

## **Kabinetstandpunt Het PBO-stelsel: naar een nieuwe kern September 2011**

### **1. Aanleiding**

In de afgelopen jaren is er regelmatig in uw Kamer gediscussieerd over het functioneren van het stelsel van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO). Tijdens het Algemeen Overleg van 10 november 2010 besprak u met mij het Toezichtverslag PBO van de SER over 2009. In het Voortgezet Algemeen Overleg van 16 februari 2011 is een motie aangenomen van de leden Aptroot (VVD), Koopmans (CDA) en Van den Besselaar (PVV) waarin de regering wordt verzocht:

- te onderzoeken welke taken naast medebewindstaken onmisbaar zijn,
- voorts te onderzoeken of en zo ja hoe deze taken zonder product- en bedrijfschappen zouden kunnen worden ondergebracht,
- dit onderzoek binnen zes maanden uit te voeren en aan de Tweede Kamer voor te leggen<sup>1</sup>.

Ik heb tijdens dat Voortgezet Algemeen Overleg aangegeven deze motie te zullen uitvoeren. In het onderstaande licht ik, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het kabinetstandpunt toe. Paragraaf 2 en 3 gaan over de aanpak van de motie en over het huidige stelsel. In paragraaf 4 volgt de visie van het kabinet op de toekomst van het PBO-stelsel en in het bijzonder op de taken. Paragraaf 5 betreft de aanpassingen van het bestuur en de organisatie van het PBO-stelsel. In paragraaf 6 worden de financiële gevolgen van de herziening van het stelsel uiteengezet. Tot slot geeft het kabinet in paragraaf 7 weer op welke wijze de herziening wordt aangepakt.

### **2. Aanpak uitvoering motie**

De uitvoering van de motie is als volgt aangepakt:

- Er is een inventariserend onderzoek naar de taken van de product- en bedrijfschappen uitgevoerd door het onderzoeksbureau EIM/IOO (Bijlage);
- Aan drie bestuurders, mevrouw Jorritsma en de heren Van de Donk en Van Eijck, is ondersteuning gevraagd bij het ontwikkelen van het beoordelingskader en de beoordeling van de taken van de product- en bedrijfschappen. Zij hebben daartoe het rapport 'Beoordelingskader product- en bedrijfschappen' geschreven. In dit rapport is tevens de visie van deze drie beoordelaars op de toekomst van de PBO opgenomen (Bijlage);
- Tijdens het gehele proces is er contact geweest met het veld en zijn talrijke adviezen en brieven van betrokken organisaties ontvangen. In het bijzonder noem ik de adviesbrieven van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) en de Stichting van de Arbeid die zijn ontvangen in juni 2011.

### **3. Het huidige stelsel**

Product- en bedrijfschappen (hierna: schappen) zijn publieke organen die op initiatief van de sociale partners in een sector kunnen worden ingesteld mits

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, 32500-XV, nr. 62

voldaan wordt aan de vereisten in de Wbo. Instelling geschiedt bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De belangrijkste eis daarbij is dat de organisaties van de sociale partners in de betreffende sector de meerderheid vertegenwoordigen. Zij vormen het bestuur van een product- of bedrijfschap; de voorzitter wordt door de Kroon benoemd en is onafhankelijk. De schappen kunnen, via verplichte heffingen en verordeningen, voor alle ondernemingen in de betreffende sector maatregelen treffen die zowel verband houden met het sector- als het algemeen belang. Daarnaast voeren de schappen ook medebewindstaken uit in opdracht van - en betaald door - de Rijksoverheid, voor een groot deel ter uitvoering van marktordeningsmaatregelen van de EU.

#### **4. Kabinetsvisie PBO-stelsel**

Bij de uitvoering van de motie hanteert het kabinet het uitgangspunt, zoals verwoord in het Regeerakkoord, dat de overheid krachtiger, kleiner en meer dienstverlenend moet worden met lagere kosten, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders. Dit streven, dat is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, geldt onverkort voor de uitvoering van overheidstaken door organisaties die op basis van een wet een eigenstandige publiekrechtelijke status hebben, zoals schappen. Daarnaast sluit het kabinet aan bij de visie van de drie beoordelaars die het begrip legitimiteit centraal stellen. Zij hanteren legitimiteit in de zin van 'bestaansrecht': democratisch legitiem en passend bij de behoeften van de samenleving en economie in deze tijd. Dit betekent onder andere dat er geen onnodige heffingen en overbodige regels worden opgelegd aan het bedrijfsleven.

Voor het uitvoeren van de motie zal eerst worden vastgesteld of de schappen taken uitvoeren die onmisbaar zijn (paragraaf 4.1). Vervolgens zal worden vastgesteld of deze taken het beste door de schappen kunnen worden uitgevoerd of dat deze taken elders moeten worden ondergebracht (paragraaf 4.2). Indien wordt vastgesteld dat er onmisbare taken zijn en deze ook het best door de schappen kunnen worden uitgevoerd ligt het in de rede het PBO-stelsel te handhaven. In dat geval moet echter wel de vraag worden beantwoord of het PBO-stelsel in zijn huidige vorm te handhaven is of dat wijzigingen noodzakelijk zijn (paragraaf 4.3).

##### **4.1 Onmisbare taken**

Wat maakt een taak onmisbaar? In de visie van het kabinet zijn die taken onmisbaar die (in voldoende mate) een publiek belang hebben. Deze visie sluit aan bij die van de beoordelaars. Zij definiëren een taak met een publiek belang als een taak die ten goede komt aan de hele samenleving en ook alleen kan worden gerealiseerd door bemoeienis van een publiek orgaan. Een taak met een publiek belang moet in ieder geval uitgevoerd blijven worden, en is dus onmisbaar.

Het kabinet ziet, evenals de beoordelaars, in de inventarisatie van de taken van de schappen door EIM/IOO slechts een drietal taken met publiek belang. Het betreffen de medebewindstaken en de zogenaamde autonome taken die betrekking hebben op "bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn" en "voedselveiligheid en gezondheid".

### *Medebewindstaken*

Medebewindstaken zijn taken met een publiek belang die voortvloeien uit wet- en regelgeving. De uitvoering daarvan is door de betreffende minister opgedragen aan een schap. Deze taken worden ook gefinancierd door het betreffende departement en/of de EU. Het merendeel van de medebewindstaken dient ter uitvoering van Europese regelgeving op het terrein van de landbouw, waaronder marktordeningsmaatregelen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU. Een concreet voorbeeld betreft de melkquotering bij het Productschap Zuivel. Deze regeling is ingevoerd om de EU-melkproductie te beperken. Voor te veel geleverde melk moet een heffing worden betaald. De uitvoering van medebewindstaken en de verordenende bevoegdheid staat niet ter discussie. Ook de motie Aptroot c.s. gaat daar vanuit.

### *Autonome taken*

Naast taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving voeren schappen taken uit waartoe zij op wettelijke grondslag zelf het initiatief kunnen nemen. Dat zijn autonome taken, zoals publieksvoorlichting en kwaliteitsbevordering. Binnen het geheel van autonome taken worden in het rapport van EIM/IOO twee takenclusters genoemd die behoren tot de taken met een publiek belang, vanwege het evidente belang van hun doelen voor de samenleving als geheel:

- bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn,
- voedselveiligheid en gezondheid.

Ook de beoordelaars zijn in hun rapport deze mening toegedaan.

De preventie van uitbraken van plant- en dierziekten en het opvangen van de sociaal-economische gevolgen ervan voorkomt maatschappelijke of economische ontwrichting en draagt bij aan de bescherming van de volksgezondheid. Ook de activiteiten op het terrein van diergezondheid zijn duidelijk in het belang van de gehele samenleving. Zo is het Diergezondheidsfonds ingesteld in het kader van het tegengaan van ziektes als mond- en klauwzeer, aviaire influenza en Q-koorts. Dit is niet alleen in het belang van de sector, maar ook in het belang van de samenleving als geheel. Een ander, zeer recent voorbeeld met een belangrijke rol voor de schappen betreft de noodzaak tot terugdringing van het preventief gebruik van antibiotica in de veehouderij.

### *Drie onmisbare takenclusters*

Op basis van het voorgaande concludeert het kabinet dat er drie onmisbare takenclusters zijn: medebewindstaken, bevordering van plant- en diergezondheid alsmede dierenwelzijn, en voedselveiligheid en -gezondheid. Bij implicatie zijn alle andere huidige taken die in het PBO-stelsel worden uitgevoerd niet a priori onmisbaar (zoals voorlichting, promotie en belangenbehartiging).

De volgende paragraaf gaat in op de vraag welke instantie de drie onmisbare taken het best kunnen uitvoeren.

## **4.2 Uitvoering taken met publiek belang**

Bovengenoemde taken met (voldoende) publiek belang zouden vanwege het publieke karakter logischerwijs door een publiek orgaan moeten worden uitgevoerd. Dat kunnen dus ook schappen zijn. In bijlage 1 worden de (financiële) gevolgen geschetst indien zou worden besloten om het PBO-stelsel volledig af te schaffen. Het kabinet heeft drie redenen om de taken met (voldoende) publiek belang binnen het PBO-stelsel te laten uitvoeren:

1. De bekostiging van de autonome taken vindt plaats door middel van heffingen bij de ondernemers zelf, niet vanuit algemene belastingen. Als het Rijk dit zou moeten doen dan zou dit extra druk op de algemene middelen betekenen.
2. De sector waarvoor de taak wordt uitgevoerd is zeer nauw betrokken. De korte lijnen en de opgebouwde kennis en infrastructuur zorgen voor meer efficiency en effectiviteit dan mogelijk is bij een overheid die op grotere afstand staat, zoals een departement. Bij afschaffing van het PBO-stelsel zou de Rijksoverheid de medebewindstaken en de onmisbare taken met een publiek belang moeten overnemen. Dit betekent dat de personeelsformatie van de Rijksoverheid moet worden uitgebreid met naar schatting minimaal het aantal fte's dat de schappen hiervoor nodig hebben.
3. Er is een bestaand stelsel met kennis, infrastructuur, ICT etc. dat is toegesneden op de uitvoering van deze taken. Het zou een substantiële kapitaalvernietiging betekenen indien deze taken elders worden belegd. Overdracht van de medebewindstaken en onmisbare autonome taken naar de Rijksoverheid zal leiden tot desinvesteringen in bijvoorbeeld ICT, tot verlies van legitimiteit van (informele) netwerken tussen overheid en bedrijfsleven en tot extra inspanningen als gevolg van het noodzakelijke integratieproces. Ook zullen er maatregelen moeten worden genomen om deze taken in te bedden binnen de Rijksdienst, hetgeen de nodige incidentele uitgaven zal vergen (overgangskosten, sociale plannen e.d.).

#### **4.3 Conclusie: afgeslankt en gemoderniseerd stelsel**

Om de genoemde doelmatigheidsredenen kiest het kabinet voor het handhaven van het PBO-stelsel, maar dan wel in afgeslankte en gemoderniseerde vorm. Afgeslankt omdat het PBO-stelsel uitsluitend taken uitvoert met een publiek belang. In een PBO-stelsel dat uitsluitend taken uitvoert met een publiek belang wordt het merendeel van de huidige taken, die dus geen publiek belang dienen, in principe niet meer uitgevoerd.

Dat neemt niet weg dat in het nieuwe stelsel een taak zonder publiek belang kan worden uitgevoerd, hoewel dit slechts mogelijk is onder bijzondere omstandigheden. Er zullen daarom strenge voorwaarden komen waaraan voldaan moet worden voordat een schap voor de uitvoering van een dergelijke taak toestemming krijgt. De minister van EL&I beslist op het verzoek van een schap. Hij doet dit op basis van criteria die in de wet zijn vastgelegd. Het kabinet acht de criteria, die door de beoordelaars zijn ontwikkeld, goed toepasbaar en neemt deze over. Toestemming voor het uitvoeren van een taak zonder publiek belang door een schap wordt alleen verleend indien, naar het oordeel van de Minister van EL&I door het schap overtuigend is aangetoond dat:

1. de taak noodzakelijk is voor het uitvoeren van medebewindstaken of autonome taken met een publiek belang, of
2. de taak er voor zorgt dat alleen degenen die er direct van profiteren meebetalen en zwartrijdersgedrag wordt voorkomen indien dat problemen in de sector oplevert, of
3. de sector door de specifieke structuur van de sector (veel zzp-ers, weinig financieel draagvlak) en het ontbreken van omvattende cao's en O&O-fondsen niet in staat is de taak zelf uit te voeren.

Bovendien geldt altijd de eis dat:

4. het schap deze taak het meest doelmatig en doeltreffend kan uitvoeren.

Naast toetsing aan deze criteria kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld dat de taak slechts voor een bepaalde periode wordt toegekend. Verder zal voor deze taken draagvlak onder de bedrijfsgenoten aangetoond moeten worden en moet de wijze van financiering duidelijk zijn. Ook deze aanvullende voorwaarden hebben tot doel dat taken zonder een publiek belang binnen het PBO-stelsel slechts bij uitzondering worden toegestaan.

Het kabinet komt met een voorstel voor een procedure die de TK in staat zal stellen effectieve controle uit te oefenen op de toedeling van aanvullende taken door de minister van EL&I aan een schap. De procedure zal zodanig zijn dat snel handelen bij spoedeisende taken (bijv. verordeningen ten behoeve van voorlichtingsprogramma's over zich snel verspreidende plantenziekten) mogelijk blijft.

Het stelsel krijgt aldus een nieuwe, gemoderniseerde kern: het dienen van het publieke belang. De voorwaarden die in de wet zullen worden opgenomen hebben uitdrukkelijk tot doel dat het uitvoeren van een taak zonder publiek belang geen regel maar juist een uitzondering is. Aangezien in het huidige stelsel met name de bedrijfsschappen uitsluitend dergelijke taken uitvoeren, voorziet het kabinet dat de bedrijfsschappen in de huidige vorm zullen verdwijnen. Daarmee verdwijnt ook het onderscheid tussen product- en bedrijfsschappen.

### **5. Modernisering van bestuur en organisatie**

De transitie naar een afgeslankt en gemoderniseerd stelsel is in de ogen van het kabinet niet alleen een kwestie van takenreductie: het bestuur en de organisatie dienen eveneens te worden gemoderniseerd. Ook de beoordelaars geven aan dat het huidige stelsel te weinig lerend vermogen vertoont en niet dynamisch genoeg is om in te kunnen spelen op veranderingen. Het stelsel zal daarom in de komende periode een belangrijke transitie moeten doormaken. Voor de onderstaande aanpak op bestuurlijk en organisatorisch terrein doen de Stichting van de Arbeid en de RCO soortgelijke suggesties.

#### *Het bestuur*

Het kabinet kiest er voor dat het bestuur in het nieuwe stelsel bij de sociale partners blijft. De sector bekostigt een groot deel van zijn taken zelf en omdat de sociale partners in het bestuur zitten, zijn de lijnen met de sectoren kort. Dit maakt de uitvoering van de taken door een schap zeer doelmatig.

Het kabinet wil echter wel een aantal belangrijke randvoorwaarden stellen aan het bestuur in het nieuwe stelsel. Om de dynamiek en het lerend vermogen te verbeteren zal de transparantie van de besluitvorming moeten worden vergroot en zullen de mogelijkheden voor inspraak van ondernemers moeten worden versterkt. Met name moet beter rekening worden gehouden met ondernemers die geen lid zijn van een brancheorganisatie. Bezien zal worden hoe deze ongeorganiseerden deel kunnen gaan uitmaken van de besturen. Verder zullen de besturen regelmatig evaluaties en intervisies moeten uitvoeren. De in 2009 ingevoerde draagvlakonderzoeken zullen de besturen dwingen tot verdergaande verantwoording over het gevoerde beleid. Daarnaast kan de geldigheidsduur van PBO-regelgeving aan termijnen worden gebonden. De afslanking van de organisatie brengt verder met zich mee dat er minder besturen zullen zijn en dus

minder bestuurlijke drukte. Het streven moet zijn de besturen klein te houden en te professionaliseren.

### *De organisatie*

Het nieuwe stelsel zal ook organisatorisch efficiënter en effectiever worden ingericht. Dit kan aan de hand van drie lijnen:

#### 1) Reductie schappen

Er moet een aanzienlijke reductie van het aantal schappen gerealiseerd worden. Dit is een logisch gevolg van de reductie van het aantal taken en van de wens van het kabinet om tot een kleine en slagvaardige PBO-organisatie te komen. Het kabinet wil deze reorganisatie op korte termijn volgens een natuurlijk proces laten verlopen, in goede samenwerking met de bestaande schappen. Dit betekent dat de schappen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zullen zijn voor de invulling van de reorganisatie. Het kabinet hecht aan een reorganisatie met aantoonbare verbeteringen met betrekking tot de doelstellingen van het kabinet: lagere heffingen, minder bestuurlijke drukte en meer doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering van de taken.

#### 2) Modellen voor reorganisatie

Voor de reorganisatie zijn verschillende richtingen mogelijk. Een mogelijk einddoel kan zijn het samengaan van alle schappen in een PBO-huis met diverse kamers, gegroepeerd naar de binnen het stelsel uit te voeren taken. Een dergelijke opzet zou nog versterkt kunnen worden wanneer de schappen zelf ook fysiek één vestiging betrekken. De backoffice kan dan optimaal functioneren. Een andere mogelijkheid is concentratie tot enkele schappen, gegroepeerd langs samenhangende takenclusters (dieren, planten, overige). Het kabinet hecht aan de herkenbaarheid van de nieuwe organisatie voor de diverse achterbannen. Het kabinet zal in 2012 beoordelen of de schappen voldoende voortgang boeken bij de reorganisatie. Bij onvoldoende voortgang zal het kabinet niet aarzelen in te grijpen.

#### 3) Eén backoffice

Het kabinet heeft besloten dat er één gezamenlijke backoffice wordt ingericht voor de gehele publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Eén backoffice is ook de logische consequentie van het nieuwe stelsel waarbij efficiency en effectiviteit voorop staan. Het stelsel concentreert zich op de uitvoering van een beperkt aantal publieke taken en één backoffice is daarvoor in elk geval noodzakelijk. Een aantal productschappen is begin 2011 een traject gestart naar nauwere samenwerking. Het kabinet gaat er vanuit dat in de backoffice worden ondergebracht: personeelszaken, juridische dienst, automatisering, auditors, etc. De instelling van de backoffice mag geen verslechtering betekenen voor de aansturing- en verhaalsmogelijkheden van de verantwoordelijke minister.

De meeste werkzaamheden zullen onder het nieuwe stelsel liggen op het beleidsterrein van de minister van EL&I. De verantwoordelijkheid voor het PBO-stelsel zal daarom door de minister van SZW worden overgedragen aan de minister van EL&I.

## **6. Financiële gevolgen van het nieuwe stelsel**

Het kabinet voorziet dat het nieuwe PBO-stelsel aanzienlijk minder kosten met

zich meebrengt dan het huidige stelsel. Deze takenreductie zal zich onmiddellijk vertalen in een kostenbesparing en daarmee in lagere heffingen over de hele linie. De lastendruk voor de ondernemer zal dus aanzienlijk verminderen. Deze verwachting baseert het kabinet op het volgende:

- Minder taken betekent minder uitvoeringskosten, minder personeel, minder overhead.
- De gezamenlijke backoffice en huisvesting zal besparingen opleveren.
- De bestuurlijke drukte zal afnemen.
- Door meer inspraak en regelmatige evaluatie van het functioneren zal de taakuitvoering kunnen worden geoptimaliseerd.

In 2010 bedroegen de totale lasten van de gezamenlijke schappen voor de takenclusters die in beginsel kunnen vervallen € 189 miljoen op een totaal van € 254 miljoen<sup>2</sup>. Indien al deze taken zouden vervallen, betekent dit een reductie van bijna driekwart van de huidige lasten. Het is echter op voorhand niet mogelijk de besparing met zekerheid vast te stellen. Op dit moment wordt € 24 miljoen besteed aan taken op het terrein van plant- en dierziekten en € 7 miljoen aan taken op het terrein van voedselveiligheid en gezondheid. Dit is inclusief de overheadkosten, zoals ook bij bovengenoemde € 189 miljoen. Het is op voorhand niet te zeggen hoeveel lager de overheadkosten worden. Echter, wél is duidelijk dat de besparingen aanzienlijk zullen zijn door de substantiële verkleining van het stelsel als gevolg van de focus op publieke taken. Een taak als promotie (in 2010 totaal bijna € 40 miljoen) valt bijvoorbeeld niet meer onder het primaire takenpakket van een schap.

In het onderzoek van EIM/IOO wordt het huidige budgettaire beslag voor alle taken in kaart gebracht. De kostenbesparing in het nieuwe stelsel zal zich ook doorvertalen naar de heffingen, immers er wordt in beginsel alleen nog geheven voor de publieke taken op het terrein van bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn en op het terrein van voedselveiligheid en gezondheid. Bij ondernemers die daar niet mee te maken hebben vervalt de heffing en voor de ondernemers die daar wel mee te maken hebben zal de heffing aanzienlijk lager uitvallen door het wegvallen van taken die onder het nieuwe stelsel niet langer publieke taken zijn.

### *7. Fasering van de reorganisatie en stelselvernieuwing*

Het kabinet wil de reorganisatie en de stelselvernieuwing als volgt aanpakken:

- Het kabinet gaat in gesprek met de schappen en de SER over een verdere reorganisatie gericht op het nieuwe, afgeslankte stelsel. Het kabinet acht het van belang dat de schappen dit zelf oppakken maar zal ingrijpen indien de voortgang te wensen overlaat.
- Het kabinet zal ook afspraken maken met de schappen en de SER over de implementatie van de overige vernieuwingen in het stelsel op het terrein van toezicht, bestuur, draagvlak en inspraak.
- De Wbo zal aanzienlijk worden aangepast. Dit is nodig omdat de uitvoering van taken zonder publiek belang in het nieuwe stelsel wordt ingeperkt. Ook de overige aanpassingen behoeven veelal een grondslag in de wet. Verder zal de verantwoordelijkheid voor het PBO-stelsel in de herziene wet overgaan van

---

<sup>2</sup> bron: EIM/IOO, 2011

de minister van SZW naar de minister van EL&I (Hoofdstuk 2 van de wet). De minister van SZW blijft verantwoordelijk voor de SER (Hoofdstuk 1 van de wet). Het streven is eind 2012 de benodigde wettelijke aanpassingen aan de Tweede Kamer voor te leggen.