer. Ook acht de Bestuurskamer het bijvoorbeeld wenselijk dat het kabinet nader overweegt of er nog behoefte is aan een wettelijke regeling rond het individueel draagvlakonderzoek, nu ook de code een bepaling over dat onderwerp bevat.

¹ Kabinetsstandpunt Toekomst PBO, Kamerstukken II 2005/06, 25 695, nr. 35.

Bij brief van 11 juli 2007¹ heeft de minister van SZW, mede namens de ministers van EZ en van LNV, een eerste reactie aan de Kamer gezonden op deze code. Het kabinet is verheugd dat de bedrijfslichamen de code in gezamenlijkheid hebben opgesteld. Het kabinet verwacht dat de code een goede bijdrage kan leveren aan het meer transparant en democratischer maken van het bestuur van de afzonderlijke bedrijfslichamen. De regering hecht zoveel waarde aan het draagvlakonderzoek dat zij van mening is dat het in de wet en niet in de code dient te worden geregeld. Wettelijke borging van het draagvlakonderzoek is wenselijk omdat het daarmee voor iedereen kenbaar en algemeen verbindend geregeld is. Daarnaast wil het kabinet over de handhaving van de code nadere afspraken maken met de SER.

De bedrijfslichamen hebben meteen een aanvang gemaakt met het implementeren van de code. In de code is aangegeven dat alle onderdelen van de code binnen twee jaar na inwerkingtreding van de code (1 juli 2009) moeten zijn ingevoerd. De verwachting van de bedrijfslichamen is echter dat de code al binnen een termijn van één jaar kan zijn geïmplementeerd.

De SER heeft, mede op verzoek van de minister van SZW, een (tijdelijke) Werkgroep Implementatie Code Goed Bestuur ingesteld, die de schappen assisteert bij de implementatie. Deze werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de bedrijfslichamen en de drie betrokken ministeries zitting hebben, heeft als opdracht de implementatie van de code door de bedrijfslichamen te volgen en waar nodig met concrete voorstellen en suggesties te ondersteunen. Deze werkzaamheden worden ondersteund door het secretariaat van de SER.

Zoals gebruikelijk bij een code is ook in de Code Goed Bestuur aangegeven dat het geen statisch document is dat na vaststelling niet meer gewijzigd mag of kan worden. Als gevolg van gewijzigd denken over goede besturing en publieke verantwoording van bedrijfslichamen, reacties uit de omgeving of ervaringen in de praktijk, kan het voorkomen dat de code aangepast moet worden.

Er is een (permanente) Commissie Monitoring Code Goed Bestuur ingesteld. Deze commissie, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, heeft tot taak knelpunten in de uitvoering van de code te inventariseren en te bezien of de code aanpassing behoeft en daar eventueel voorstellen voor te doen. De Commissie zal periodiek verslag van haar bevindingen doen aan de bedrijfslichamen.

2.2 De Code en de wet

De Code Goed Bestuur is in samenwerking tussen de schappen tot stand gekomen. De schappen hebben besloten de code, zodra men het eens was, ook onmiddellijk te implementeren. Niet alles kan uiteraard direct in werking treden omdat daarvoor bestuursbesluiten nodig zijn en technische handelingen moeten worden verricht. De laatste elementen van de code zullen uiterlijk op 1 juli 2009 volledig in werking zijn. Door dit initiatief van de schappen is het draagvlak voor deze code optimaal. Bovendien is door de schappen goed rekening gehouden met de brief van 6 juli 2006 van de ministers van SZW, LNV en EZ waarin aangegeven stond welke onderwerpen uit het kabinetsstandpunt in de code dienen te worden opgenomen.

Het kabinet is dan ook van mening dat de code zoals die nu in uitvoering is genomen door de schappen goeddeels in lijn is met het kabinetsstandpunt Toekomst PBO. Voor de schappen is het van belang te weten of de door hen gezamenlijk afgesproken regels omtrent goed bestuur overeenkomen met het beeld dat de wetgever daarbij voor ogen staat. Om deze reden is in de wet een mogelijkheid gegeven om bij algemene maat-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 46.

regel van bestuur principes van goed bestuur aan te wijzen. Bij toepassing van deze principes door het bedrijfslichaam is in ieder geval sprake van een goed bestuur als bedoeld in de wet. In deze algemene maatregel van bestuur zal de door de bedrijfslichamen gezamenlijk op basis van vrijwilligheid afgesproken Code Goed Bestuur product- en bedrijfslichamen (maart 2007) geheel of gedeeltelijk worden aangewezen. In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de code door aanpassingen in de toekomst niet langer voldoet aan de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt, bijvoorbeeld in verband met een gebrekkige uitvoering van de principes uit de code. Van deze bevoegdheid zal alleen gebruik worden gemaakt indien daartoe zwaarwegende redenen zijn. Op dit moment ziet de regering geen reden om invulling te geven aan deze mogelijkheid.

De wet biedt echter de mogelijkheid om in een dergelijke situatie bij algemene maatregel van bestuur een regeling te treffen die dan (gedeeltelijk) in de plaats komt van de bepalingen die de bedrijfslichamen in de code op vrijwillige basis hebben opgenomen.

Het aanwijzen van een Code Goed Bestuur is de eerste stap naar het waarborgen van een goed bestuur bij de bedrijfslichamen. Het is natuurlijk van belang dat vervolgens de uitvoering van de code (eventueel aangevuld met bepalingen uit een algemene maatregel van bestuur) ook goed plaatsvindt.

De handhaving van de code is in de eerste plaats een zaak van de bedrijfslichamen zelf. De bedrijfslichamen hebben in de code afspraken gemaakt die het interne toezicht en de horizontale verantwoording versterken. De schappen zullen – en daartoe zal de SER ook aanwijzingen geven – op meerdere manieren, maar zeker in het jaarverslag, op een transparante wijze verantwoording afleggen over de toepassing van de code. Dit is niet alleen in het belang van de direct betrokkenen – met name de ondernemers – maar ook in het algemeen belang voor het draagvlak van de schappen in de maatschappij. De SER houdt toezicht op de uitvoering van de code en zal over de uitvoering van de code in het toezichtsverslag, dat jaarlijks wordt gepubliceerd, verslag doen.

2.3 Democratische legitimering

Een van de belangrijkste onderdelen in het kabinetsstandpunt Toekomst PBO is het vergroten van de democratische legitimering van de schappen. Het kabinet wil dit op verschillende manieren bereiken.

2.3.1 Draagvlakonderzoek

Met de invoering van een draagvlaktoets onder de ondernemers die onder een bedrijfslichaam vallen wordt gehoor gegeven aan het kritiekpunt dat individuele ondernemers te weinig mogelijkheden hebben om zich uit te spreken over het functioneren van het bedrijfslichaam en in ultimo forma over het voortbestaan daarvan. Het toenmalige kabinet heeft besloten dat ondernemers periodiek de mogelijkheid moeten krijgen om een oordeel te vellen over de noodzaak van het bestaan van een bedrijfslichaam. Dit in aanvulling op de representativiteitstoets van de SER, waarbij wordt onderzocht of de leden van de dragende organisaties van een bedrijfslichaam de meerderheid vormen binnen de sector.

Op basis van een technisch haalbaarheidsonderzoek en een proefonderzoek bij twee bedrijfslichamen worden de voorwaarden geformuleerd waaraan een draagvlaktoets moet voldoen. Deze voorwaarden worden geformuleerd om een deugdelijk en onafhankelijk onderzoek te waarborgen. Dit is van belang omdat de resultaten van het onderzoek door het de regering worden gebruikt voor besluitvorming over de handhaving of

instelling van een bedrijfslichaam. Om de kosten van de toets te beperken is als onderzoeksvorm gekozen voor een representatieve steekproef onder ondernemers.

In het kabinetsstandpunt is door het kabinet tevens de behoefte aan een «activiteitenpeiling» onderschreven, waarin ondernemers zich kunnen uitspreken over de afzonderlijke activiteiten van een bedrijfslichaam en de financiële consequenties daarvan. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de roep om meer inspraak. Bij de uitwerking van het kabinetsstandpunt is deze peiling gecombineerd met de draagvlaktoets omdat er grote overeenkomsten zijn in de aanpak van beide en omdat zo een «gewogen» beeld ontstaat van het schap in kwestie.

De voorwaarden die de regering stelt aan de vormgeving en uitvoering van het onderzoek worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Ze gaan onder meer over de clustering van ondernemers binnen schappen en steekproeftrekking, de selectie van te onderzoeken activiteiten, de samenstelling en formulering van de vragenlijst, de veldwerkmethode en de rapportage van de resultaten.

Zoals vastgelegd in het kabinetsstandpunt zal over het geheel moeten gelden dat een ruime meerderheid van de ondernemers in de verschillende sectoren van een schap voorstander is van handhaving van het schap. Zoals aangegeven bestaat het onderzoek in wezen uit twee gedeelten: de draagvlaktoets en de beoordeling van de activiteiten van het schap. Beide gedeelten kunnen niet los van elkaar worden gezien en geven samen een beeld van hoe ondernemers over «hun» schap denken. De regering besluit dan ook over het voortbestaan van een schap op basis van het totale beeld dat het onderzoek oplevert. Wat de draagvlaktoets betreft acht de regering sprake van voldoende draagvlak indien 60 procent of meer van de ondernemers de vragen in het onderzoek aangaande de existentie van het schap positief heeft beantwoord. Voor het definitieve oordeel over het schap worden daar de resultaten betreffende de vragen over de activiteiten van het schap bijgevoegd. Op basis van het totale beeld dat dan van het functioneren van het schap ontstaat, besluit de regering over het voortbestaan van het schap. Overigens zal na een negatief oordeel het schap een hersteltermijn krijgen om de situatie te verbeteren. Een nieuw onderzoek, uit te voeren binnen twee jaar, kan leiden tot een definitief oordeel en eventueel opheffing van een schap. De SER zal na elk onderzoek worden gevraagd hier advies over uit te brengen. In de beoordeling van de resultaten door de regering kunnen ook andere relevante gegevens worden meegenomen.

Ook bij instelling van een nieuw bedrijfslichaam of wijziging van de werkingssfeer van een bestaand bedrijfslichaam dienen individuele ondernemers meer betrokken te worden. Brancheorganisaties en vakbonden nemen het initiatief tot oprichting van een bedrijfslichaam. Het bestuur van een bedrijfslichaam, eventueel in overleg met de dragende organisaties, doet het voorstel voor wijziging van de werkingssfeer van het schap. Alvorens de betrokken bewindsleden een beslissing nemen adviseert de SER over de instelling of wijziging van de werkingssfeer.

In het advies moet duidelijk worden of er voldoende draagvlak is onder zowel de georganiseerde als de ongeorganiseerde individuele ondernemers. De SER moet zich ervan vergewissen of de betrokken organisaties voldoende draagvlak onder hun leden hebben voor deze stap en hoe het draagvlak voor de instelling van een bedrijfslichaam elders in de desbetreffende sector onder bestaande organisaties is. Bij de instelling van een nieuw schap of bij de uitbreiding van de werkingssfeer van een bestaand schap is een toets gelijk aan het vierjaarlijkse draagvlakonderzoek bij

bestaande bedrijfslichamen niet mogelijk, omdat niet naar het functioneren van het schap gevraagd kan worden. Het is echter wel mogelijk ondernemers actiever te betrekken bij het advies, zodat voor de uiteindelijke beslissing voldoende zicht ontstaat op het draagvlak voor de instelling en voorgenomen activiteiten van een nieuw bedrijfslichaam of een wijziging van de werkings sfeer. De SER dient actief op zoek te gaan naar de opinie van de betrokken ondernemers. Dit kan bijvoorbeeld door het benaderen van de diverse organisaties in de sector, het plaatsen van oproepen in vakbladen of het peilen van het draagvlak onder ondernemers middels een enquête. De wet bevat de mogelijkheid hieromtrent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

De regering acht het draagvlakonderzoek een van de belangrijkste middelen voor zowel georganiseerde als ongeorganiseerde ondernemers om zich uit te spreken over het schap waar zij onder ressorteren. Het kabinet wil daarom door wettelijke vastlegging van het draagvlakonderzoek garanderen dat dit onderzoek met de grootst mogelijke zorgvuldigheid en door alle schappen op identieke wijze wordt uitgevoerd. Hiermee wordt deze vorm van democratische inspraak gewaarborgd.

De SER stelt, in overleg met de bedrijfslichamen en de ministeries een planning op voor de eerste draagvlakonderzoeken. Hierbij kan rekening worden gehouden met de diversiteit bij de bedrijfslichamen. Het kabinet hecht eraan dat de tijdspanne tussen de vorige onderzoeken in 2005 en de draagvlakonderzoeken niet te groot wordt. De onderzoeken moeten dan ook uiterlijk in 2011 worden afgerond.

2.3.2 Relatie schappen en hun omgeving

In het kabinetsstandpunt wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de relatie van de schappen met hun omgeving – met name met de ondernemers – moet verbeteren. Ook in de toekomstverkenningen die de schappen in 2005 zelf hebben opgesteld zijn er talrijke suggesties op dat terrein gedaan. Zowel het actief betrekken bij het schap als de communicatie naar de omgeving dient te verbeteren. Maar ook de transparantie van besluitvorming, het interne toezicht en het afleggen van verantwoording zijn terreinen om verbeteringen op door te voeren.

Deze elementen, die genoemd zijn in het kabinetsstandpunt, zijn terug te vinden in de Code Goed Bestuur.

In de Code Goed Bestuur is bepaald dat de besturen maatregelen nemen waardoor de georganiseerde en ongeorganiseerde bedrijfsgenoten in staat worden gesteld bij de besluitvorming betrokken te raken. In de code is een aantal uitwerkingen hiervan ten behoeve van de schappen weergegeven. Hiermee is tevens uitvoering gegeven aan de motie Douma/Van Dijk¹, zoals reeds is aangegeven in de eerdergenoemde brief van 11 juli 2007 aan de Tweede Kamer.

2.3.3 Benoeming bestuursleden

De bedrijfslichamen hebben in de code principes over personele unies en persoonlijke integriteit van de bestuursleden opgenomen. De bestuurders richten zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden op het algemeen en het gemeenschappelijk belang van de bedrijfsgenoten. Het proces dat voorafgaat aan de benoeming van voorzitters en het benoemen van bestuursleden door de ondernemers- en werknemersorganisaties dient op transparante wijze plaats te vinden. In geval van een benoeming van een voorzitter zijn, in aanvulling op de wettelijke vereisten, criteria en incompatibiliteiten van toepassing. Ook voor bestuursleden gelden incompatibiliteitseisen.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 38.

2.3.4 Financiële transparantie en verantwoording

Een belangrijk onderdeel van het kabinetsstandpunt betreft de financiële transparantie en verantwoording.

In reactie op de motie-Aptroot inzake volledige openheid van zaken in de financiële verslaglegging van de bedrijfslichamen¹ heeft het kabinet in de brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2007 aangegeven van mening te zijn dat de code een goede aanzet geeft tot meer transparantie en tot meer verantwoording wat de financiële verslaglegging betreft. Onder meer zijn in de code afspraken gemaakt over de informatieverstrekking over de vergoedingen van de voorzitters en andere bestuurders. Het kabinet zal over de implementatie van de code afspraken met de SER maken. Met name zal worden gelet op de inzichtelijkheid voor de bedrijfsgenoten van de door de bedrijfslichamen verstrekte informatie. In aanvulling op de eisen uit de Verordening financiën bedrijfslichamen 1999 zal openbaarmaking van de desbetreffende gegevens eveneens plaatsvinden via de website van het bedrijfslichaam of op qua resultaat vergelijkbare andere wijze.

De Wet openbaarmaking van uit publieke middelen gefinancierde topinkomens is van toepassing op de bedrijfslichamen.

2.4 Toezicht

In zijn advies van maart 2006 «De Toekomst van de PBO» heeft de SER een uitgebreid inzicht verschaft in de huidige structuur en aanpak van zijn toezichtsbeleid. Ook heeft de SER aangegeven dat hij zijn toezicht zal intensiveren en onder meer zal richten op het bewerkstelligen van verdere verbeteringen op het terrein van transparantie en het afleggen van verantwoording door de bedrijfslichamen. Tevens wijst de SER in zijn advies op toekomstige ontwikkelingen in het (interbestuurlijk) toezichtsbeleid. Deze ontwikkelingen zullen zeker gevolgd worden en kunnen leiden tot een verdere versterking van de «checks and balances» binnen de bedrijfslichamen.

Het kabinet is van oordeel dat het toezicht door de SER niet in omvang moet toenemen. Wel dient het verscherpt te worden en in lijn te worden gebracht met de doelstelling van het kabinet de PBO meer te democratiseren. Het toezicht zal meer «output»- of resultaatgericht moeten zijn. De transparantie moet worden vergroot en het afleggen van verantwoording over het beleid van de bedrijfslichamen aan hen die door dat beleid worden geraakt moet verbeterd worden. Bovendien is er met de komst van de Code Goed Bestuur een aandachtsveld voor het toezichtsbeleid van de SER bij gekomen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de SER goed toezicht houdt op de uitvoering van de code. Met de SER zijn dan ook afspraken gemaakt om dit te bewerkstelligen. Zo zal de SER in zijn jaarlijkse toezichtsrapportage aandacht geven aan de code. De SER zal indien nodig zijn verordeningen die de uitoefening van het toezicht betreffen aanpassen. Ook zal de SER een verdere slag maken in het toezicht op hoe de bedrijfslichamen communiceren en verantwoording afleggen over het door hen gevoerde beleid. De SER zal jaarlijks een toezichtplan opstellen. Bij de goedkeuring van verordeningen en besluiten van bedrijfslichamen zal de SER deze verordeningen mede toetsen aan de code.

Om in de vele toezichtstaken de onafhankelijkheid van het toezicht door de SER goed te markeren, zal de SER naar verwachting een subcommissie van de Bestuurskamer (een commissie uit het midden van de Raad waaraan alle bestuurstaken van de SER zijn gedelegeerd) instellen waarin alleen onafhankelijke, door de Kroon benoemde leden zitting hebben.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 37.

Deze commissie krijgt onder andere als taak de goedkeuring van autonome verordeningen van de bedrijfslichamen en het goedkeuren van de jaarrekeningen van de bedrijfslichamen.

Het toezicht moet dynamisch zijn. Dat wil zeggen dat er zowel door de SER zelf, als in het regelmatige overleg tussen de betrokken ministeries en de SER, voortdurend wordt gekeken of het toezichtsbeleid aansluit op de doelstellingen, namelijk doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid.

Met artikel 137a wordt bewerkstelligd dat het jaarlijkse toezichtplan van de SER een wettelijke basis krijgt. De dialoog tussen de betrokken ministeries en de SER over het toezicht is gewaarborgd in het tweede lid van dat artikel. Daarin is opgenomen dat het toezichtsplan ministeriële instemming behoeft. Completering van het meer algemene toezichtselement in de wet geeft artikel 65, tweede lid, waarin is vastgelegd dat de SER verslag uitbrengt van zijn bevindingen bij de uitoefening van het hem bij het tweede hoofdstuk van de wet opgedragen toezicht.

Het algemene rijksbeleid inzake het toezicht gaat ervan uit dat er geen toezichtorgaan van het Rijk moet zijn, indien er binnen een sector een eigen toezichtorgaan is. Conform dit beleid is besloten het huidige toezicht door de departementen op de SER te verminderen. Er zal een systeem worden ingevoerd met een tweejaarlijkse visitatiecommissie in plaats van het huidige jaarlijkse toezicht.

3. Overige punten uit kabinetsstandpunt

3.1 Samenloop van heffingen

In het SER-advies over de toekomst van de PBO van maart 2006 en in het kabinetsstandpunt Toekomst PBO van mei 2006 wordt aandacht besteed aan de samenloop van heffingen.

Er wordt vaak gesproken van dubbele heffingen, maar dit is eigenlijk een verkeerde term. Het betreft immers de samenloop van heffingen. Het gaat hierbij om bedrijven die vanwege de diverse activiteiten die zij uitoefenen onder de werkingssfeer van meer bedrijfslichamen vallen. Het gebruik van het woord «dubbele» suggereert wellicht – ten onrechte – dat ondernemers voor hetzelfde dubbel moeten betalen, dat is echter niet het geval. In gevallen waarbij wel tweemaal heffing moet worden betaald voor dezelfde activiteit wordt deze cumulatie door schappen zoveel mogelijk voorkomen door afspraken hierover te maken. Het anticumulatiebeding dat het Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA) en het Hoofdbedrijfschap detailhandel (HBD) zijn overeengekomen is hiervan een goed voorbeeld.

Bij brief van 11 juli 2007 heeft de minister van SZW, mede namens de ministers van EZ en van LNV, gereageerd op de motie Van Dijk/Douma over het voorkomen van dubbele heffingen.¹ In deze brief geeft de minister aan dat uit een inventarisatie onder de bedrijfslichamen blijkt dat de bedrijfslichamen die het meest geconfronteerd worden met samenloop van heffingen voortvarend te werk zijn gegaan om deze samenloop zo veel mogelijk te voorkomen. Diverse afspraken zijn reeds uitgevoerd en andere zullen op niet al te lange termijn tot uitvoering komen. Deze aanpak wordt versterkt door de afspraken die de bedrijfslichamen in de Code Goed Bestuur op dit terrein hebben gemaakt. De SER zal over de toepassing door de bedrijfslichamen van deze afspraken verslag uitbrengen in het kader van zijn toezichtsrol.

3.2 Handhavingsinstrumenten

De motie Douma/Van Dijk² betreft de mogelijkheid voor bedrijfslichamen om bij hun handhaving gebruik te maken van zaken als bestuursdwang,

¹ Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 40.

² Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 39.

last onder dwangsom en bestuurlijke boetes. Het kabinet heeft nog niet eerder signalen ontvangen dat het huidige handhavingsinstrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt. Een inventarisatie onder de bedrijfslichamen heeft uitgewezen dat slechts één productschap aangeeft behoefte te hebben aan uitbreiding van het instrumentarium. In de brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2007 heeft het kabinet aangegeven dat er vooralsnog geen reden is voor het uitbreiden van het handhavingsinstrumentarium.

3.3 Schilthuiskorting

Bedrijfslichamen kunnen leden van ondernemersorganisaties op heffingen een korting verlenen, die maximaal de helft van het contributiebedrag voor die organisatie bedraagt. Deze Schilthuiskorting is genoemd naar de indiener van het amendement waarmee deze bepaling in de wet is gekomen.

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat het de bedoeling is de Schilthuiskorting af te schaffen.

Volledige afschaffing van de Schilthuiskorting wordt door de bedrijfslichamen als problematisch ervaren. Zij verwachten dat het aantal leden van brancheorganisaties terug zal lopen indien deze niet meer in aanmerking komen voor een korting op de heffing. Verwacht wordt dat ondernemingen naast de voor hen verplichte heffingen van het bedrijfslichaam minder bereid zullen zijn om de vrijwillige bijdrage aan de brancheorganisatie te betalen. Bij aanzienlijke terugloop van het aantal leden bestaat de kans dat de brancheorganisaties niet langer representatief zijn voor de sector en niet langer bevoegd zijn bestuursleden voor de bedrijfslichamen te benoemen.

De motie Van Dijk/Douma¹ verzoekt de regering om af te zien van het voornemen de Schilthuiskorting te schrappen. Ook de SER pleit in zijn advies voor handhaving van de kortingsmogelijkheid.

De regering volgt de motie Van Dijk/Douma om de Schilthuiskorting te handhaven. De bedrijfslichamen leggen algemene heffingen en bestemmingsheffingen op. De algemene heffingen betreffen het functioneren van het bedrijfslichaam als zodanig en dienen tot financiering van apparaatskosten en algemene activiteiten die door het bedrijfslichaam worden verricht. Het verlenen van korting op de algemene heffing blijft mogelijk.

Bestemmingsheffingen worden opgelegd ter financiering van specifieke activiteiten. Hierbij is er een direct verband tussen de financiering van activiteiten van een bedrijfslichaam enerzijds en het nut dat een ondernemer daaraan kan onttelen anderzijds. Bij dergelijke heffingen zal de mogelijkheid tot het verlenen van korting gefaseerd over een periode van vier jaar worden afgebouwd.

3.4 Zittingstermijn besturen bedrijfslichamen

In het kabinetsstandpunt Toekomst PBO heeft het kabinet aangegeven van mening te zijn dat de zittingsduur van de besturen van de bedrijfslichamen (en de voorzitters) in overeenstemming moet worden gebracht met de periode waarover de representativiteits- en draagvlakonderzoeken plaatsvinden. Zo kan het bestuur dat in die periode zitting heeft gehad verantwoording afleggen via het representativiteits- en draagvlakonderzoek. Dit zou betekenen dat in de wet de zittingstermijn van de huidige twee jaar verlengd zou moeten worden naar vier jaar.

Verlenging van de zittingstermijn van twee naar vier jaar kan echter tot gevolg hebben dat een wijziging in de onderlinge krachtsverhouding van

¹ Kamerstukken II 2006/07, 25 695, nr. 41.

benoemingsgerechtigde organisaties minder snel doorwerkt in de zetelverdeling. Bestuursleden van de bedrijfslichamen worden geacht hun werk vanuit een zekere zelfstandigheid te doen en zich daarbij te richten op het algemeen belang en de gemeenschappelijke belangen van de sector. Het kabinet heeft daarom besloten de zittingstermijn van de besturen van de bedrijfslichamen niet te wijzigen.

3.5 Verordeningen bedrijfslichamen

In het kabinetsstandpunt Toekomst PBO heeft het kabinet aangekondigd te overwegen de vierjaarlijkse beoordeling van de autonome verordeningen door de besturen van de schappen en de jaarlijkse vaststelling van de bestemmingsheffingsverordeningen te schrappen. Besloten is de vierjaarlijkse beoordeling van de autonome verordeningen te handhaven, maar de verplichting tot het jaarlijks vaststellen van de bestemmingsheffingen dan wel algemene heffingen uit de wet te schrappen. Een vierjaarlijkse evaluatie van de autonome verordeningen noopt tot een (her)overweging van beleid en is mitsdien doelmatig. Daarnaast sluit de vierjaarlijkse evaluatie goed aan bij de vierjaarlijkse cyclus van het draagvlakonderzoek en kan als zodanig meer inzicht geven in het functioneren van een schap.

3.5.1 Jaarlijkse vaststelling (bestemmings)heffingsverordeningen

Het jaarlijks vaststellen van bestemmingsheffingen en algemene heffingen heeft ten opzichte van de vierjaarlijkse evaluatie geen toegevoegde waarde, zeker in combinatie met de introductie van het onderzoek naar het draagvlak voor het bestaan en de activiteiten van een schap. In de praktijk blijkt ook dat er geen behoefte bestaat om de structuur van de heffingen jaarlijks te wijzigen en wordt voor het overgrote deel van de heffingsverordeningen elk jaar in feite een (min of meer) zelfde verordening als in het voorgaande jaar vastgesteld. De verplichting om een heffing ieder jaar opnieuw vast te stellen, ook als daartoe geen inhoudelijke aanleiding bestaat, zorgt daarom eerder voor een belasting van het ambtelijk apparaat. Heffingsverordeningen zouden alleen opnieuw vastgesteld c.q. gewijzigd moeten worden indien daartoe een inhoudelijke noodzaak is. Het schrappen van de jaarlijkse vaststelling in artikel 126, eerste lid, voorziet daarin.

Het voorgaande laat een doelmatig en efficiënt toezicht onverlet. Indien wijzigingen worden doorgevoerd in heffingsverordeningen zijn deze nog steeds in alle gevallen onderhevig aan de goedkeuring door de SER uit hoofde van zijn functie als toezichthouder op de verordeningen van de schappen. De vierjaarlijkse evaluatie van autonome verordeningen blijft eveneens in stand waardoor de noodzaak van een heffing iedere vier jaar opnieuw onderzocht wordt door de schappen en tevens in een verslag wordt voorgelegd aan de betrokken ministers. De bestemmingsheffingsverordeningen vallen voortaan onder de vierjaarlijkse evaluatie van verordeningen.

Met de invoering van de Code Goed Bestuur en de verankering in de wet van de periodieke draagvlaktoets wordt ook een andere vorm van toezicht en betrokkenheid van ondernemers geïntroduceerd waardoor jaarlijkse vaststelling eens te meer niet langer noodzakelijk is. De principes uit de code dienen te zorgen voor een transparantere verantwoording en structurele betrokkenheid van ondernemers bij de besluitvorming van een bedrijfslichaam en de financiering van zijn activiteiten.

3.5.2 Ministeriële goedkeuring bestemmingsheffingen

Het toezicht door de betrokken ministers op de vaststelling of wijziging van bestemmingsheffingen blijft ook in stand, maar dit kan efficiënter worden vormgegeven. Daarin wordt voorzien door de wijziging van artikel 128, vierde lid. Indien een verordening waarin een bestemmingsheffing is opgenomen wordt gewijzigd en de gewijzigde verordening in feite een voortzetting vormt van een in voorgaande jaren reeds goedgekeurde verordening, behoeft deze verordening geen goedkeuring van de minister die het aangaat en, indien voorkomend, de andere betrokken minister of ministers. Zie ook onderdeel 3.5.1 van deze toelichting over het schrappen van de jaarlijkse vaststelling in artikel 126, eerste lid. Indien de in een verordening opgenomen bestemmingsheffing tevens een steunmaatregel vormt die reeds is goedgekeurd door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en er geen wijziging plaatsvindt die betrekking heeft op het tarief, de grondslag of de besteding van de heffing die niet past binnen het door de Europese Commissie genomen besluit, behoeft de verordening ook geen goedkeuring van de minister die het aangaat, en indien voorkomend, de andere betrokken minister of ministers. In voornoemde situaties is er geen reden om alsnog ministeriële goedkeuring te verlangen. Onverminderd artikel 128, vierde lid, blijft het toezicht van de SER op deze wijzigingsverordeningen in stand.

3.5.3 Verlenging goedkeuringstermijn

Met artikel 128, derde lid, wordt voorzien in het bepalen van het moment van aanvang van de goedkeuringstermijn voor verordeningen die in het kader van Europese verplichtingen of verplichtingen uit hoofde van overeenkomsten gesloten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie moeten worden gemeld aan de Europese Commissie resp. de Wereldhandelsorganisatie. Op grond van artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht dient een besluit omtrent goedkeuring binnen dertien weken na verzending ter goedkeuring bekend te worden gemaakt aan het schap, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Daarnaast kan een besluit tot goedkeuring eenmalig met ten hoogste dertien weken worden verdaagd. In de praktijk blijkt echter dat lang niet altijd binnen deze termijnen overgegaan kan worden tot goedkeuring.

De verschillende procedures kennen geen uniforme termijnen waarbinnen deze meldingen worden afgehandeld en vaak is het indienen van een melding aanleiding tot correspondentie tussen een ministerie en de Europese Commissie of Wereldhandelsorganisatie, waar geen vastomlijnde termijn aan verbonden is.

Daarom wordt hier bepaald dat de goedkeuringstermijn niet aanvangt op het moment van verzending ter goedkeuring door het bedrijfslichaam, maar pas ingaat nadat de Europese Commissie of de Wereldhandelsorganisatie (al dan niet stilzwijgend) akkoord is gegaan met de desbetreffende verordening.

3.6 *Terugbrengen representativiteitscriteria*

In het kabinetsstandpunt heeft het kabinet aangegeven het essentieel te achten dat de oprichting (of opheffing) van een bedrijfslichaam alleen plaatsvindt als het sectorbelang én het algemeen belang daarmee gediend zijn. Voordat beslissingen worden genomen over instellen of opheffen van een bedrijfslichaam moet daarom duidelijk zijn of de desbetreffende ondernemers- en werknemersorganisaties voldoende representatief zijn. Dit wordt vastgesteld via het representativiteitsonderzoek van de SER. De SER past bij deze onderzoeken zijn Verordening representativiteit organisaties en het Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen toe. Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt gesteld dat het in

samenwerking met de SER zal onderzoeken hoe het aantal tot nu toe gehanteerde kwantitatieve representativiteitscriteria tot een drietal kan worden teruggebracht. De criteria uit de SER-verordening zijn: aantal ondernemers, omzet, werkgelegenheid en zonodig: aantal zelfstandige ondernemingen of vestigingspunten van de leden, betaalde lonen of verwerkte grondstof.

Uit overleg met de SER is gebleken dat een reductie van het aantal criteria voor de SER en bedrijfslichamen te veel de mogelijkheden beperkt om tot een realistische en adequate toets van de representativiteit te komen. Het aantal criteria wordt derhalve niet teruggebracht. Bij de uitvoering van het onderzoek zal de SER expliciteren welke criteria om welke redenen worden gebruikt. Ook zal de SER nadrukkelijker toezien op de verifieerbaarheid van de gebruikte cijfers en de wijze waarop deze zijn samengesteld. De resultaten van de representativiteitsonderzoeken zijn openbaar.

3.7 Eerstvolgende evaluatie PBO

Gelet op de essentiële wijzigingen die zijn opgetreden sinds de vorige evaluatie (2003), de invoering van de code en de onderhavige wetswijziging (waaronder de invoering van het draagvlakonderzoek), zal nog nader worden bezien wat het beste moment is om het volgende evaluatieonderzoek op basis van artikel 139 van de Wbo uit te voeren. Hierbij zal rekening worden gehouden met de belasting die de diverse onderzoeken en de implementatie van de code opleggen aan de bedrijfslichamen en de ondernemers.

4. Administratieve lasten

De veranderingen die deze wijziging van de wet ten opzichte van de huidige wet veroorzaakt zijn vanuit het oogpunt van administratieve lasten voor de ondernemers beperkt. Wat de invoering betreft van de verplichting voor de schappen om eens in de vier jaar door middel van een representatieve steekproef het draagvlak te bepalen onder ondernemers zijn de eventuele lasten gering. De in te vullen vragenlijst is zodanig opgesteld dat het ondernemers slechts een kwartier aan tijd kost. Bovendien is het onderzoek eens in de vier jaar, gaat het om een representatieve steekproef en is deelname voor de ondernemers niet verplicht. De administratieve lasten voor iedere individuele onderneming zijn dus minimaal.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A en J (artikel 5 en 75)

Met betrekking tot de leden en plaatsvervangend leden van de SER vervalt de eis van ingezetenschap (artikel 5). Hetzelfde geldt voor de leden en plaatsvervangend leden van het bestuur van bedrijfslichamen (artikel 75). Deze eis kan vervallen omdat het in de huidige tijd niet langer als noodzakelijk wordt gezien om een dergelijke eis aan bestuursleden te stellen. Indien de organisaties van ondernemers of werknemers een verder geschikte kandidaat voordragen voor het bestuur, die echter niet aan de eis van ingezetenschap voldoet, dan moet dat niet in de weg staan aan benoeming van die persoon als (plaatsvervangend) bestuurslid van het bedrijfslichaam.

Onderdeel B en K (artikel 16 en 86)

Tot nog toe schreef de wet voor dat de indienstneming, ontslag, loon en

andere arbeidsvoorwaarden van het personeel bij verordening van de SER, respectievelijk van het schap, werden vastgelegd. De arbeidsvoorwaarden voor werknemers van de SER, de productschappen en de bedrijfsschappen zijn sinds 1 april 2003 vastgelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO). Door de wijziging wordt aangegeven dat er voortaan sprake is van arbeidsovereenkomsten, waarop titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. De kaderverordening van de Raad, om te voldoen aan artikel 16, derde lid, en de verordeningen van de bedrijfslichamen, om te voldoen aan artikel 86, derde lid, van de Wbo, zoals die voorheen luiden, kunnen daarmee komen te vervallen.

Onderdeel C (artikel 17)

Een nevenfunctie bij een onderneming wordt niet langer per definitie gezien als een belemmering om algemeen secretaris of secretaris van de Raad te zijn. De Raad dient per concreet geval zelf te beoordelen of een nevenfunctie bij een onderneming al dan niet het functioneren als (algemeen) secretaris zou kunnen belemmeren.

Onderdeel D en E (artikel 28 en 40)

Tot 1999 waren bij koninklijk besluit een groot aantal, maar niet alle ministers aangewezen als bekleed met de bevoegdheden, bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Wbo. Sinds 1999 zijn bij koninklijk besluit¹ alle ministers aangewezen. Onderdeel D neemt dit koninklijk besluit op in artikel 28 van de wet. In verband met deze wijziging is ook de redactionele aanpassing van artikel 40 vereist (Onderdeel E).

Met de wijziging van artikel 28 vervalt de grondslag aan het Besluit van 17 december 1999 houdende de aanwijzing van Ministers, op grond van artikel 28, eerste lid, en op grond van de artikelen 42, tweede lid en 43, vierde lid, in samenhang met artikel 28, eerste lid van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Met het schrappen van de grondslag kan het besluit als van rechtswege vervallen worden beschouwd. Artikel II neemt eventuele twijfel omtrent de status van dit besluit weg. Ten behoeve van de rechtszekerheid is dit koninklijk besluit in artikel II van deze wet formeel ingetrokken.

Onderdeel F (artikel 65)

Artikel 65 is (deels) herschreven en is daarbij in leden onderverdeeld. In verband met de wijziging in artikel 28 (Onderdeel D) is de verwijzing naar dat artikel aangepast. De Bestuurskamer is een commissie op grond van artikel 19. Het in het eerste lid bedoelde verslag omvat ook de werkzaamheden van de Bestuurskamer. Daarom is een verwijzing naar artikel 19 toegevoegd. Verder zijn enkele tekstuele correcties meegenomen, zo is een afkorting uitgeschreven.

In verband met de status en relevantie van het toezicht ligt het voor de hand om dit meer te accentueren. Door de SER niet langer (uitsluitend) in het jaarverslag verslag te laten doen van zijn toezicht op de bedrijfslichamen, maar hieraan een afzonderlijke positie te geven, wordt het belang van het toezichtsverslag benadrukt (tweede lid).

De tekst van het vierde lid is aan het artikel toegevoegd. Dit vierde lid maakt het mogelijk om het jaarverslag, en het verslag van het toezicht op de bedrijfslichamen, via de website van de SER te raadplegen.

Onderdeel G (artikel 68)

De SER wordt niet alleen om advies gevraagd bij de instelling van een bedrijfslichaam, maar ook bij een wijziging in de werkingssfeer van een bestaand schap. In zijn advies besteedt de Raad aandacht aan het draag-

¹ Besluit van 17 december 1999 houdende de aanwijzing van Ministers, op grond van artikel 28, eerste lid, en op grond van de artikelen 42, tweede lid en 43, vierde lid, in samenhang met artikel 28, eerste lid van de Wet op de bedrijfsorganisatie; Stcrt. 1999, nr. 251, p. 26.

vlak onder de betrokken ondernemers die onder de werkingssfeer van het nieuw in te stellen bedrijfslichaam of onder de gewijzigde werkingssfeer van een al bestaand bedrijfslichaam zouden komen te vallen.

De «betrokken ondernemers» bij de instelling van een bedrijfslichaam zijn de (georganiseerde en ongeorganiseerde) ondernemers die onder de beoogde werkingssfeer daarvan vallen. In geval van een wijziging van de werkingssfeer van een bestaand bedrijfslichaam gaat het om een van de twee (of beide) volgende situaties: uitbreiding of inperking van de werkingssfeer. Zowel bij uitbreiding als bij inperking moeten alle ondernemers die onder de huidige werkingssfeer van het bedrijfslichaam vallen als betrokken ondernemers worden gezien. Daarnaast zijn bij een uitbreiding van de werkingssfeer tevens betrokken de ondernemers die met de beoogde uitbreiding onder de werkingssfeer van het schap zouden komen te vallen.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan de vorm waarin over het bedoelde draagvlak wordt gerapporteerd (vierde lid).

Het in artikel 68, derde lid, bedoelde onderzoek naar het draagvlak betreft in geval van wijziging van de werkingssfeer van een bestaand bedrijfslichaam uitsluitend het draagvlak voor uitbreiding, respectievelijk beperking van de werkingssfeer. Het gaat uitdrukkelijk niet om het draagvlak voor het bedrijfslichaam als geheel, onder ondernemers die nu al onder de werkingssfeer daarvan vallen. Daarvoor is er het vierjaarlijkse (reguliere) draagvlakonderzoek uit artikel 69.

Onderdeel H (artikel 69)

Met dit artikel wordt een vierjaarlijks draagvlakonderzoek bij bestaande bedrijfslichamen in de wet opgenomen. Dit onderzoek wordt door de bedrijfslichamen uitgevoerd, waarna de SER advies uitbrengt aan de minister van SZW over de resultaten van het onderzoek. Indien uit het draagvlakonderzoek naar voren komt dat er naar het oordeel van de betrokken ministers onvoldoende draagvlak voor het bedrijfslichaam is, dan volgt binnen twee jaar nogmaals een draagvlakonderzoek.

In paragraaf 2.3.1 van deze toelichting is al nader ingegaan op het draagvlakonderzoek bij bestaande bedrijfslichamen. In dezelfde paragraaf is tevens ingegaan op het onderzoek naar het draagvlak voor een nieuw of gewijzigd schap, bedoeld in artikel 68, derde lid.

Onderdeel I (artikel 70)

Met betrekking tot de opheffing van een bedrijfslichaam zijn alleen het eerste en tweede lid van artikel 68 van overeenkomstige toepassing. Een oordeel van de SER over het draagvlak van het bedrijfslichaam is bij opheffing van het bedrijfslichaam niet meer aan de orde.

Onderdeel L (artikel 88a)

In het tweede lid wordt een verwijzing naar artikel 74 toegevoegd omdat ook voor commissies op grond van artikel 88a geldt dat deze door de Raad worden samengesteld.

De samenstelling van artikel 88a-commissies heeft betrekking op het aanwijzen van de tot benoeming van de commissieleden gerechtigde organisaties en hun onderlinge zetelverdeling.

Onderdeel M (artikel 90)

De verwijzing naar artikel 79, eerste en derde lid, wordt verwijderd omdat dit artikel eerder is vervallen.

Onderdeel N (artikel 92)

De product- en bedrijfschappen hebben gezamenlijk een Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen opgesteld. Met de bepaling in het eerste lid krijgt het goed bestuur van de bedrijfslichamen een verankering in de wet.

Het tweede en derde lid maken het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ter invulling van het goed bestuur, bedoeld in het eerste lid. Op grond van het derde lid zal de minister van SZW (als eerstverantwoordelijk minister voor het PBO-stelsel) bepalen dat goed bestuur in ieder geval is gewaarborgd als wordt voldaan aan de principes uit de Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen. Het derde lid dient er uitsluitend toe principes van goed bestuur aan te wijzen die de bedrijfslichamen zelf al, op basis van vrijwilligheid, onderling overeen zijn gekomen. Op grond van het tweede lid kunnen daarentegen dwingend (aanvullende) regels omtrent goed bestuur gesteld worden. Naar verwachting zal vooralsnog geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels als bedoeld in het tweede lid.

Onderdeel O (artikel 106)

De SER is de uitgever van het Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie. Verduidelijkt wordt dat de verantwoordelijkheid voor de publicatie van verordeningen van bedrijfslichamen bij die bedrijfslichamen zelf ligt, en niet bij de SER. Indien een verordening van een bedrijfslichaam goedkeuring van de SER en/of een of meerdere ministers behoeft, dan is het bedrijfslichaam ervoor verantwoordelijk dat die verordening pas ter publicatie wordt aangeboden nadat die goedkeuring is verkregen.

Nu heffingsverordeningen niet langer jaarlijks opnieuw vastgesteld hoeven te worden, zouden ze voor langere tijd ongewijzigd kunnen blijven bestaan. Daarom dienen, naast de autonome verordeningen (artikel 93, eerste lid), nu ook de heffingsverordeningen (artikel 126, eerste lid) iedere vier jaar heroverwogen te worden.

Onderdeel P (artikel 126)

De verplichte jaarlijkse hernieuwde vaststelling van heffingsverordeningen, die met de wetwijziging van 1999 in de wet was opgenomen, vervalt (Onderdeel P, onder 1). In paragraaf 3.5.1 van deze toelichting is al besproken dat de jaarlijkse vaststelling van heffingsverordeningen geen toegevoegde waarde meer heeft in combinatie met het in de wet geïntroduceerde draagvlakonderzoek en de vierjaarlijkse evaluatie (artikel 106, derde lid).

De tekst van het vijfde lid wordt in overeenstemming gebracht met hetgeen blijktens de memorie van toelichting bij de wetwijziging van 1999 was bedoeld.¹ Punt 6.2 van die memorie van toelichting gaf aan dat er voldoende draagvlak bij werkgevers moet zijn. «Werkgevers» wordt vervangen door «ondernemers» omdat dat de term is die elders in de wet ook wordt gebruikt. Om deze reden wordt daarom nader bepaald dat een tweederde meerderheid van ondernemerszijde is vereist. Er komt voor de bestemmingsheffingsverordeningen dus een cumulatieve eis: een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen, en daarenboven een meerderheid van tweederde van de stemmen aan ondernemerszijde.

De zogenaamde «Schilthuis-korting» wordt (gefaseerd) afgeschaft voor bestemmingsheffingen. Over de algemene heffingen van bedrijfslichamen blijft de mogelijkheid tot het verlenen van korting aan leden van organisa-

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 3, p. 9–10.

ties van ondernemers gehandhaafd. Op de Schilthuis­korting is al ingegaan in paragraaf 3.3 van deze toelichting. De afschaffing van de korting op bestemmingsheffingen vindt gefaseerd plaats. Het achtste lid bevat overgangsrecht waarmee de korting over een periode van vier jaar wordt afgebouwd. In het jaar van inwerkingtreding van deze wet­wijziging wordt de maximale korting van 50 procent op bestemmingsheffingen nog gehandhaafd. Daarna wordt de korting in vier jaar tijd (via 40, 30 en 10 procent) afgebouwd naar nul procent. Zo hebben de bedrijfs­lichamen en ondernemers voldoende tijd om zich hierop voor te bereiden.

Onderdeel Q (artikel 128)

Met dit onderdeel wordt een bepaling opgenomen omtrent de goedkeuringstermijn bij verordeningen waarvoor een notificatieverplichting geldt (derde lid). Het betreft hier een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Een besluit tot goedkeuring dient op grond van de Algemene wet bestuursrecht te worden genomen binnen 13 weken na verzending ter goedkeuring door het bedrijfs­lichaam. Dit besluit kan eenmaal voor ten hoogste 13 weken worden verdaagd. In artikel 128, derde lid, wordt nu bepaald dat de termijn niet aanvangt op het moment van verzending ter goedkeuring, maar pas nadat de Europese Commissie respectievelijk de Wereldhandels­organisatie (al dan niet stilzwijgend) met het goed te keuren besluit akkoord is gegaan. Een nadere toelichting op artikel 128, derde en vierde lid, is opgenomen in paragraaf 3.5.2 en 3.5.3 van deze toelichting.

Onderdeel R (artikel 137)

De bedrijfs­lichamen bieden jaarlijks vóór 1 april hun jaarverslag aan aan de SER en de betrokken ministers. De SER stelt op eigen initiatief jaarlijks een scan van de jaarverslagen van de bedrijfs­lichamen op. De minister van SZW zendt de jaarverslagen naar de Tweede en Eerste Kamer. Met de wijziging van artikel 137, eerste lid, laatste zin, wordt duidelijker aangegeven welke minister de verantwoordelijkheid voor toezending aan de Staten-Generaal draagt.

Onderdeel S (artikel 137a)

In paragraaf 2.4 van deze toelichting is ingegaan op het plan waarin de SER jaarlijks bekendmaakt op welke aspecten van het toezicht op de bedrijfs­lichamen hij zich in het komende jaar met name zal concentreren.

Artikel II

Bij artikel I, Onderdeel D en E, is al ingegaan op het intrekken van het Besluit houdende de aanwijzing van Ministers, op grond van artikel 28, eerste lid, en op grond van de artikelen 42, tweede lid en 43, vierde lid, in samenhang met artikel 28, eerste lid van de Wet op de bedrijfs­organisatie.

Artikel III

Er kan, afhankelijk van het precieze tijdstip van bekrachtiging van deze wet, behoefte bestaan aan het differentiëren van tijdstippen van inwerkingtreding van de verschillende bepalingen van deze wet. De voorgestelde inwerkingtredingsbepaling maakt dit mogelijk.

Deze memorie van toelichting wordt door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekend mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister van Economische Zaken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner