

25 695

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 10 november 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling en gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel.

Met de wet wordt beoogd te komen tot een aangepaste positie van de publieke bedrijfsorganisatie. De leden van de VVD-fractie bezien in algemene zin met terughoudendheid de publieke bedrijfsorganisatie. Functionele decentralisatie mag in de beleving van deze leden geen aantasting van de parlementaire democratie als van de markteconomie met zich meebrengen en geen rem zijn op sociale innovatie.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich dan ook af of de meerwaarde van deze vorm van functionele decentralisatie zodanig is dat het een publieke vormgeving rechtvaardigt. Een duidelijke objectivering van deze meerwaarde wordt door deze leden van belang geacht om met dit wetsvoorstel in te kunnen stemmen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel zoals het bij de Eerste Kamer is ingediend.

Het wetsvoorstel zoals het luidde toen het bij de Tweede Kamer werd ingediend, zou bij deze leden op grote bezwaren gestuit hebben. Nu het voorstel op cruciale onderwerpen door de Tweede Kamer geamendeerd is, is dat minder het geval.

Met de Raad van State hadden zij twee hoofdbezwaren tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel t.w.:

- het instellen en opheffen van bedrijfslichamen bij wet of AmvB;
- het preventief toetsen van autonome verordeningen van bedrijfslichamen door de betrokken ministers.

Het laatste bezwaar is na amendering door de Tweede Kamer weggenomen.

Het eerste bezwaar ligt nog steeds in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Enerzijds onderschreven deze leden de noodzaak om het stelsel

¹ Samenstelling: Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg, J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), De Haze Winkelman (VVD), Zwerver (GL), Ruers (SP).

van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bij de tijd te brengen. Anderzijds hadden zij tot hun teleurstelling moeten constateren dat van de oorspronkelijke voorstellen tot modernisering van het stelsel door amendering op belangrijke punten weinig over is gebleven.

Met belangstelling hadden de fracties van **SGP**, **GPV** en **RPF** kennis genomen van het wetsvoorstel en van de parlementaire behandeling ervan tot nu toe. Zowel de regering alsook meerdere fracties in de Tweede Kamer hebben de gelegenheid aangegrepen om nog eens principieel in te gaan op de positie en aard van het stelsel van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties.

In de memorie van toelichting (p. 2) is vermeld dat in 1950 de inrichting van een stelsel van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vanuit verschillende politiek-ideologische gedachten werd gesteund. Onder andere is daarbij gewezen op het «in protestants-christelijke kring gehuldigde beginsel van soevereiniteit in eigen kring». Genoemde leden merkten op dat deze verwijzing op z'n minst onvolledig is, omdat de vooraanstaande protestants-christelijke staatsrechtgeleerde en rechtsfilosoof Herman Dooyeweerd destijds in uitvoerige beschouwingen heeft aangetoond dat publiekrechtelijke bevoegdheden «volgens het genoemde beginsel van de soevereiniteit in eigen kring» niet toekomen aan verbanden waarin delen van het bedrijfsleven zichzelf organiseren. Hun vraag was of de bewindslieden ter aanvulling op hun historische exposé nog zouden willen ingaan op deze kritische benadering van de PBO.

De leden van de **CDA**-fractie hadden al gezegd nog een groot bezwaar tegen het wetsvoorstel te hebben en wel tegen de voorgestelde instelling en opheffing van bedrijfslichamen bij wet of algemene maatregel van bestuur. Kan de nieuw aangetreden minister, zo vroegen deze leden, inhoudelijk argumenteren – niet louter door verwijzing naar de slogan «het primaat van de politiek» – waarom het regime zoals dat functioneert sedert 1992» en tot ieders tevredenheid ook van de vorige minister – weer teruggedraaid zou moeten worden naar het regime van vóór 1992? Is het voor het goed functioneren van de PBO zo wezenlijk in welke opzichten en in welke mate, dat de instellings- en opheffingsbevoegdheid bij wet of AmvB, met advisering door de SER, in de plaats moet komen van het regime van de instellings- en opheffingsbevoegdheid bij verordening door de SER, met goedkeuring door de betrokken ministers? Met andere woorden welke zwaarwegende gronden rechtvaardigen deze verandering, zoals ligt vevat in het wetsvoorstel, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

De tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer aangevoerde gronden hadden deze leden niet kunnen overtuigen.

Door het niet houden van rechtstreekse verkiezingen voor het samenstellen van de PBO besturen moet naar de mening van de leden van de **VVD**-fractie gesproken worden van een democratisch tekort. Immers alleen representatieve organisaties hebben invloed op de bestuursamenstelling en niet de gehele betreffende sector kan gelijke invloed op de bestuurssamenstelling uitoefenen. Zou, zo vroegen deze leden zich af, naar analogie van de verkiezing van waterschapsbesturen deze vorm van rechtstreekse verkiezingen alsnog moeten worden geregeld?

Evenzo vroegen de leden van de **VVD**-fractie zich af, wat de mening van de regering is in het kader van de gewenste democratische legitimatie van zowel het stelsel als t.a.v. de regelgeving van de PBO-organen nu in het gewijzigde voorstel van wet de ministeriële goedkeuring, de zgn. preventieve toets van de minister, is veranderd in goedkeuring van de Raad (S.E.R.). Vervalt daarmee ook niet de gewenste mogelijkheid om de

vastgestelde hoofdlijnen van kabinetsbeleid onderdeel te laten zijn van het ministeriële toetsingskader, zowel t.a.v. medebewindstaken als t.a.v. autonome verordenende taken?

Autonome verordeningen bestemmingsheffingen kunnen bij bestuursbesluit van een PBO-orgaan al of niet met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld.

Zou, zeker als rechtstreekse bestuursverkiezingen niet zijn voorzien, een meer democratische legitimatie niet wenselijk zijn door de betreffende bedrijven en/of bedrijfsgenoten meer directe zeggenschap te geven door over belangrijke autonome verordeningen en/of bestemmingsheffingen referenda te houden?

En zou zo vroegen de leden van de VVD-fractie af dit niet evenzo toegepast moeten worden bij de in artikel 106 lid 2 van de concept wet genoemde stelselmatige heroverwegingen van verordeningen van een bedrijfslichaam?

In het nu voorliggende gewijzigde voorstel van wet is in artikel 126 lid 6 de mogelijkheid opgenomen dat PBO-organen op heffingen een aftrek kunnen toestaan aan de leden van organisaties van ondernemers tot een deel van het bedrag dat zij als contributie aan deze organisaties hebben betaald. De zgn. Schilthuis constructie.

Hoe, zo vroegen tenslotte de leden van de VVD-fractie zich af, verhoudt zich dat met het eerdere oordeel van de regering dat t.a.v. opgelegde heffingen door een PBO-orgaan moet uitgegaan worden van het gelijkheidsbeginsel voor individuele ondernemingen en ondernemers binnen de publieke bedrijfsorganisatie?

Van oudsher hebben de leden van de fractie van **D66** gereserveerd gestaan ten opzichte van het fenomeen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het toekennen van publieke bevoegdheden aan organen die worden bestuurd door private personen en die niet kunnen bogen op een solide democratische legitimatie kan ten principale niet op hun steun rekenen.

Daarmee is niet gezegd dat de taken die door de onderscheiden product- en bedrijfsschappen worden verricht niet zouden bijdragen aan versterking van de betrokken sectoren. Los van de historische context kunnen de leden van D66 zich wel voorstellen dat – vanuit de gedachte dat het niet wenselijk is aangelegenheden publiek te regelen waarin door private samenwerking kan worden voorzien – sommige van de in artikel 93 genoemde taken buiten de PBO-structuur wordt gebracht. En voorts dat de resterende taken worden opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

In het voorliggend wetsvoorstel wordt de huidige PBO-structuur onverkort gehandhaafd, zodat het geconstateerde democratisch deficit in de kern niet tot een oplossing wordt gebracht. De motie-Bakker c.s. op dit punt heeft geen meerderheid behaald. Niettemin konden de leden van de fractie van D66 zich moeilijk voorstellen dat de regering zich verzet tegen een inventarisatie van de mogelijkheden om de tekortkomingen in de structuur van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op het vlak van de democratische legitimatie te verhelpen. Zij vroegen of deze veronderstelling correct is.

Tegen deze achtergrond van de principiële bezwaren tegen de structuur van de PBO hadden de leden van de fractie van D66 het voorliggend wetsvoorstel kritisch gezien. Grote bezwaren hadden deze leden tegen het handhaven van de zgn. Schilthuis-aftrek. Het gaat niet aan dat georganiseerd de helft van hun lidmaatschap kunnen terugverdienen via een aftrek op de heffingen. Op deze wijze worden publieke voordelen voorbehouden aan privaat georganiseerden ten detrimente van de niet

georganiseerden. Evenzeer hadden deze leden moeite met de constatering dat de oorspronkelijk voorziene preventieve toets van verordeningen door de minister is komen te vervallen. Hetzelfde geldt voor het schrappen van het voorschrift tot het opstellen van een jaarlijks aan de minister toe te zenden beleidsplan. Het betreft hier stuk voor stuk onderdelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel die door amendering zijn gesneuveld, waardoor per saldo het primaat van de politiek minder sterk is gestipuleerd dan de leden die hier aan het woord zijn voor wenselijk houden. Kan de regering motiveren, zo luidde hun vraag, waarom zij het aldus uitgekleden voorstel toch voor haar rekening heeft willen nemen?

De leden van de fracties van **SGP**, **GPV**, en **RPF** merkten op dat hun vraag om nader in te gaan op hun kritische benadering van de PBO niet slechts een historisch belang dient.

De PBO creëert «lichamen» die niet alleen belangen behartigen, activiteiten coördineren en optreden als vertegenwoordigers, maar die ook publiek gezag kunnen uitoefenen. Door meerdere fracties in de Tweede Kamer zijn – net als destijds – bedenkingen geuit tegen zulke «ad hoc overheden», onder andere omdat de publieke, democratische controle tekort schiet.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel bedoelde de inkadering van de PBO in het openbaar bestuur te verbeteren en het karakter van bedrijfslichamen als particuliere organisaties te verhelderen. Daardoor zouden de genoemde bezwaren minder groot worden. De door de Tweede Kamer aangenomen amendementen De Jong hebben deze bedoeling echter deels teniet gedaan. De vraag van de hier aan het woord zijnde leden was dan ook hoe de regering het uiteindelijke resultaat beoordeelt in het licht van haar aanvankelijke intenties.

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Heijnis