

Vergaderjaar 2014–2015

33 910

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen)

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 17 oktober 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering de vragen uiterlijk 24 oktober 2014 te beantwoorden.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling, maar ook met een gevoel van bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel tot opheffing van bedrijfslichamen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat zal leiden tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO). De bijdrage van de «schappen» aan de land- en tuinbouw is voor hen evident. Graag stellen zij in verband daarmee enkele principiële vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met stijgende zorg de ontwikkeling in het dossier PBO gevolgd. Zoals bekend hebben deze leden nooit het idee gehad dat met het verdwijnen van de PBO ook maar één probleem dichter bij een oplossing zou kunnen worden gebracht. Wel zien deze leden dat een grote meerderheid in de Tweede Kamer de PBO om zeep wil helpen louter op grond van ideologische redenen. Deze leden betreuren het ten eerste dat landbouwbelangen en ook de nationale belangen bij deze meerderheid een zeer ondergeschikte rol spelen en hebben een aantal vragen over voorliggend wetsvoorstel.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), (voorzitter), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA), (vicevoorzitter), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP) en Koning (PvdA).

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben behoefte aan nadere verduidelijking op een aantal punten alsook enkele vragen aan de regering.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat strekt tot opheffing van de product- en bedrijfsschappen. Zij zijn verheugd over het vooruitzicht dat ondernemers in 2015 niet langer belast worden met verplichte heffingen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Deze leden hebben nog wel enkele vragen met betrekking tot de uitwerking van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, maar hebben daarover nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vooruitlopen op wetgeving

Het gevoel van bezorgdheid bij de leden van de VVD-fractie komt onder meer voort uit het feit dat een aantal van de in het wetsvoorstel aangekondigde stappen tot opheffing van de product- en bedrijfsschappen al vergaand zijn uitgevoerd, zonder dat hiervoor tot nog toe een wettelijke basis aanwezig is. De uitvoering is vergaand aan wetgeving voorafgegaan, wat in staatsrechtelijke zin discutabel is. Het moge zijn dat het zogenaamde terugnemen van publiekrechtelijke taken geen toegespitste, zelfstandige wettelijke basis vraagt, dit neemt niet weg dat het eertijds overdragen van deze taken aan bedrijfslichamen gebaseerd werd op de Wet op de Bedrijfsorganisatie, waarbij publiekrechtelijke organisaties daadwerkelijk werden ingesteld op verzoek van vertegenwoordigende organisaties. Thans worden deze organisaties ontbonden op basis van een soort decreet van de rijksoverheid. Het belangrijkste argument dat de regering aanvoert ter rechtvaardiging van deze stap vormt een aantal door de Tweede Kamer aangenomen moties. De leden van de VVD-fractie vragen of moties op deze wijze niet impliciet kracht van wet krijgen. Eerst wordt de intentie van een motie uitgevoerd, pas daarna wordt deze intentie wettelijk onderbouwd. Een wet dus als sluitstuk van een gepolitiiseerd proces. Deze leden verzoeken de regering deze werkwijze nader te onderbouwen. Waarom kon niet worden gewacht met de uitvoering van de wetswijziging totdat deze door het gehele parlement is bekrachtigd, iets wat toch een normale wettelijke procedure hoort te zijn? Waarom de grote haast en niet gekozen voor een zorgvuldig voorbereide procedure? Deze leden wijzen er in dezen op, dat de gevolgde werkwijze grote onzekerheid heeft geschapen rond de bijdrage uit de agrarische sectoren voor toegepast wetenschappelijk onderzoek en voor het beheersen van de risico's van plant- en dierziekten. Het ontgaat de leden van de VVD-fractie waarom een argumentatie als het terugdringen van bestuurlijke drukte toereikend wordt geacht om een goedlopend stelsel van zelfregulering en vooral ook handhaving overhaast te elimineren, terwijl het toch ook regeringsbeleid is om private sectoren een grotere verantwoordelijkheid te geven in het voldoen aan wettelijke voorschriften en aan maatschappelijk wenselijke doelstellingen. Hoe denkt de regering deze contradictie te kunnen verdedigen? In de memorie van toelichting² stelt de regering dat met het zogenaamde terugnemen van de publiekrechtelijke taken niet kon

² 33 910, nr. 3.

worden gewacht, dit om «een continue en goede uitvoering van de publieke taken zeker te stellen». Kan de regering duidelijk maken welke bedreigingen voor de taakuitvoering tot deze haastige stap hebben geleid? Het ging klaarblijkelijk om meer dan dwang op basis van in de Tweede Kamer aangenomen moties. Waar precies dreigde het bestaande stelsel te falen zodat niet langer met ingrijpen kon worden gewacht?

