

8 Verordeningen en heffingen

8.1 Inleiding

De verordeningen zijn zó belangrijk dat een aparte behandeling gerechtvaardigd is. De verordeningen zijn één van de belangrijkste instrumenten van de schappen. Hiermee kunnen verplichtingen (waaronder die van financiële aard) worden opgelegd. Het is bijvoorbeeld van belang om te zien hoe de regeldruk vanuit de schappen zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. Dit geldt zowel voor niet-financiële verplichtingen, administratieve lasten als de heffingen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld welke ontwikkelingen zich in de regelgeving van de schappen zich hebben voorgedaan.

8.2 Regelintensiteit

Een onderdeel van de modernisering van het PBO-stelsel waartoe in 1998 is besloten, is de opschoning van de autonome verordeningen en een reductie van de administratieve lasten van de product- en bedrijfschappen. De regelintensiteit van de bedrijfslichamen kan het beste afgemeten worden aan de ontwikkeling van het aantal inhoudelijke autonome verordeningen. Dit zijn immers de verordeningen waarmee verplichtingen opgelegd kunnen worden aan de ondernemingen, die vallen binnen de werkingsfeer van het schap. Het gaat hier overigens niet om heffingen, maar om andersoortige verplichtingen zoals het niet mogen aanplanten van pootaardappelen in bepaalde gebieden ter voorkoming van aardappelmoeheid. Dergelijke inhoudelijke autonome verordeningen zijn in de tijd sterk afgenomen. Waren er in 1999 nog 178 inhoudelijke autonome verordeningen, op dit moment is het aantal met circa 100 verordeningen afgenomen. Ten opzichte van 1999 is het aantal inhoudelijke autonome verordeningen dus meer dan gehalveerd.

8.3 Administratieve-lastendruk

De SER heeft op verzoek van minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verordeningen van de product- en bedrijfschappen in het jaar 2004 laten doorlichten op de administratieve lasten die zij veroorzaken. Uit het door KMPG ondersteunde onderzoek blijkt dat dit ongeveer 23 miljoen euro is. Het aandeel van de schappen in de totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven is daarmee naar verhouding zeer gering te noemen. Uit de nulmetingen van de verschillende ministeries blijkt immers dat de regelgeving van de rijksoverheid voor 16,4 miljard euro aan administratieve lasten veroorzaakt. Daarnaast veroorzaken de Europese Unie, gemeenten en andere overheden ook administratieve lasten.

Van het totaal van circa 23 miljoen euro aan administratieve lasten, veroorzaakt door regelgeving van schappen, neemt het Productschap voor Vee en Vlees (PVV) ruim 13 miljoen

euro voor zijn rekening. Dit schap werkt eraan om de administratieve lasten binnen enkele jaren met circa vijftig procent te verminderen. De belangrijkste bijdrage aan de reductie – 5,7 miljoen euro – wordt bereikt door de intrekking van de nu nog verplichte vaccinatie tegen de Ziekte van Aujeszky. Door verdergaande automatisering van gegevensaanlevering van slachterijen naar handelaren streeft het Productschap voor Vee en Vlees ernaar om binnen enkele jaren nog een extra reductie te realiseren van circa 0,5 miljoen euro.

Bij het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE) kan automatisering van de gegevensaanlevering en betere afstemming van verordeningen nog een lastenreductie opleveren van 0,4 miljoen euro, terwijl aanvullende maatregelen voor administratieve lasten rond het reinigen en ontsmetten van vervoersmiddelen, kratten en containers een verdere lastenverlichting van 0,2 miljoen euro kan geven. Dit betekent ook voor het Productschap Pluimvee en Eieren op korte termijn een lastenreductie met circa 50 procent.

De administratieve lasten van Productschap Zuivel bedroegen tijdens de nulmeting ruim 5 miljoen euro. Door de intrekking van de Zuivelverordening integrale borging kwaliteit boerderijmelk is hiervan inmiddels 70 procent komen te vervallen, zodat nog 1,5 miljoen euro resteert.

Dit alles resulteert in het volgende totaalbeeld:

tabel 8.1 Overzicht reductiemaatregelen administratieve lasten in mln. euro.

Beginstand	23,0
Gerealiseerd intrekking verord. borging kwaliteit boerderijmelk	3,5
Subtotaal	19,5
Nog te realiseren Aujeszky	5,7
Nog te realiseren overig PVV	0,5
Nog te realiseren PPE	0,6
Eindtotaal ^a	12,7

a Hier moet aan toegevoegd worden dat in de tussenliggende periode ook nieuwe administratieve lasten met een nog onbekende grootte kunnen ontstaan.

8.4 Heffingsstructuur en heffingsdruk

De gemiddelde heffing bedraagt 600 euro per ondernemer. Daarbinnen is er sprake van een grote variatie, zowel tussen als binnen schappen. De gemiddelde hoogte van de heffing van bedrijfsschappen bedraagt circa 250 euro per jaar. Bij de productschappen ligt dit op circa 750 euro per jaar. De hogere heffingen bij de productschappen moeten ook worden gezien in het licht van de taken die zij hebben op het gebied van exportpromotie en van sectorale kwaliteitsbewaking ten behoeve van de gezondheid van plant, dier en consument.

In de volgende tabel is het verloop van de opbrengsten uit de algemene en bestemmingsheffingen voor de schappen weergegeven.

tabel 8.2 Het verloop van de heffingsopbrengsten in mln. euro.

Jaar	Algemene heffing	Bestemmingsheffing
2002	52	247
2003	51	168
2004	47	164
2005	50	163
2006	46	152

Bron: Begrotingen van de schappen, bedragen in reële termen op basis van CPI alle huishoudens.

Uit de tabel 8.2 volgt dat de opbrengsten uit de algemene heffing minder sterker gedaald zijn dan die van de bestemmingsheffingen. De algemene heffingsopbrengsten zijn ten opzichte van 2002 gedaald met 12 procentpunten en de bestemmingsheffingen met 39 procentpunten. Ondanks de constatering dat beide heffingsopbrengsten sterk gedaald zijn, kan de vraag worden gesteld of de onderlinge verhouding tussen de beide heffingscategorieën geen ander verloop zou moeten kennen.

De raad is voorstander van het leggen van een duidelijke relatie tussen hetgeen een schap voor een bepaalde (sub)sector doet en de betaling hiervoor. Het betreft hier dus niet het profijt dat individuele ondernemingen hebben van een activiteit van het schap. Een bestemmingsheffing is een geëigend instrument voor het leggen van een verband tussen specifieke activiteiten van een schap en het nut dat een (sub)sector daaraan kan ontleen. Het vergroten van het aandeel van de bestemmingsheffingen in de bekostiging van de activiteiten van de schappen, zal leiden tot een grotere herkenbaarheid voor de bedrijfsgenoten en daarmee tot vergroting van het draagvlak. Dit geldt in gelijke mate voor het kiezen van een grondslag voor een heffing, die een relatie legt tussen enerzijds het nut dat een onderneming heeft van een activiteit van een schap en anderzijds de hoogte van het te betalen bedrag.

Bedrijfschappen

De gemiddelde hoogte van de heffing van bedrijfschappen bedraagt per ondernemer circa 250 euro per jaar. Afwijkingen naar boven worden bepaald door de bestemmingsheffingen. Deze afwijkingen naar boven zijn echter beperkt, omdat de heffingssystematiek van bedrijfschappen in de regel uitgaat van:

- een geringe nominale basisheffing per onderneming (indicatie: 30-200 euro);
- een ophoging van de basisheffing met geringe nominale bedragen (20-400 euro) op basis van grootteklasse (vestigingen, werkzame personen, loonsom, omzet);
- een maximering van het te betalen heffingsbedrag.

Omdat de bedrijfschappen hoofdzakelijk het midden- en kleinbedrijf beslaan heeft slechts een zeer gering aandeel van de heffingsplichtige ondernemingen te maken met

de maximale jaarlijkse heffingslasten, te weten het grootbedrijf. De heffing is hierbij in verhouding tot de hoogte van de omzet en in de regel voorzien van een plafond.

Productschappen

De gemiddelde hoogte van de heffing van productschappen bedraagt circa 750 euro per jaar. Afwijkingen naar boven komen binnen de ketenstructuur van productschappen voornamelijk voor bij multinationals in de industrie en de groothandel (grootbedrijf) en maar zeer beperkt in de primaire sector en de detailhandel. Deze grootbedrijven vormen samen qua aantal bedrijven een zeer klein deel van alle bedrijven die onder de werkingssfeer van een productschap vallen.

De uitschieters kunnen bij sommige productschappen oplopen tot enkele honderdduizenden euro's. Het betreft hier (zeer) grote ondernemingen met een bijbehorende omzet. In de tuinbouwsector zijn er bijvoorbeeld 45 ondernemingen met een afdracht van meer dan 100.000 euro. Het betreft hier de grote handelshuizen en veilingen in groente en fruit, bloemen en bollen, die van vele tientallen miljoenen tot aan een miljard euro kennen. Deze 45 ondernemingen moeten in relatie gezien worden tot het totaal van 40.000 ondernemingen in de sector en vormen hiervan 0,11 procent. Voor de vee- en pluimvee-sectoren geldt dat 0,2 procent van de bedrijven meer dan 10.000 euro aan heffingen moet betalen.

8.5 Schilthuiskorting

Bij een aantal schappen wordt gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om leden van ondernemersorganisaties een tegemoetkoming te verlenen op hun contributie voor die organisatie, de zgn. Schilthuisaftrek of -korting¹. Deze tegemoetkoming, gegeven door middel van een aftrek van het heffingsbedrag, is bedoeld om de organisatiegraad te stimuleren. De aftrek, ter hoogte van een deel van de contributie die aan de ondernemersorganisatie is betaald², kan wettelijk niet meer dan de helft van de heffing bedragen.

Toepassing van Schilthuiskorting

De toepassing van Schilthuisaftrek is de afgelopen jaren niet verminderd, zo blijkt uit onderzoek van de Bestuurskamer. Waren het in 1996 nog alleen de bedrijfschappen die de aftrek toepasten, inmiddels zijn er ook enkele productschappen die er gebruik van maken. Ook de gemiddelde omvang ervan, als percentage ten opzichte van de desbetreffende heffing, is toegenomen: van 7,3 pro-

- 1 Zie artikel 126, zesde lid, Wet bo. De 'Schilthuiskorting' is genoemd naar de indiener van het desbetreffende amendement ten tijde van de behandeling van het voorstel voor de Wet bo (Tweede Kamer, vergaderjaar 1949-1950, 873, nr. 15).
- 2 De meeste bedrijfslichamen die de korting toepassen hebben deze gemaximeerd op bijvoorbeeld de helft van het contributiebedrag.

cent in het jaar 2000 tot 12,3 procent in 2004. Geconcretiseerd per heffingsverordening liepen de percentages uiteen van 4 procent bij de heffing voor het glazenwassersbedrijf tot 34 procent bij de financieringsheffing voor teeltaangelegenheden van het Hoofdproductschap Akkerbouw. Alles bij elkaar ging het in 2004 om een bedrag 6.867.178,- euro aan aftrek.

Door de verdere concentratie van bedrijfslichamen is het risico op cumulatie van Schilthuis kortingen (dubbele korting voor eenzelfde lidmaatschapscontributie) afgenomen.

Indien een bedrijfslichaam ervoor kiest de aftrekmogelijkheid toe te passen, komen daarvoor in beginsel alle ondernemers in aanmerking die lid zijn van een ondernemersorganisatie (en dus niet alleen degenen die lid zijn van een organisatie die in het bestuur is vertegenwoordigd)³.

De aftrekmogelijkheid heeft vanaf het begin van haar bestaan ter discussie gestaan. Ook het kabinetsstandpunt van 1996 over de toekomst van het PBO-stelsel bepleitte het afschaffen ervan. De raad was in zijn advies van begin 1997 van oordeel dat het kabinet dat voornemen diende te heroverwegen.

Uit het raadsadvies van 1997

Naar het oordeel van de raad is bij de Schilthuisconstructie de combinatie van kosten voor georganiseerden aan de orde. Daardoor kan het draagvlak van de private organisaties en daarmee ook dat van de bedrijfslichamen nadelig worden beïnvloed. De Schilthuisaftrek draagt ertoe bij dat het zojuist genoemde effect niet optreedt, zonder dat zij tot een evenzeer ongewenst effect leidt, namelijk tot indirecte organisatiedwang. In alle gevallen betalen de georganiseerden immers meer dan ongeorganiseerden, die uitsluitend de heffing van het schap betalen, aldus de raad. Voorts wees de raad erop dat het niet ongebruikelijk is dat leden van privaatrechtelijke organisaties, die geacht worden mede te functioneren in het algemeen belang, bijvoorbeeld een tegemoetkoming ontvangen in fiscale zin, om zo het lidmaatschap van deze organisatie te bevorderen. Enkele kroonleden waren het eens met het kabinetsvoornemen en bepleitten dat het Rijk de privaatrechtelijke organisaties financieel tegemoetkomt voor de bestuurskosten die zij maken voor de publiekrechtelijke bedrijfslichamen, opdat langs die weg de leden van die organisaties een vermindering van contributie kunnen krijgen.

- Bron: SER-advies (1997) *Toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit., p. 39.

3 Zie het *Besluit beleidsregel Schilthuisaftrek* van de Bestuurskamer d.d. 15 juni 2000, (RE/7, gepubliceerd in het Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie nr. 33 van 30 juni 2000).

In het wetsontwerp koos het kabinet ervoor de Schilthuiskorting af te schaffen en te vervangen door een systeem van vergoedingen voor de organisaties die bestuurdersverantwoordelijkheid dragen. De Tweede Kamer wenste niettemin de kortingsmogelijkheid te handhaven en amendeerde daartoe het wetsvoorstel.

De Schilthuiskorting wordt in de praktijk vaak geïnterpreteerd en gepresenteerd als een tegemoetkoming voor bestuurswerkzaamheden door vertegenwoordigers van die organisaties. Anderen zien het als een vorm van zelfverrijking en discriminatie van niet-leden door de desbetreffende organisaties. Beide zienswijzen zijn evenwel onjuist. Het is van belang de motieven voor de Schilthuiskorting opnieuw te belichten.

De basisgedachte achter de Schilthuiskorting is dat georganiseerden naast de heffing van het bedrijfslichaam ook de contributie van hun vereniging betalen. Dit kan – als de heffing voor ongeorganiseerden en georganiseerden even hoog is – een belemmering zijn voor de groei van de private organisaties. Het doel van de korting is daarom de organisatiegraad van ondernemers binnen de desbetreffende sector te stimuleren. Het georganiseerde bedrijfsleven vormt immers de basis van de (legitimatie van de) PBO. Een goed georganiseerde sector is van groot belang voor het goed functioneren van een bedrijfslichaam⁴.

In dit verband kan het – zoals de raad ook deed in 1997 – nuttig zijn de vergelijking te maken met mogelijkheden voor fiscale aftrek van contributiegelden in andere verbanden. Naast het toen genoemde voorbeeld bestaat nu bijvoorbeeld ook de fiscale mogelijkheid tot aftrek van de contributie van werknemersorganisaties.

Daarnaast staat de constatering dat de schappen zelf in hun toekomstverkenningen verschillend oordelen over de toepassing van deze korting.

De raad is, alles afwegende, van oordeel dat de Schilthuiskorting in zijn opzet op zichzelf nuttig is voor de PBO. Er is dan ook geen reden om de kortingsmogelijkheid uit de wet te schrappen waardoor ook bedrijfslichamen die voor de toepassing ervan kiezen, daarvan zouden worden weerhouden.

8.6 Samenloop van heffingen

Er bestaan enkele redenen waardoor een onderneming met heffingen van meerdere schappen geconfronteerd kan worden. Allereerst kan een onderneming binnen een sector vallen die een schakel vormt van een keten die bestreken wordt door een ‘verticaal’ georiënteerd productschap, maar tevens binnen de werkingssfeer vallen van een ‘horizontaal’ geordend bedrijfschap. Daarnaast kunnen binnen één en dezelfde onderneming uiteenlopende economische activiteiten worden uitgeoefend die vallen binnen de wer-

4 Eijkern, W.J. van en G.J. Balkenstein (1955) *De Wet op de bedrijfsorganisatie*, op.cit., pp. 229 en 230. De toelichting die destijds bij het amendement werd gegeven, luidde: “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”; Tweede Kamer, vergaderjaar 1949-1950, 873, nr. 15.

kingssfeer van meerdere schappen. Een onderneming kan bijvoorbeeld zowel artikelen verkopen als dranken schenken. In het laatste geval is er wel sprake van een samenloop van heffingen, waarbij echter het achterwege laten van een heffing in strijd zou zijn met de rechtsgelijkheid. Een onderneming die één economische activiteit uitoefent mag niet anders behandeld worden dan een onderneming waar uiteenlopende activiteiten ontlooid worden.

In de praktijk zijn er verschillende oplossingen voor de meer problematische vormen van de samenloop van heffingen gevonden, die niet verband houden met het uitvoeren van uiteenlopende economische activiteiten. Zo werken productschappen veelal met indirecte heffingen, die aangrijpen bij de slacht van vee, de melkafdracht aan de fabriek, de aanvoer bij de veiling of de visafslag. Een dergelijke manier van heffen heeft als voordeel dat andere ondernemingen binnen de kolom niet afzonderlijk aangeslagen worden, zodat er ook geen samenloop met bijvoorbeeld een bedrijfsschap kan ontstaan. Een aandachtspunt hierbij is wel de rechtsbescherming, waarbij de heffingsplichtige gewezen moet worden op zijn rechten. Een andere manier om samenloop van heffingen tegen te gaan is het maken van anticumulatieafspraken tussen schappen. De afspraak tussen HBD en HBA stamt al uit eind jaren 50 van de vorige eeuw. Ondernemingen kunnen bijvoorbeeld hun algemene heffing van een gemengd HBD/HBA-bedrijf halveren. Bovendien ontvangen deze ondernemingen één gezamenlijke heffingsnota van beide schappen. Ook tussen andere schappen bestaan soortgelijke afspraken.

Deze afspraken en andere praktische oplossingen laten onverlet dat een samenloop van heffingen zich nog steeds voor kan doen. Schappen beschikken echter over de instrumenten om de nadelige gevolgen voor ondernemingen tot een minimum te beperken. Het is ook wenselijk dat schappen dergelijke voorzieningen treffen en ongewenste vormen van de samenloop van heffingen voorkomen.

8.7 Conclusies

De regelintensiteit van de bedrijfslichamen kan het beste afgemeten worden aan de ontwikkeling van het aantal inhoudelijke autonome verordeningen. Waren er in 1999 nog 178 inhoudelijke autonome verordeningen, op dit moment is het aantal met circa 100 verordeningen afgenomen. Ten opzichte van 1999 is het aantal inhoudelijke autonome verordeningen dus meer dan gehalveerd. Wat de administratieve lasten betreft kan opgemerkt worden dat de schappen circa 23 miljoen euro veroorzaken. Ter vergelijking: de rijksoverheid veroorzaakt met haar regelgeving circa 16,4 miljard euro. Het aandeel van de schappen is zeer gering en bovendien inmiddels verder afgenomen.

Naast de administratieve lasten moet ook nog acht geslagen worden op heffingen. De gemiddelde heffing bedraagt 600 euro per ondernemer. Daarbinnen is er sprake van een zekere variatie, zowel tussen als binnen schappen. De gemiddelde hoogte van de heffing

van bedrijfsschappen bedraagt circa 250 euro per jaar. Bij de productschappen ligt dit op circa 750 euro per jaar.

De raad is voorstander van het leggen van een duidelijke relatie tussen hetgeen een schap doet voor een bepaalde (sub)sector en de betaling hiervoor. Een bestemmingsheffing is hiervoor een geëigend instrument. Het vergroten van het aandeel van de bestemmingsheffingen in de bekostiging van de activiteiten van de schappen zal leiden tot een grotere herkenbaarheid voor de bedrijfsgenoten en daarmee tot vergroting van het draagvlak. Dit geldt eveneens voor het kiezen van een grondslag voor een heffing die een relatie legt tussen het nut dat een onderneming heeft van een activiteit van een schap en de hoogte van het te betalen bedrag.

Ondernemingen kunnen voorts geconfronteerd worden met een samenloop van heffingen. In de praktijk zijn er verschillende oplossingen voor de meer problematische vormen van de samenloop van heffingen gevonden. Zo werken productschappen veelal met indirecte heffingen, die bijvoorbeeld aangrijpen bij de slacht van vee, de melkafdracht aan de fabriek, de aanvoer bij de veiling of de visafslag. Een andere manier om samenloop van heffingen tegen te gaan is het maken van anticumulatieafspraken tussen schappen.

Bij een aantal schappen wordt gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om leden van representatieve ondernemersorganisaties een tegemoetkoming te verlenen op hun contributie voor die organisatie. Mede in het licht van de motieven ervan is deze zogeheten Schilthuiskorting in zijn opzet op zichzelf nuttig voor de PBO. De raad ziet geen overtuigende redenen de kortingsmogelijkheid uit de wet te schrappen.