

## **Besluit beleidsregels Bestuurskamer**

---

Besluit van de Bestuurskamer van de Sociaal-Economische Raad van 2 oktober 2003 houdende vaststelling van een aantal beleidsregels (Besluit beleidsregels Bestuurskamer)

De Bestuurskamer;

Gelet op de artikelen 77, 83, 94, 119, 124, vierde lid, en 126, zevende lid, in samenhang met artikel 128, eerste lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie;

Gelet op de Delegatieverordening Bestuurskamer (RE 6/2000);

Besluit:

### **Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen**

#### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. wet: Wet op de bedrijfsorganisatie;
- b. Bestuurskamer: commissie, ingesteld bij besluit RE 6/1994 van de Sociaal-Economische Raad op grond van artikel 19 van de wet;
- c. bedrijfslichaam: een hoofdproduct-, product-, hoofdbedrijf- of bedrijfsschap als bedoeld in artikel 66 van de wet;
- d. financiële relatie:
  - 1e. het verstrekken van subsidie;
  - 2e. het uitbesteden van een dienst in relatie tot de in artikel 71 van de wet beschreven taak van bedrijfslichamen;
- e. Verordening representativiteit organisaties: verordening RE 3/2001 van de Sociaal-Economische Raad van 15 september 2000;
- f. verordening: verordening als bedoeld in de artikelen 93, 119 en 126 van de wet;
- g. notificatierichtlijn: Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij;
- h. steunmaatregelen: steunmaatregelen als bedoeld in de artikelen 87 en 88 (ex artikelen 92 en 93) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;
- i. melding: het op de hoogte brengen van de Europese Commissie van een verordening tot invoering of wijziging van een steunmaatregel, als bedoeld in artikel 88 (ex artikel 93), derde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

- j. dagdeel: de delen van een dag waarvan het eerste aanvangt op het tijdstip van aanvang van de eerste bijgewoonde vergadering en het tweede en derde aanvangen nadat sedert dat tijdstip vijf respectievelijk tien uren zijn verstreken.

## **Hoofdstuk 2 Inhoud en strekking van dit besluit**

### **Artikel 2.1**

1. Onderdeel van de toetsing door de Bestuurskamer van verordeningen van bedrijfslichamen, op grond van de in de wet neergelegde goedkeuringstaak van de Sociaal-Economische Raad en binnen het kader van artikel 128, eerste lid, van de wet, vormen:
  - a. de beleidsregels die in de hoofdstukken van dit besluit zijn opgenomen;
  - b. de Modellen voor verordeningen en besluiten bedrijfslichamen, behorend bij dit besluit als bijlage 1;
  - c. het Draaiboek EG-/WTO-notificatie voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, behorend bij dit besluit als bijlage 2.
2. Een bedrijfslichaam maakt bij een verzoek tot goedkeuring van een verordening gebruik van de 'Geleidebrief aanvraag goedkeuring verordening', volgens het model behorend bij dit besluit als bijlage 3.

### **Artikel 2.2**

1. De Bestuurskamer kan een besluit omtrent goedkeuring verdagen, onder meer indien zij dit in verband met de naleving of juiste naleving van de in het vorige artikel bedoelde beleidsregels nodig oordeelt.
2. Indien de Bestuurskamer een besluit tot verdaging heeft genomen krijgt het betrokken bedrijfslichaam daarvan onverwijld mededeling.
3. Indien de Bestuurskamer een besluit tot verdaging heeft genomen in verband met de noodzaak tot notificatie op grond van de notificatierichtlijn of melding van steunmaatregelen door het bedrijfslichaam, wordt het besluit tot verdaging tegelijkertijd in afschrift gezonden aan de Minister van Economische Zaken of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Bestuurskamer neemt het besluit omtrent goedkeuring na ontvangst van een schriftelijke mededeling van de minister dat de desbetreffende verordening geen wijziging behoeft.
4. Indien een verordening waarvan de Bestuurskamer de beslissing tot goedkeuring heeft verdaagd, door het bedrijfslichaam wordt gewijzigd, biedt het bedrijfslichaam een aangepaste verordening aan de Bestuurskamer ter goedkeuring aan.

## **Hoofdstuk 3 Gebruik van regelgeving door bedrijfslichamen**

### **Artikel 3.1**

1. Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.
2. Met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regelingen wordt grote terughoudendheid betracht.

### **Artikel 3.2**

Alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, worden de volgende stappen gezet:

- a. kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp;

- b. de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld;
- c. onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor publiekrechtelijke interventie noodzakelijk is;
- d. indien publiekrechtelijke interventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan;
- e. de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

### **Artikel 3.3**

Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot publiekrechtelijke interventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.

### **Artikel 3.4**

Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot publiekrechtelijke interventie om een doelstelling te bereiken wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- a. de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b. de neveneffecten van een regeling;
- c. de lasten van een regeling voor de overheid en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.

### **Artikel 3.5**

1. Gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.
2. Indien een regeling bij wijze van experiment dient te worden ingevoerd, wordt het tijdelijk karakter in de regeling tot uitdrukking gebracht.

### **Artikel 3.6**

1. Tot het treffen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt.
2. Hierbij wordt onderzocht of handhaving het beste langs tuchtrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden. Artikel 104 van de wet is daarbij van toepassing.

### **Artikel 3.7**

Een regeling wordt op zodanige wijze ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. Daartoe wordt onder meer aan het volgende voldaan:

- a. het aantal beslismomenten waartoe toepassing van de regeling aanleiding geeft, wordt tot een minimum beperkt;
- b. de aard en omvang van uitkeringen, voorzieningen en andere voordelen worden zo duidelijk mogelijk in algemeen verbindende voorschriften of goed kenbaar gemaakte beleidsregels omschreven.

### **Artikel 3.8**

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, voor zover niet uitdrukkelijk het opleggen

van lasten wordt beoogd.

### **Artikel 3.9**

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

### **Artikel 3.10**

De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een regeling mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.

### **Artikel 3.11**

1. Bij de toekenning van bestuursbevoegdheden wordt de uitoefening daarvan zoveel mogelijk genormeerd.
2. Met het oog hierop worden discretionaire bevoegdheden en bevoegdheden met vage toepassingscriteria niet toegekend, tenzij daarvoor goede gronden zijn.

### **Artikel 3.12**

Bij het ontwerpen van regelingen wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt.

## **Hoofdstuk 4 Financiële relaties**

### **Artikel 4.1**

1. Een bedrijfslichaam kan een financiële relatie slechts aangaan of voortzetten indien aan de volgende uitgangspunten is voldaan:
  - a. het doel van de financiële relatie is herleidbaar tot de taken en bevoegdheden van het bedrijfslichaam, bedoeld in artikel 71 van de wet en in zijn instellingsbesluit;
  - b. het doel van de financiële relatie is niet of niet goed te bereiken door middel van financiering door privaatrechtelijke organisaties;
  - c. het bedrijfslichaam kan de desbetreffende activiteiten niet of niet goed zelf uitvoeren;
  - d. de activiteiten komen in beginsel ten goede aan alle ondernemingen waarvoor het bedrijfslichaam is ingesteld, of die behoren tot een bepaalde branche of sector binnen zijn werkingssfeer, en de daarbij betrokken personen; en
  - e. er is voorzien in een tijdige evaluatie van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de financiële relatie.
2. Het bedrijfslichaam licht schriftelijk toe op welke wijze de financiële relatie aan de in het eerste lid genoemde uitgangspunten voldoet.

### **Artikel 4.2**

1. Indien een bedrijfslichaam voornemens is subsidie per boekjaar aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verstrekken, bepaalt het bij verordening of bij besluit dat afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht daarop van toepassing is.
2. Bij verordening of bij besluit kan tevens de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde afdeling wordt toegepast, alsmede het gedeeltelijk of geheel achterwege laten van de toepassing worden bepaald.

## **Hoofdstuk 5 Schilthuisaftrek**

### **Artikel 5.1**

Indien een bedrijfslichaam de in artikel 126, zesde lid van de Wet op de bedrijfsorganisatie bedoelde mogelijkheid toepast om een aftrek op een heffing toe te staan, komen voor die aftrek in aanmerking:

- a. de ondernemers die, al dan niet rechtstreeks, lid zijn van een organisatie van ondernemers die een of meer leden in zijn bestuur heeft benoemd;
- b. de ondernemers die, al dan niet rechtstreeks, lid zijn van een organisatie van ondernemers die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is en die:
  - 1e. krachtens haar statutaire doelstelling haar werkzaamheid kan uitstrekken tot ten minste een belangrijk gedeelte van het terrein waarop het bedrijfslichaam een taak heeft te vervullen,
  - 2e. voldoet aan de kwalitatieve representativiteitscriteria, genoemd in de artikelen 3 tot en met 7 van de Verordening representativiteit organisaties,
  - 3e. tot de werkingssfeer van het bedrijfslichaam behorende leden heeft, waarvan het gewogen aantal niet-onbetekenend is,
  - 4e. met betrekking tot de behartiging van sociaal-economische belangen van ondernemers een positie van enige betekenis inneemt binnen de groep van ondernemers die zij beoogt te organiseren, hetgeen onder meer kan blijken uit de mate van representativiteit binnen die groep, de deelname aan het arbeidsvoorwaardenoverleg, het verrichten van studies of diensten die ook buiten die groep van belang worden geacht en de deelname aan regelmatig overleg met de overheid, en
  - 5e. haar activiteiten, al dan niet door middel van een federatie van gelijksoortige organisaties, landelijk ontplooit.

### **Artikel 5.2**

Aan de leden van een in artikel 5.1, onder b, bedoelde organisatie wordt de aftrek slechts toegestaan op grond van een daartoe strekkend verzoek van het bestuur van die organisatie aan het bestuur van het bedrijfslichaam.

## **Hoofdstuk 6 Vergoedingen bedrijfslichamen**

### **Artikel 6.1**

De vergoedingen die bedrijfslichamen op grond van artikel 77 van de Wet op de bedrijfsorganisatie verstrekken worden onderscheiden in een vacatievergoeding en een vergoeding van reis- en verblijfkosten.

### **Artikel 6.2**

De vacatievergoeding wordt door het bestuur vastgesteld hetzij op een bedrag per vergadering, hetzij op een bedrag per dagdeel waarin wordt vergaderd. De vacatievergoeding bedraagt per vergadering of dagdeel ten hoogste het bedrag dat de Sociaal-Economische Raad in de Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies voor enig jaar vaststelt.

Indien de vergoeding op een bedrag per vergadering wordt vastgesteld, geldt als voorwaarde dat voor twee of meer vergaderingen die binnen één dagdeel aanvangen en eindigen, slechts eenmaal een vacatievergoeding wordt toegekend.

**Artikel 6.3**

De vergoeding van reis- en verblijfkosten wordt door het bestuur vastgesteld hetzij in de vorm van een regeling waarbij de werkelijk gemaakte kosten op declaratie worden vergoed, hetzij in de vorm van een passend te achten forfaitaire vergoeding waarin met de afstand tussen woonplaats en vergaderplaats rekening is gehouden.

**Artikel 6.4**

In de vergoedingsregelingen dienen de presentielijsten van de vergaderingen als het uitsluitende bewijs dat de betrokken personen de vergaderingen bijwoonden of voorzaten.

**Artikel 6.5**

De vergoedingen, bedoeld in artikel 83 van de Wet op de bedrijfsorganisatie, worden door het bestuur vastgesteld op een bedrag voor elk dagdeel dat de voorzitter per week als regel voor het bedrijfslichaam werkzaam is. Het aantal dagdelen wordt in overleg tussen voorzitter en bestuur per kalenderjaar bepaald. Het bedrag per dagdeel en het aantal in aanmerking genomen dagdelen worden in de verordening vermeld. Het totaal van de vaste vergoedingen, onverschillig onder welke benaming en voor welk doel zij worden toegekend, bedraagt op jaarbasis per dagdeel ten hoogste dertig keer het bedrag dat de Sociaal-Economische Raad in de Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies voor enig jaar vaststelt.

**Artikel 6.6**

Aan de voorzitter kan naast de vaste vergoedingen een vergoeding van de werkelijk gemaakte reis- en verblijfkosten worden toegekend.

**Artikel 6.7**

In afwijking van het bovenstaande kunnen de vaste vergoedingen voor voorzitters van (hoofd)productschappen door het bestuur bij verordening worden vastgesteld op ten hoogste het bedrag van schaal 16, genoemd in de cao voor de PBO, verhoogd met 16,5 procent, afgerond op hele euro's en uitgaande van een voltijdse functie vervulling. Daarnaast kan het bestuur arbeidsvoorwaarden van het personeel van het bedrijfslichaam van toepassing verklaren op bedoelde voorzitters. In de verordening wordt verwezen naar de toepasselijke arbeidsvoorwaarden, zo nodig onder vermelding van bedragen of percentages.

**Hoofdstuk 7 Slotbepalingen****Artikel 7.1**

Het Besluit beleidsregel subsidieverstrekking wordt ingetrokken.

**Artikel 7.2**

Het Besluit beleidsregel Schilthuisaftrek wordt ingetrokken.

**Artikel 7.3**

Het Besluit beleidsregels toetsingsprocedure verordeningen en uitvoeringsbesluiten wordt ingetrokken.

**Artikel 7.4**

Dit besluit wordt gepubliceerd in het Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie.

**Artikel 7.5**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2004<sup>1</sup>.

**Artikel 7.6**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beleidsregels Bestuurskamer.

Den Haag, 2 oktober 2003

H.H.F. Wijffels  
voorzitter

D.B. Modderman  
secretaris

---

<sup>1</sup> Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie 29 december 2003, nr. 76, laatstelijk gewijzigd bij het Besluit tot wijziging van het Besluit beleidsregels Bestuurskamer van 4 oktober 2006, Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie 24 november 2006, nr. 63.

## Toelichting bij het Besluit beleidsregels Bestuurskamer

---

### I. Algemeen

#### I.1 Grondslag van het besluit

De Sociaal-Economische Raad heeft op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie (verder: Wet bo) onder meer tot taak om verordeningen van product- en bedrijfsschappen te toetsen aan het recht en de belangen waarvan de Raad bij artikel 2 Wet bo de behartiging is opgedragen. Dit voorschrift is neergelegd in artikel 128, eerste lid, van de Wet bo. Deze bevoegdheid is door de Raad gedelegeerd aan de Bestuurskamer (artikel 2 van de Delegatieverordening Bestuurskamer).

De goedkeuringsbevoegdheid van de Raad heeft betrekking op een aantal artikelen van de Wet bo, die in de aanhef van onderhavig besluit worden genoemd. De artikelen 94 en 126 hebben betrekking op autonome en heffingsverordeningen of wijzigingen daarvan. Artikel 119 is met name toegeschreven op (wijzigingen van) begrotingen. Artikel 124 betreft de jaarlijkse rekeningen der inkomsten en uitgaven (baten en lasten), waarvoor de Raad een instemmingstaak heeft.

#### I.2 Inhoud en strekking

De strekking van het onderhavige Besluit beleidsregels Bestuurskamer is aan te geven hoe de Bestuurskamer haar toetsingstaak op een aantal terreinen vorm geeft.<sup>2</sup> In het besluit zelf zijn beleidsregels opgenomen met betrekking tot gebruik van regelgeving, financiële relaties (het verstrekken van subsidies en het uitbesteden van diensten door bedrijfslichamen) en het toestaan door een bedrijfslichaam van zgn. Schilthuisaftrek. Als bijlagen die bij dit besluit behoren zijn onder meer opgenomen 'het notificatie-draaiboek' (over regelingen die bij de EG en de WTO moeten worden aangemeld indien zij bepaalde 'technische' voorschriften bevatten) en 'het modellenboek' (waarin modellen voor de verschillende soorten verordeningen zijn opgenomen). De status van de bijlagen is overigens gelijk aan die van het Besluit beleidsregels zelf.

Duidelijk is dat de bedrijfslichamen primair zelf verantwoordelijk zijn voor het voldoen van hun autonome verordeningen aan de toetsingscriteria van artikel 128. De onderhavige beleidsregels doen geen afbreuk aan deze eigen verantwoordelijkheid.

De beleidsregels zien primair op de verordenende bevoegdheid van bedrijfslichamen. Maar ook besluiten van schappen komen hier en daar in beeld. In de eerste plaats betreft dat het besluit van het bestuur tot vaststelling der inkomsten en uitgaven, waarvoor met name de beleidsregel financiële relaties (hoofdstuk 4) van belang kan zijn. Verder bevat hoofdstuk 3, betreffende het gebruik van regelgeving, regels die ook andere vormen van regelgeving bestrijken dan alleen verordeningen. Ook als de SER geen goedkeurende bevoegdheid heeft, doen schappen er verstandig aan zich deze regels aan te trekken. Hetzelfde kan worden gezegd voor het modellenboek en (vooral) het draaiboek notificatie.

#### I.3 Gebruik van regelgeving door bedrijfslichamen (hoofdstuk 3)

Bij de laatste wijziging van de Wet bo (1999) expliciteerde het kabinet in het

---

<sup>2</sup> Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht)

‘Toetsingskader’, een bijlage bij de memorie van toelichting, zijn criteria voor de toetsing aan het algemeen belang. Het kabinet overwoog daarbij dat de zorgvuldigheidseisen die in het algemeen gesteld worden aan regelgeving voor het Rijk, en die zijn neergelegd in Aanwijzingen voor de regelgeving, ook van toepassing moeten zijn op pbo-regelgeving. In het Toetsingskader werd een overzicht gegeven van algemene aandachtspunten die uit deze Aanwijzingen voortvloeien, met name uit de Aanwijzingen 8 tot en met 18. De desbetreffende paragraaf, getiteld “Gebruik van regelgeving”, richt zich in het bijzonder op de kwaliteitscriteria die aan het inzetten van het instrument van regelgeving zijn verbonden.

Het voornemen van het kabinet het primaat terug bij de politiek te brengen is door de Tweede Kamer aanzienlijk gereduceerd. Ook de preventieve goedkeuringsbevoegdheid ging uiteindelijk niet over naar de minister, maar bleef bij de SER. Het Toetsingskader, dat de regering als beleidsregel ten behoeve van haar eigen (vermeende) goedkeuringstaak had opgesteld, was daarmee niet meer (direct) toepasbaar.

Ook de Bestuurskamer acht het van belang dat de Aanwijzingen 6 tot en met 18 in de pbo worden toegepast. Hoofdstuk 3 van het Besluit beleidsregels Bestuurskamer bevat deze Aanwijzingen, bewerkt ten behoeve van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Deze bewerking bracht mee dat een drietal Aanwijzingen kon worden geschrapt, voornamelijk omdat deze in de pbo-situatie (vrijwel) niet van toepassing zijn. Dit betreft de Aanwijzingen 7a, 11a en 16. Ook werden een onderdeel en enkele begrippen geschrapt, omdat zij bevoegdheden bevatten die binnen de pbo niet voorkomen (zie bijvoorbeeld onderdeel b van Aanwijzing 15, dat de administratieve boete betreft). Ten slotte werd, om verwarring te voorkomen, het begrip ‘overheid’ steeds vervangen door of aangevuld met het begrip: publiekrechtelijk.

In de artikelsgewijze toelichting wordt, onder het artikelnummer, steeds het nummer van de corresponderende Aanwijzing vermeld.

#### **I.4 Financiële relaties (hoofdstuk 4)**

Een groot deel van de activiteiten van de bedrijfslichamen, circa tweederde van de totale uitgaven, wordt verricht door middel van de verstrekking van subsidies en het uitbesteden van diensten aan derden. Op de besluiten van de bedrijfslichamen die hieraan ten grondslag liggen is de beleidsregel financiële relaties (hoofdstuk 4) van het Besluit beleidsregels Bestuurskamer van toepassing.

De beleidsregel wordt door de Bestuurskamer gebruikt in het kader van de uitoefening van het haar bij de zesde titel (“Van de geldmiddelen”; artikelen 118-127) van het tweede hoofdstuk van de Wet bo opgedragen toezicht. De Verordening financiën bedrijfslichamen 1999 fungeert daarbij mede als kader.

Daarnaast gaat het om het verlenen, respectievelijk onthouden van goedkeuring aan verordeningen die regelen voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Het is voor de bedrijfslichamen van belang te weten welke criteria de Bestuurskamer hanteert bij de beoordeling van hun subsidies, subsidieregelingen en opdrachten tot het verrichten van diensten door derden, en zich daarnaar te kunnen richten. De beleidsregel financiële relaties strekt daartoe.

Daarnaast kunnen bedrijfslichamen andere financiële relaties hebben, waarop soms specifieke regels van toepassing zijn. Zo hebben zij voor oprichting van of deelneming in andere rechtspersonen, op grond van artikel 138 Wet bo, ministeriële toestemming nodig en heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader daarvan specifieke criteria ontwikkeld.

### I.4.1 Subsidies

“De wettelijke normering van subsidies is achtergebleven bij de maatschappelijke betekenis ervan”, zo stelt de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb). En: “In toenemende mate zijn onduidelijkheden aan het licht gekomen die leiden tot zowel rechtsonzekerheid bij subsidie-ontvangers als tot een vermindering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidie-instrument”. Omdat op basis van deze bevindingen nadere regulering gewenst werd gevonden, bevat de derde tranche, die op 1 januari 1998 in werking is getreden (Stb. 1996, 333) een titel ‘Subsidies’ (titel 4.2). Er is uit het oogpunt van rechtszekerheid uitdrukkelijk voor gekozen om titel 4.2 ook van toepassing te laten zijn op het subsidierecht van decentrale overheden (memorie van toelichting, TK 23 700, nr. 3, p. 18-20).

De gevolgen die de subsidietitel van de Awb voor de product- en bedrijfschappen heeft meegebracht, worden hieronder besproken.

#### *De subsidietitel van de Awb*

De afdelingen 4.2.1 tot en met 4.2.7 (oftewel de artikelen 4:21 tot en met 4:57) van de subsidietitel zijn op alle subsidies van toepassing, en bevatten in beginsel dwingende regels over het gehele proces van subsidiëring. Daarnaast kan op per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen afdeling 4.2.8 worden toegepast (zie daarover artikel 4.2 van het onderhavige besluit en de toelichting daarop).

Artikel 4:23 Awb bevat in het eerste lid de hoofdregel van de subsidietitel:

*Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.*

Voor de verstrekking van subsidie wordt derhalve een wettelijke grondslag vereist. Vooral de wens subsidie-uitgaven beheersbaar te houden heeft bij het invoeren van deze regel een rol gespeeld. Voor de bedrijfslichamen betekent dit dat een subsidie moet worden verstrekt op grond van een eigen verordening of van een ander wettelijk voorschrift “dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt”. Voor iedere categorie subsidieverhoudingen wordt dus een aparte verordening opgesteld, die de grondslag van en de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van financiële bijdragen in het kader van die regeling bevat. Daarnaast verdient het aanbeveling in de regeling vast te leggen welk budget daarvoor beschikbaar is.

Van de hoofdregel van het eerste lid van artikel 4:23 Awb kan worden afgeweken op grond van een van de vier onderdelen van het derde lid van dat artikel.

De onderdelen a en b daarvan zien op het geval dat de met het subsidiebeleid nagestreefde doelen onverwijld optreden vergen, respectievelijk Europese subsidieprogramma’s reeds de voorwaarden voor subsidieverstrekking bevatten. Verder zijn vooral de onderdelen c en d van belang.

Onderdeel c van het derde lid bepaalt dat van de hoofdregel kan worden afgeweken indien de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. Dit heeft met name betrekking op subsidies met een gering aantal ontvangers. Vaak gaat het dan om per boekjaar verstrekte subsidies aan (vrijwel) unieke instellingen, waarop - als gezegd - afdeling 4.2.8 van toepassing kan

worden verklaard (zie hieronder, bij artikel 4.2), zoals exploitatie- of budgetsubsidies. Dat zijn subsidies waarbij het subsidiebedrag direct gerelateerd wordt aan een bepaald, structureel niveau van prestaties of activiteiten. Het zou onevenredig zwaar zijn om voor zo'n instelling een aparte verordening te maken, terwijl een verordening waar ze allemaal onder zouden vallen inhoudsloos zou worden. Door de begroting (of de toelichting daarop) te gebruiken, is reeds op die wijze voldaan aan de eis van publieke controle op de subsidiëring. Keerzijde hiervan is dat deze handelwijze kan leiden tot aanspraken van derden die niet in de begroting zijn genoemd. Het bedrijfslichaam kan zich dan niet beroepen op het argument dat aan deze aanspraken niet voldaan kan worden wegens een beperkt budget. Het afwijken van de hoofdregel leidt derhalve tot een soort 'open-eindregeling', wat voorkomen had kunnen worden door aan de subsidie een verordening ten grondslag te leggen. Alleen in het laatste geval kan namelijk het maximale bedrag dat voor de subsidie beschikbaar is in een plafondbepaling worden vastgelegd. Artikel 4:25, eerste lid, Awb bepaalt immers dat een subsidieplafond slechts bij of krachtens wettelijk voorschrift kan worden vastgesteld. Een begroting (ook al wordt deze bij verordening vastgesteld) wordt overigens niet gezien als een wettelijk voorschrift in de zin van de Awb. Wel kan de subsidieverordening bepalen dat het subsidieplafond jaarlijks bij besluit wordt vastgesteld.

Onderdeel d van het derde lid van artikel 4:23 Awb bepaalt vervolgens dat ook in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt, van een wettelijk voorschrift kan worden afgezien. Het gaat dan om gevallen waarin zowel het aantal subsidie-ontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is, zoals bij min of meer eenmalige activiteiten (eewfeest, startsubsidie, 'projectsubsidie'). Van de verstrekking van deze 'incidentele subsidies' moet dan wel jaarlijks een verslag worden gepubliceerd. Voor de bedrijfslichamen zal dat betekenen dat verslag wordt gedaan in de rekening der inkomsten en uitgaven (oftewel de rekening van baten en lasten) en zo mogelijk in de begroting. Specificatie kan eventueel in de toelichting plaatsvinden.

## **I.4.2 Diensten door derden**

Het verschil tussen een subsidie en een uitbesteding ('dienst door een derde') lijkt in eerste opzicht niet moeilijk te maken. Bij subsidies is, in tegenstelling tot bij diensten door derden, geen sprake van betaling door het bestuursorgaan voor geleverde goederen of diensten. De wetgever maakte dit tot een belangrijk onderscheidend criterium in de definitie van subsidie: *"de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten"* (artikel 4:21, eerste lid, Awb).

Toch blijkt de definitie van het begrip subsidie in de Awb onvoldoende onderscheidend vermogen te hebben om in de praktijk een scherpe afbakening te kunnen bewerkstelligen tussen subsidies en andersoortige financiële relaties, in het bijzonder tussen subsidies en diensten door derden. Hierdoor is het niet effectief om het onderscheid tussen beide soorten financiële stromen in de toezichtspraktijk doorslaggevend te doen zijn. Dit geldt temeer wanneer het niet noodzakelijk is om dergelijk onderscheid te maken. Voor de toepassing van 'de pbo-toets', de set van regels die in artikel 4.1 zijn opgenomen, is dat het geval. Deze regels werden in de praktijk ook toegepast wanneer een bedrijfslichaam besloot een bepaalde dienst door een derde te laten uitvoeren.

Het is om deze redenen dat de pbo-toets zich in de beleidsregel financiële relaties uitstrekt tot diensten door derden, door het aanpassen van de desbetreffende regeling in

het Besluit beleidsregel subsidieverstrekking (besluit van de Bestuurskamer van 24 oktober 2000, Vb.Bo. 10 november 2000, nr. 57, RE 16). Dat besluit wordt met het inwerkingtreden van het onderhavige besluit ingetrokken (zie artikel 7.1).

Het onderscheid tussen subsidies en diensten door derden kan overigens nog wel voor het navolgende van belang zijn.

Voor de categorie diensten door derden gaat het uitsluitend om de beleidsmatig relevante lasten voor de sector. Dit betreft bijvoorbeeld structurele betalingen aan scholings-, promotie- en onderzoeksinstellingen. Het gaat dus niet om bijvoorbeeld opdrachten aan schilders voor het opknappen van het pand van een schap. De uitbreiding van de werkingssfeer van de beleidsregel moet niet ten koste gaan van de praktische hanteer- en uitvoerbaarheid. Om deze redenen is de toepassing van de beleidsregel beperkt tot diensten door derden die zijn gerelateerd aan de taak van bedrijfslichamen, zoals die is beschreven in artikel 71 van de Wet bo.

Ten slotte moge duidelijk zijn dat het hoofdstuk subsidies in de Awb niet op diensten door derden van toepassing is.

## **I.5 Schilthuisaftrek (hoofdstuk 5)**

Artikel 126 van de Wet op de bedrijfsorganisatie biedt de mogelijkheid om bedrijven die lid zijn van bepaalde ondernemersorganisaties een aftrek op de verschuldigde heffing toe te staan. Naar de eerste ondertekenaar van het amendement (kamerstukken II 1949/50, 873, nr. 15) waarmee de bepaling destijds in de wet werd ingebracht, wordt deze de Schilthuisaftrek genoemd.

Bij de wetwijziging van 1 juli 1999 is de aftrekmogelijkheid gehandhaafd. De wens daarvoor lag wederom bij de Tweede Kamer. Nadat de regering in het wijzigingsvoorstel (kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 1) de aftrekmogelijkheid had vervangen door een systeem van bestuurlijke vergoedingen voor het werk van de dragende organisaties, werd bij amendement (nr. 13) van het lid De Jong de constructie van de Schilthuisaftrek hersteld.

De bepaling, thans te vinden in het zesde lid van artikel 126, luidt:

*6. Bedrijfslichamen kunnen op heffingen als bedoeld in het eerste lid volgens bij verordening te stellen regelen aan de leden van organisaties van ondernemers welke verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid zijn, een aftrek toestaan tot een deel van het bedrag, dat zij als contributie aan deze organisaties hebben betaald. Deze aftrek kan niet meer dan de helft van de heffing bedragen.*

Overeenkomstig de wetsbepaling moet derhalve in een verordening zijn vastgelegd op welke wijze de aftrek wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld in een aparte ‘algemene aftrekverordening’, maar kan ook in de heffingsverordening waarin het besluit van het bestuur van een bedrijfslichaam om een aftrek op die heffing toe te passen is vastgelegd. In het eerste geval moet in de heffingsverordening worden verwezen naar de algemene aftrekverordening, in het tweede geval dienen de in het zesde lid bedoelde ‘regelen’ in de heffingsverordening zelf te zijn opgenomen. Naast de procedure en het deel van het bedrag der contributie dat mag worden afgetrokken, moet uit de verordening(en) in elk geval duidelijk worden hoe groot de kring der aftrekgerechtigden is. De daadwerkelijke aanwijzing van de organisaties (bij name) behoeft niet bij verordening, maar kan bij bestuursbesluit op basis van de verordening plaatsvinden. Tegen een dergelijk besluit staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven; de goedkeuring van de Sociaal-Economische Raad strekt zich daartoe niet uit.

De onderhavige beleidsregel is bestemd om nader te duiden, waar het de kring der aftrekgerechtigden betreft, aan welke criteria de Bestuurskamer de verordening of verordeningen inzake Schilthuisaftrek zal toetsen. Gebleken is dat de behoefte hieraan in de praktijk wordt gevoeld, nu de bepaling zelf op dat punt maar weinig houvast biedt.

Ten aanzien van de gerechtigden stelt artikel 126, zesde lid, slechts de eis dat bedoelde bedrijven lid moeten zijn van een ondernemersorganisatie die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is. Dit wordt algemeen gezien als een indicatie van minimale vereisten waaraan een ondernemersorganisatie moet voldoen opdat haar leden aanspraak kunnen maken op de aftrek. Niet aannemelijk is dat de wetgever ook leden van ondernemersorganisaties die niet op het terrein van het betrokken bedrijfslichaam actief zijn, voor een aftrek in aanmerking heeft willen laten komen. Aldus ook het - nog altijd - gezaghebbende handboek 'De Wet op de Bedrijfsorganisatie' van Van Eijkern en Balkenstein (2e druk, 1955, blz. 232): "Zelfs beperkt zij [de wet] deze mogelijkheid [de Schilthuisaftrek] niet tot ondernemersorganisaties, welke zich geheel of althans gedeeltelijk bewegen op het gebied van het bedrijfsleven, waarvoor het lichaam is ingesteld. Aangenomen moet echter worden, dat slechts laatstbedoelde verenigingen in aanmerking kunnen komen. Alleen in dat geval kan immers voldaan zijn aan de voorwaarde, welke aan de verlening van de financiële tegemoetkoming moet worden gesteld, nl. dat een organisatie in het algemeen bedrijfsbelang werkzaam is."

Voor de inhoud van de beleidsregel is verder gekeken naar de achtergrond van het amendement, en de jurisprudentie die over de bepaling bestaat.

De toelichting die Schilthuis c.s. destijds bij hun amendement gaven luidt als volgt: "De bloei der vrije verenigingen is van veel betekenis voor het welslagen van de P.B.O. Dit amendement heeft ten doel, een krachtige ontwikkeling der vrije organisaties te bevorderen". Of, met andere woorden, indien heffingen voor georganiseerden en voor niet-georganiseerden even hoog zouden zijn, zou dat een belemmering vormen voor de ontplooiing van de organisaties welke juist de basis van bedrijfslichamen vormen. Verder blijkt uit het 'Verslag der Commissie van Voorbereiding over de tot op 29 September jl. ingediende amendementen' (kamerstukken II 1949/50, 873, nr. 37) dat de regering de redactie van het amendement wenste te wijzigen, zodanig dat de aftrekmogelijkheid niet beperkt zou worden tot de organisaties die voor aanwijzing in het bestuur van een product- of bedrijfsschap in aanmerking komen. Waar Schilthuis c.s. het nog hadden over "de leden van de in artikel 73, lid 2 [thans artikel 74, eerste lid], bedoelde organisaties", wilde de regering het amendement slechts overnemen indien dit zich zou uitstrekken tot "de leden van op grond van artikel 5, eerste lid, van de wet van 22 April 1855 (Staatsblad No. 32) erkende organisaties van ondernemers". Een dergelijke erkenning bracht voor betrokken organisaties, naast goedkeuring van haar statuten en reglementen, rechtspersoonlijkheid mee. Aldus werd het amendement tenslotte toegevoegd aan het eerste lid van artikel 126. Later, in 1976 (Stb. 229), is de geciteerde zinsnede vervangen door het huidige "de leden van organisaties van ondernemers welke verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid zijn". Daarmee werd geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Een nadere afbakening is in de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven gegeven. In dit verband zijn vooral de uitspraken van 6 maart 1959 (nr. 81/01/2), in een geschil tussen de Algemene Bond van Boomkwekers en het Landbouwschap, en van 18 februari 1998 (nr. 95/0024/028/003) betreffende Boval HUF

tegen het Landbouwschap van belang.

In eerstgenoemde uitspraak bepaalde het CBb dat discriminatie tussen leden van verschillende ondernemersorganisaties op het punt van de Schilthuisaftrek slechts geoorloofd is “in zoverre onderscheid wordt gemaakt tussen bona fide organisaties, die werkzaam zijn ter behartiging van de sociaal-economische belangen van ondernemers in de betreffende bedrijfstak en zich daarbij een positie van enige betekenis hebben verworven, enerzijds, en organisaties, welke niet aan redelijke eisen in dit opzicht voldoen, anderzijds”.

In laatstgenoemde uitspraak oordeelde het CBb dat voor het bepalen of een organisatie ‘landelijk’ dan wel ‘regionaal’ genoemd mag worden niet van belang is of haar leden in een bepaalde regio zijn geconcentreerd, maar veeleer of zij openstaat voor iedere ondernemer, ongeacht zijn vestigingsplaats, en dat de activiteiten van de organisatie ook betekenis hebben los van de vestigingsplaats.

Daarnaast kunnen nog de CBb-uitspraken van 31 augustus 1962 (nr. 87/02/2), J.P. Molenaar tegen het Bedrijfschap Schilderbedrijf, en van 24 september 1976 (nr. 75/01/24), Bond van Nederlandse Standwerkers tegen het Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel, worden genoemd.

Uit het voorgaande (wettekst, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur) kunnen de volgende algemene lijnen voor het toepassingsbereik van de Schilthuisaftrek worden afgeleid, die ten grondslag hebben gelegen aan de in onderhavig besluit neergelegde beleidsregels:

- het is niet zo dat alleen degenen die lid zijn van een organisatie, die is vertegenwoordigd in het bestuur van het bedrijfslichaam, aanspraak kunnen maken op een Schilthuisaftrek; de kring van gerechtigden is in beginsel breder;
- in aanmerking voor een aftrek komen ondernemers die lid zijn van een bonafide organisatie die werkzaam is ter behartiging van de sociaal-economische belangen van ondernemers in de bedrijfstak en daarbinnen een ‘positie van enige betekenis’ vervult, en die zich geheel of gedeeltelijk beweegt op het gebied van het bedrijfsleven waarvoor het lichaam is ingesteld;
- voor het bepalen of een organisatie ‘landelijk’ genoemd kan worden is het niet van belang of haar leden feitelijk regionaal geconcentreerd zijn, maar veeleer of het lidmaatschap onafhankelijk van de vestigingsplaats is en de belangenbehartiging de vestigingsplaats of -regio overstijgt;
- níet in aanmerking voor een Schilthuisaftrek komen leden van organisaties die niet als ‘bonafide’ beschouwd worden, en van organisaties zonder een positie van enige betekenis in de sociaal-economische belangenbehartiging van de ondernemers in de bedrijfstak.

Op wat met ‘bona fide organisaties’ wordt bedoeld, is het CBb niet verder ingegaan. Het ligt in het kader van de pbo echter voor de hand om voor de bepaling daarvan als richtsnoer de kwalitatieve criteria voor ondernemersorganisaties te gebruiken, zoals die zijn neergelegd in de Verordening representativiteit organisaties. Deze hebben met name betrekking op de statutaire doelstelling (sociaal-economische belangenbehartiging), de doelgroep en de continuïteit van de organisatie. Evenmin heeft het CBb nader omschreven wat onder de zinsnede ‘een positie van enige betekenis’ moet worden verstaan. Niettemin kunnen de volgende empirische indicaties als blijk daarvan beschouwd worden: de mate van representativiteit voor haar doelgroep, deelname aan het arbeidsvoorwaardenoverleg, het verrichten van studies of diensten die ook relevant zijn buiten de betrokken specifieke branche, deelname aan

(min of meer geregeld) overleg met de overheid.

## **I.6 Vergoedingen bedrijfslichamen (hoofdstuk 6)**

Tot en met 2006 waren de regels en richtlijnen voor vergoedingen van bedrijfslichamen neergelegd in de Verordening regels en richtlijnen vergoedingen bedrijfslichamen. Deze verordening werd door de raad in de regel tweejaarlijks vastgesteld omdat de jaarlijkse vaststelling minder nodig werd geacht gezien de administratieve belasting die de vaststelling met zich brengt. Bovendien had de wijziging in de regel uitsluitend betrekking op het aanpassen van de vergoedingenbedragen.

Geconstateerd werd dat de vaststelling van de maximale vergadervergoedingen voor bedrijfslichamen administratief eenvoudiger kon. Daarom is besloten dat de Bestuurskamer de regels en richtlijnen die de raad voorheen in zijn verordening had opgenomen nu in beleidsregels opneemt. Hierdoor kunnen aanpassingen eenvoudiger worden gerealiseerd en wordt niet onnodig gebruik gemaakt van het op zich zware instrument verordening.

De Bestuurskamer ziet toe op de naleving door de bedrijfslichamen van de beleidsregels van hoofdstuk 6 middels de goedkeuring van de vergoedingenverordeningen die de bedrijfslichamen krachtens de Wet op de bedrijfsorganisatie dienen vast te stellen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de Bestuurskamer op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht in een geval van bijzondere omstandigheden kan afwijken van het bepaalde in deze beleidsregel.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel 1**

In onderdeel d wordt de definitie van het in hoofdstuk 4 gebruikte begrip ‘financiële relatie’ gegeven. Dit bestaat uit de onderdelen subsidie (waarbij kan worden aangesloten bij het in de Awb gebruikte begrip) en het uitbesteden van een dienst. Wat dit tweede onderdeel betreft, is de definitie de resultante van de reeds in het algemeen gedeelte van deze toelichting (“Diensten door derden”) gegeven overweging dat het de bedoeling is betalingen aan scholings-, promotie- en onderzoeksinstituten onder de beleidsregel te brengen, maar tevens om opdrachten aan dienstverleners als de schilder en de bakker te ontzien. Daarom wordt het begrip in deze beleidsregel beperkt door aan te sluiten bij de taak van bedrijfslichamen, zoals die is beschreven in artikel 71 van de Wet bo.

### **Artikel 2.1**

De in dit besluit opgenomen of op dit besluit gebaseerde beleidsregels maken onderdeel uit van het toetsingskader van de Bestuurskamer. Uiteraard is dat breder dan de hier genoemde beleidsregels bij elkaar.

Het Besluit beleidsregels Bestuurskamer kan op grond van deze bepaling eventueel worden uitgebreid door ofwel een hoofdstuk toe te voegen ofwel een nieuw instrument ‘op te hangen’ aan het eerste lid.

### **Artikel 2.2**

Dit artikel is een concretisering van de op grond van artikel 128, tweede lid, van de Wet bo aan de Bestuurskamer verleende discretionaire bevoegdheid tot verdaging. Ook op andere gronden dan het niet of niet juist toepassen van de beleidsregels kan tot verdaging worden besloten.

Het derde lid ziet op verdaging in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen. De Bestuurskamer speelt hierbij een lijdelijke rol. Zij besluit in beginsel tot goedkeuring indien van het desbetreffende ministerie bericht is ontvangen dat de aan ‘Brussel’ voorgelegde verordening geen wijzigingen behoeft. De gebruikte Europeesrechtelijke begrippen zijn gedefinieerd in de onderdelen g, h en i van artikel 1.

### **Artikel 3.1**

(Aanwijzing 6)

Het eerste lid wordt in de Aanwijzingen niet toegelicht maar verdient in de pbo-situatie enige toelichting. De achtergrond van deze bepaling is dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het instrument regelgeving. Niet alleen geldt in de pbo het ‘complementariteitsbeginsel’, inhoudende dat pbo-activiteiten zijn bedoeld als aanvulling op en niet ter vervanging van private activiteiten, ook verdienen – indien publiekrechtelijke interventie aan de orde is – alternatieven voor regelgeving de aandacht. In de volgende bepalingen wordt daar verder op ingegaan, waarbij vooral de hiernavolgende artikelen 3.2 (met name onderdeel c) en 3.3 in het oog springen. Met betrekking tot het complementariteitsbeginsel kan ook worden gewezen op artikel 4.1, onderdeel b en de toelichting daarop. Ten slotte dient een eenmaal gemaakte keuze voor regelgeving in de toelichting te worden verantwoord.

Terughoudendheid met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regelgeving is onder alle omstandigheden geboden. Zij is echter volstrekte noodzaak, indien nog niet vaststaat dat een dergelijke uitspraak of toezegging gestand kan worden gedaan of duidelijk is welke lasten met de nieuwe regeling gemoeid zijn.

## **Artikel 3.2**

(Aanwijzing 7)

*Onderdeel a: Kennis feiten en omstandigheden.* Kennis van de relevante feiten en omstandigheden is noodzakelijk om tot een verantwoorde besluitvorming te kunnen komen. Allereerst moet de betrokken kennis worden gebruikt voor het formuleren van de doelstellingen. Vervolgens is zij nodig voor de beantwoording van de vraag in hoeverre publiekrechtelijke interventie nodig is en voor de afweging van de verschillende mogelijkheden tot publiekrechtelijke interventie. Gewoonlijk vindt het verzamelen van de gegevens overigens gefaseerd plaats. Voor elke nieuwe stap in het besluitvormingsproces zijn veelal weer nieuwe (meer gedetailleerde) gegevens nodig.

*Onderdeel b: Nauwkeurige doelstellingen.* Een zo concreet en nauwkeurig mogelijke vaststelling van doelstellingen houdt in dat verschillende doelstellingen duidelijk worden onderscheiden. Waar dat mogelijk en relevant is, dient ook te worden vastgesteld binnen welke termijn ernaar wordt gestreefd een doelstelling te bereiken. Indien kwantificering, financieel of anderszins, van een doelstelling mogelijk is, dient deze ook te geschieden.

*Onderdeel c: Noodzaak publiekrechtelijke interventie.* Slechts voor zover het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet, moet worden gedacht aan publiekrechtelijke maatregelen. Zie ook artikel 3.3.

*Onderdeel d: Alternatieven publiekrechtelijke interventie.* Bij het onderzoek naar de mogelijkheden die het bedrijfslichaam ten dienste staan om een doelstelling te bereiken, dienen de verschillende denkbare alternatieven de revue te passeren. Het gaat daarbij evenzeer om instrumenten die door middel van regelgeving worden gecreëerd, zoals geen verboden, een vergunningenstelsel en een heffingenstelsel, als om andere middelen, zoals feitelijk optreden van het bedrijfslichaam en subsidies. Overigens brengt het uitgangspunt van de rechtsstaat mee dat ten aanzien van deze andere middelen, in verband met het bieden van rechtswaarborgen, veelal ook wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen.

Het onderzoek naar de mogelijkheden tot publiekrechtelijke interventie kan overigens ook tot de slotsom leiden dat het bedrijfslichaam de betrokken doelstellingen niet kan realiseren. Dan moet van publiekrechtelijke interventie worden afgezien.

Wat regelingen (zoals verordeningen) betreft kunnen te onderzoeken varianten zowel betrekking hebben op de opzet van een regeling als zodanig als op onderdelen van een regeling (bij voorbeeld het systeem van rechtsbescherming waarvoor wordt gekozen). Overigens zij opgemerkt dat het van de aard van het betrokken geval zal afhangen of de in deze aanwijzing bedoelde onderzoeken omvangrijk dienen te zijn of heel beperkt van aard kunnen blijven. Het is echter wel noodzakelijk dat de in deze aanwijzing bedoelde stappen in alle gevallen waarin het treffen van een regeling een van de mogelijkheden is, worden gezet.

## **Artikel 3.3**

(Aanwijzing 8)

Indien het zelfregulerend vermogen van de desbetreffende sector of bedrijfstak tekortschiet om een doelstelling te bereiken, dient te worden bezien of dit vermogen door publiekrechtelijke maatregelen kan worden versterkt. Direct ingrijpen door het bedrijfslichaam is slechts op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de sector of bedrijfstak - ook versterkt met ondersteunende publiekrechtelijke maatregelen - niet voldoende resultaten te verwachten zijn.

Ook wanneer publiekrechtelijke interventie noodzakelijk is, kan aangesloten worden bij het zelfregulerende vermogen door gebruik te maken van normalisatie en certificatie.

Bij verordening kan bijvoorbeeld worden bepaald dat door het naleven van normalisatienormen of het bezit van een certificaat aan wettelijke eisen wordt voldaan of dat het wettelijk vermoeden ontstaat daaraan te voldoen. Voor de afweging wanneer en in welke mate dit aanvaardbaar is, is met name onderhavig hoofdstuk relevant. In het bijzonder moet worden gelet op mededingingsaspecten en moet erop worden toegezien dat wordt voorkomen dat de burger of het bedrijfsleven wordt geconfronteerd met dubbele uitvoeringslasten tengevolge van het naast elkaar gelden van publieke en private normen. Bij verwijzing naar normalisatienormen die verder gaan dan het publieke belang vereist, blijft de verwijzing beperkt tot het voor dat belang relevante deel van de normen. De wetgever zal steeds zoveel mogelijk moeten nagaan of bij totstandkoming van de normen alle relevante belangen betrokken zijn.

Bezien moet worden of uit het Europees recht of ander internationaal recht voortvloeit dat naast Nederlandse ook buitenlandse normen, certificaten of certificerende instellingen dienen te worden erkend. Bedacht moet worden dat de certificerende en accrediterende instellingen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn voor zover hun openbaar gezag is toegekend. In dat geval is paragraaf 4.5a (zelfstandige bestuursorganen) van de Aanwijzingen voor de regelgeving van belang. Ook wordt gewezen op de Aanwijzingen 92 (statische en dynamische verwijzing) en 190 (kenbaarheid van normen), die van belang zijn voor normen van niet-publiekrechtelijke oorsprong en buitenlandse of internationale normen. Zie ook het MDW-rapport Normalisatie en certificatie (februari 1996), het kabinetsstandpunt daarbij (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 15) en het rapport van de ICHW - rapport Normalisatie en certificatie (april 1998).

### **Artikel 3.4**

(Aanwijzing 9)

*Onderdeel a: Effectiviteit.* Wat het onder a bedoelde aspect betreft verdienen bij een overwogen regeling onder meer de uitvoerbaarheid en de te verwachten mate van naleving ervan aandacht. Aandachtspunt moet daarbij ook de mogelijkheid tot handhaving zijn. In het oog dient in dit verband te worden gehouden dat naar mate de in een regeling vervatte normen en bestuurlijke instrumenten voor de justitiabelen minder vanzelfsprekend zijn, de naleving - en bijgevolg ook de handhaving - daarvan problematischer is. Zie ten aanzien van de handhaving verder artikel 3.6.

*Onderdeel b: Neveneffecten.* Met betrekking tot het onder b bedoelde aspect zij het volgende opgemerkt. Is er sprake van een beoogd neveneffect, dan is een (secundaire) doelstelling van de regeling in het geding. Deze dient dan ook als zodanig te worden aangewezen. Bij onbedoelde neveneffecten moet worden gezien in hoeverre deze de aanvaardbaarheid van een regeling niet negatief beïnvloeden. Negatieve beïnvloeding kan aanleiding zijn van een regeling af te zien. Anderzijds dient slechts tot het tot stand brengen van een regeling te worden besloten indien zij geschikt lijkt de gekozen doelstelling(en) te realiseren. Er is sprake van een onzuivere afweging indien positieve maar onbedoelde neveneffecten de doorslag zouden geven om een regeling in te voeren die onvoldoende adequaat lijkt voor het verwezenlijken van de gekozen doelstelling(en).

Welke de negatieve neveneffecten van een maatregel zullen zijn, moet steeds in breed verband worden onderzocht. Aandacht verdient daarbij onder meer ook in hoeverre een maatregel van versturende invloed zal zijn op het effect dat bestaande regelingen hebben. De werking van een regeling kan worden verstoord doordat een nieuwe regeling het voor de justitiabele minder aantrekkelijk maakt aan eerstbedoelde regeling te voldoen. Voorts kan een nieuwe regeling naast reeds bestaande regelingen tot gevolg

hebben dat een zodanige cumulatie van verplichtingen ontstaat dat de bereidheid tot naleving van de betreffende regelingen afneemt.

*Gevolgen voor sociaal-economische ontwikkeling.* Met name dient verder steeds te worden gezien welke gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling direct of indirect uit een maatregel kunnen voortvloeien. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan gevolgen voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (nationaal en internationaal), de flexibiliteit van de markt, de afzetontwikkeling (binnenlandse en buitenlandse markt), de werkgelegenheid, de rentabiliteit van ondernemingen, de investeringsgeneigdheid en de beloningsstructuur.

Bedacht moet verder worden dat het overgaan tot publiekrechtelijke ingrijpen op een tot dusver door de overheid niet betreden terrein nogal eens het begin inhoudt van een langdurig proces van in intensiteit toenemende publiekrechtelijke bemoeienis, dat leidt tot maatschappelijke verstarringen. Zulke verstarringen zijn vaak slechts ten koste van grote inspanningen ongedaan te maken.

*Onderdeel c: Uitvoeringslasten.* Wat het onder c bedoelde aspect betreft zij verder verwezen naar de artikelen 3.8, 3.9 en 3.10.

Tot slot zij vermeld dat ten aanzien van de verschillende te overwegen mogelijkheden tot publiekrechtelijke interventie de onder a, b en c bedoelde aspecten alle in onderlinge samenhang onder de loep dienen te worden genomen.

### **Artikel 3.5**

(Aanwijzing 10)

*Eerste lid: Bestendigheid van regelingen.* Een regeling is bestendig indien zij niet frequent hoeft te worden gewijzigd. Het verdient aanbeveling naar zo groot mogelijke bestendigheid van regelingen te streven. Dit betekent dat het beleid in beginsel duidelijk moet zijn alvorens tot het treffen van een regeling wordt overgegaan.

Met betrekking tot heffingsverordeningen zij niettemin gewezen op artikel 126, eerste lid, van de wet dat vereist dat deze verordeningen jaarlijks worden vastgesteld.

*Tweede lid: Experimentele regelingen.* Een en ander laat onverlet dat soms behoefte bestaat aan regelingen met een experimenteel karakter. Tot een dergelijke regeling moet overigens niet te snel worden overgegaan. In bepaalde gevallen moet de wetgever tot het nemen van maatregelen besluiten zonder dat geheel kan worden overzien wat de effecten daarvan zullen zijn. Het kan ook aangewezen zijn om, terwijl een verordening in hoofdzaak blijft gelden, in bepaalde regio's dan wel ten aanzien van bepaalde personen of instellingen een ander dan het in de wet neergelegde beleid te voeren met het oog op een overwogen wijziging van de verordening. Aan een dergelijke experimentele regeling dient wel een tijdelijk karakter te worden gegeven. Zie in dit verband de Aanwijzingen 181 tot en met 183.

### **Artikel 3.6**

(Aanwijzing 11)

*Eerste lid: Handhavingsmogelijkheden.* Voor het realiseren van een met een regeling beoogde doelstelling is onontbeerlijk dat de regeling wordt gehandhaafd. Of handhaving in voldoende mate mogelijk is, dient derhalve te worden onderzocht voordat tot het treffen van de regeling wordt besloten. In het bijzonder geldt dit indien de regeling ge- of verboden bevat, maar ook in andere gevallen - bij voorbeeld met betrekking tot voorschriften die aan een vergunning worden verbonden - is het handhavingsaspect van betekenis.

Uit het onderzoek moet blijken welke inspanningen nodig worden geacht voor de preventieve en repressieve handhaving ervan. Over de handhavingsmogelijkheden moet

reeds voordat tot het treffen van de regeling wordt besloten worden overlegd tussen de ontwerpers van de beoogde regeling en de instanties die met de uitvoering en handhaving van de regeling zullen worden belast.

De volgende aspecten zijn bij de beoordeling van de handhaafbaarheid in ieder geval van belang:

- een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;
- uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;
- regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;
- regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.

*Tweede lid: Handhavingsmethoden.* In dit verband moeten ook de verschillende handhavingsmethoden tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan tuchtrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Ook kan echter gedacht worden aan preventieve middelen zoals voorlichting. Voor elk van de repressieve handhavingsmethoden dient verder aandacht te worden besteed aan de mogelijke sancties. Bij de afweging van de verschillende mogelijkheden dienen de aspecten, bedoeld in artikel 3.4, aan de orde te komen.

Een keuze voor het strafrecht valt in het algemeen slechts te rechtvaardigen als dat nodig is voor de bescherming van de belangen, die de betrokken bepaling beoogt te beschermen (dus als tuchtrechtelijke handhaving te kort zou schieten om een goede naleving van een verordeningbepaling te verzekeren). Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien de overtreden bepaling gevaar met zich brengt voor personen (volksgezondheid), indien zij in betekenende mate andere belangen dan die van de betrokken bedrijfsgenoten beschermt, of indien het door de overtreding te verkrijgen economisch voordeel de ten hoogste op te leggen boete in betekenende mate kan overschrijden. De formulering van de elementen van de delictsomschrijvingen vereist bijzonder veel zorg (zie aanwijzing 144). In het geval van strafrecht moet hierover in voorkomende gevallen worden overlegd met het Ministerie van Justitie of rechtstreeks met het openbaar ministerie. Bij het in deze aanwijzing bedoelde onderzoek moet in het oog worden gehouden dat de justitiële handhavingscapaciteit beperkt is.

### **Artikel 3.7**

(Aanwijzing 12)

*Noodzaak conflictbeperking.* Tot op zekere hoogte is het onvermijdelijk dat regelingen waarbij aan de burger lasten worden opgelegd of die hem aanspraak geven op bepaalde voordelen, aanleiding geven tot conflicten. Het is echter gewenst dat deze conflicten tot een minimum worden beperkt. Deze wenselijkheid is er allereerst vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt. Daarnaast is beperking van het aantal conflicten gewenst om de lasten die verbonden zijn aan de rechtsbescherming ter zake van de toepassing van de regeling, zo laag mogelijk te houden.

Gelet hierop dient bij de keuze uit varianten van een regeling ook de mate waarin over de toepassing daarvan conflicten zijn te verwachten, in beschouwing te worden genomen.

*Conflictopwekkende factoren.* Onder meer zijn regelingen in bijzondere mate conflictopwekkend indien zij een van de volgende kenmerken vertonen:

- het verkrijgen van een uitkering, een voorziening, een restitutie of een ander voordeel wordt afhankelijk gesteld van individueel bepaalde omstandigheden zoals het hebben van een ziekte of gebreken dan wel het zijn van ondernemer;
- belanghebbenden worden met een reeks van beschikkingen geconfronteerd;

- aan een uitvoeringsorgaan wordt een ruime mate van discretionaire bevoegdheid gelaten;
- voor het bepalen van de hoogte van een uitkering of van de aard van een voordeel worden slechts vage normen gesteld;
- het verkrijgen van een uitkering of van een voordeel dan wel de verplichting om een heffing te betalen wordt bepaald door een groot aantal persoonlijke omstandigheden waarvan moet blijken uit door het uitvoeringsorgaan te verifiëren gegevens die de betrokkene verstrekt;
- de besluitvorming omtrent het toekennen van uitkeringen of andere voordelen vindt plaats nadat andere organen dan de met de besluitvorming belaste instantie een extern advies hebben uitgebracht dat aan betrokkene bekend wordt gemaakt, maar waarvan de met de besluitvorming belaste instantie nog mag afwijken;
- er worden gunstige besluiten met een voorlopig karakter genomen, die worden gevolgd door mindere gunstige.

### **Artikel 3.8**

(Aanwijzing 13)

*Lasten voor burgers.* Wat de gevolgen voor burgers betreft kan worden gedacht aan administratieve verplichtingen, de noodzaak tot inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen en nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien.

*Lasten voor bedrijven en instellingen.* Voor het bedrijfsleven en non-profitinstellingen verdienen de aandacht:

- a. gevolgen voor het besluitvormingsproces binnen de onderneming of instelling, zoals die voortvloeien uit bepalingen inzake medezeggenschap en overleg;
- b. gevolgen voor ondernemingen of instellingen die voortvloeien uit het besluitvormingsproces bij het bedrijfslichaam, bij voorbeeld in verband met onzekerheid omtrent en tijdsbeslag van beslissingen van het bedrijfslichaam, dan wel in verband met inspraak of beroep;
- c. gevolgen voor de organisatie van de onderneming of instelling, zoals de noodzaak voorzieningen te treffen om te voldoen aan administratieve verplichtingen of om de benodigde deskundigheid in te schakelen;
- d. gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen de onderneming of instelling, zoals veiligheidseisen, eisen met betrekking tot het te fabriceren of te verhandelen product of met betrekking tot de te verlenen dienst, dan wel eisen die van invloed zijn op de innovatiegeneigdheid;
- e. nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien;
- f. wat het bedrijfsleven betreft, gevolgen voor de positie van de ondernemers op de markt, bij voorbeeld ten gevolge van maatregelen die de prijs beïnvloeden, export- en importbeperking, ge- of verbruikersbeperkingen of regels met betrekking tot mededinging.

Lasten voor het bedrijfsleven dienen zowel in ogenschouw te worden genomen met betrekking tot ondernemingen waarop een regeling rechtstreeks betrekking heeft, als ten aanzien van andere sectoren van het bedrijfsleven die gevolgen van een regeling ondervinden.

### **Artikel 3.9**

(Aanwijzing 14)

Bij lasten voor de overheid en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kan worden gedacht aan:

- a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling (voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen);
  - b. lasten die voortvloeien uit in de regeling vervatte procedurele voorschriften, zoals voorschriften inzake verplichte advisering, inspraak, vormen van preventief toezicht, planning, verslagleggingsverplichtingen en evaluatieverplichtingen;
  - c. lasten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de regeling (wat de handhaving betreft gaat het om lasten in verband met onder meer het tuchtgerecht, de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, het openbaar ministerie, de politie, het gevangeniswezen, andere justitiële diensten en de rechtspraak);
  - d. lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming (lasten in verband met de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, met de behandeling van bezwaarschriften en met de rechtspraak en lasten voor uitvoerende instanties als gevolg van procedures).
- De onder b bedoelde lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden.

Bij het maken van een keuze tussen verschillende varianten voor een regeling kan het noodzakelijk zijn lasten voor de overheid en de pbo af te wegen tegen lasten voor de bedrijfsgenoten. Het brengen van meer doelstellingen binnen een regeling kan de uitvoering van die regeling ingewikkelder maken en daarmee de voor de overheid en de pbo met die regeling gemoeide lasten doen toenemen. Aan de andere kant zal het voor de bedrijfsgenoten vaak belastender zijn om met diverse naast elkaar werkende regelingen te worden geconfronteerd dan met één geïntegreerde regeling.

### **Artikel 3.10**

(Aanwijzing 15)

Deze bepaling correspondeert met artikel 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 3.11**

(Aanwijzing 17)

Ten einde de bedrijfsgenoten voldoende rechtswaARBorgen te bieden, moeten bestuursbevoegdheden zo nauwkeurig mogelijk wettelijk worden ingekaderd. Dit geldt evenzeer voor bestuursinstrumenten die het bedrijfslichaam op zich ook zonder wettelijke grondslag zou kunnen hanteren (bij voorbeeld het verlenen van incidentele subsidies). Zie ook artikel 3.7.

Met het oog op de wenselijkheid rechtswaARBorgen te bieden dient ook ten aanzien van elke bevoegdheid te worden bezien in welke mate rechtsbescherming noodzakelijk is. Daarbij geldt als uitgangspunt het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde stelsel van rechtsbescherming. Zie verder de Aanwijzingen 148 tot en met 160.

### **Artikel 3.12**

(Aanwijzing 18)

Bij hogere regels kan het gaan om internationale of communautaire regels, grondwettelijke voorschriften, rechtsbeginselen en regels die zijn neergelegd in een wet in formele zin, een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Wat de internationale regels betreft is in het bijzonder te denken aan de Europese regelgeving, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Wat betreft artikel 1 van de Grondwet wordt erop gewezen dat de in dat artikel

opgenomen zinsnede ‘op welke grond dan ook’ uitdrukt dat ook ongerechtvaardigd onderscheid op andere gronden dan de in het artikel expliciet genoemde – bijvoorbeeld leeftijd of handicap – verboden is. Voor de onderscheidingsgrond leeftijd geldt bovendien dat ook de hoogte van de leeftijdsgrens geen ongerechtvaardigd onderscheid tot gevolg mag hebben.

Van de rechtsbeginselen kunnen met name worden genoemd het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

## **Artikel 4.1**

### *Eerste lid*

Artikel 4.1 bevat een aantal ‘uitgangspunten’ die bij de voorbereiding van een besluit tot subsidieverstreking of uitbesteding door een bedrijfslichaam moeten worden gehanteerd. Volgens de in de aanhef neergelegde regel mag het aangaan of voortzetten van een financiële relatie door een bedrijfslichaam slechts plaatsvinden indien aan die uitgangspunten is voldaan. Deze vloeien – direct of indirect – voort uit de Wet bo. In het onderstaande wordt elk uitgangspunt kort toegelicht.

### *Onderdeel a*

Volgens artikel 71 Wet bo hebben de bedrijfslichamen tot taak “een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen”. De bevoegdheden die de bedrijfslichamen binnen het wettelijk kader zijn toegekend vallen doorgaans goed af te leiden uit de algemene maatregel van bestuur tot instelling van het bedrijfslichaam. Dit zijn de (logische) kaders waarbinnen ook het doel van de financiële relatie zich moet bevinden.

### *Onderdeel b*

Dit onderdeel vraagt erom de financiering door een publiekrechtelijke instelling af te zetten tegen andersoortige, private financiering van het in het kader van onderdeel a bepaalde doel. Dit vloeit voort uit het zogenaamde complementariteitsbeginsel: pbo-activiteiten zijn bedoeld als aanvulling op, niet ter vervanging van private activiteiten. Daarbij moet vooral worden gedacht aan activiteiten van de, al dan niet in het bestuur vertegenwoordigde, brancheorganisaties. Gevraagd wordt derhalve om te motiveren waarom een publiekrechtelijke aanpak in dit geval toch de meest aangewezen weg is om het beoogde doel te bereiken.

### *Onderdeel c*

Onderdeel c gaat uit van het beginsel dat taken in eigen beheer worden uitgevoerd. Openbare belangen dienen zoveel mogelijk langs publiekrechtelijke weg te worden behartigd; uitholling van de eigen taken van een bedrijfslichaam dient te worden voorkomen. Er kunnen desalniettemin redenen zijn om enkele van die taken door derden te laten uitvoeren, bijvoorbeeld omdat dat efficiënter is. Aangezien het om publieke belangen gaat dient sturing vanuit het bedrijfslichaam dan wel mogelijk te blijven. Tevens moet verantwoording kunnen worden afgelegd over de besteding van de gelden (zie ook onderdeel e).

Het gaat bij dit onderdeel derhalve om de vraag waarom het bedrijfslichaam de te financieren activiteiten niet zelf uitvoert maar inschakeling van derden de bijzonder aangewezen weg acht. Het antwoord hierop kan overigens per bedrijfslichaam anders luiden, omdat dat afhankelijk is van onder meer de specifieke kenmerken van dat

bedrijfslichaam, eisen die daaraan gesteld worden en omstandigheden waarin het functioneert. Zo zal het, wanneer de voor een bepaald project benodigde expertise niet beschikbaar is binnen een bedrijfslichaam, meer voor de hand liggen om tot subsidiëring of uitbesteding over te gaan dan wanneer die expertise wel aanwezig is. In het geval van subsidie is dit onderdeel dus met name relevant bij exploitatie- of budgetsubsidies.

#### *Onderdeel d*

Onderdeel d, waarvan de terminologie stoelt op artikel 71 Wet bo, verwoordt het – zeker voor de pbo – belangrijke beginsel van de non-exclusiviteit. De subsidie of uitbesteding dient in beginsel gelijkelijk ten goede te komen aan alle bedrijfsgenoten, georganiseerd of niet-georganiseerd. Dat het daarbij ook kan gaan een financiële relatie ten behoeve van de bedrijfsgenoten binnen een bepaald gedeelte van een ressort van een bedrijfslichaam, zoals een branche of sector, is evident. In geen geval echter mag lidmaatschap van, of aansluiting bij een (bepaalde) organisatie van ondernemers of werknemers een onderscheidend criterium zijn ten aanzien van de toegankelijkheid tot de desbetreffende activiteiten.

#### *Onderdeel e*

Dit onderdeel betreft het adequaat beheer van publieke middelen: evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen vormt daarbij een onontbeerlijk hulpmiddel. Deze evaluatievoorziening staat naast de verplichting uit artikel 4:24 Awb. Die bepaling houdt in dat, indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Het onderhavige onderdeel heeft, op basis van eerdergenoemde overweging, ten doel deze wettelijke verplichting uit te breiden tot de niet op een verordening gebaseerde subsidies en de in financiële zin substantiële uitbestedingen.

Net als het geval is bij subsidie op grond van een wettelijk voorschrift, kan slechts van evaluatie worden afgezien in bijzondere gevallen. In het geval van niet op een verordening gebaseerde subsidies kan daarvan bijvoorbeeld sprake zijn als de kosten van evaluatie onevenredig zouden zijn in verhouding tot het budgettaire belang van de regeling.

In het geval van subsidie kan de evaluatie onder meer worden gebaseerd op de door de subsidie-ontvanger af te leggen rekening en verantwoording. Op grond van artikel 4:45, tweede lid, Awb is deze daartoe verplicht. Voor meer ingewikkelde subsidies kunnen de in dat artikel opgelegde verplichtingen nader worden uitgewerkt in de verordening waarop de subsidie berust of in aan de subsidie-ontvanger op te leggen verplichtingen op grond van artikel 4:37, eerste lid, onder f, Awb.

#### *Tweede lid*

Steeds moet schriftelijk worden toegelicht op welke wijze een financiële relatie aan de uitgangspunten voldoet. Mede in verband met de toezichts- en goedkeuringstaak van de Bestuurskamer dient dit te geschieden in de toelichting bij de desbetreffende verordening, begroting of rekening der inkomsten en uitgaven (afhankelijk van de financiële relatie en met name van de soort subsidie; zie het algemeen gedeelte van deze toelichting).

#### **Artikel 4.2**

Afdeling 4.2.8 van de Awb kan van toepassing worden verklaard op subsidies die per

boekjaar worden verstrekt ter bekostiging van structurele activiteiten. Veelal zijn dat exploitatie- of budgetsubsidies. Het gaat dus om min of meer dezelfde subsidies als die welke op grond van onderdeel c van het derde lid van artikel 4:23 Awb zijn uitgezonderd van het vereiste van een wettelijke grondslag (zie het algemeen gedeelte van deze toelichting). Omdat de Awb-wetgever het niet wenselijk achtte dat informele verenigingen – met hun ondoorzichtige organisatie en bevoegdheid – op de voet van afdeling 4.2.8 zouden kunnen worden gesubsidieerd, is de afdeling alleen van toepassing op rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid (artikel 4:66 Awb). Afdeling 4.2.8 heeft een facultatief karakter; de afdeling is alleen van toepassing wanneer een wettelijk voorschrift dat bepaalt, of wanneer het bestuursorgaan daartoe uitdrukkelijk heeft besloten.

Teneinde het gemis van een wettelijke grondslag te compenseren en de rechtmatigheid van de desbetreffende subsidies te vergroten, heeft de Bestuurskamer in het kader van haar toezichtstaken overwogen dat het wenselijk is wanneer bedrijfslichamen, indien zij de bovenbedoelde subsidies willen verstrekken, afdeling 4.2.8 daarop van toepassing verklaren. Structurele budget- of exploitatiesubsidies die weliswaar in de begroting worden verantwoord, maar waarvan onduidelijk is of zij voldoen aan de bepalingen van deze afdeling, maken het betrokken bedrijfslichaam immers kwetsbaar voor kritiek. Dat geldt waarschijnlijk nog meer als het subsidies aan dragende organisaties zou betreffen. Afdeling 4.2.8 kan van toepassing worden verklaard bij wettelijk voorschrift (verordening) of bij besluit. Het is raadzaam om in de verordening of het besluit te verwijzen naar artikel 4:58 Awb. Dit is het openingsartikel van afdeling 4.2.8, waarin wordt aangegeven dat de afdeling facultatief is en dat daarvoor een wettelijk voorschrift of besluit nodig is.

Afdeling 4.2.8 heeft 21 artikelen, betreffende de subsidie-aanvraag, de subsidieverlening, de verplichtingen van de subsidie-ontvanger en de vaststelling en uitbetaling van de subsidie. De voorschriften zijn een uitwerking van en een aanvulling op de andere afdelingen van de subsidietitel. Naast deze bepalingen zijn dus ook steeds de algemenere bepalingen van die afdelingen van toepassing.

Afdeling 4.2.8 bevat een groot aantal kan-bepalingen en keuzemogelijkheden. Omdat op basis van het eerste lid de indruk zou kunnen ontstaan dat de bedrijfslichamen niet vrij zouden zijn in de keuze deze al dan niet toe te passen, bepaalt het tweede lid dat zij de wijze waarop de afdeling wordt toegepast eveneens bij verordening of besluit kunnen regelen. Uiteraard is dit laatste niet nodig voor het niet-toepassen van een kan-bepaling. Verder kunnen de bedrijfslichamen besluiten de afdeling gedeeltelijk of in zijn geheel niet toe te passen op een bepaalde subsidie. Er moet dan wel sprake zijn van een relevante en goed onderbouwde motivering. Bovendien zou het bedrijfslichaam in dat geval moeten trachten hetzelfde resultaat op andere wijze te bereiken, met name door toepassing te geven aan de artikelen 4:37 tot en met 4:39 Awb. Een dergelijke afwijking van de hoofdregel vraagt uiteraard wel om een ‘zware’ verantwoording in de toelichting bij de verordening of het besluit.

### **Artikel 5.1**

Deze bepaling geeft de criteria voor de afbakening van het veld van organisaties die voor Schilthuisaftrek in aanmerking komen. Wanneer het bestuur van een schap besluit de aftrek ten aanzien van een bepaalde heffing toe te passen, hebben in beginsel alle ondernemers die lid zijn van één van die organisaties recht op deze korting op de hun opgelegde heffing.

Omdat leden van organisaties soms zelf ook weer – sectorale of regionale – organisaties zijn, kunnen ook ondernemers die lid zijn van laatstbedoelde organisaties voor de aftrek

in aanmerking komen. Bij dit zogenaamde ‘getrapte lidmaatschap’ gaat het erom dat de belangen van de ondernemer uiteindelijk door de ‘koepel’-organisatie worden behartigd, bijvoorbeeld in het bestuur van het bedrijfslichaam.

Opgemerkt zij dat, afhankelijk van de soort en de omvang van de heffing, de criteria niet altijd geheel één op één zullen kunnen worden toegepast. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van een bestemmingsheffing voor een bepaalde (sub)sector, zal niet gekeken moeten worden naar de werkingssfeer van het schap, maar slechts naar dat gedeelte waarover de heffing zich uitstrekt. Wanneer daarvoor bovendien een artikel 88a-commissie is ingesteld, ligt het voor de hand om niet te kijken naar de organisaties die in het bestuur zijn vertegenwoordigd, maar naar de organisaties die in de artikel 88a-commissie zitting hebben. In dat soort gevallen dienen de in dit artikel opgenomen regels dus op overeenkomstige wijze te worden toegepast.

In onderdeel b van het eerste lid staan de verschillende criteria opgesomd. Deze opsomming heeft een cumulatief karakter en bakent – als gezegd – af welk soort organisaties wél en welke niet voor toepassing van de aftrek in aanmerking komen. De vijf criteria hebben verschillende achtergronden. Sommige zijn codificerend van aard; daarnaast zijn er onderdelen afkomstig uit de Verordening representativiteit organisaties.

#### *Eerste onderdeel*

Het eerste onderdeel is vrijwel letterlijk overgenomen uit artikel 2 (‘Algemene criteria’) van de Verordening representativiteit organisaties. Het is een belangrijk en logisch uitgangspunt, zowel bij het aanwijzen van de organisaties die gerechtigd zijn om leden van publiekrechtelijke colleges te benoemen (de Verordening) als bij het bepalen welke organisaties voor aftrek in aanmerking komen (onderhavige criteria), te vereisen dat die organisaties krachtens hun statutaire doelstelling hun werkzaamheid kunnen uitstrekken tot het desbetreffende werkterrein.

#### *Tweede onderdeel*

Het tweede onderdeel bevat de ‘vertaling’ in de kwalitatieve representativiteitscriteria van het door het CBb gebruikte begrip ‘bonafide organisaties’, zoals hierboven – in het algemeen gedeelte – besproken.

#### *Derde onderdeel*

Het derde onderdeel bepaalt dat de organisatie – naast de in het eerste onderdeel bedoelde statutaire mogelijkheid om op het desbetreffende werkterrein (van het schap) werkzaam te zijn – ook in voldoende mate leden moet hebben op dat werkterrein. Alhoewel voor de onderbouwing hiervan geen ‘hard’ aanknopingspunt is te vinden, vloeit dit criterium – zoals reeds besproken in het algemeen gedeelte – óók volgens de gezaghebbende literatuur logischerwijze voort uit wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Het geven van een bepaald percentage leden die werkzaam moeten zijn binnen de werkingssfeer van het schap kan hier echter niet volstaan: los van het feit dat de ene onderneming de andere niet is, kan wat 80% is bij de ene organisatie in aantallen leden gelijk zijn aan 20% bij de andere, terwijl die laatste mogelijk veel invloedrijker is dan de eerste. Daarnaast zou een percentage een eventuele fusie van organisaties onbedoeld in de weg kunnen staan, wanneer het percentage binnen het werkterrein van het schap werkende leden daarmee tot onder die grens zou dalen. Het derde criterium houdt dan ook in dat het aantal leden op basis van een weging dient te worden vergeleken met de leden die andere organisaties hebben binnen die werkingssfeer. Het aantal leden dient dan ‘niet-onbetekenend’ te zijn, een begrip dat

ook voorkomt in artikel 9 van de Verordening representativiteit organisaties en daarin wordt uitgewerkt. Volgens deze tekst komen voor de bepaling van de sociaal-economische grootte van een organisatie van ondernemers als maatstaf in aanmerking: “het aantal ondernemers dat lid is van de organisatie, de omzet van ondernemingen van de leden en het totale aantal personen werkzaam in deze ondernemingen. Zo nodig kunnen voorts als maatstaf in aanmerking worden genomen: het aantal zelfstandige ondernemingen of vestigingspunten van de leden, de betaalde lonen of de door de leden verwerkte hoeveelheid grondstof”. Ook in de onderhavige toepassing van ‘niet-onbetekenend’ dient – als het al op dit criterium aan gaat komen, hetgeen in de praktijk toch minder gauw het geval zal zijn – een dergelijke weging aan het begrip ten grondslag te liggen.

#### *Vierde onderdeel*

Dit onderdeel vloeit voort uit voornoemde uitspraak van het CBb uit 1959, in het geschil tussen de Algemene Bond van Boomkwekers en het Landbouwschap. Het betreft hier de ‘positie van enige betekenis’ die een organisatie heeft verworven bij het behartigen van de sociaal-economische belangen van de ondernemers in de bedrijfstak. Onder het hier gebruikte, niet-eenduidige begrip ‘bedrijfstak’ dient naar de mening van de Bestuurskamer in elk geval niet hetzelfde te worden verstaan als onder ‘werkingssfeer van het schap’: binnen de moderne verhoudingen moet dat begrip de ene keer ruimer, de andere keer beperkter (kunnen) worden uitgelegd, terwijl een bedrijfstak ook binnen de werkingssferen van twee bedrijfslichamen kan liggen. Het is dan ook feitelijk juister en duidelijker om – zoals het vierde onderdeel doet – te spreken van ‘de groep van ondernemers die zij [de organisatie] beoogt te organiseren’. In het algemeen gedeelte is reeds ingegaan op het begrip ‘positie van enige betekenis’, en de mogelijke indicaties daarvan, zoals die in het vierde onderdeel zijn opgenomen.

#### *Vijfde onderdeel*

Voor het vijfde onderdeel is de reeds genoemde uitspraak van het CBb d.d. 18 februari 1998 betreffende de Vereniging Bond van Loonbedrijven voor Agrarisch- en Grondverzetwerk in Holland, Utrecht, Flevoland (Boval HUF) tegen het Landbouwschap van belang. Al sinds de jaren '50 bepaalde de Algemene Heffingsverordening van het Landbouwschap dat één van de criteria waaraan een ondernemersorganisatie moest voldoen om haar leden voor Schilthuisaftrek in aanmerking te doen komen, inhield dat zij ‘landelijk werkzaam is dan wel tot een landelijk werkzame federatie van gelijksoortige organisaties behoort’. Nadat Boval HUF van de federatie Boval Nederland was afgescheiden, besloot het Landbouwschap om leden van Boval HUF geen Schilthuisaftrek meer toe te kennen op grond van de overweging dat deze organisatie niet als een landelijke, maar als een regionale organisatie aangemerkt moest worden, gezien de vestigingsplaatsen van haar leden. Het College overwoog in de uitspraak dat met betrekking tot het criterium ‘landelijk werkzaam zijn’ een redelijke uitleg meebrengt dat, om daaraan te voldoen, niet bepalend is of de organisatie in alle provincies van het land een zeker aantal leden heeft. Wel is bepalend dat de organisatie ‘haar activiteiten [...] landelijk ontplooit’, en niet zozeer plaatselijk of regionaal. Een aanduiding daarvoor is onder meer dat het lidmaatschap openstaat voor iedere ondernemer, ongeacht diens vestigingsplaats in Nederland, en voorts dat de activiteiten die zij heeft ontplooid ter behartiging van de algemene sociaal-economische belangen der leden – in elk geval mede – betekenis hebben buiten de vestigingsplaats.

Indien de organisatie niet zelf, maar door middel van een federatie van gelijksoortige

organisaties haar activiteiten landelijk ontplooit, kunnen haar (indirecte) leden eveneens voor de aftrek in aanmerking komen.

### **Artikel 5.2**

Indien het een organisatie betreft die niet in het bestuur is vertegenwoordigd, is voor de concretisering van het recht op Schilthuiskorting vereist dat die organisatie eerst een verzoek daartoe richt tot het bestuur van het schap, zodat kan worden getoetst of de desbetreffende organisatie inderdaad voldoet aan de criteria. Ook ontslaat deze werkwijze het schapsbestuur van de in sommige sectoren vrijwel onmogelijke taak om zelf een uitputtende lijst samen te stellen van organisaties die mogelijk voor Schilthuisaftrek in aanmerking zouden kunnen komen. Wel brengt het uiteraard de verplichting voor het bestuur mee om de aftrekmogelijkheid op deugdelijke wijze aan de sector kenbaar te maken. Naast de voorverordeningen, op grond van artikel 100, eerste lid, Wet bo verplichte voorpublicatie in het Mededelingenblad Bedrijfsorganisatie, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een ingezonden mededeling in een of meer voor de sector relevante branche- of vakbladen.

De ‘meldingsplicht’ geldt niet voor organisaties die zelf in het bestuur zitting hebben; deze zullen in normale omstandigheden aan alle criteria voldoen, en hebben daarnaast reeds impliciet – in de vorm van het bestuursbesluit – kenbaar gemaakt de korting voor hun leden te verlangen.

### **Artikelen 6.2 en 6.5**

Het maximumbedrag van de vacatievergoeding wordt periodiek door de raad aangepast aan de ontwikkeling van de loonkosten en opgenomen in de Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies voor enig jaar. Door het stellen van een maximum wordt voorkomen dat voor het bijwonen van vergaderingen van de bedrijfslichamen hogere vergoedingen worden toegestaan dan welke gelden voor de raad. Ook wordt voorkomen dat tussen de bedrijfslichamen al te grote verschillen met betrekking tot de hoogte ontstaan.

De bedrijfslichamen wordt de beslissingsruimte gelaten om binnen het maximumbedrag een eigen beleid te voeren. Deze keuzevrijheid is gewenst omdat zich in een bedrijfstak omstandigheden kunnen voordoen die een afwijkende regeling rechtvaardigen.

Het totaal van de vaste vergoedingen voor de voorzitter, zoals bedoeld in artikel 6.5, wordt overeenkomstig verhoogd.

### **Artikel 6.3**

Het bestuur stelt de vacatievergoeding vast in combinatie met een vergoeding van reis- en verblijfkosten. Daarbij wordt aan de besturen de keuze gelaten tussen een systeem van declareren van werkelijk gemaakte kosten en een passend te achten forfaitaire vergoeding.

### **Artikel 6.5**

Ingevolge dit artikel en artikel 6.7 kan aan de voorzitters van de bedrijfslichamen zowel een vaste vergoeding op jaarbasis worden toegekend als een vergadervergoeding. Dit artikel laat ook op dit onderdeel ruimte aan het eigen beleid van het bestuur dat immers zelf dient te bepalen hoeveel tijd (dagdelen) de voorzitter in enig jaar aan de zaken van het schap dient te besteden. Evenzeer is het aan het bestuur om zelf de hoogte van de vergoeding per tijdseenheid vast te stellen, dit met inachtneming van het in de Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies voor enig jaar vermelde maximum. Het is stand beleid dat de maximale

vergoeding voor een voorzitter het dertigvoud is van de vergadervergoeding voor bestuursleden.

Bij wijziging van het aantal dagdelen dient de verordening waarin het aantal dagdelen is bepaald te worden herzien.

**Artikel 6.7**

Dit artikel regelt voor voorzitters van (hoofd)productschappen de vaste vergoedingen en de mogelijkheid om arbeidsvoorwaarden van het bedrijfslichaam op hen van toepassing te verklaren.

Den Haag, 2 oktober 2003

H.H.F. Wijffels  
voorzitter

D.B. Modderman  
secretaris