Achtergrond en doel wetsvoorstel

In paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting stelt de regering dat bedrijfslichamen worden ingesteld en opgeheven bij wet en dat de bestaande product- en bedrijfschappen in lijn daarmee eertijds zijn ingesteld op verzoek van representatieve organisaties van werkgevers en werknemers in een bedrijfskolom dan wel bedrijfstak. Het verbaast de leden van de VVD-fractie dat deze organisaties wel bij instelling het voortouw werd gegund, maar dat ze bij de thans voorliggende wettelijke opheffing geheel buiten beeld zijn gebleven. De opheffing geschiedt immers op initiatief van de overheid, zonder dat zelfs instemming van de representatieve organisaties in de agrarische sector is gevraagd. Kan de regering duidelijk maken hoe een dergelijke asynchrone werkwijze verdedigd kan worden? Waarom zijn de representatieve organisaties thans buiten spel gezet? Het is deze leden opgevallen dat de regering in de memorie van toelichting met regelmaat stelt dat lang niet alle agrariërs aangesloten zijn bij representatieve organisaties en dat niet-aangesloten dus niet voldoende betrokken zijn bij het beleid van de publiekrechtelijke organisaties. Als dit argument doorslaggevend is voor de wegvalende legitimatie van de algemeen verbindendverklaring van beleid, verordeningen en heffingen, hoe zit het dan met soortgelijke procedures, zoals rond de CAO's of bijvoorbeeld het sociaal akkoord dat de regering met maatschappelijke organisaties heeft gesloten? Als niet aangesloten agrariërs zich niet vertegenwoordigd zouden voelen bij het optreden van de bedrijfslichamen, staat het hen toch vrij zich alsnog aan te sluiten bij de bestaande organisaties, of eigen organisaties op te richten en vertegenwoordiging in het bestuur aan te vragen? Waarom is niet gekozen voor een dergelijke argumentatie? En als zij hiertoe niet bereid zijn, hebben zij toch zelf gekozen voor een niet-vertegenwoordigde positie in dergelijke organen? Wat is de opvatting van de regering over deze stelling? Als de regering desalniettemin toch vasthoudt aan het argument van een gebrek aan democratische legitimiteit bij een niet-vertegenwoordigde positie van bedrijfsgenoten, hoe valt dit dan te rijmen met de algemeenverbindendverklaring die ten grondslag wordt gelegd aan de nog in te stellen producentenorganisaties?

De regering stelt in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting dat de kritiek op de bedrijfslichamen twee hoofdcomponenten heeft: een gebrek aan democratische legitimatie vanwege een ontbrekende gelegenheid van invloed van de zijde van ongeorganiseerde ondernemers, alsmede het algemeen bindende karakter van verordeningen en heffingen. Het effect van dergelijke heffingen op de bedrijfskosten zou er ook toe leiden dat de bedrijfsmatige toetreding tot de agrarische sector in gevaar zou komen. Vervolgens stelt de regering dat reparatie van deze problemen onvoldoende mogelijk is. Heeft de regering na het aannemen van de moties in de Tweede Kamer de bedrijfsorganisaties in de gelegenheid gesteld met gepaste maatregelen aan deze bezwaren tegemoet te komen? Zijn er wegen gezocht om het stelsel van product- en bedrijfschappen een democratische legitimiteit te geven? Is het ontbreken van een sluitende democratische legitimiteit voor de regering een principiële argument om een bindend karakter van regelingen onacceptabel te verklaren of is hier sprake van een gelegenheidsargument?

In paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting maakt de regering melding van een zo omvangrijke kritiek op het stelsel van de product- en

bedrijfschappen, dat het bestaansrecht (ook in het parlement) in twijfel moest worden getrokken. Kan de regering duidelijk maken hoe zij tot deze stellingname is gekomen? Kan zij aangeven van wie deze kritiek afkomstig is en waaruit deze bestaat? Kan de regering aannemelijk maken dat deze kritiek zo representatief is geweest voor de agrarische sector en dus op een zodanige meerderheid van de betrokkenen in deze sector berustte, dat dit een politieke conclusie kan rechtvaardigen? Daarenboven stelt de regering in de memorie van toelichting dat de kritiek van «zodanig principiële aard» is geweest, dat voortzetting van dit stelsel niet opportuun zou zijn. De leden van de VVD-fractie vernemen graag van welke zijde deze principiële kritiek is gekomen, welke principiële stellingname daarbij is geventileerd en hoe groot het draagvlak van deze kritiek is geweest. Deze leden hechten aan een degelijke en grondige uiteenzetting van de kritiek en van onderbouwing van de principiële argumentatie, omdat deze ook van belang is voor de legitimatie van een compenserende structuur die de regering voorstelt om een aantal na opheffing van de bedrijfslichamen gebleken problemen het hoofd te bieden: die van de producenten- of brancheorganisaties en de algemeen verbindendverklaring daarvan.

Nieuwe regeling

De leden van de VVD-fractie hebben intussen kennisgenomen van de ontwerpregeling van de regering inzake producenten- en brancheorganisaties. De inhoud van deze regeling roept onmiddellijk de vraag op hoe de regering denkt te kunnen waarborgen, dat de principiële bezwaren die gelden tegen de bedrijfslichamen niet onmiddellijk ook van toepassing zijn op deze organisaties. Als een kleine minderheid van de betrokkenen in een producentensector al voldoende is om tot een verbindendverklaring over te gaan voor alle leden van deze sector, wat is dan de principiële betekenis van het beginsel van democratische legitimiteit? Hoe wordt in dit verband recht gedaan aan de positie van ongeorganiseerden, mogelijk zelfs een meerderheid van de betrokkenen in een dergelijke sector? Wat wordt precies onder het begrip producent verstaan? Is het gewicht van een marginale producent even groot als dat van een grote, professionele producent? Wie moet het verzoek tot algemeenverbindendverklaring indienen, dat wil zeggen wie is daartoe dus bevoegd en op welke gronden? Aangezien er sprake zal kunnen zijn van een groot aantal specifieke producenten- of brancheorganisaties binnen de gehele agrarische sector, geldt hier dan niet langer het algeheel gestelde bezwaar – waaraan volgens de regering ook de PBO-structuur leed – dat van bestuurlijke drukte? Hoe kan worden verdedigd dat een minderheid niet alleen de eigen beleidsvoorkeuren aan een grotere groepering oplegt, maar hen daarvan ook de financiële consequenties oplegt? Ongeorganiseerden hebben in de producentenorganisaties immers geen inspraakmogelijkheden, iets wat de regering in de memorie van toelichting als argument tegen de bedrijfslichamen opvoert. Geldt dit bezwaar dus niet voor de beoogde producentenorganisaties? Hoe valt dit te verdedigen? In het licht van de beoogde structuur van de producentenorganisatie vragen deze leden of de overeenkomst met de bestaande productschappen niet zo groot is, dat met een hervorming van het huidige stelsel niet hetzelfde resultaat had kunnen worden bereikt. Volstaan had kunnen worden met het terugnemen van de publiekrechtelijke taken. Waarom heeft de regering niet voor een dergelijke aanpassing gekozen? Hoe denkt de regering te kunnen uitleggen dat het bindende karakter van heffingen een argument is om de productschappen op te heffen, terwijl dit bindende karakter weer wordt geïntroduceerd met de producentenorganisaties? Als dit een principieel argument was tegen de ene structuur, hoe kan dit dan vervallen bij de daarop volgende structuur? Hoe kan worden volgehouden dat dergelijke verplichte bijdragen nu niet langer de vrije toetreding tot de

agrarische sector belemmeren? Wat bedoelt de regering precies met de afweging dat het vrije ondernemerschap niet te zeer wordt belemmerd dan wel ingeperkt?³ Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de ontwerperegeling een overdaad aan beoordelings- en toezichtartikelen bevat van de zijde van de bevoegde Minister. Is een dergelijke intensieve hiërarchie op zich al niet strijdig met het principe van eigen verantwoordelijkheden en zelfregulering binnen de agrarische sector? Maakt dit van het principe van verbindendverklaring niet een vorm van staatsdominantie in deze marktsector? Deze vrees beklemt temeer, daar de regeling ook al zelf een ministeriële bevoegdheid is. De VVD-fractie vraagt dan ook of deze gehele structuur niet een aantasting is van het principe van marktvrijheid en zelfregulering, een aantasting die vergeleken met de PBO zelfs als een achteruitgang moet worden geschetst. De publiekrechtelijke taken zijn nu namelijk teruggenomen door de staat en de privaatrechtelijke taken worden nu ook nog onder een ingrijpend staatstoezicht geplaatst. Wil de regering ingaan op deze voor de leden van de VVD-fractie zorgelijke conclusie? Hanteert de regering harde en op voorhand transparante criteria om bij aanvragen voor verbindendverklaringen te beoordelen in welke zin er al dan niet sprake zou zijn van concurrentievervalsingen of belemmeringen van het vrije ondernemerschap? Graag krijgen deze leden een uiteenzetting van deze criteria.

Administratieve lasten

Wat betreft de administratieve lasten die de producentenorganisaties met zich meebrengen vragen de leden van de VVD-fractie of de regering niet een veel te rooskleurig beeld schept. De ontwerperegeling spreekt alleen van de kosten voor het publiekrechtelijke traject en beschouwt de uitvoering en handhaving van de voorschriften en de inning van de bijdragen niet als een administratieve last, maar als zijnde een privaatrechtelijke zaak. Dit schetst een veel te rooskleurig beeld van de kosten die de producentenorganisaties met zich meebrengen, dit zeker voor de niet-aangesloten deelnemers. Op deze wijze wordt ook de vergelijking met de huidige publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties gemystificeerd. Deze leden zien graag een schatting van het totaal van de publiekrechtelijk en privaatrechtelijk veroorzaakte kosten. Dit om een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de financiële consequenties van de regeling producentenorganisaties. Een dergelijk inzicht komt ook de vergelijkbaarheid met het lastenniveau van de PBO's ten goede.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Aanleiding en doel wetsvoorstel

In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting worden de kritiekpunten genoemd die leiden tot het voorstel dat de formele opheffing van de PBO's regelt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering gemotiveerd aan te geven of de voorgestelde verandering met het afschaffen van de PBO's en het erkennen van producenten- en brancheorganisaties in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) daadwerkelijk tegemoet komt aan de kritiekpunten zoals beschreven in de memorie van toelichting.

Als eerste kritiekpunt op de product- en bedrijfsschappen noemt de regering op pagina 3 van de memorie van toelichting het bindende karakter van verordeningen en heffingen. De producenten- en brancheorganisaties voor agrariërs kunnen echter ook regels omtrent voedselveiligheid voor sectorgenoten opstellen. Welke wezenlijk andere c.q. betere

³ Toelichting bij de ontwerperegeling producenten- en brancheorganisaties, bijlage bij 33 910, nr. 20, paragraaf 2.2.2.

situatie wordt dan met voorliggend wetsvoorstel bereikt voor de sector, diens ondernemers en de consumenten? Kunnen er overigens ook regels met betrekking tot het beschermen van de volksgezondheid algemeen verbindend worden verklaard voor de hele sector, zo vragen deze leden. Aan de hand van een concreet voorbeeld diepen de leden dit punt nog verder uit. In de vigerende situatie is er sprake van bijvoorbeeld een quarantainevoorschrift voor de schelpdiervisserij. Acht de regering het van belang dat deze wordt gecontinueerd in het belang van de voedselveiligheid? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke perspectieven zijn er op continuering? Op welke wijze zekert het kabinet het belang van de voedselveiligheid? Of laat zij dit over aan op te richten producenten- en brancheorganisaties? Is er in andere sectoren ook sprake van continuering met betrekking tot voedselveiligheid? Op welke wijze wordt dit dan gestalte gegeven?

Meer concreet geven de leden van de PvdA-fractie vervolgens aan dat zij naar aanleiding van de brief van de Minister van Economische Zaken van 22 september 2014⁴ graag vernemen welke organisaties zich reeds gemeld hebben voor erkenning en op welke terreinen zij actief zullen zijn. Tevens vragen de leden of deze organisaties van plan lijken algemeen verbindende regels op te stellen. Kan de regering hierbij aangeven welke regels zij verwacht?

Het tweede kritiekpunt dat de regering beschrijft richt zich op de democratische legitimatie bij de PBO's. Deze leden vragen naar de democratische legitimatie bij producenten en bedrijfsorganisaties die in het kader van het GLB worden opgericht. En voorts vragen zij de regering de overeenkomsten en verschillen tussen de democratische legitimatie van PBO's enerzijds en van producenten- en brancheorganisaties anderzijds overzichtelijk in beeld te brengen. Deze vragen komen mede voort uit de constatering dat in de ontwerpregeling producenten- en brancheorganisaties 15 producenten of 25% van de ondernemers in een branche voldoende zijn om tot erkenning over te kunnen gaan. Kan de regering aangeven of zij dit voldoende acht voor een democratische legitimatie? En zo ja, hoe zij in dat licht kijkt naar de constatering dat de PBO's over onvoldoende democratische legitimiteit beschikken. Voorts vragen deze leden of dezelfde type vertegenwoordigers als die in de PBO's betrokken zijn, ook bij producenten- en brancheorganisaties betrokken zullen zijn. Specifiek vragen zij of de werknemersvertegenwoordigers ook aangesloten zijn bij de nieuwe producenten- en brancheorganisaties.

Vooruitlopen op wetgeving

De leden van de PvdA-fractie vinden het vooruitwerken bij wetten (voorafgaand aan besluitvorming in het parlement) in het algemeen onwenselijk. Hoe denkt de regering daarover, zo vragen deze leden. En hoe beoordeelt de regering het vooruitwerken ten aanzien van dit onderhavige wetsvoorstel?

Besliskader privatisering en verzelfstandiging

Er is, blijkens onder meer de memorie van toelichting, geen twijfel aan het belang van publieke taken die door de PBO's zijn opgepakt en uitgevoerd. Het vraagstuk, zo begrijpen deze leden, richt zich meer op de vraag in welke handen deze het beste belegd zijn. Naar aanleiding van eerdere besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten is een besliskader opgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging overheidsdiensten van de Eerste Kamer.⁵ In paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting wordt

⁴ 33 910, nr. 20.

⁵ Kamerstuk C, A-B.

aangegeven dat in onderhavig wetsvoorstel geen sprake is van een zuivere vorm van privatisering c.q. verzelfstandiging, daar het regeerakkoord meldt dat de PBO's opgeheven worden. Wel zijn diverse stappen genomen en diverse onderzoeken uitgevoerd en beschreven in de memorie van toelichting. Desondanks menen deze leden dat de stelling dat dit wetsvoorstel geen zuiver onderwerp voor het besliskader zou zijn met een verwijzing naar het regeerakkoord, precies aantoont waarom het volgen en beschrijven van het besliskader relevant is in alle processen die gaan over de keuze waar publieke taken worden belegd. Zij vragen dan ook om alsnog een beschrijving te geven aan de hand van het besliskader. Vooral de volgende aandachtspunten zien zij graag meegenomen: het beschrijven van alternatieven (bij stap 1), de wijze waarop nadelen van het gekozen model worden bestreden (stap 2) en hoe stap 4 zo transparant mogelijk kan worden vormgegeven.

In het verlengde hiervan merken deze leden op dat in het regeerakkoord aangegeven is dat bij de afweging rond een ZBO-vorm de volgende uitgangspunten gehanteerd worden:

- uitbesteding of uitvoeren binnen het publieke domein?
 - in het publieke domein «agentschap, tenzij»
 - als het een ZBO moet zijn, dan kan zich dat beperken tot het bestuur.
- Graag vernemen deze leden van de regering de argumentatie ten aanzien van deze drie punten met betrekking tot dit wetsvoorstel en voor de verschillende type taken die PBO's uitvoeren.

Onderzoek

In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de overname van taken. In de eerste paragraaf wordt een inventarisatie gemaakt van de publieke taken die uitgevoerd werden door de PBO's. Het valt deze leden op dat het onderzoek dat mede gefinancierd werd door de PBO's niet genoemd wordt. Overigens worden deze kosten ook niet genoemd in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zijn de middelen die verzameld werden door de diverse mkb-bedrijven tezamen een belangrijke voorwaarde geweest voor het succes van de Nederlandse land- en tuinbouw. Deze ondernemers hebben, naar de waarneming van deze leden, ieder voor zich doorgaans onvoldoende middelen en geen Research & Development-afdeling om dergelijk onderzoek in de toekomst te blijven borgen. Ook lijkt de focus en energie die voor het onderzoek gericht op de langere termijn nodig is, begrijpelijkerwijs niet altijd aanwezig. Deelt de regering de mening van deze leden dat onderzoek voor de sector van groot belang is? En zo ja, kan de meest recente stand van zaken voor de toekomst voor Research & Development in dit veld aangegeven worden? Ook zijn deze leden benieuwd hoe de diverse sectoren dit oppakken en òf alle sectoren het oppakken. Ziet de regering hierbij onderscheid tussen sectoren? Als de regering denkt dat bijsturing wenselijk is, kan zij dan aangeven op welke wijze dat geschiedt? Meer in het bijzonder vragen deze leden vervolgens wat de inzet van de regering is voor sectoren die de collectiviteit niet weten te organiseren.

Evaluatie

Met een amendement in de Tweede Kamer is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat er een evaluatie uitgevoerd zal worden naar de financiële en economische gevolgen van het afschaffen van de bedrijfschappen.⁶ De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of in die evaluatie tevens meegenomen wordt welke gevolgen er door deze wetswijziging ontstaan

⁶ 33 910, nr. 12.

voor het onderzoek dat werd gefinancierd door de schappen. Voorts vragen zij in de evaluatie de financiële en economische gevolgen van deze wet voor de overheid in beeld te brengen.

Toezicht

Een deel van de taken die publiekrechtelijk zijn c.q. worden, zullen onderdeel worden van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de NVWA. Graag vernemen deze leden de visie van de regering over het al dan niet invoeren van horizontaal toezicht op de publieke taken die voorheen door de schappen werden uitgevoerd.

Houtopstanden

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering de stand van zaken met betrekking tot de wettelijke regels van houtopstanden buiten de bebouwde kom toe te lichten. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft daarover in de consultatieronde aangegeven dat er een lacune gaat ontstaan rondom de meld- en herplantplicht. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel is aangegeven dat de bevoegdheid voor de provincies meegenomen zou worden in de Wet natuurbescherming. Het IPO heeft echter aangegeven dat nu blijkt dat de ruimte voor het voeren van een provinciaal beleid op dit punt met het in behandeling zijnde wetsvoorstel nogal beperkt is, onder meer door generieke uitzonderingen in de wet en door de verantwoordelijkheid van het Rijk om gedragscodes goed te keuren. Deze leden begrijpen dat ook de Vereniging van bos- en natuureigenaren (VBNE) dit als een lacune ervaart. Er wordt gesuggereerd dat de enige manier om dit te ondervangen is dat gemeenten het bosgebied tot de bebouwde kom gaan rekenen, waardoor zij bevoegdheden krijgen over de houtopstanden. In dat licht stellen deze leden u graag de volgende vragen. Acht de regering het beschermen van de houtopstanden die zich bij het Bosschap bevindt een publieke taak? Zo ja, acht zij deze bescherming minder relevant in de huidige tijd? Zo nee, waarom is het beschermen van de houtopstand geen publieke taak? Zit er verschil tussen de benodigde bescherming van houtopstanden binnen en buiten de beoogde kom? Vervolgens vragen deze leden waarom de regering tot op heden aan de wens van de provincies over de bevoegdheid rond meld-, kap- en herplantplicht niet tegemoetgekomen is op een zodanige wijze dat zij dit belang geborgd weten? Is de regering voornemens dit punt nog te verwerken in wetgeving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Aanleiding en doel wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn zich bewust van het feit dat ook zij de Minister van EZ in de gelegenheid hebben gesteld te zoeken naar een goede overgangsregeling. De vraag ligt nu voor of dat is gelukt. Wordt het kind niet weggegooid samen met het badwater, zo vragen deze leden. Ook de Raad van State wijst op het probleem van de motivering van dit wetsvoorstel. Verzet tegen verplichte heffingen en gebrek aan democratische legitimatie zijn de belangrijkste argumenten voor opheffing van de PBOs. De Raad van State wijst er echter op dat bij de betreffende ondernemers zeer veel waardering bestaat voor de huidige uitvoering van de publieke taken. Heeft de regering overwogen de PBO te beperken tot het uitvoeren van alleen maar publieke taken? De ingewikkelde overdracht van deze taken naar het Rijk zou dan niet nodig zijn geweest. De niet publieke taken zouden dan indien gewenst door de sector zelf kunnen worden geregeld en eventueel verbindend worden verklaard. Deze vraag is mede ingegeven door het antwoord van de regering in de nota naar

aanleiding van het verslag op vragen van de Christen Unie.⁷ Daar stelt de regering dat de bestaande regeling jaren is gehandhaafd alleen op grond van doelmatigheidsredenen. Maar dat zou nu niet meer opportuun zijn in verband met de bestaande fundamentele kritiek op het stelsel. Kan de regering nog eens toelichten waarom dit op dit ogenblik niet meer opportuun is? Zou het handhaven van het bestaande stelsel nog steeds doelmatig zijn?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Aanleiding en doel wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt een wijziging aan te brengen in de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen. De leden van de PVV-fractie herkennen zich in de kritiek op de product- en bedrijfsschappen van ondernemers. Het dwingende algemeen verbindende karakter van de schappen en de gebrekkige democratische legitimering is, mede gelet op de afnemende organisatiegraad, niet meer van deze tijd. Recentelijk heeft de Tweede Kamer een ontwerpregeling aangeboden gekregen voor de erkenning en het verbindend verklaren van voorschriften van producenten- en brancheorganisaties in de land- en tuinbouwsector.⁸ De leden van de PVV-fractie vragen zich af of de regering weliswaar met voorliggend wetsvoorstel de product- en bedrijfsschappen afschaft maar via een andere weg toch weer de mogelijkheid schept voor brancheorganisaties algemeen verbindende voorschriften op te leggen, ook aan niet aangesloten ondernemers. Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie opheldering op dit punt.

Onderzoek

In een brief aan de Wageningen University van 25 juni 2014 schrijft de regering dat het bedrijfsleven zich op dit moment verenigt om gebruik te maken van de mogelijkheid die de gemeenschappelijke marktordening biedt om met erkende brancheorganisaties via algemeen verbindend verklaring ook bij niet-leden geld bijeen te brengen voor onderzoek.⁹ Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie opheldering van de regering over wat zij met voorliggend wetsvoorstel beoogt ten aanzien van dit onderwerp. In voornoemde brief stelt de regering ook dat het van belang is voor de Nederlandse exportpositie van de agrarische sector dat de innovatiekracht behouden blijft. De leden van de PVV-fractie onderschrijven deze stelling maar vragen zich af waarom in Nederland opgedane kennis inzake vernieuwende landbouwtechnieken geëxporteerd moet worden. Deze innovatieve kennis die met het geld van Nederlandse ondernemers is gefinancierd wordt in het buitenland ingezet om onder andere de lokale agrarische sector te laten concurreren met de Nederlandse agrarische sector via goedkope importen. Ondernemers in Nederland financieren hiermee derhalve de concurrentie in het buitenland. Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie een uitvoerig oordeel en standpunt van de regering in dezen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Visie op openbaar bestuur: Noodzakelijk, doelmatig en effectief

De leden van de SP-fractie hebben vragen over het criterium of de criteria die de regering hanteert om een «compacte overheid» te bewerkstelligen.

⁷ 33 910, nr. 6, pagina 6.

⁸ 33 910, nr. 20.

⁹ 32 615, nr. 18.

De regering gebruikt hier de kerntermen «noodzakelijk», «doelmatig» (of «efficiënt») en «effectief».¹⁰ Echter, deze termen zijn zonder nadere specificering vrij inhoudsloos. Zo is iedereen (eventueel bij nader inzien) altijd vóór doelmatigheid/efficiëntie, de vraag is met welk oogmerk (bijvoorbeeld met betrekking tot vreugde, solidariteit of kapitaalrendement). Kan de regering aangeven welk oogmerk zij bij een «compacte overheid» in het vizier heeft aangaande «noodzakelijkheid», «doelmatigheid» en «effectiviteit»?

Visie op openbaar bestuur: (De)centralisatie

De leden van de SP-fractie hebben twee vragen over de (de)centralisatie die het wetsvoorstel met zich meebrengt. Ten eerste. Met dit wetsvoorstel wordt de zogenoemde «functionele decentralisatie» aangaande de bedrijfslichamen opgeheven. Ziet de regering dit wetsvoorstel (ongeacht de motieven) *per saldo* als een vorm van centralisatie? Ten tweede. De regering motiveert haar keuze voor centralisatie in plaats van «territoriale decentralisatie» op de grond dat het hier zou gaan om taken «die aansluiten bij wat reeds op centraal niveau is geregeld».¹¹ Kan de regering aangeven in welk opzicht een overeenkomstige motivatie niet van toepassing is voor de recente omvangrijke «territoriale decentralisatie» op de gebieden van de ministeries van SZW en VWS?

Overname van taken: Inventarisatie publieke taken

De leden van de SP-fractie vragen om uitleg van de tweede zin uit de volgende passage in de memorie van toelichting (pagina 6): «In samenwerking met de bedrijfslichamen is in detail geïnventariseerd welke taken en activiteiten als publiek zijn aan te merken. Daarbij is tevens bezien of bepaalde taken, hoewel deze niet onder de publieke taken vallen, toch door de centrale overheid moeten worden overgenomen, omdat ze onmisbaar zijn voor een goede uitoefening van een publieke taak.» Het lijkt erop dat op grond van niet nader omschreven «onmisbaarheid» de publieke taak fors kan uitdijen. Zo is energievoorziening en ICT onmisbaar voor «een goede uitoefening van een publieke taak». Meent de regering daarom dat deze «door de centrale overheid moeten worden overgenomen»? Indien dit niet het geval is, welk criterium hanteert de regering dan voor de «onmisbaarheid»?

Financiële gevolgen: belastingdruk

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en in het bijzonder de gevolgen aangaande

¹⁰ In de memorie van toelichting schrijft de regering hierover op pagina 4: «De kritiek [op het huidige stelsel] blijkt echter van zodanig principiële aard, dat het kabinet nu concludeert dat het om doelmatigheidsredenen voortzetten van het stelsel niet opportuun is. (...) In het streven naar een compacte overheid gaat het niet enkel om een debat over de kerntaak van de overheid maar ook om de organisatie en uitvoering van die taken. Het gaat om de wijze waarop de rol van de overheid tot het noodzakelijke kan worden beperkt en de taken voor het overheidsapparaat die daarmee samenhangen, zo doelmatig mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Het instrument van functionele decentralisatie is heroverwogen uitgaande van de ambitie om de ministeriële verantwoordelijkheid beter te borgen en bestuurlijke drukte te verminderen door het efficiënter en effectiever maken van het bestuur.» (benadrukking toegevoegd). Zie ook Artikel LVIIIa.

¹¹ De regering stelt hierover op pagina 5 van de memorie van toelichting: «Met het oog op een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, harmonisatie in de uitvoering van publieke taken en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid kiest het kabinet ervoor de publieke taken vanuit de departementale verantwoordelijkheid van de centrale overheid te organiseren. Gelet op de aard van de taken is ook territoriale decentralisatie niet doelmatig, het betreft taken die aansluiten bij wat reeds op centraal niveau is geregeld en die zich niet lenen voor regeling door decentrale overheden.»

de belastingdruk. Ten eerste. Kan de regering aangeven of de huidige heffingen door bedrijfslichamen onder de belastingdruk van de «totale overheid» vallen zoals de OECD deze rapporteert?¹² Zo nee, waarom niet? Ten tweede. Een deel van de taken die thans ondernomen worden door bedrijfslichamen worden in het voorstel overgenomen door de centrale overheid. De regering stelt dat met het wetsvoorstel de huidige navenante financiële lasten voor bedrijven (de navenante heffingen door bedrijfslichamen) komen te vervallen, waarmee de betreffende bedrijven een lagere belastingdruk, c.q. een lastenverlichting, gaan genieten.¹³ Is dit een correcte samenvatting? Ten derde. Is het correct is dat de taken die de centrale overheid door het wetsvoorstel overneemt (alsmede de taken die op andere delegatiegrondslag reeds zijn of worden overgenomen) gefinancierd worden uit de algemene middelen? Is het correct dat de gemiddelde belastingdruk (voor bedrijven en huishoudens samen) hierdoor toeneemt? Ten vierde. De regering schrijft op pagina 13 van de memorie van toelichting: «Met de opheffing van de bedrijfslichamen wordt een lastenverlichting voor het bedrijfsleven gerealiseerd.» Betekent dit dat de heffingsstructuur zodanig is dat hetgeen bedrijven die thans nog onder de bedrijfslichamenheffingen vallen per saldo minder gaan afdragen, geringer is dan hetgeen de overige bedrijven méér gaan afdragen? Indien dit het geval is, betekent dit dan dat de huishoudens per saldo het heffings-gelag van dit wetsvoorstel gaan dragen?

Regeldrukeffect

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over het regeldrukeffect van het wetsvoorstel. Ten eerste. De regering stelt op pagina 13 van de memorie van toelichting dat «de opheffing van de bedrijfslichamen [leidt] tot een afname van de regeldruk.» De regering stelt daar eveneens: «Vanuit de spelregels met betrekking tot het genereren van een rijksbreed cijferbeeld over regeldruk is er echter sprake van een toename van regeldruk.»¹⁴ Bedoelt de regering hier de suggestie te wekken dat «de spelregels» mank gaan? Of zijn de aangehaalde passages inconsistent? In het laatste geval: welke van beide uitspraken is juist? Ten tweede. Bij pogingen om de regeldruk te meten wordt niet slechts wordt gekeken naar het aantal wetten en regelingen maar ook naar het (per saldo) aantal artikelen.¹⁵ Van een aantal bestaande wetten die in het voorstel vervallen, geeft de regering aan dat deze opgenomen worden in andere bestaande wetten; voorts stelt de regering dat er voor is «gekozen om de relevante productschapsverordeningen en -besluiten zoveel mogelijk één op één over te nemen in regelgeving van de centrale overheid». De regering stelt: het «becijferen van deze ... toename van regeldruk is een omvangrijke operatie.» Maar regeren heet toch ook vooruitzien te zijn. Kan de regering een schatting geven van wat ten opzichte van de aanvang van de operatie per saldo de wijziging is in het aantal artikelen in formele wetten, maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en productschapsveror-

¹² De «total tax revenue»: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

¹³ De memorie van toelichting stelt: «Met deze wet komt een einde aan een verordeningen- en heffingsbevoegde bestuurslaag. Omdat slechts een deel van de taken van de bedrijfslichamen wordt overgenomen, is het primaire gevolg voor het betrokken bedrijfsleven dan ook vermindering van regeldruk en financiële lasten.» (pagina 12). En: «Met de opheffing van de bedrijfslichamen wordt een lastenverlichting voor het bedrijfsleven gerealiseerd.» (pagina 13) En eveneens: «De kosten die gemoeid zijn met de overdracht van de publieke taken worden door de rijksoverheid gefinancierd.» (pagina 13)

¹⁴ De memorie van toelichting stelt onder andere (pagina 13): «Met betrekking tot de publieke taken is er, mede uit oogpunt van continuïteit van de uitvoering, voor gekozen om de relevante productschapsverordeningen en -besluiten zoveel mogelijk één op één over te nemen in regelgeving van de centrale overheid.»

¹⁵ Zie bijvoorbeeld P.O. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen; De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, WODC 2004. <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/toename-van-regelgeving.aspx>

deningen en -besluiten, en wel inclusief de wijzigingen waarvoor geen aanvullende delegatie vereist is?¹⁶ Kan de regering ook de optelsom geven voor de feitelijke huidige stand van zaken? Ten derde lezen deze leden op pagina 12 van de memorie van toelichting: «Voor het betrokken bedrijfsleven verdwijnt [met dit wetsvoorstel] echter ook hun meest verregaande mogelijkheid tot zelfregulering.» Is dit een algemeen oogmerk van de regering? Welke andere dan de «meest verregaande» mogelijkheden blijven er in het onderhavige geval over? Gaat het daarbij om algemeen verbindende regulering?

Artikel LIX

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over artikel LIX van het wetsvoorstel. Dit luidt: «De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.» Per wanneer zal, mocht de Kamer het wetsvoorstel aannemen, de gehele wet in werking treden? Welk invoeringsschema heeft de regering thans voor ogen? De achtergrond van deze vraag is dat de burger die een wet consulteert op «overheid.nl» kan zien dat een wetsartikel niet van kracht is – er staat dan in plaats van het artikel «dit artikel/lid is nog niet in werking getreden» – maar niet waarover dat artikel gaat en wanneer de burger met dat onbekende artikel te maken krijgt.¹⁷ Deelt de regering de opvatting dat deze invoeringwijze, en de weergave ervan, deel uitmaakt van de regeldruk (In casu, dat deze de regeldruk verhoogt)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Terughoudendheid algemeenverbindendverklaringen

De leden van de D66-fractie zijn er niet gerust op dat er met de opheffing van de schappen een einde wordt gemaakt aan de instelling van verplichte heffingen door algemeenverbindendverklaringen. Via de Europese verordening voor integrale Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) wordt de mogelijkheid geboden om de werking van producenten- en brancheorganisaties onder bepaalde voorwaarden verbindend te verklaren voor niet bij die organisaties aangesloten marktdeelnemers. Hierdoor kunnen deze organisaties het karakter krijgen van product- en bedrijfsschappen en spelen dezelfde (princiële) bezwaren weer op die juist ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel. De regering geeft aan «terughoudend» te zijn ten opzichte van het verbindend verklaren en zal elke aanvraag afzonderlijk beoordelen.¹⁸ In de afweging neemt de regering het sectorale belang en het effect op vrij ondernemerschap mee. Wat betekent deze «terughoudendheid» concreet, zo vragen de leden van de D66-fractie. Hoe wordt er precies op de genoemde criteria getoetst en op welke manier wordt bepaald of een verzoek tot algemeenverbindendverklaring wel of niet wordt gehonoreerd?

Heffingsdruk

De leden van de D66-fractie zouden, in meer algemene zin, stil willen staan bij de verandering in heffingsdruk voor ondernemers door nieuwe

¹⁶ De regering stelt in de memorie van toelichting op pagina 1: «een groot deel van de publieke taken die worden ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken [is] reeds overgenomen op basis van bestaande bevoegdheden.»

¹⁷ Er zijn wegen om dit te achterhalen maar de regering zou er goed aan doen zich in te leven in de dienaangaande vermogens van de burger alsmede van de tijd die het neemt om dit te achterhalen.

¹⁸ Handelingen II 2013/2014, nr. 104, item 9, blz. 20.

wetgeving op nationaal en op Europees niveau. Tegenover het wegvallen van verplichte heffingen door PBO's, staat op verschillende plaatsen de introductie van de BIZ-heffing en kunnen er nieuwe heffingen of voorschriften via de integrale-GMO-verordening bijkomen. De leden achten het van groot belang dat de met dit wetsvoorstel beoogde verlaging van heffingsdruk voor ondernemers gewaarborgd blijft, ondanks de invoering van andere vormen van verplichte heffingen. Alleen op die manier kunnen de gestelde doelen van het kabinet, te weten het bevorderen van kansen en toetredingsmogelijkheden van ondernemers, ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Deze leden vernemen daarom graag van de regering hoe zij, ook op langere termijn, zorg gaat dragen voor een lagere heffingsdruk voor ondernemers.

Voorlichting

Tot slot is het de leden van de D66-fractie niet geheel duidelijk waarom de taak «voorlichting» niet wordt overgenomen door de centrale overheid. Onder de taken met een publiek belang verstaat de regering blijkens de memorie van toelichting «taken ten aanzien van het bevorderen van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn en voedselveiligheid en gezondheid.» In dat licht bezien ontvangen deze leden graag nadere motivatie op de vraag waarom het kabinet voorlichting niet als publieke taak beschouwt.

Vragen en opmerkingen van de ChristenUnie-fractie

Besliskader privatisering en verzelfstandiging

De regering verwijst naar het besliskader van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering, hoewel het niet om een privatisering gaat in dit wetsvoorstel. Welke publieke belangen hebben een dragende rol gespeeld in het voornemen tot afschaffing van de product- en bedrijfsschappen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe gaat de overheid de publieke belangen die door de product- en bedrijfsschappen werden behartigd nu zelf borgen? Hoe wordt deze borging binnen de overheid ingericht? Van welke taken van product- en bedrijfsschappen verwacht de regering dat zij door de sectoren zullen worden overgenomen?

Onderzoek

De regering geeft aan dat nog niet duidelijk is of sectoren zelf gezamenlijk onderzoek zullen herbeleggen. Acht de regering het wenselijk dat dit gebeurt? En zo ja, hoe wil de regering samenwerking in onderzoek stimuleren en adequate bekostiging verzekeren?

Mededingingsaspecten

Welke mededingingsaspecten zouden in de weg kunnen staan aan vormen van samenwerking binnen sectoren ter vervanging van het werk van de product- en bedrijfsschappen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heijner

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer