

Kenmerk	W15.13.0471/IV
Datum advies	27 februari 2014
Vindplaats	Kamerstukken II 2013/2014, 33 910, nr. 4

Volledige tekst

Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), met memorie van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 6 januari 2014, no.2014000001, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot opheffing van de product- en bedrijfschappen. Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (hierna: pbo's) zijn openbare lichamen voor het bedrijfsleven, zogenoemde functionele lichamen. Zij hebben tot taak een bedrijfsuitoefening door ondernemingen te bevorderen die het algemeen belang dient, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen. (*zie noot 1*) In dit kader zijn pbo's bekleed met de bevoegdheid om aan de gehele sector verordeningen en heffingen op te leggen.

Voorgesteld wordt om de publieke taken die nu door de pbo's worden uitgevoerd, over te dragen aan de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het betreft de volgende publieke taken:

- de medebewindstaken;
- de bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn;
- de voedselveiligheid en gezondheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de noodzaak van het voorstel dragend te motiveren gelet op de recente wetswijziging waarin draagvlakonderzoeken en een 'code goed bestuur' zijn geïntroduceerd en gelet op het draagvlak onder de ondernemers voor de uitvoering van publieke taken door pbo's. Voorts adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Comptabiliteitswet 2001 door geen middelen buiten het begrotingsverband te boeken, die niet als zodanig zijn aangewezen door de Minister van Financiën. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Motivering van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot opheffing van de pbo's in verband met de kritiek op de kerneigenschappen van de pbo's. De toelichting vermeldt dat de kritiek op de pbo's zich

toespitst op twee aspecten. Het betreft ten eerste het bindende karakter van verordeningen en heffingen. Pbo's hebben een autonome verordenende bevoegdheid en kunnen sectorondernemingen via heffingen dwingen een bijdrage te leveren aan de financiering van de schappen. Het tweede punt van kritiek betreft het gebrek aan democratische legitimatie bij de pbo's. Bedrijfslichamen hebben, in tegenstelling tot andere decentrale overheden, geen eigen democratisch gekozen eigen orgaan. De ongeorganiseerde ondernemers geven regelmatig aan zich niet te herkennen in activiteiten van pbo's en daarvan geen meerwaarde te ervaren. Dit vormt een belangrijke beperking van het ondernemerschap en belemmert de doelmatigheid in de sector, aldus de toelichting. De verplichte heffingen beperken de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe ondernemingen, aldus het kabinet. Het kabinet ziet in de kritiek op de kerneigenschappen van de pbo's aanleiding tot opheffing van het stelsel van bedrijfslichamen en concludeert dat het om doelmatigheidsredenen voortzetten van het stelsel niet opportuun is. (zie noot 2) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Draagvlakonderzoeken

De Wet op de bedrijfsorganisatie is in 2009 gewijzigd in verband met de modernisering van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. (zie noot 3) Daarbij zijn onder meer 'de code goed bestuur' en het draagvlakonderzoek geïntroduceerd. Pbo's zijn verplicht om iedere vier jaar te onderzoeken of er voldoende draagvlak is voor de handhaving van een product- of bedrijfsschap. Indien het draagvlak bij de ondernemers die onder de werkingssfeer van een pbo vallen onvoldoende is, kan dit leiden tot opheffing van het pbo. De regering was bij de introductie van dit instrument van oordeel dat dit een van de belangrijkste middelen is voor zowel georganiseerde als ongeorganiseerde ondernemers om zich uit te spreken over de pbo waar zij onder ressorteren. (zie noot 4)

Uit onderzoek blijkt voorts dat er bij de betrokken ondernemingen groot draagvlak bestaat voor de uitvoering van publieke taken op het gebied van dierziekten en dierenwelzijn, en van voedselveiligheid en gezondheid. Het uitbreken van een plant- of dierziekte raakt immers aan de wortels van het bestaan van deze bedrijven. (zie noot 5) Indien de taak van de pbo's dus beperkt zou worden tot de uitvoering van uitsluitend publieke taken zou dit tegemoet komen aan de kritiek van ondernemers dat zij zich niet herkennen in de activiteiten van de pbo's en daarvan geen meerwaarde ervaren.

Door het wegvallen van niet-publieke taken zouden bovendien de heffingen aanzienlijk lager uitvallen, wat de belemmering van de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe ondernemingen substantieel vermindert (jaarlijks is € 31 miljoen bestemd voor publieke taken en € 189 miljoen voor niet-publieke taken).

b. Algemeen verbindend verklaren niet-publieke taken

De toelichting vermeldt dat producenten- en brancheorganisaties in de land- en tuinbouw in de toekomst gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt om te voorzien in niet-publieke taken. (zie noot 6) Op grond hiervan kunnen lidstaten beslissen dat bepaalde overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van die organisaties op verzoek algemeen verbindend worden verklaard voor een beperkte periode. (zie noot 7) Het betreft onder meer voorschriften over:

- productievoorschriften die stringenter zijn dan de nationale / Europese regelgeving;
- studies om de productkwaliteit te verbeteren;
- maatregelen om het potentieel van producten te bevorderen;
- rapportage over productie en afzet;
- de afzet. (zie noot 8)

In dit kader kunnen ook niet-leden van organisaties worden verplicht om bij te dragen aan de kosten die daaruit voortvloeien. (zie noot 9)

Hieruit blijkt dat op grond van de mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt nieuwe constructies kunnen worden geïntroduceerd die vergelijkbare effecten kunnen hebben als pbo's. De Afdeling merkt op dat hiertegen dezelfde bezwaren opgeworpen kunnen worden als waarvoor het onderhavige wetsvoorstel een oplossing wil bieden, namelijk dat bedrijven die zich niet bij een brancheorganisatie willen aansluiten, toch verplicht worden tot betaling van een bijdrage. De vraag is derhalve of de gesignaleerde problemen die de aanleiding vormen voor het voorstel niet eenvoudigweg worden verplaatst van de pbo's naar de organisaties die betrokken zijn bij de algemeenverbindendverklaring. De toelichting schenkt hieraan geen aandacht.

c. Conclusie

Gelet op de recente wetswijziging waarin draagvlakonderzoeken en een 'code goed bestuur' zijn geïntroduceerd en gelet op het draagvlak onder de ondernemers voor de uitvoering van publieke taken en de ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, adviseert de Afdeling de noodzaak van het voorstel dragend te motiveren.

2. Het boeken van middelen buiten het begrotingsverband

Het wetsvoorstel bepaalt dat alle rechten en verplichtingen van de huidige pbo's onder algemene titel overgaan op de Staat. Deze rechten en verplichtingen worden, voor zover het liquide middelen betreffen, op een rekening buiten het begrotingsverband van het Rijk geboekt. (*zie noot 10*) De toelichting vermeldt dat de waarden van de overige vermogensbestanddelen van de pbo's (zoals vorderingen, schulden, onroerende goederen) die overgaan naar de Staat, op de comptabel gebruikelijke wijze in de rijksadministratie moeten worden verwerkt. Zodra niet-liquide activa te gelde worden gemaakt, worden deze als kasontvangsten op de rekening buiten het begrotingsverband bijgeschreven. Uitgaven in het kader van de vereffening, zoals het voldoen van schulden, zullen ten laste van die rekening buiten het begrotingsverband worden gebracht. (*zie noot 11*) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat de Minister van Financiën categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten kan aanwijzen die op een rekening buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt, indien deze met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend. (*zie noot 12*) De betrokken minister fungeert dan louter als 'doorgeefluik'/beheerder. Voor deze categorieën wordt van het universaliteitsbeginsel afgeweken. Dit beginsel houdt in dat alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die binnen het Rijk plaatsvinden in de rijksbegroting worden geraamd, in de rijksadministratie worden opgenomen en in de rijksrekening worden verantwoord.

Het beheren van middelen buiten het begrotingsverband heeft onder meer tot gevolg dat het budgetrecht van de Staten-Generaal daarop niet van toepassing is en dat de uitgaven en ontvangsten niet jaarlijks in begrotingswetten aan de Staten-Generaal ter autorisatie worden voorgelegd. Voor het aanwijzen van boekingen buiten het begrotingsverband dienen derhalve bijzondere redenen aanwezig te zijn. (*zie noot 13*)

Ingevolge het wetsvoorstel worden middelen buiten het begrotingsverband geboekt, die als zodanig niet zijn aangewezen door de Minister van Financiën. Het wetsvoorstel is derhalve niet in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en heeft onder meer tot gevolg dat een lacune ontstaat in de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten. Dit zou de controlerende taak van de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer in de weg kunnen staan.

Anders dan de uitzonderingen die worden genoemd in de Comptabiliteitswet 2001 heeft het

wetsvoorstel geen betrekking op middelen van een ander onderdeel van het Rijk waarvan de verplichtingen en uitgaven worden opgenomen in de rijksbegroting en waarvoor de verantwoording op die manier gewaarborgd is. Voorts heeft het wetsvoorstel geen betrekking op middelen die aan derden toebehoren en waarvoor derhalve geen verantwoording verschuldigd is in het kader van het begrotingsverband. Het wetsvoorstel bepaalt daarentegen dat de vermogensbestanddelen van de pbo's onder algemene titel overgaan op de Staat, zonder dat wordt voorzien in de verantwoordingsverplichtingen op grond van de Comptabiliteitswet 2001.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Comptabiliteitswet 2001. Indien de vermogensbestanddelen van de pbo's niet onder algemene titel overgaan op de staat en derhalve geen eigendom worden van de staat, zouden deze middelen overeenkomstig de Comptabiliteitswet 2001 buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt wanneer de Minister van Economische Zaken optreedt als vereffenaar. Indien daarentegen beoogd is om de vermogensbestanddelen van de pbo's wel onder algemene titel over te laten gaan op de staat, is er geen grond om op dit punt af te wijken van het universaliteitsbeginsel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Bepalingen tuchtrecht Landbouwkwaliteitswet

Ingevolge het wetsvoorstel worden bepalingen uit de Wet tuchtrechtspraak 2004 integraal opgenomen in de Landbouwkwaliteitswet en het Tuchtrechtbesluit Landbouwkwaliteitswet. De toelichting vermeldt dat de bepalingen over tuchtrechtelijke sancties, hoger beroep en de uitspraken van het tuchtgerecht of het College van Beroep voor het bedrijfsleven op wettelijk niveau worden geregeld. Enkele aanvullende onderwerpen over het hoger beroep worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Tuchtrechtelijke maatregel

Het wetsvoorstel bevat bepalingen over de tuchtrechtelijke maatregelen van berisping en geldboete. (*zie noot 14*) In afwijking van de Wet tuchtrechtspraak 2004 voorziet het wetsvoorstel niet in een bepaling over de openbaarmaking van de uitspraak op kosten van de betrokkene en de wijze waarop aan die last uitvoering wordt gegeven. Gelet op het feit dat een dergelijke openbaarmaking eveneens een tuchtrechtelijke sanctie betreft, adviseert de Afdeling om deze bepaling ook in het wetsvoorstel op te nemen overeenkomstig de andere tuchtrechtelijke maatregelen. (*zie noot 15*)

b. Procedurele bepalingen

Anders dan in de Wet tuchtrechtspraak 2004 ontbreken in het wetsvoorstel enkele procedurele bepalingen over het hoger beroep. Het betreft onder meer bepalingen omtrent de openbaarheid van de zitting, het schorsen van de zitting, het sluiten van het onderzoek ter zitting en de vertegenwoordiging door een advocaat. Deze bepalingen bieden procedurele waarborgen voor het gebruik van bevoegdheden door de overheid. (*zie noot 16*) Gelet daarop adviseert de Afdeling deze bepalingen in het wetsvoorstel op te nemen in plaats van in een amvb. De Afdeling wijst in dit verband eveneens op de consistentie van het regelgevingsniveau, nu in artikel XV, onderdeel D, van het wetsvoorstel deze bepalingen wel op het niveau van de wet worden geregeld.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in het licht van het vorenstaande aan te passen.

4. De Boswet, regels ten aanzien van houtopstanden

De Boswet regelt in artikel 15 dat provincies en gemeenten niet bevoegd zijn regels te stellen ter bewaring van bepaalde houtopstanden. Dat betreft onder meer houtopstanden buiten de bebouwde kom behorende bij bosbouwondernemingen die zijn geregistreerd bij het Bosschap. (zie noot 17) Het Bosschap is bevoegd regels te stellen over deze registratie. De voorgestelde opheffing van het Bosschap brengt met zich dat artikel 15, derde lid van de Boswet wordt aangepast.

Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een vervangende bevoegdheid voor de provinciale staten of de gemeenteraad tot het stellen van regels voor houtopstanden die deel uitmaken van bosbouwondernemingen. Hiermee wordt beoogd om de lasten voor burgers en bedrijven te beperken. De toelichting vermeldt voorts dat de houtopstanden al op verschillende manieren worden beschermd onder de huidige wetgeving, in aanvulling op de bescherming die de Boswet biedt. (zie noot 18)

Onlangs is het wetsvoorstel natuurbescherming bij de Tweede Kamer ingediend. Dat wetsvoorstel zal de Boswet vervangen. De toelichting daarop vermeldt dat het niet wenselijk is dat gemeenten of provincies regels stellen in aanvulling op het beschermingsregime van het wetsvoorstel: "De houtopstanden die onderdeel uitmaken van bosbouwondernemingen zijn geregistreerd bij het Bosschap. Deze ondernemingen hebben zich in dat verband gecommitteerd aan voorschriften die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen, zodat aanvullende regels van gemeenten of provincies niet nodig zijn." (zie noot 19)

De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en de toelichting bij het wetsvoorstel natuurbescherming zijn niet eenduidig. Onderhavige toelichting vermeldt niets over voorschriften van het Bosschap die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen. Derhalve is niet uit te sluiten dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel een lacune zal ontstaan in de voorschriften die een verantwoorde omgang met houtopstanden waarborgen indien het Bosschap wordt opgeheven.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.13.0471/IV

- In artikel II, onderdeel G, van het wetsvoorstel bepalen dat het beroep tegen besluiten en handelingen van de Raad door de wet wordt geregeld.
- In artikel XV, onderdeel D, artikel 43 b, van het wetsvoorstel de zinsnede "het derde lid van het voorgaande artikel" vervangen door: artikel 43a, derde lid.
- In artikel XV van het wetsvoorstel de onderdelen E en F samenvoegen.
- In artikel XXIII, onderdeel C, van het wetsvoorstel de voorgestelde delegatiegrondslag niet toevoegen aan het tweede lid van artikel 13, maar opnemen in een nieuw derde lid.

- In artikel XXVII, onderdeel E, artikel 2.21, het zesde lid van het wetsvoorstel aanpassen nu in het zesde lid van artikel 2.21 het derde lid van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, maar het derde lid vervalt op grond van het wetsvoorstel.
- In artikel XXXVII, derde lid, van het wetsvoorstel, overeenkomstig aanwijzing 124h Ar, toevoegen: Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijke Wetboek is niet van toepassing.
- In de artikelen XXXVII en XXXVIII van het wetsvoorstel, de zinsnede: "de staat" vervangen door: de Staat.
- Artikel XLVIII vormgeven overeenkomstig aanwijzing 124i van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In het slotformulier van het wetsvoorstel, gelet op aanwijzing 193 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de zinsnede "ambtenaren wie zulks" vervangen door: ambtenaren die zulks.
- In de toelichting tot uitdrukking brengen dat de kosten die gemoeid zijn met de overdracht van publieke taken aan de Rijksoverheid niet voor rekening komen van de pbo's, zie Kamerstukken I 2012/13, 32 615, C, blz. 5.

Nader rapport (reactie op het advies) van 31 maart 2014

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Motivering van het wetsvoorstel

a. Draagvlakonderzoeken

De Afdeling merkt op dat in 2009 de 'code goed bestuur' en het draagvlakonderzoek zijn geïntroduceerd en dat de draagvlakonderzoeken bedoeld zijn als een van de belangrijkste middelen voor ondernemers om zich uit te spreken over het bedrijfslichaam waaronder zij ressorteren. Voorts merkt de afdeling op dat er bij de betrokken ondernemingen groot draagvlak bestaat voor de uitvoering van bepaalde publieke taken. Indien de taak van de bedrijfslichamen beperkt zou worden tot deze taken zou dit tegemoet komen aan de kritiek van ondernemers en zouden bovendien de heffingen aanzienlijk lager uitvallen, aldus de Afdeling.

Sinds de oprichting van het stelsel van bedrijfslichamen hebben enkele grote veranderingen plaatsgevonden, zowel in de markt als in de maatschappij, die de positie van de bedrijfslichamen hebben beïnvloed. In deze veranderende samenleving zijn de bedrijfslichamen al vele jaren onderwerp van discussie en kritiek. Daar waar deze discussie in eerste instantie het functioneren van de bedrijfslichamen en de rol van de centrale overheid betrof, is de discussie sinds de jaren '90 van de vorige eeuw geïntensiveerd en heeft deze zich ook gericht op het bestaansrecht van de bestuurslaag van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als zodanig.

Naar aanleiding van de vele kritiek op het functioneren van de product- en bedrijfsschappen is het bestaansrecht van dit stelsel ook in het parlement in twijfel getrokken. De introductie in 2009 van de 'code goed bestuur' en het draagvlakonderzoek heeft hierin geen verandering gebracht. De uitvoering van de draagvlakonderzoeken is aangehouden toen in 2011 de motie van de leden Aptroot, Koopmans en Van den Besselaar (Kamerstukken II, 2010/11, 32500-XV, nr. 62) werd aangenomen. Het toenmalige kabinet heeft in reactie op de motie Aptroot een kabinetsstandpunt naar de Kamer gestuurd, waarin werd voorgesteld het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te handhaven, maar dan in afgeslankte en

gemoderniseerde vorm (Kamerstukken II, 2011/12, 32615, nr. 3). De bedrijfslichamen zouden uitsluitend taken uitvoeren met een publiek belang: de medebewindstaken en taken ten aanzien van het bevorderen van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn en voedselveiligheid en gezondheid. Overige taken die de bedrijfslichamen uitvoeren zouden vervallen tenzij de minister, aan de hand van specifieke criteria, toestemming zou verlenen voor het uitvoeren ervan.

De Tweede Kamer heeft naar aanleiding hiervan de motie Aptroot c.s. aangenomen. Deze motie vraagt om opheffing van de product- en bedrijfschappen en verzoekt de regering om een wetsvoorstel inhoudende de aanpassing van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) alsmede om een voorstel voor de afbouw van de bedrijfslichamen en het onderbrengen van de publieke taken..

De kritiek op het stelsel van bedrijfslichamen spitst zich toe op het feit dat de bedrijfslichamen sectorondernemingen via heffingen kunnen dwingen een bijdrage te leveren aan de financiering van de bedrijfslichamen en, in relatie daarmee, het gebrek aan democratische legitimatie. In de loop der jaren zijn steeds minder ondernemers aangesloten bij brancheverenigingen. Vooral deze ongeorganiseerde ondernemers geven regelmatig aan zich niet te herkennen in de activiteiten van de product- en bedrijfschappen en daarvan geen meerwaarde te ervaren.

Naar het oordeel van het kabinet vormen de bevoegdheden van de product- en bedrijfschappen om bindende verordeningen op te stellen en heffingen op te leggen, alsook de beperkte inspraakmogelijkheden, een belangrijke beperking van ondernemerschap en kunnen zij de doelmatigheid in een sector belemmeren. De verplichte heffingen van de product- en bedrijfschappen hebben als gevolg dat het moeilijker is voor nieuwe ondernemingen om toe te treden tot een specifieke sector. Beperkte toetredingsmogelijkheden kunnen effectieve concurrentie op de markt voorts beperken of verhinderen.

Het kabinet meent dat de hierboven genoemde kritiekpunten niet binnen het bestaande stelsel kunnen worden ondervangen. In de afgelopen jaren zijn, naar aanleiding van de bezwaren, diverse voorstellen gedaan tot aanpassing van het stelsel. Daarbij waren met name doelmatigheidsredenen de aanleiding om het stelsel, in aangepaste vorm, te willen handhaven. De kritiek blijkt echter van zodanig principiële aard, dat het om doelmatigheidsredenen voortzetten van het stelsel niet opportuun is. De invoering van draagvlakonderzoeken, de 'code goed bestuur' en het beperken van het takenpakket van de bedrijfslichamen tot uitsluitend publieke taken, nemen de principiële bezwaren tegen deze kerneigenschappen van het stelsel niet weg. De bevoegdheden van de product- en bedrijfschappen om verordeningen vast te stellen en heffingen op te leggen en de representativiteit van dragende organisaties als basis voor die bevoegdheden zijn de kern van de functionele decentralisatie die aan het stelsel ten grondslag ligt. Daarom moet worden geconcludeerd dat de bezwaren niet kunnen worden opgelost binnen het bestaande stelsel.

De opheffing van het stelsel van bedrijfslichamen dient ook te worden gezien in het licht van de visie van het kabinet op bestuur en bestuurlijke inrichting zoals weergegeven in de nota "Bestuur in Samenhang, de bestuurlijke organisatie in Nederland" (Kamerstukken II 2012/13, 33 047, nr. 8). Het kabinet wil in de komende jaren de gebleken knelpunten in de bestuurlijke organisatie wegnemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting vereenvoudigen en een hechte basis leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek, mede met het oog op lagere nalevingskosten. 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. Omdat functionele decentralisatie in beginsel afbreuk doet aan de democratische controle op de uitvoering van publieke taken, dient zorgvuldig bewaakt te worden dat publieke taken alleen bij een productschap of zelfstandig bestuursorgaan worden belegd als daar goede, objectieve redenen voor zijn.

Juist vanuit deze huidige visie op het openbaar bestuur ligt het niet voor de hand de uitvoering van uitsluitend publieke taken functioneel gedecentraliseerd te beleggen op de wijze zoals dat is vormgegeven met het stelsel van bedrijfslichamen. Met de beperking van het takenpakket van de bedrijfslichamen tot uitsluitend publieke taken zou immers van autonomie geen sprake meer zijn, waardoor de kern van de functionele decentralisatie wordt aangetast en de bedrijfslichamen feitelijk zouden verworpen tot uitvoeringsorganisaties.

Het kabinet heeft er daarom in het regeerakkoord "Bruggen slaan" voor gekozen het stelsel van bedrijfslichamen op te heffen. Omdat het kabinet streeft naar een kleine, krachtige overheid, wordt niet gekozen voor een alternatieve vorm van functionele decentralisatie. 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.

Doordat uitsluitend de taken van publiek belang worden voortgezet en de verplichte heffingen van de bedrijfslichamen verdwijnen, bevordert de opheffing van het stelsel van bedrijfslichamen kansen en toetredingsmogelijkheden van ondernemers in diverse sectoren en past de opheffing bij de doelstellingen van het kabinet om ondernemers kansen te bieden en daarbij minimaal te belemmeren en regedruk terug te dringen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de motivering in het algemeen deel van de memorie van toelichting langs deze lijnen aangevuld.

b. Algemeen verbindend verklaren niet-publieke taken

De afdeling constateert dat op grond van de mogelijkheden tot algemeen verbindend verklaring die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt nieuwe constructies kunnen worden geïntroduceerd die vergelijkbare effecten kunnen hebben als het stelsel van de publiekrechtelijk bedrijfsorganisatie en waartegen dezelfde bezwaren kunnen worden opgeworpen.

Voorstellen tot algemeen verbindend verklaring zullen worden getoetst aan de vereisten die hieraan in het kader van de Europese regelgeving en op grond van nationale uitvoeringsregels worden gesteld. Ik deel de opvatting van de Afdeling dat moet worden voorkomen dat via het instrumentarium van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid constructies worden geïntroduceerd met dezelfde nadelige effecten als het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Bij de invulling van het Europese kader zullen daarom de in de memorie van toelichting genoemde redenen om te komen tot opheffing van het stelsel van bedrijfslichamen voor het kabinet de leidraad zijn. Vanuit dat perspectief zal een kader worden gemaakt voor op te richten productenorganisaties en interbrancheorganisaties. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt hierop in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting ingegaan.

2. Het boeken van middelen buiten het begrotingsverband

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de vermogensrechtelijke rechten en verplichtingen van de bedrijfslichamen onder algemene titel overgaan op de staat. Die middelen worden vervolgens buiten begrotingsverband geboekt. Naar de mening van de Afdeling dienen, gegeven het feit dat de middelen naar de staat overgaan, de desbetreffende inkomsten en uitgaven binnen het kader van de Comptabiliteitswet 2001 onderdeel van de rijksbegroting te vormen.

Ik stel voorop dat het noodzakelijk is in het wetsvoorstel te bepalen naar wie het vermogen van de bedrijfslichamen op het tijdstip van hun opheffing overgaat. Er moet immers een (natuurlijke of) rechtspersoon zijn aan wie de vermogensbestanddelen toebehoren. Het ligt het meest voor de hand hiervoor de staat te kiezen, aangezien de in het wetsvoorstel aangewezen vereffenaar de Minister van Economische Zaken is. Dat maakt de vereffening in administratief-technisch opzicht eenvoudig. De vermogensovergang heeft uiteraard niet tot doel het vermogen van de opgeheven bedrijfslichamen tot de vrije beschikking van het rijk te doen staan. Integendeel, in het wetsvoorstel is uitdrukkelijk bepaald over welke bevoegdheden de minister beschikt en voor welk doel deze moeten worden gebruikt, namelijk ter vereffening van het vermogen van het desbetreffende bedrijfslichaam. In het wetsvoorstel zijn met het oog op de vereffening procedureregels opgenomen, die op daarvoor in aanmerking komende momenten voorzien in een publieke verantwoording van het handelen van de vereffenaar.

Zoals hiervoor al is aangegeven gaat het hier om middelen met een bijzondere status, te weten middelen waarvan in het wetsvoorstel is bepaald waarvoor deze moeten worden aangewend en die om praktische redenen van rechtswege naar de rechtspersoon staat zijn overgegaan. De regels in het wetsvoorstel over de vereffening en de wijze waarop de liquide middelen worden geboekt kunnen dan ook worden aangemerkt als een *lex specialis* ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001. Om een en ander ook in het wetsvoorstel goed af te bakenen is thans in artikel XXXVII, vierde lid, bepaald dat de liquide middelen van de opgeheven bedrijfslichamen in afwijking van de Comptabiliteitswet 2001 worden geboekt op een rekening buiten het begrotingsverband van het Rijk. Paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling voorts aangevuld met een passage over de Comptabiliteitswet 2001.

3. Bepalingen tuchtrecht Landbouwkwaliteitswet

a. Tuchtrechtelijke maatregel

De Afdeling adviseert de bepaling over de openbaarmaking van de uitspraak op kosten van de betrokkene en wijze waarop aan die last uitvoering wordt gegeven, op te nemen in het voorstel. Aan dit advies is gehoor gegeven. Artikel XXIV is naar aanleiding hiervan aangepast.

b. Procedurele bepalingen

De Afdeling adviseert alle bepalingen over het hoger beroep in tuchtzaken op te nemen in het wetsvoorstel. Artikel XXIV is aangepast ter opvolging van dit advies.

4. De Boswet, regels ten aanzien van houtopstanden

De Afdeling wijst op een potentiële lacune die zou ontstaan als – na opheffing van het Bosschap – geen voorschriften zullen gelden die een verantwoorde omgang met houtopstanden door bosbouwondernemingen verzekeren.

De verantwoorde omgang met houtopstanden door deze ondernemingen wordt voldoende geborgd door de instrumenten van de Boswet en met het wetsvoorstel natuurbescherming, eenmaal wet, dat op dit punt ook wordt aangepast. Er zal dus geen sprake zijn van een lacune. De activiteiten van het Bosschap op het gebied van de verantwoorde omgang met houtopstanden hebben de vorm van algemene praktijkadviezen en voorlichting. In deze

activiteiten kan in de toekomst worden voorzien door private initiatieven. Een en ander is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt, met uitzondering van de schrijfwijze van “de staat”.

6. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele overige punten aan te passen.

Aan het wetsvoorstel is een artikel toegevoegd dat erin voorziet dat de sectorfondsen van de bedrijfslichamen die zijn bestemd voor het Diergezondheidsfonds, meteen bij de opheffing van de bedrijfslichamen worden overgeboekt naar het Diergezondheidsfonds. Hiermee wordt voorkomen dat een voorwaardelijke vordering van het Diergezondheidsfonds op die sectorfondsen blijft bestaan nadat die fondsen zijn overgegaan op de staat, waardoor de vereffening niet zou kunnen worden beëindigd.

Aan het wetsvoorstel is bovendien een onderdeel toegevoegd om de blijvende toegankelijkheid te waarborgen van de verordeningen die door de bedrijfslichamen zijn vastgesteld en elektronisch toegankelijk zijn gemaakt. Bepaald wordt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorgt voor de blijvende toegankelijkheid van de geconsolideerde teksten die door de bedrijfslichamen via internet beschikbaar zijn gesteld. Het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot is de paragraaf in het algemeen deel van de toelichting over de regeldrukeffecten van het voorstel aangepast.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken

(1) Artikel 71 van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

(2) Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting.

(3) Stb. 2009, 26.

(4) Kamerstukken II 2007/08, 31 419, nr. 3, blz. 8.

(5) Kamerstukken II 2011/12, 32 615, nr. 3, bijlage, blz. 81 en 93.

(6) Paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting.

(7) Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad.

(8) Artikel 164, vierde lid van Verordening (EU) nr. 1308/2013.

(9) Artikel 165 van Verordening (EU) nr. 1308/2013.

(10) Artikel XXXVII van het wetsvoorstel.

(11) Toelichting bij artikel XXXVII.

(12) Artikel 28 van de Comptabiliteitswet 2001.

(13) Staatscourant 6 april 2004, nr. 67, blz. 13.

(14) Artikel XXIV, onderdeel D van het wetsvoorstel.

(15) Artikel 13 van de Landbouwkwaliteitswet.

(16) Zie aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(17) Artikel 15, derde lid van de Boswet.

(18) Toelichting bij artikel XX.

(19) Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 280.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 344 kB\)](#)