

25 695

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 januari 1999

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de reacties van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, SGP, GPV en RPF van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en is gaarne bereid op de gestelde opmerkingen en vragen in te gaan.

De leden van de fractie van de VVD hadden met belangstelling en gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel, waarbij deze leden in algemene zin met terughoudendheid de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) bezien. Functionele decentralisatie mag in de beleving van deze leden niet leiden tot aantasting van de parlementaire democratie en de markteconomie en mag geen rem zijn op de sociale innovatie.

Deze leden achten een duidelijke objectivering van de meerwaarde van deze vorm van functionele decentralisatie van belang om met dit voorstel te kunnen instemmen.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering het volgende op. Bij meerwaarde van een institutie als de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gaat het om de waardering van betrokken taken en de wijze waarop die door de bedrijfslichamen worden ingevuld en uitgevoerd. De PBO vervult in de sectoren waarin zij tot stand is gekomen, taken die van belang zijn voor de sociaal-economische ontwikkeling van deze sectoren en die naar de vaste overtuiging van betrokkenen en de regering niet zouden worden uitgevoerd, indien dit samenwerkingsverband niet tot stand zou zijn gekomen. Dit hangt samen met de kenmerken van deze sectoren waarin vooral kleine en middelgrote bedrijven opereren die veelal te gesegmenteerd zijn georganiseerd en qua omvang onvoldoende zijn toegerust om op eigen kracht die ontwikkeling tot stand te brengen. De PBO beoogt de zelfwerkzaamheid van de bedrijfsgenoten zoveel mogelijk tot ontwikkeling te brengen. De bedrijfslichamen dragen bij aan het opheffen van marktimperfecties en aan realisering van doelstellingen die het algemeen belang en het belang van de sector dienen, zoals bevordering van de transparantie van de markt, de stimulering van constante en hoogwaardige kwaliteitszorg, ketenbeheer, milieuzorgsystemen, het stimuleren van producten consumentenonderzoek, vakopleidingen, het bevorderen van sociale en technologische innovatie, de bestrijding van

(winkel)criminaliteit, de verbetering van het ondernemerschap, het stimuleren van een moderne bedrijfsvoering, het verbeteren van arbeidsomstandigheden, het stimuleren van scholingsprojecten en het aanpakken van arbeidsmarktproblemen in de sector. De regering verwijst o.m. naar het evaluatierapport van het IVA Tilburg «Het schap de maat genomen» (1995).

De publieke vormgeving is noodzakelijk om deze zelfwerkzaamheid ten behoeve van het sector- en het algemeen belang en dus complementair aan de zelfwerkzaamheid binnen de private organisaties instrumenteel te ondersteunen, zodat alle bedrijfsgenoten worden gebonden. Die binding van alle bedrijfsgenoten is in bepaalde gevallen noodzakelijk voor een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van de sector. Zoals in artikel 94 bepaald dient een verordening vergezeld te gaan van een toelichting waarin de beweegredenen tot deze verordening, en dus de noodzaak daartoe, zijn verwoord. Ongebondenheid van een minderheid zou deze ontwikkeling kunnen frustreren en kunnen leiden tot negatieve effecten. De wet geeft de kaders aan waarbinnen de bedrijfslichamen hun activiteiten dienen uit te oefenen, zoals bij voorbeeld ten aanzien van gezonde concurrentie (artikel 93, vijfde lid).

De leden van de fractie van het CDA hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel zoals dat geamendeerd door de Tweede Kamer bij de Eerste Kamer is ingediend. Het voorstel zou in zijn oorspronkelijke vorm op grote bezwaren zijn gestuit. Nu is dat minder het geval, zij het dat deze leden bezwaar houden tegen het instellen van bedrijfslichamen bij wet of amvb. De regering merkt daarbij op dat de instelling van bedrijfslichamen bij aanvaarding van dit wetsvoorstel alleen nog bij amvb zal geschieden. Dit voorstel is ingegeven door de opvatting dat de inrichting van de staat en het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aangelegenheden behoren te zijn onder de directe verantwoordelijkheid van de wetgever. De regering wijst er overigens op dat voor de wetwijziging van 1992 de bedrijfslichamen eveneens bij amvb en in bepaalde gevallen bij wet tot stand kwamen. Zoals bekend is de afgelopen jaren uitgebreid gediscussieerd over de bestuurlijke inrichting met het oog op een duidelijker en zuiverder structureren van verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen. De instelling van bedrijfslichamen bij amvb laat onverlet het beginsel dat aan de PBO ten grondslag ligt, nl. dat bedrijfslichamen niet tot stand komen of niet in stand blijven zonder dat (een voldoende representatieve vertegenwoordiging van) een bepaalde sector daarvoor zelf opteert. De regering meent dat op deze wijze zowel recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven als aan die van de regering.

De leden van de fractie van D66 hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel omdat zij enerzijds de noodzaak van modernisering van het stelsel wel onderschrijven maar ook constateren dat van het oorspronkelijke wetsvoorstel door amendement op belangrijke punten weinig is overgebleven.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de parlementaire behandeling ervan tot nu toe. Zij merkten op dat de verwijzing in de memorie van toelichting naar het in protestants-christelijke kring gehuldigde beginsel van soevereiniteit in eigen kring als een van de politiek-ideologische gedachten die aan de PBO ten grondslag liggen, op zijn minst onvolledig is. Zij verwijzen daarbij naar beschouwingen van de staatsrechtsgeleerde en rechtsfilosoof prof. Dooyeweerd. Zij vroegen of de bewindslieden ter aanvulling op hun historische exposé nog zouden willen ingaan op deze kritische benadering van de PBO.

De regering had niet de bedoeling in de memorie van toelichting een uitgebreid historisch exposé te geven. De noties in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel hebben slechts de bedoeling aan te geven dat drie genoemde politiek-ideologische stromingen ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van de WBO. Uiteraard laat dat onverlet dat er andere opvattingen of nuanceringen binnen geleidingen van de samenleving bestonden en bestaan. Het gaat er hier om dat de in protestants-christelijke politieke kringen heersende opvatting over het beginsel van soevereiniteit in eigen kring mededragers is geweest van de totstandkoming van de PBO, getuige de steun die het wetsvoorstel destijds ondervond van de toenmalige ARP en CHU. In de wetsfilosofie van professor Dooyeweerd gaat het om de consequente scheiding tussen soevereiniteit en autonomie in de verhouding tussen de diverse in de maatschappij aanwezige wetskringen. In zijn opvatting worden de publiekrechtelijke bedrijfslichamen beschouwd als gedecentraliseerde autonome staatsorganen. Daarbij stelt deze leer dat er in het geval van autonomie wel sprake is van zelfstandigheid, maar dat deze kring een afhankelijke plaats inneemt in een groter geheel. Een eveneens in protestants-christelijke kring levende opvatting beschouwt de bedrijfstak als een soevereine kring: zo bezien is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een uitdrukking van die soevereiniteit. In die visie brengt soevereiniteit met zich mee dat in beginsel uitsluitend die kringen zelf de rechtsregels vaststellen die in hun midden moeten gelden. Dat impliceerde verdergaande beperking van de invloed van de centrale overheid dan het wetsvoorstel destijds aangaf. De regering heeft zich destijds in de memorie van toelichting van die opvatting gedistantieerd, omdat dit zou betekenen dat de besluiten van bedrijfslichamen nauwelijks rekening zouden houden met het algemeen belang en herhaaldelijk in ernstige mate zouden kunnen botsen met het algemeen belang.

De leden van de fractie van de VVD menen dat door het niet houden van rechtstreekse verkiezingen gesproken kan worden van een democratisch tekort. Zij vroegen zich af of, naar analogie van de verkiezingen van waterschapsbesturen, deze vorm van verkiezingen alsnog zouden moeten worden geregeld. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of het bij het ontbreken van rechtstreekse bestuursverkiezingen niet wenselijk zou zijn bedrijven en/of bedrijfsgenoten meer rechtstreekse zeggenschap via referenda te geven over het belang van autonome verordeningen en/of bestemmingsheffingen en bij de stelselmatige heroverweging van verordeningen.

De democratische legitimatie van het stelsel berust op de besluitvorming in het parlement. Bij wet is immers de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het leven geroepen, die expliciet en welbewust steunt op de georganiseerde pijlers in het bedrijfsleven en past in het concept van de decentrale eenheidsstaat die Nederland is. Ook wat betreft de specifieke activiteiten van de schappen leiden diverse maatregelen in de nieuwe wet ertoe, dat de ministeriële verantwoordelijkheid meer vorm krijgt en de informatievoorziening door de schappen aan de minister resp. het parlement wordt uitgebreid. In dit verband zij er op gewezen dat de instelling en opheffing van bedrijfslichamen zal geschieden op basis van een amvb. Ook zullen bestemmingsheffingen ministeriële goedkeuring behoeven en zal pas tot een dergelijk heffing kunnen worden besloten, indien tweederde van de ondernemersgeleding van het schapsbestuur daarmee instemt. Schappen dienen het publieke belang van een verordening in de toelichting op verordeningen nadrukkelijk te motiveren. Verordeningen zullen periodiek worden heroverwogen. Bovendien zij opgemerkt dat na de aanvaarding van dit wetsvoorstel de Sociaal-Economische Raad een verordening dient vast te stellen met betrekking tot regels inzake de representativiteit (artikel 74). De SER zal worden

verzocht daarbij ook aandacht te schenken aan de representativiteit van organisaties in het kader van de instelling en opheffing van bedrijfslichamen, zoals thans in de praktijk op grond van de huidige SER-richtlijnen ter zake op analoge wijze geschiedt. In de memorie van toelichting is gesteld dat zonder voldoende legitimering en draagvlak bij betrokkenen voor de PBO de bestaansgrond ontbreekt.

Al deze maatregelen dragen bij aan een vergroting van de transparantie en democratische inbedding en verantwoording van PBO-activiteiten. De regering is dan ook van mening dat er geen sprake is van een «democratisch tekort», die tot maatregelen zou nopen, zoals door de leden van de leden van de VVD-fractie naar voren gebracht. Niets weerhoudt de bedrijfslichamen om de opvattingen van de bedrijfsgenoten te peilen, al dan niet door referenda. Een aantal bedrijfslichamen doet dat ook reeds. De regering staat positief ten aanzien van zulke acties van bedrijfslichamen, maar laat de bedrijfslichamen vrij in de wijze waarop met de bedrijfsgenoten gecommuniceerd wordt.

De leden van de fractie van de VVD vroegen de mening van de regering in het kader van de democratische legitimatie over de amendering van de Tweede Kamer ten aanzien van de preventieve goedkeuring van autonome inhoudelijke verordeningen en of daarmee niet tevens de gewenste mogelijkheid vervalt om de vastgestelde hoofdlijnen van het kabinetsbeleid onderdeel te laten zijn van het ministeriële toetsingskader.

De regering verwijst ten aanzien van de democratische legitimatie naar de twee voorgaande alinea's en merkt voorts hierover op dat de discussie over democratische legitimatie niet de enige reden was van het voorstel om verordeningen van de schappen wederom door de minister te laten goedkeuren. Enerzijds was ook aan de orde de praktische omstandigheid dat de betrokkenheid van de minister tegen de verwachting in die ten grondslag lag aan de wetwijziging van 1992, toch uit andere hoofde aanzienlijk was. Anderzijds waren er overwegingen ontleend aan de discussies rond het primaat van de politiek en de uitwerking daarvan met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Nu na alle discussies is gebleken dat de PBO niet als een species van de zbo moet worden beschouwd, meent de regering dat de amendering van de Tweede Kamer op dit punt geen overwegende bezwaren oproept. De minister behoudt op grond van artikel 133 de mogelijkheid om besluiten van de SER en bedrijfslichamen te vernietigen wegens strijdigheid met het recht of het algemeen belang. Bij overwegingen m.b.t. het algemeen belang kunnen vastgestelde hoofdlijnen van beleid de daaraan toegedachte rol spelen. Voorts zijn deze hoofdlijnen van beleid aan de orde bij de goedkeuring van verordeningen als bedoeld in het tweede lid van artikel 126 (bestemmingsheffingen), doch ook daar geldt conform artikel 128 dat goedkeuring slechts geweigerd kan worden ingeval van strijd met het recht of het algemeen belang. Naast de formele mogelijkheden kan worden aangegeven dat bedoelde hoofdlijnen van het kabinetsbeleid aan de orde kunnen komen in het besluitvormingsproces door inbreng van de ministeriële vertegenwoordiger, die de vergaderingen van de bedrijfslichamen kan bijwonen, de vergaderstukken kan ontvangen en een adviserende stem heeft. Eenzelfde gelegenheid bestaat bij de goedkeuringsprocedure in SER-verband (artikel 28 en 91). Medebewindstaken dienen te worden onderscheiden van de autonome verordeningen. De medebewindsverordeningen zijn uitvoeringstaken die bij of krachtens specifieke wetten zijn opgedragen. Zij worden overeenkomstig de bij of krachtens die wetten gestelde regels uitgevoerd onder direct toezicht van de betrokken minister en zijn onderhevig aan diens goedkeuring. Dat is nu ook reeds zo.

De leden van de fractie van de VVD stelden een vraag m.b.t. de handhaving van de zgn. Schilthuis-constructie in relatie met het gelijkheidsbeginsel.

Ten aanzien van de door amendering van de Tweede Kamer gehandhaafde mogelijkheid van bedrijfslichamen de leden van de deelnemende organisaties een gelimiteerde aftrek toe te staan op heffingen, heeft de Tweede Kamer een andere invulling van het gelijkheidsbeginsel gehanteerd dan door de regering was voorgesteld. De Tweede Kamer heeft daarbij de contributie van de leden van de dragende organisaties betrokken, met name omdat een deel van die contributie wordt aangewend voor het sectorbelang resp. het algemeen belang. Hoewel de regering deze redenering tijdens het daarover met de Tweede Kamer gevoerde overleg niet heeft gevolgd, heeft zij geen aanleiding gezien om daaraan zware consequenties te verbinden voor het wetsvoorstel als zodanig, gezien de overige wel door de Tweede Kamer aangenomen wijzigingsvoorstellen.

De leden van de fractie van D66 hebben met verwijzing naar het in hun ogen ontbreken van een solide democratische legitimatie van oudsher gereserveerd gestaan tegen over de PBO. Zij konden met een verwijzing naar de motie Bakker en Van Hoof (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 695, nr. 20) zich moeilijk voorstellen dat de regering zich verzet tegen een inventarisatie van de mogelijkheden om de door hen gesignaleerde tekortkomingen in de structuur te verhelpen.

De regering verwijst ten aanzien van deze opmerking naar het hiervoor gegeven antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD. Het verzet van de regering tegen een dergelijke inventarisatie berust op het feit dat de regering van oordeel is dat de strekking van deze motie uitgaat van een naar het oordeel van de regering en het oordeel van de meerderheid van Tweede Kamer, verkeerde veronderstelling van het bestaan van een «democratisch tekort». Hiermee is tevens ingegaan op de kritische benadering van de PBO door de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF.

De leden van de fractie van D66 willen niet gezegd hebben dat de taken van de onderscheiden schappen niet zouden bijdragen aan versterking van de betrokken sectoren, maar zouden zich los van de historische context een andere invulling van de taken ex artikel 93 kunnen voorstellen.

De regering merkt op dat ten aanzien van de meeste beleidsvelden geldt dat de voorstellen juist niet los gezien kunnen worden van een historische context. De regering heeft in een pragmatische benadering gekozen voor handhaving van het immers al bestaande stelsel, maar daarbij wel een moderniseringsslag willen maken door de indiening van dit wetsvoorstel, de hergroepering van bedrijfslichamen en doorlichting van bestaande verordeningen. De leden van de fractie van D66 hadden grote bezwaren tegen de handhaving van de zogenaamde Schilthuis-aftrek. Het gaat niet aan, volgens deze leden dat georganiseerden de helft van hun lidmaatschap kunnen terugverdienen via een aftrek op de heffingen. De regering is zich ervan bewust dat over de Schilthuis-aftrek zeer verschillend wordt gedacht. Daarop is ook ingegaan in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie. De regering merkt op dat de aftrek in de eerste plaats een mogelijkheid is, waarvan ook thans niet steeds gebruik wordt gemaakt. De aftrekmogelijkheid is bovendien gelimiteerd tot maximaal de helft van de heffing. Per saldo betaalt een aangesloten ondernemer aan heffingen en contributie tezamen altijd meer dan een niet aangesloten werkgever.

De leden van deze fractie vroegen de regering verder te motiveren, waarom zij het door amendering uitgekleden voorstel toch voor haar rekening wil nemen. Ook de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF stelden vragen van deze strekking.

De regering neemt het gewijzigde wetsvoorstel, zoals het bij de Eerste Kamer is ingediend, voor haar rekening, omdat zij per saldo de wel gerealiseerde voorstellen van zodanig belang acht dat het alternatief, zijnde het terugnemen van het voorstel, tot de onwenselijke situatie zou leiden dat ook deze wijzigingen niet gerealiseerd zouden worden. In het voorliggende wetsvoorstel is een groot aantal verbeteringen opgenomen, zoals beperking van de bevoegdheden van artikel 93, de motiveringsplicht voor verordeningen, de algemene informatieplicht aan de minister, de ministeriële goedkeuring van bestemmingsheffingen, de periodieke heroverweging van verordeningen, de evaluatie van het stelsel en de informatie aan het parlement van de jaarverslagen. De regering acht het van groot belang dat deze elementen op korte termijn worden ingevoerd.

Mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij:

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries