

Beoordelingskader product- en bedrijven

**Mevrouw A. Jorritsma,
prof. dr. W.B.H.J. van de Donk
en dr. S.R.A. Van Eijck**

Den Haag, augustus 2011

Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen

1) Inleiding

Op 17 februari 2011 is de motie Aptroot c.s. in de Tweede Kamer aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd te onderzoeken welke taken van de product- en bedrijfsschappen onmisbaar zijn en of deze taken zo mogelijk elders kunnen worden uitgevoerd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Tweede Kamer toegezegd deze motie te zullen uitvoeren. De minister heeft ons, mevrouw A. Jorritsma, prof. dr. W.B.H.J. van de Donk en dr. S.R.A. Van Eijck, gevraagd hem te ondersteunen bij de evaluatie van het stelsel.

Taakopvatting en leeswijzer

Als door de minister aangezochte 'beoordelaars' hebben wij de ondersteuningstaak opgevat als tweeledig. Aangezien de motie de huidige taken van de schappen als uitgangspunt neemt, is een beoordeling van deze taken noodzakelijk. Dit is gedaan mede op basis van een EIM-onderzoek waarin alle taken worden geïventariseerd. Een dergelijke beoordeling kan echter niet plaatsvinden zonder analysekader: een beoordeling van (on-)misbaarheid veronderstelt een breder beeld dat betrekking heeft op het wezen van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als zodanig. Daarom is ook een inhoudelijke analyse gemaakt van het stelsel. Kort gezegd gaat het daarbij om de vraag wat – in onze tijd- het bestaansrecht is van de schappen en dus van het stelsel, waarin vinden schappen en stelsel hun raison d'être en legitimatie? Het is ons opgevallen dat de bedrijfslichamen zich deze vraag in de praktijk van alledag weinig of niet stellen. Een stelsel dat niet periodiek voorziet in het onderhouden van de eigen grondslag wordt al snel een stelsel. De beoordelaars rekenen het derhalve ook tot hun taak om adviezen te geven over de vraag hoe in de toekomst de vraag naar de bestaansgrond van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (en in het verlengde daarvan de door de organisaties die daarvan deel uitmaken uit te voeren taken) met enige regelmaat leidt tot een kritische beoordeling van nut en noodzaak.

In voorliggend document geven wij antwoord op deze vragen. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de verschillende aspecten van legitimiteit, het bestaansrecht van de schappen. In paragraaf 3 worden de randvoorwaarden voor een dynamisch stelsel van product- en

bedrijfschappen beschreven. Hiermee wordt een soort beoordelingskader gegeven aan de hand waarvan wij tot een oordeel zijn gekomen over het stelsel, over de organisatie van de bedrijfslichamen, en over de afzonderlijke taken die momenteel door de bedrijfslichamen worden uitgevoerd. Paragraaf 4 bevat een beoordeling van de taken. Het gaat hier om de beschrijving vanuit het beoordelingskader welke taken niet en welke wel een plek hebben in het nieuwe stelsel zoals dat ons voor ogen staat, en onder welke voorwaarden. In de bijlage wordt dit toegepast op de inventarisatie van taken door EIM. Ons oordeel betreft drie te onderscheiden niveaus van analyse. Allereerst is dat een algemeen oordeel over nut en noodzaak van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als institutie, als 'stelsel'. In de tweede plaats beoordelen wij het functioneren van de organisaties die daarvan deel uitmaken (de organisaties van de bedrijfslichamen). En in de derde plaats beoordelen wij de (clusters van) taken die momenteel door de bedrijfslichamen worden uitgevoerd.

Voor de totstandkoming van onze beoordeling hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de heer Van Waarden (Universiteit Utrecht) en van het artikel *'t Schap opnieuw in 't Schip?* dat hij op ons verzoek heeft geschreven. Voorts zijn wij zeer erkentelijk voor de ondersteuning die wij hebben gekregen van een begeleidingsgroep van topambtenaren onder leiding van de Secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer ir. J.F. de Leeuw. Voordat wij tot een finale beoordeling zijn gekomen, hebben wij voorts de gelegenheid gehad te spreken met een ruime vertegenwoordiging van de product- en bedrijfschappen.¹

Samenvatting visie beoordelaars

Wij leven in een tijd waarin in zowel economie als samenleving de verhoudingen en productieprocessen onder invloed van bijvoorbeeld de mondialisering en de moderne informatie- en communicatietechnologie sterk aan veranderingen onderhevig zijn. Voor tal van organisaties (overheden, bedrijfsleven, sociale verbanden) geldt dat die daarvan de gevolgen moeten verwerken in hun functioneren. Wij zijn van mening dat het stelsel dat wij in Nederland kennen als de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daarvan niet uitgezonderd kan worden. Ook voor dat stelsel geldt dat een stevige modernisering noodzakelijk is, wil het op

¹ 11 juli 2011

duurzame legitimiteit kunnen rekenen. In de afgelopen jaren is het stelsel onvoldoende aangepast aan de ontwikkelingen in de samenleving. Dit heeft vragen opgeroepen over de legitimiteit van zowel het stelsel als van de taken die bedrijfslichamen uitvoeren. Onvrede over de hoogte van de heffingen en de administratieve lasten van bedrijfslichamen voeden dergelijke discussies. De kernidee die ooit ten grondslag lag aan de invoering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie achten de beoordelaars nog steeds van groot belang. Dat is het inzicht dat het goed en duurzaam functioneren van een economisch stelsel gediend is bij instituties die de bovenindividuele belangen van de daarin functionerende partijen kunnen dienen met het oogmerk van het dienen van een algemeen belang. Het stelsel heeft in de verschillende bedrijfstakken veel tot stand gebracht. Maar juist om het belang van die institutie voor de toekomst te borgen, is nu verandering noodzakelijk. In sommige sectoren bijvoorbeeld is sprake van een verregaande schaalvergroting en zijn ketens van productie en consumptie ingrijpend gewijzigd. Dergelijke ontwikkelingen nopen ertoe bestaande vormen van organiseren en daarmee verbonden werkwijzen kritisch tegen het licht te houden.

Naar onze mening heeft het stelsel voldoende meerwaarde als instituut dat bepaalde publieke taken op een efficiënte manier kan uitvoeren. Die meerwaarde moet wel telkens worden aangetoond. Voor taken waarvan niet (langer) aannemelijk kan worden gemaakt dat die moeten worden gezien als 'autonome taken' die met publiek gezag moeten worden belegd geldt een "Nee tenzij..."-benadering. Voor deze taken zullen strenge toetsingscriteria gelden. De beoordelaars willen een dynamisch, kritisch en zelfreinigend systeem bevorderen op alle niveaus: dat van stelsel, taken en organisatie:

i) Stelsel

Wij achten voor het succes van een vernieuwd stelsel medebepalend dat het stelsel rekening houdt met de verschillen tussen de sectoren, dat het stelsel lerend vermogen toont en zich aanpast aan de eisen van deze tijd. Het stelsel moet zich periodiek vernieuwen door een proces van evaluatie en herbezinning op taken. De *governance* binnen het stelsel moet zich aanpassen aan de eisen van deze tijd (democratisch, transparantie en continue verantwoording). Ook als het gaat om inspraak en draagvlak zouden bedrijfslichamen meer kunnen doen om de betrokken ondernemers meer aan zich te binden. Dit kan via reguliere draagvlaktoetsen, inspraakcommissies etc. De Wbo stelt draagvlakonderzoeken al verplicht; het gaat ons om de breedte van de

aanpak. Het moet het systeem worden van de dagelijkse besluitvorming en uitvoering dat doordeesemd is van verdere democratisering. In de analyse hierboven is het falen van het huidige stelsel met name te wijten aan gebrek aan omgevingsbewustzijn. De komende organisatie zal veel meer gericht moeten zijn op de brede omgeving en signalen tijdig moeten oppakken. Een voortdurende zelfevaluatie maar ook evaluatie door anderen (*reviews* door derden) dient daartoe ingevoerd te worden.

ii) Taken

Op het terrein van de taken constateren wij dat naast de medebewindstaken die bedrijfslichamen uitvoeren er een tweetal autonome publieke takenclusters zijn die door bedrijfslichamen zouden moeten worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om voedingsveiligheid en gezondheid en bestrijding van plant- en dierziekten en bevordering van dierenwelzijn. Voor beide geldt dat deze doelen dermate van belang zijn voor de samenleving als geheel dat er sprake is van een publiek belang. Bedrijfslichamen zijn het geëigende instituut om deze taken uit te voeren, juist vanwege de contacten in het veld en de rol als intermediair. Tezamen met de taken die bedrijfslichamen in opdracht van het Rijk uitvoeren is dit het hart van het bestaansrecht van bedrijfslichamen.

Alle overige taken die bedrijfslichamen nu uitvoeren behoren volgens ons niet primair tot de kern van bedrijfslichamen. Brancheorganisaties zouden taken kunnen oppakken (promotie en voorlichting) en in cao-overleggen zouden taken zoals scholing en innovatie een plek kunnen krijgen, gebruik makend van het generieke instrumentarium dat daarvoor beschikbaar is. Dit laat onverlet dat bedrijfslichamen in sommige gevallen een nuttige rol kunnen spelen als het gaat om die taken. Dit kan echter alleen het geval zijn onder strikte voorwaarden. De insteek is dus een 'nee tenzij...'-benadering.

iii) Organisatie

Ook ten aanzien van de organisatie zou een sterke verbeterslag gemaakt kunnen worden. Het gaat daarbij om de efficiëntie van de organisatie. Bedrijfslichamen zouden beter kunnen samenwerken, activiteiten kunnen bundelen in een gezamenlijke *backoffice* en wellicht kunnen fuseren. Een compact en dynamisch stelsel vergt ook een organisatie die compact en dynamisch is. De organisatie moet toegesneden zijn op de twee kerntaken en op het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van deze taken. Dit zal naar onze mening gevolgen hebben voor de huidige organisatie van 17 bedrijfslichamen. Op dit moment wordt door de bestaande organisaties al

overlegd over verregaande samenwerking, het organiseren van een gezamenlijke backoffice en huisvesting.

Het is naar onze mening, gelet op de onderwerpen die in de twee kerntaken besloten liggen en ook gelet op de medebewindstaken, logisch dat de centrale aansturing van het herziene PBO-stelsel komt te liggen bij het ministerie van EL&I.

2) Legitimiteit van het stelsel

Het bestaansrecht van de schappen hangt af van het draagvlak voor de bedrijfslichamen onder relevante actoren: wordt de redenering die ooit grondslag was voor hun instelling door de partijen nog als valide onderkend? Dat zijn op de eerste plaats de ondernemers en werknemers binnen het bereik (de werkingssfeer) van het betreffende bedrijfslichaam. Maar een bedrijfslichaam kan het zich niet veroorloven de opvattingen van de bredere samenleving (politici, consumenten, belangengroepen) te negeren. Zij zijn het immers die de wetgever de legitimiteit verschaffen dergelijke organisaties in te stellen en hen te bekleden met publiek gezag. Dat publiek gezag is er niet automatisch en voor de eeuwigheid, en verdient een periodieke herijking in het licht van de context waarin het wordt ingesteld en uitgeoefend. Die herijking heeft zowel een fundamentele als een pragmatische dimensie. Wanneer er geen aantoonbaar algemeen belang wordt gediend verliest een openbaar lichaam zijn legitimiteit. Als betreffende taken niet doelmatig en effectief worden uitgevoerd is er al evenzeer een legitimiteitsprobleem. Als er maatschappelijke onrust ontstaat over de kwaliteit en veiligheid van bepaalde producten of diensten, is de beeldvorming in de bredere samenleving ook van invloed op de legitimiteit van het betreffende bedrijfslichaam.

In deze paragraaf lopen we vier elementen langs die bijdragen aan het draagvlak, de zogenaamde legitimiteit van het stelsel. De legitimiteit van het stelsel kan op zichzelf beoordeeld worden maar ook als de som van de legitimiteit van zijn onderdelen.

Het betreft de volgende legitimiteitsvragen:

- of het stelsel op een goede manier reageert op externe ontwikkelingen (par. 2.1),
- of er een onderbouwing is voor de gedane taken (par. 2.2),
- of de bedrijfslichamen die taken ook op een effectieve en efficiënte manier uitvoeren (par. 2.3).

- de manier waarop bedrijfslichamen intern georganiseerd zijn (par. 2.4)

2.1 Responsiviteit ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen?

In een recent rapport² van de NSOB en de EUR wordt een directe relatie gelegd tussen legitimiteit en responsiviteit: een bedrijfslichaam heeft meer legitimiteit als ze inspeelt op veranderingen in de maatschappelijke omgeving. Enerzijds gaat het dan om feitelijke veranderingen, bijvoorbeeld de gevolgen van opkomende economieën voor Nederlandse handelsbelangen, of de gevolgen van technologische innovatie voor productieprocessen en arbeidsverhoudingen. Anderzijds gaat het om culturele factoren: veranderingen in wat betrokkenen en burgers verwachten van de organisaties, en het vertrouwen of wantrouwen dat ze tentoon spreiden ten aanzien van die organisaties. Daarmee is de noodzaak aangegeven van een dynamisch stelsel: bedrijfslichamen passen zich voortdurend aan de maatschappelijke omgeving aan en moeten dat ook doen om hun legitimiteit te behouden.

Momenteel staan de bedrijfslichamen voor nieuwe uitdagingen: globalisering, zorg voor het milieu, zuinige omgang met energie en grondstoffen, migratie. Dit roept nieuwe vragen op. Draagt het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ook in onze tijd bij aan de versterking van de economie, mede in het licht van mondiale ontwikkelingen? Helpt het ons in de concurrentieslag met India en China? Of is een keuze voor een anders georganiseerde economie een beter antwoord op de opkomende economieën? Volgens Van Waarden (2011) behoren bedrijfstakken met een bedrijfslichaam tot de meest succesvolle van de Nederlandse economie, gemeten aan hun exportprestaties. De vergelijkbare instituties in Duitsland en Oostenrijk worden in die landen ook als een succes gezien, en hebben er veel legitimiteit.

Een bedrijfslichaam dient in zijn beleid voortdurend te balanceren met mogelijke spanningen tussen (de eigen visie op) actuele ontwikkelingen in de buitenwereld en opvattingen van direct betrokkenen. De legitimiteit van het bedrijfslichaam is afhankelijk van de mate waarin het bedrijfslichaam (vooral het bestuur) in staat is om deze spanningen op

² In een recente studie in opdracht van SZW naar 'de responsiviteit en legitimiteit van sociaal beleid' definiëren de auteurs, werkzaam bij de NSOB en de EUR, legitimiteit als: 'De mate waarin de resultaten van overheidsoptreden overeenstemmen met de waardepatronen van de relevante actoren in de samenleving'.

een vruchtbare manier te vertalen naar nieuwe taken en activiteiten. Bovendien zijn de opvattingen van direct betrokkenen onderling niet altijd met elkaar te verzoenen.

2.2 Zijn er voldoende redenen om een publiek orgaan bepaalde taken te laten uitvoeren?

De legitimatie voor het stelsel hangt onder meer samen met de vraag of bedrijfslichamen taken verrichten die bijdragen aan een maatschappelijk belang. Het gaat hier in de kern om de vraag of er gegeven de doelen van de bedrijfslichamen voldoende rechtvaardiging is voor het wettelijke recht van bedrijfslichamen om verordeningen uit te vaardigen en heffingen op te leggen aan de ondernemers binnen de werkingsfeer van het bedrijfslichaam. Van oudsher hebben de doelen van het stelsel betrekking op het creëren van level playing field (voorkomen free-riders gedrag), imperfecties in de marktsector opheffen, en invullen van het publiek belang in de sector, zoals volksgezondheid en veiligheid.

Bedrijfslichamen proberen deze doelen te bereiken door het verrichten van verschillende taken.

Een aansprekend voorbeeld is het stimuleren en borgen van voedselveiligheid. Het vertrouwen in de sector van afnemers en consumenten kan ernstig geschaad worden als één enkele ondernemer producten verkoopt die van een slechte kwaliteit zijn, bv. melk of wijn die aangelengd is met water (of nog erger: met schadelijke stoffen), en afnemers en consumenten niet in staat zijn om de goede van de slechte producenten te onderscheiden. Andere voorbeelden van huidige taken van de bedrijfslichamen zijn promotie, innovatie, voorlichting en het werven van medewerkers voor de bedrijven in de sector.

De rechtvaardiging van het uitvoeren van bovenstaande taken door een met publiek gezag beklede organisatie hangt mede op de vraag of taken bijdragen aan een publiek belang. Hiervoor moet eerst bepaald worden wanneer iets een publiek belang is. Voor taken waarbij een dergelijk belang niet wordt gediend kan gevoegelijk worden vertrouwd op de markt van dienstverlening of op andere vormen van particulier initiatief (zoals een privaatrechtelijke brancheorganisatie). Overigens is hiermee nog geen oordeel gegeven over wie de genoemde activiteit uitvoert. Men kan redeneren dat een publieke taak in de eerste plaats door de reguliere overheidsorganisatie zou moeten worden uitgevoerd. Bij elke activiteit is dan ook de vraag aan de orde waarom een openbaar lichaam voor bedrijf

of beroep een meer geëigende instantie is om de activiteit uit te voeren, of dat een reguliere overheidsorganisatie die taken beter uit kan voeren.

Wat is een publiek belang?

Gemeenschappelijk kenmerk van de bovengenoemde aspecten van legitimiteit is dat ze betrekking hebben op het dienen van publieke belangen. De goede afbakening van deze 'publieke belangen' is cruciaal voor het draagvlak.

Van een publiek belang is sprake wanneer een bepaalde activiteit bijdraagt aan doelrealisatie die in het belang is van de gehele samenleving. Wanneer die doelrealisatie alleen tot stand komt door bemoeienis van een publiek orgaan is er ook sprake van een taak met een publiek belang. Het feit dat iets van algemeen belang is betekent niet noodzakelijk bemoeienis door een publiek orgaan: in bepaalde gevallen worden die belangen worden gediend door private actoren; er is dan geen sprake van een publiek belang.

Sommige taken die geen publiek belang dienen zijn soms wel meer doelmatig of effectief te organiseren ondersteunend aan of nauw verbonden met de uitvoering van taken met een publiek belang. Instituties zoals bedrijfslichamen kunnen in bepaalde gevallen een nuttige rol vervullen door deze taken op zich te nemen. Een pragmatische redenering kan dan alsnog leiden tot het doen uitvoeren van deze strikt genomen niet-publieke taken door publieke organisaties. Maar ook een dergelijke pragmatische redenering dient dan wel toetsbaar en transparant te worden gegeven.

Een voorbeeld daarvan zijn taken die vooral gericht zijn op de sector. Dergelijke taken kunnen in sommige gevallen noodzakelijk zijn of ondersteunend zijn aan de uitvoering van een taak met een publiek belang.

Opgemerkt moet worden dat er dynamiek zit in de taken. Taken kunnen verschuiven van sectorbelang naar een taak met een publiek belang en omgekeerd. Vertrouwen tussen transactiepartners (producenten en consumenten of partners in een productieketen), zorgt ervoor dat die partners transacties aangaan. De daarmee gegenereerde welvaart en welzijn vertegenwoordigen in eerste instantie een privaat belang, maar als dat belang gedeeld wordt en als het zo is dat wanneer het de een goed gaat, het de ander ook goed gaat, ontstaat een collectief belang. Dat collectieve belang kan zich uitstrekken tot alle betrokkenen in een

bepaalde sector, maar uiteindelijk ook zo omvangrijk worden dat er een algemeen maatschappelijk belang ontstaat (Van Waarden, 2011¹). Taken die *stricto sensu* geen publiek belang dienen, maar onder specifieke voorwaarden door een publieke instantie uitgevoerd zouden kunnen worden ("Nee tenzij...-taken") worden daarmee overigens nog geen taken met een publiek belang.

Meeliftgedrag

Het uitvoeren van publieke taken is vaak gericht op het tot stand brengen van zogenaamde publieke goederen. Dat zijn goederen waarin de markt niet of niet voldoende voorziet. Een belangrijk kenmerk van publieke goederen is dat ze, eenmaal geproduceerd, voor iedereen beschikbaar zijn: het is niet makkelijk om anderen van het genot uit te sluiten. Bovendien heeft de één er geen last van dat de ander meedeelt in de baten (bv. voedselveiligheid). Dat veroorzaakt het probleem dat publieke goederen soms niet op een markt tot stand komen: als je gratis mee kunt profiteren als het er eenmaal is, waarom zou je dan meehelpen of meebetalen om het tot stand te brengen? Er is dan publieke macht (of op zijn minst een onderlinge afspraak en onderlinge betrokkenheid) nodig om mensen te bewegen hieraan mee te werken. Het draagvlak daarvoor is doorgaans groot als men het nut van de betreffende activiteit inziet. Ook is adequate handhaving van verplichte bijdragen (belastingen, heffingen) van groot belang voor de duurzame organisatie van een dergelijke publieke taakuitoefening. En ook democratische inspraak is van belang, om te waarborgen dat de publieke taakuitoefening gezien blijft worden als nuttig of profijtelijk voor degenen die aan de totstandkoming of financiering ervan bijdragen (Van Waarden, 2011). In de praktijk werkt het overigens ook omgekeerd: de gedwongen deelname tast de legitimiteit ook aan als sommige ondernemers zich zonder een adequate redenering van algemeen belang in hun vrijheid beknot voelen en taken ter discussie stellen.

2.3 Worden taken effectief en efficiënt uitgevoerd?

Het feit dat een taak een publiek belang dient en door een publiek orgaan moet worden opgepakt is zoals eerder betoogd nog niet voldoende om te zeggen dat een bedrijfslichaam deze taak moet oppakken. Het gaat ook hier ook om de vraag wie de taak het meest effectief en efficiënt uit kan voeren. Welk orgaan biedt de beste garanties voor beperking van de administratieve lasten en regeldruk? Is een dergelijke taak aantoonbaar beter te beleggen bij een organisatie die dicht bij de sector en de daarin

werkende ondernemers staat of kan de rijksoverheid beter de taak uitvoeren? Onderbrenging bij de rijksoverheid heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de financieringsstructuur: belastingen in plaats van heffingen. Verhoging van belastingen dient afgewogen te worden binnen het bredere kabinetsbeleid. Evenzo heeft uitvoering door de rijksoverheid consequenties voor het streven naar een compacte rijksdienst en dient dus ook in dat kader nader afgewogen te worden.

Van Waarden (2011) somt de voor- en nadelen op van uitvoering door het rijk versus uitvoering door bedrijfslichamen. Voordelen van uitvoering door de rijksoverheid zijn:

- iedereen betaalt eraan mee (niet alleen de ondernemers);
- er is een grotere afstand tot de betrokkenen en daarmee een grotere kans op objectieve en neutrale besluitvorming;
- er zijn betere garanties dat publiek gezag niet voor private doeleinden wordt gebruikt;
- er is een betere coördinatie mogelijk met andere voorzieningen;
- er zijn schaalvoordelen.

Voordelen van uitvoering door bedrijfslichamen zijn:

- alleen degenen die er direct van profiteren betalen mee;
- de afstand tot belanghebbenden is kleiner;
- daardoor kan beter gebruik worden gemaakt van hun kennis en expertise, en van hun faciliteiten (bv. leer-/werkplaatsen);
- het draagvlak voor de besluitvorming is groter als belanghebbenden daar direct bij betrokken zijn.

Een dominant thema in het debat betreft de vraag of bedrijfslichamen waar voor hun geld leveren. Onderbrenging van taken bij een bedrijfslichaam kan afhankelijk gemaakt worden van het draagvlak voor de taakuitoefening binnen de betreffende sector of productieketen. Als er weinig draagvlak is voor de uitoefening van een bepaalde taak, is het niet verstandig om het bedrijfslichaam hiermee te belasten, gezien de relatie die ondernemers leggen tussen de heffing en de taakuitoefening. Voor de overheid is uitvoering van dergelijke taken minder bezwaarlijk, omdat er een minder directe relatie is tussen de betaling van belastingen en de uitvoering van taken, en omdat de overheid de uitvoering van taken die op weinig draagvlak binnen een sector kunnen rekenen kan beargumenteren door te verwijzen naar een breder algemeen belang.

2.4 Is de organisatie transparant?

Ten slotte hangt legitimiteit ook (en steeds meer) af van de vraag of processen op een aanvaardbare wijze verlopen. Wordt er bijvoorbeeld geen misbruik gemaakt van publieke macht om bepaalde private belangen te dienen? Wordt er vriendjespolitiek bedreven? Is er niet van te veel bureaucratie sprake? Onderdeel van die processen zijn de besluitvormingsprocessen. In dit verband spreekt men wel van democratische legitimiteit. Op welke wijze worden bestuurders verkozen/benoemd? Op welke wijze vindt besluitvorming plaats? Op welke wijze zijn ondernemers en werknemers betrokken? Hoe wordt het draagvlak voor het schap vastgesteld, en hoe vaak?

Een bedrijfslichaam is (duurzaam) legitiem als burgers en belanghebbenden er vertrouwen in hebben en zich er betrokken bij kunnen voelen c.q. er invloed op uit kunnen oefenen. Verder kan men ook nog de juridische legitimiteit of legaliteit onderscheiden: houdt het bedrijfslichaam zich aan de wettelijke eisen? De wettelijke eisen zijn geregeld in de Wet op de bedrijfsorganisatie, Wbo. Binnen dat wettelijke kader, dat een stevige basis heeft in art. 134 van de Grondwet, is het bedrijfslichaam onafhankelijk: het bepaalt zelf zijn taken. Het eerstelijns toezicht op de naleving van de wettelijke eisen is belegd bij de Toezichtkamer van de SERⁱⁱ. Op basis van de wet dienen bepaalde besluiten daarnaast ook te worden voorgelegd aan de betrokken minister, die deze besluiten toetst aan de wet en het algemeen belang.

Concluderende opmerkingen

Niet elk bedrijfslichaam staat voor dezelfde uitdagingen: dat behoeft gezien de grote verschillen die er tussen de verschillende sectoren in onze economie bestaan geen verbazing te wekken. Maatschappelijke onrust over mogelijke besmettingen met virussen en bacteriën raakt het ene bedrijfslichaam meer dan het andere. Verzet tegen hoge heffingen speelt bij het ene bedrijfslichaam wel een rol en bij het andere niet; de hoogte van de heffingen loopt immers nogal uiteen. Dergelijke verschillen hebben gevolgen voor de taakuitoefening. Het oordeel over de legitimiteit van bepaalde taken kan daarom verschillen per bedrijfslichaam: wat voor het ene bedrijfslichaam een cruciale taak is, is in andere bedrijfslichamen niet aan de orde. In die zin is achten wij het niet mogelijk en dus niet verstandig om te spreken van handhaven of afschaffen van het stelsel, maar zal per schap voor elke taak een kritische beschouwing nodig zijn. Zoals gezegd zal die kritische beschouwing bovendien met enige regelmaat op een wat dwingende wijze moeten worden uitgevoerd. Ook

publieke organisaties munten immers niet uit in het vermogen tot stoppen met werkzaamheden die hen eenmaal zijn toevertrouwd.

3) Randvoorwaarden voor een dynamisch stelsel

In de vorige paragraaf is een aantal aspecten van legitimiteit besproken. Dit resulteert in een aantal randvoorwaarden waar het stelsel aan moet voldoen om bestaansrecht te blijven houden. In deze paragraaf worden die randvoorwaarden in een aanvullend dynamisch perspectief gezet. Mede op basis van die randvoorwaarden wordt in paragraaf 4 een beoordeling van de afzonderlijke taken gepresenteerd. We onderscheiden drie verschillende niveaus waarop die randvoorwaarden moeten gelden. In de eerste plaats dat bedrijfslichamen alleen taken uitvoeren waar een duidelijk publiek belang te definiëren is en bedrijfslichamen dit op een efficiënte manier kunnen uitvoeren. In de tweede plaats dat ook de organisatie van het stelsel op een zo efficiënt mogelijke wijze wordt ingericht. In de derde plaats dat de governance-structuur van het stelsel zich op een adequate manier aanpast aan de eisen van deze tijd.

3.1 De uit te voeren taken

Wij hebben ons oordeel, in het licht van de motie, ook toegespitst op de beoordeling van de afzonderlijke taken van de bedrijfslichamen, in overeenstemming met het verzoek van de minister. Voor de beoordeling van de afzonderlijke taken van de bedrijfslichamen is het van belang dat het een 'echte' taak met een publiek belang betreft. Zoals eerder aangegeven betekent dit dat de taakuitoefening ten goede komt aan de bredere samenleving – kortom het algemene belang dient - en deze doelrealisatie zonder met publiek gezag beklede uitvoering niet of niet voldoende tot stand zou komen, bv. omdat regelgevende bevoegdheden en repressieve maatregelen nodig zijn om 'compliance' onder alle sectorgenoten af te dwingen. Bij private uitoefening (door een brancheorganisatie) zou er bijvoorbeeld een risico zijn op meeliftgedrag, informatieasymmetrie of misbruik van marktmacht. De doelrealisatie van de taakuitoefening kan een hogere economische groei zijn maar ook dat neerwaartse druk op de kwaliteit van arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen wordt voorkomen.

3.2 Een efficiënte organisatie

De dynamiek in de economie vraagt om dynamiek in het samenstel van bedrijfslichamen. Sommige beroepen verdwijnen, andere ontwikkelen zich juist of ontstaan door afsplitsing van een grotere beroepsgroep. Sommige

sectoren ontwikkelen zich van vele kleine spelers naar enkele grote spelers. Er moeten heldere regels zijn voor uittreding uit het bedrijfslichaam door branches of subsectoren (opting out). Opheffing is aan de orde als het draagvlak voor het bedrijfslichaam wegvalt.

De bedrijfslichamen zijn momenteel de mogelijkheden op het terrein van organisatorische wijzigingen aan het onderzoeken (onder begeleiding van Boer & Croon). Het gaat daarbij onder meer om de vraag of het efficiënt is om taken in eigen beheer uit te oefenen of dat ze beter uitbesteed kunnen worden. Ook wordt gekeken of er efficiencywinst te behalen valt door samenwerking tussen de bedrijfslichamen onderling, bv. door bundeling van backoffice-activiteiten. Ook samenvoeging van bedrijfslichamen is een mogelijkheid die verkend zou moeten worden. Dergelijke afwegingen en verbeteringen zijn naar ons oordeel in belangrijke mate pragmatisch van aard, en zouden sowieso met enige regelmaat in de beoordeling van het stelsel, de organisaties en de taakuitoefening moeten worden betrokken.

3.3 Een heldere governance structuur

Een cruciale randvoorwaarde is goed bestuur binnen de bedrijfslichamen. Bij goed bestuur gaat het om vier aspecten:

- i. Sturen: het proces waarbij het bestuur de doelen vaststelt en richting geeft aan het realiseren van de doelstellingen.
- ii. Beheersen: het inrichten van een stelsel van maatregelen en procedures om zekerheid te krijgen over de realisatie van de doelen.
- iii. Toezicht houden: het geheel van (visie en) normen formuleren, informatie verkrijgen, toetsen, maatregelen treffen en evalueren.
- iv. Verantwoorden: het bestuur moet verantwoording afleggen over de uitkomsten, het sturen en beheersen van de uitvoering.

Een goede uitvoering van deze taken is op langere termijn alleen gegarandeerd als het functioneren van het bestuur is ingebed in een systeem van *checks and balances*: er dienen voldoende mogelijkheden te zijn tot correctie op het handelen van het bestuur. Dat vraagt om vormen van actieve participatie in de besluitvorming, periodieke evaluatie, draagvlakonderzoek, en andere activiteiten die betrekking hebben op de steun van direct belanghebbenden bij het reilen en zeilen van (het bestuur van) het bedrijfslichaam. Die activiteiten kunnen betrekking hebben op alle vier genoemde aspecten.

Met de wet en het KB is in elk geval juridisch aan de randvoorwaarden voldaan.³ Dat laat onverlet dat er aandacht nodig is voor de volgende thema's en vragen:

- i. Reflectie en sturing: is voortzetting van alle huidige taken nog nodig? Zijn andere, nieuwe taken aan de orde? Op grond van artikel 139 van de Wbo verrichten alle bedrijfslichamen eens in de vier jaar een dergelijke evaluatie.
- ii. Beheersing: slaagt het bedrijfslichaam erin om tegen zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk resultaat te boeken? Dat vraagt om efficiënte bedrijfsvoering met een focus op kostenvermindering.
- iii. Toezicht: zijn de interne afspraken en procedures om misstanden te voorkomen voldoende geloofwaardig en effectief? Is er regelmatig en voldoende onafhankelijk toezicht op het reilen en zeilen van het bedrijfslichaam?
- iv. Verantwoording: slaagt het bedrijfslichaam erin om door een transparante verantwoording het draagvlak voor het bedrijfslichaam te bevorderen?

4) Beoordeling van de taken

Op verzoek van het ministerie van SZW hebben de onderzoeksinstituten EIM en IOO een (beschrijvende) inventarisatie gemaakt van alle taken die momenteel worden uitgevoerd door de product- en bedrijfsschappen. Daarnaast hebben EIM en IOO aan de bedrijfslichamen gevraagd aan te geven op welke wijze met de uitoefening van de betreffende taken het gemeenschappelijk en/of algemeen belang wordt gediend, en welke mogelijkheden zij zien om de taken bij andere instanties te beleggen.

De inventarisatie is een bruikbaar handvat om tot een beoordeling te komen. Uit het rapport van EIM en IOO blijkt dat er op dit moment vele taken en activiteiten worden verricht door de bedrijfslichamen. Door de onderzoekers zijn deze beschreven in veertien clusters. In het onderstaande worden de activiteiten van een oordeel voorzien, op basis van de overwegingen die zijn geschetst in het beoordelingskader. Per

³ De governance-structuur van de bedrijfslichamen is gebaseerd op artikel 92a van de Wbo. Daarop gebaseerd is het Koninklijk Besluit 'Aanwijzing principes goed bestuur', waarvan de inhoud is ontleend aan de door de bedrijfslichamen zelf in 2007 opgestelde Code goed bestuur. In deze Code goed bestuur komen bovenstaande aandachtspunten terug. Deze 'principes van goed bestuur' hebben onder meer betrekking op de wijze waarop voorzitters en bestuursleden worden benoemd, de taken en verantwoordelijkheden van het bestuur, de transparante toekenning van vergoedingen en de wijze van besluitvorming.

takencluster, zoals onderscheiden door EIM/IOO, is nagegaan of er een publiek belang in het geding is, of dat publieke belang het beste gediend is met uitvoering door de bedrijfslichamen (bv. om redenen van effectiviteit, draagvlak, efficiëntie), welke nadelen zijn verbonden aan private uitvoering, etc. (zie par. 3 Randvoorwaarden).

Allereerst worden de medebewindstaken van de bedrijfslichamen hieronder besproken. Hoewel de medebewindstaken buiten de beoordeling misbaar/onmisbaar blijven, conform de motie Aptroot, vormen deze taken wel een onderdeel van het PBO-stelsel. Daarna wordt de beoordeling van de autonome taken onder de loep genomen waarbij onderscheid wordt gemaakt in autonome taken met een publiek belang en de aanvullende taken van de bedrijfslichamen. In de bijlage worden alle veertien takenclusters door het beoordelingskader gehaald. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar het publieke karakter van een taak, maar ook of uitvoering door een bedrijfslichaam voor de hand ligt.

De beoordeling is geen kwestie van simpele kruisjes zetten en kruisjes optellen: per activiteit wordt een beredeneerde weging gemaakt. Bovendien moeten ook positieve of negatieve aspecten van clustering van taken bij de finale afweging worden betrokken. De beoordeling richt zich op de huidige taken van de bedrijfslichamen, maar het is natuurlijk ook mogelijk om eventuele nieuwe taken te beoordelen aan de hand van dit beoordelingskader. Discussie over nieuwe taken kan voortkomen uit actuele maatschappelijke ontwikkelingen (bv. megastallen) of veranderende preferenties van betrokkenen.

4.1 Medebewindstaken

Medebewind betreft de medewerking van bedrijfslichamen aan de uitvoering van wettelijke voorschriften van het rijk. Het betreft taken die toekomen aan de regering of aan een minister, maar die worden overgedragen aan een bedrijfslichaam waarbij de politieke verantwoordelijkheid bij de desbetreffende minister blijft. De grondslag van het toevertrouwen van dergelijke taken aan de organisaties binnen het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is naar het oordeel van de beoordelaars meer een kwestie van pragmatiek dan van principe: het gaat vooral om zaken als doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van een dergelijke wijze van taakuitvoering. Medebewind kan bestaan uit nadere regelgeving of het uitoefenen van bestuurlijke bevoegdheden (besluiten nemen, controles uitvoeren etc.). Veel medebewindstaken hebben betrekking op uitvoering van Europese regels in het kader van het

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (bv. over de handel in en etikettering van wijn), subsidies en restituties (bv. uitvoer- en verwerkingsrestituties in de akkerbouw), quoterings (melk), etc. Een uitvoeriger beschrijving is te vinden in het rapport van EIM/IOO.

Beleggen bij rijksoverheid of bij bedrijfslichamen?

De taken die in medebewind worden uitgevoerd door de bedrijfslichamen zijn taken die niet door het bedrijfslichaam 'bedacht' zijn: het initiatief ligt bij de wetgever of de minister. Het kabinet en parlement moeten periodiek beoordelen of nog steeds sprake is van een publieke taak. Indien dat het geval is, is het de vraag of deze in medebewind aan een bedrijfslichaam opgedragen taken bij de bedrijfslichamen moeten blijven of beter bij een ander publiek orgaan (bv. het ministerie) ondergebracht kunnen worden: regelmatig dient gekeken te worden of medebewindstaken nog efficiënt op de juiste plek worden uitgevoerd. Van de criteria uit ons beoordelingskader zijn vooral de volgende argumenten van doorslaggevend belang om medebewindstaken door bedrijfslichamen te laten uitvoeren:

- Medebewind biedt enerzijds de rijksoverheid de mogelijkheid om het georganiseerde bedrijfsleven te betrekken bij de nadere invulling van regelgeving en biedt anderzijds het bedrijfsleven de mogelijkheid om daarop invloed uit te oefenen.
- Het beleggen van een taak bij een bedrijfslichaam kan efficiënter en effectiever (kwalitatieve dimensie) zijn dan uitvoering van de taak door de rijksoverheid, als het om taken gaat waarbij kennis van en betrokkenheid uit de betreffende productieketen of beroepsgroep ten goede komt aan de kwaliteit van de taakuitoefening.

4.2 Autonome taken met een publiek belang

Naast de medebewindstaken voeren bedrijfslichamen autonome taken uit. Dit zijn de taken waartoe, binnen het wettelijk kader dat is vastgesteld voor het betrokken bedrijfslichaam, door dat bedrijfslichaam zelfstandig kan worden besloten en die ook zelfstandig door het bedrijfslichaam worden uitgevoerd.

Van een autonome taak met een publiek belang is sprake als deze taak ten goede komt aan de hele samenleving en ook alleen kan worden gerealiseerd door bemoeienis van een publiek orgaan. Het gaat om taken

die in de huidige tijd als “van publiek belang” zijn aan te duiden. Naar onze mening gaat het hierbij om de takenclusters bevordering van plant- en diergezondheid en bevordering van dierenwelzijn en voedingsveiligheid en -gezondheid.

Plant- en diergezondheid en dierenwelzijn

Activiteiten op het terrein van de bestrijding van plant- en dierziekten en het bevorderen van dierenwelzijn zijn van belang voor de hele sector en voor de samenleving als geheel. Grootscheepse uitbraken van plant- en dierziekten leiden tot economische maar ook tot maatschappelijke ontwrichting en kunnen repercussies hebben voor de menselijke gezondheid. De activiteiten zijn niet uit te voeren door private organisaties: de kern van de taakuitoefening bestaat uit het opstellen van regels (verordeningen) en de handhaving daarvan (tuchtrecht). We hebben hier dus te maken met een echte publieke taak. Uitvoering van de taken die op dit terrein thans door de bedrijfslichamen worden uitgevoerd, kent een breed draagvlak. Ook zijn er economische bezwaren tegen overheveling van deze taken naar het rijk: de kennis en *knowhow* van de bedrijfslichamen is niet zo maar over te dragen aan bv. een rijksagentschap.

Voedingsveiligheid en gezondheid

Ook voedingsveiligheid en gezondheid is een publiek belang dat moet worden geborgd in een effectieve publieke taakuitoefening. De recente crisis rond de EHEC-bacterie heeft ons weer met de neus gedrukt op het feit dat het vertrouwen van consumenten snel weg is als voedselveiligheid en gezondheid in het geding zijn. Omdat een bedrijfslichaam korte lijnen heeft naar de ondernemers en in staat is de ondernemers te binden aan een bepaalde aanpak, kan het snel en adequaat optreden als dat nodig is. Als het bedrijfslichaam deze taak niet oppakt, doet niemand anders het.

De taken op dit terrein vereisen een zeer goede kennis van de betreffende beroepsgroepen en ketens. Korte lijnen tussen het uitvoerend orgaan en de ondernemers in de beroepsgroep of keten zijn belangrijk om snel te kunnen handelen. Bovendien ligt het niet voor de hand om de belastingbetaler te laten betalen voor maatregelen op dit terrein: de prikkel voor het preventief optreden tegen plant- en dierziekten hoort, waar het gaat om het economisch belang van de sector, in de sector te liggen.

4.3 Aanvullende taken

Naar onze mening zijn aanvullende taken die taken waarvan niet kan worden aangetoond dat het taken zijn die een publiek belang dienen, maar taken waarvan op pragmatische of andere gronden eventueel overwogen kan worden die (in dus uitzonderlijke, te beredeneren gevallen) door bedrijfslichamen uit te laten uitvoeren.

Een voorbeeld van zo'n taak is de voorlichting en het verspreiden van informatie die primair ten goede komt aan de bedrijven in de sector. Brancheorganisaties zouden deze taken (eventueel tegen betaling) ook kunnen verrichten. Per sector zal hier de afweging anders uitvallen.

Een ander voorbeeld is opleiding die primair gericht zijn op scholing van werkenden. Dat is in beginsel "Nee tenzij..." in de redering die wij voorstaan: een private aangelegenheid, want er zijn voldoende scholingsinstituten op de markt waar ondernemers en hun werknemers terecht kunnen.

Tot slot het voorbeeld van productpromotie. Dit is geen publieke taak, maar in het uitzonderlijke geval van een sterke daling van de verkoop van bepaalde groenten in verband met geruchten over een ziekteverwekkende bacterie is het in het algemeen belang om een promotiecampagne te voeren om het vertrouwen te herstellen. Een dergelijke promotieactiviteit dient alleen door een bedrijfslichaam te worden gedaan indien er geen sterke brancheorganisatie is die deze promotieactiviteiten op zich kan nemen.

Aanvullende taken zijn geen zelfstandige reden om een bedrijfslichaam op te richten. Voor uitvoering van een aanvullende taak door een bedrijfslichaam geldt: "Nee tenzij...". Onderstaand de criteria op basis waarvan uitvoering door een bedrijfslichaam van een aanvullende aan de orde kan zijn:

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

4. indien het bedrijfslichaam deze taak het meest doelmatig en doeltreffend kan uitvoeren;

Bij bovenstaande criteria wordt ook in ogenschouw genomen dat er reeds een staande organisatie is van bedrijfslichamen met kennis en ervaring.

Onze conclusie is dat de bedrijfslichamen, in een stelsel waar het publiek belang centraal staat, naast de medebewindstaken feitelijk nog twee takenclusters uitvoeren als autonome taken, namelijk de bestrijding van plant- en dierziekten en het bevorderen van dierenwelzijn en voedingsveiligheid en gezondheid. Voor uitvoering van een aanvullende taak door een bedrijfslichaam geldt: "Nee tenzij...". Tot toedeling van een dergelijke aanvullende taak zal door de verantwoordelijke minister moeten worden besloten.

Bijlage: beoordeling van de 14 clusters van taken

(De volgorde van takenclusters uit het EIM-rapport is aangehouden en bij de beoordeling van aanvullende taken (de "Nee tenzij...-taken") is gebruik gemaakt van de criteria vermeld in paragraaf 4.3.

1 Verzamelen, analyseren en/of verspreiden van (bedrijfs)gegevens

Beschrijving

Vrijwel alle bedrijfslichamen doen aan het verzamelen en verspreiden van marktinformatie, statistische informatie en/of branche-onderzoek. Enkele bedrijfslichamen verzamelen ook sociaal-economische gegevens, bv. over werknemers in de sector.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- De informatie die door de bedrijfslichamen verzameld wordt, komt ten goede aan de gehele sector. Daarnaast hebben ook anderen er belang bij: rijk, gemeenten, onderwijs, etc. We kunnen dus spreken van een algemeen belang.
- De informatie is echter ook door anderen te verzamelen. Daarmee is er naar ons oordeel geen sprake van een publieke taak. Er is dus op dit terrein geen eigenstandige taak voor de bedrijfslichamen.

Aanvullende taak?

- Wel kunnen we in lijn met de hierboven ontwikkelde criteria (par. 4.3, punt 1 en 4) vaststellen dat het soms efficiënt is om (bedrijfs)gegevens die van groot belang zijn voor het uitvoeren van de echte publieke taken, door de bedrijfslichamen zelf te laten verzamelen, analyseren en verspreiden.

Toelichting:

- Het zou weinig efficiënt zijn om te zeggen dat een bedrijfslichaam een belangrijke taak heeft bij de bevordering van plant- en diergezondheid (zoals we verderop zullen beargumenteren), maar vervolgens het

verzamelen van daarvoor belangrijke informatie en het geven van voorlichting over de preventie van die ziekten bij een ander orgaan neer te leggen.

- Bovenstaande conclusie dat deze taak in principe geen publieke taak betreft betekent naar ons oordeel dat in de praktijk van het functioneren van de huidige organisaties een aanzienlijke reductie mogelijk is in de hoeveelheid gegevens die door de bedrijfslichamen wordt verzameld, geanalyseerd en verspreid. Dit houdt minder administratieve lasten in voor de ondernemer.

2. Voorlichting en informatieverstrekking aan bedrijfsgenoten

Beschrijving

Een ruime meerderheid van de bedrijfslichamen verricht activiteiten op het terrein van voorlichting en informatieverstrekking aan bedrijfsgenoten. Uit de gegevens die door EIM/IOO verzameld zijn, blijkt dat de bedrijfslichamen onderling sterk verschillen in de omvang van deze activiteiten. De budgetten variëren van 58.000 euro tot 3,3 miljoen euro, en ook de inzet in eigen personele capaciteit loopt fors uiteen. Daar kunnen overigens goede redenen voor zijn, bv. als door een bepaald bedrijfslichaam maatregelen genomen moeten worden om de veiligheid van werknemers of consumenten te verbeteren. Het oordeel luidt als volgt.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Voorlichting en informatieverstrekking aan bedrijfsgenoten is geen publieke taak op zich. Deze activiteiten kunnen ook door private organisaties worden uitgevoerd, bv. door brancheorganisaties.

Aanvullende taak?

- Als het voor een publieke taak noodzakelijk is om voorlichting te geven aan de bedrijfsgenoten (bv. nieuwe veiligheidsvoorschriften of de preventie van dierziekten) dan is die voorlichting noodzakelijk om die publieke taak goed te kunnen uitvoeren (par. 4.3, punt 1). In andere gevallen is voorlichting geen taak van de bedrijfslichamen.

Toelichting

- De indruk bestaat dat een aantal bedrijfslichamen voorlichting steeds meer is gaan opvatten als een aparte discipline, die los is geraakt van de publieke taken. De grote verschillen tussen de bedrijfslichamen in de omvang van de activiteiten op dit terrein betekenen dat bij een aantal bedrijfslichamen een flinke slag gemaakt kan worden. Bedrijfslichamen dienen voorlichting die niet verbonden is met een publieke taak stop te zetten. Door onderlinge benchmarking kunnen de bedrijfslichamen beter zicht krijgen op de vraag welke voorlichtingstaken noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de publieke taken.

3. Belangenbehartiging

Beschrijving

De meeste bedrijfslichamen ondernemen activiteiten die erop gericht zijn de belangen van hun sector of beroepsgroep te behartigen. Veelzeggend is overigens dat er ook bedrijfslichamen zijn die hier niet aan doen (o.a. Productschap Dranken, Bedrijfschap Horeca en Catering).

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Belangenbehartiging is in het belang van een hele sector, beroepsgroep of productieketen.
- Dit brede sectorbelang kan uitstekend worden behartigd door brancheorganisaties, ondernemersverenigingen en individuele ondernemers. Naar ons oordeel is hier geen taak weggelegd voor de bedrijfslichamen.

Aanvullende taak?

- Wij kunnen ons voorstellen dat er in zeer uitzonderlijke situaties een uitzondering wordt gemaakt op dit oordeel, in sectoren waar brancheorganisaties zwak ontwikkeld zijn (par. 4.3, punt 3). In dat geval kan er een collectief economisch belang in de betreffende sector

gediend zijn met belangenbehartiging door het bedrijfslichaam. Ook wanneer belangenbehartiging belangrijk is voor de uitvoering van een medebewindstaak of autonome taak met publiek belang, is een uitzondering mogelijk (par. 4.3, punt 1). Hierbij moet men wel bedenken dat uitvoering van deze taak door een bedrijfslichaam ook de totstandkoming van een sterke brancheorganisatie in de weg kan staan.

4. Voorlichting aan het algemene publiek en intermediaire organisaties

Beschrijving

Net als bij de voorlichting aan bedrijfsgenoten zien we ook bij de voorlichting aan het algemene publiek en intermediaire organisaties een groot verschil tussen de bedrijfslichamen in de omvang van de activiteiten. Voor deze taken gelden dezelfde overwegingen die we daar genoemd hebben.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Voorlichting en informatieverstrekking aan het algemene publiek en aan intermediaire organisaties is geen publieke taak op zich. Deze activiteiten kunnen ook door brancheorganisaties worden uitgevoerd.

Aanvullende taak?

- Alleen dan kan deze vorm van voorlichting aan het publiek of aan intermediaire organisaties een aanvullende taak zijn indien het voor de uitvoering van een publieke taak noodzakelijk is (par. 4.3, punt 1).

5. Promotie

Beschrijving

Een meerderheid van de bedrijfslichamen verricht promotieactiviteiten, bv. om het imago van een sector te verbeteren of de afzet van een bepaald product te verbeteren.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Promotie draagt in beginsel bij aan de belangen van een hele sector.
- Het gaat hier echter niet om taken die publiek uitgevoerd moeten worden: de bedrijfslichamen kunnen promotie-activiteiten overlaten aan de brancheorganisaties en afzonderlijke ondernemers.

Aanvullende taak?

- Noch promotie van een product, noch promotie van een productieketen is een publieke taak. In een uitzonderlijk geval kan er een reden zijn voor een bedrijfsorganisatie om aanvullend op een taak die voortvloeit uit een publiek belang (bv. op het gebied van voedselveiligheid) acties te ondernemen met het karakter van promotie (par. 4.3, punt 1).

Toelichting

Zo valt te beargumenteren dat na een sterke daling van de verkoop van bepaalde groenten in verband met geruchten over een ziekteverwekkende bacterie het in het algemeen belang kan zijn om een promotiecampagne te voeren om het vertrouwen te herstellen. Een dergelijke promotieactiviteit dient alleen door een bedrijfslichaam te worden gedaan indien er geen sterke brancheorganisatie is die deze promotieactiviteiten op zich kan nemen.

6. Opleiding en scholing

Beschrijving

Een deel van de bedrijfslichamen verricht activiteiten op het terrein van opleiding en scholing, variërend van een vorm van betrokkenheid bij examinering tot het (laten) uitvoeren van ontwikkelprojecten en opleidingstrajecten.

Publieke taak?

- Geen sprake van publieke taak: scholing van werkenden is een private aangelegenheid, want er zijn voldoende scholingsinstituten op de markt waar ondernemers en hun werknemers terecht kunnen.
- Voor andere activiteiten op het terrein van opleiding en scholing, zoals het leveren van bijdragen aan de competentieprofielen in het beroepsonderwijs, zijn andere organen beter gepositioneerd (zoals Kenniscentra Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven).

Aanvullende taak?

- Wel kan het zijn dat er, met name in de kleine ambachten, onvoldoende inspanningen worden verricht voor opleiding en scholing als het bedrijfslichaam zich daar niet voor inzet. Het voortbestaan van een beroepsgroep van ambachtlieden kan dan in gevaar komen. In dit geval is er een sectorbreed (in elk geval: ambachtbreed) publiek belang om de scholingsactiviteiten vanuit het bedrijfslichaam voort te zetten (par. 4.3, punt 3).
- Over opleiding en scholing worden steeds vaker afspraken gemaakt in CAO's. Waar CAO-partijen het nuttig achten om een bedrijfslichaam te betrekken bij de uitvoering van algemeen verbindend verklaarde CAO-afspraken, bestaat hiertegen geen bezwaar. De bedoeling van een algemeen verbindend verklaring is immers dat alle ondernemers in een sector eraan gebonden zijn. Ondernemers kunnen zich dan niet beroepen op het argument dat ze moeten meebetalen aan iets waar ze 'niets aan hebben'. Dat neemt niet weg dat uitvoering door O&O-fondsen meer voor de hand ligt (par. 4.3, punt 4).
- Verder kunnen er voor bepaalde bedrijfslichamen specifieke redenen zijn om te blijven investeren in opleiding en scholing. Dit kan aan de orde zijn indien scholing cruciaal is voor de vervulling van echt publieke taken, bv. op het terrein van veiligheid en gezondheid, en dergelijke scholing zonder bemoeienis van het bedrijfslichaam niet tot stand komt, in het geval er bijvoorbeeld geen cao is en er geen O&O-fondsen zijn (par. 4.3, punt 1).

Toelichting:

Scholing van ambachtlieden wordt niet door de rijksoverheid of privaat aangeboden. Scholing is echter wel belangrijk omdat het helpt nieuwe ambachtlieden te werven, wat bijdraagt aan het behoud van kleine ambachten in Nederland. Er zijn geen cao's waarin scholing is vastgelegd

en er bestaan geen O&O-fondsen. Er is dus geen andere organisatie die scholing van ambachtslieden oppakt. Gezien de kleine schaal van de opleidingen is het bovendien effectiever en efficiënter om schappen deze taak te laten uitvoeren.

Ook hier kan in het publieke stelsel worden gezien hoe opleidingen voor een gering aantal leerlingen - indien dit bijvoorbeeld uit een oogpunt van kwaliteitsborging van de beroepsuitoefening maatschappelijk noodzakelijk wordt geacht - toch een plek kunnen krijgen.

7. Arbeid en arbeidsmarkt

Beschrijving

Vrijwel alle bedrijfslichamen ontplooiën activiteiten op het terrein van de arbeid en de arbeidsmarkt, variërend van werving van personeel tot activiteiten ten aanzien van mobiliteit en loopbaanontwikkeling. Bij deze activiteiten is er doorgaans nauwe betrokkenheid van werknemers en vakbonden. Daarmee leveren deze activiteiten ook een bijdrage aan het draagvlak voor de bedrijfslichamen onder werknemers.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Met de activiteiten ten aanzien van arbeid en arbeidsmarkt zijn sectorbrede belangen gediend: de hele sector profiteert ervan, bv. in de vorm van voldoende arbeidsaanbod en voldoende mobiliteit en dynamiek.
- Ook leveren deze activiteiten een bijdrage aan bredere maatschappelijke belangen: een betere balans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en arbeidsrust door goede verhoudingen tussen werkgevers en werknemers.
- De vervolgvraag is of deze sectorbrede en algemene belangen voldoende rechtvaardiging vormen voor uitvoering van deze taken door een publiek orgaan en meer specifiek de bedrijfslichamen. Naar ons oordeel zijn dit in beginsel taken voor de sociale partners aan de cao-tafel en private partijen (zoals brancheorganisaties).

Aanvullende taak?

- Er is sprake van een aanvullende taak voor de schappen voor zover de cao-partners niet tot afspraken terzake komen, of wanneer de sociale partners het bedrijfslichaam vragen deze taak (deels) uit te voeren (par. 4.3, punt 4).

8. Bevorderen veiligheid, veilig werken en arbeidsomstandigheden

Beschrijving

Alle bedrijfslichamen besteden aandacht aan bevordering van veiligheid, veilig werken en arbeidsomstandigheden. Het gaat om onderzoek gericht op innovaties die het werk veiliger maken, ontwikkeling van instrumenten ter verbetering van veilige arbeidsomstandigheden en concrete activiteiten om de veiligheid te vergroten. De meeste bedrijfslichamen zijn betrokken bij het opstellen van Arbocatalogi. Ook voor deze activiteiten geldt dat werknemers en vakbonden nauw betrokken zijn, zodat uitvoering van deze taken bijdraagt aan het draagvlak voor de bedrijfslichamen bij werknemers.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- De activiteiten ten aanzien van veiligheid, veilig werken en arbeidsomstandigheden dienen een sectorbreed belang: de activiteiten die ontplooid worden, komen alle ondernemers en werknemers in de betreffende beroepsgroep of productieketen ten goede.
- Met deze activiteiten is ook een breder maatschappelijk belang gediend: naarmate meer ongevallen en werkgerelateerde ziektes worden voorkomen, wordt minder een beroep gedaan op medische zorg. Ook de uitstroom naar arbeidsongeschiktheidsregelingen vermindert hierdoor. Er is derhalve sprake van een publiek belang dat behartigd kan worden door de sociale partners.

Aanvullende taak?

- Er is sprake van een aanvullende taak voor de schappen voor zover de cao-partners niet tot afspraken terzake komen, of wanneer de sociale

partners het bedrijfslichaam vragen deze taak (deels) uit te voeren (par. 4.3, punt 4).

9. Bevordering van plant- en diergezondheid en van dierenwelzijn

Beschrijving

Vooraf de productschappen voeren diverse taken uit op het gebied van het bevorderen van dier- en plantgezondheid en bevordering van dierenwelzijn. Daarbij gaat het om bedrijfsgebonden dierziekten, preventie, monitoring en *early warning* van dierziekten, verbetering van diervoeding en verhoging van de immuniteit tegen infectieziekten en het weren en bestrijden van plantenziekten.

Publieke taak?

Het betreft een publieke taak:

- De activiteiten op dit terrein zijn van belang voor de hele sector en voor de samenleving als geheel. Het welzijn van dieren en het voorkomen van ziekten zijn niet alleen belangrijke waarden op zich, maar spelen ook een doorslaggevende rol in het vertrouwen van de consument, en daarmee in het economische succes van een sector of productieketen. Grootscheepse uitbraken van plant- en dierziekten leiden tot economische maar ook tot maatschappelijke ontwrichting en kunnen repercussies hebben voor de menselijke gezondheid.
- Plant- en diergezondheidsprogramma's moeten sectorbreed uitgevoerd worden; anders heeft het doorgaans helemaal geen zin.
- De activiteiten zijn niet uit te voeren door private organisaties: de kern van de taakuitoefening bestaat uit het opstellen van regels (verordeningen) en de handhaving daarvan (tuchtrecht). We hebben hier dus te maken met een echt publieke taak.
- Bestrijding van eenmaal uitgebroken zeer besmettelijke dierziekten (varkenspest, MKZ, AI) is een taak van de rijksoverheid. De preventie is een taak voor de bedrijfslichamen.
- Blijft over de vraag of de preventie ook niet door de rijksoverheid kan worden uitgevoerd. Uitvoering van de taken die op dit terrein thans door de bedrijfslichamen worden uitgevoerd, kent een breed draagvlak. Ook zijn er economische bezwaren tegen overheveling van deze taken naar het rijk: de kennis en know-how van de bedrijfslichamen is niet zo maar over te dragen aan bv. een rijksagentschap.

- Bij ziektebestrijding spelen ook rijksoverheidsinstanties een belangrijke rol (bv. RIVM). De onderlinge taakverdeling tussen bedrijfslichamen en rijksoverheid verdient nadere uitwerking. Belangrijke aspecten daarbij zijn de maatschappelijke impact van een ziekte-uitbraak en de overgang van preventie naar bestrijding van ziekten. Het voert te ver om dat hier tot in detail uit te werken.
- Concluderend luidt het oordeel dat bevordering van plant- en diergezondheid een onmisbare publieke taak is die – ingekaderd in regelgeving van de overheid, zoals op het gebied van volksgezondheid – goed door de bedrijfslichamen kan worden uitgevoerd.

Aanvullende taak?

Er is sprake van een publieke taak die uitgevoerd kan worden door de bedrijfslichamen.

10. Kwaliteitsbevordering

Beschrijving

De meeste bedrijfslichamen financieren activiteiten op het gebied van kwaliteitsbevordering, zoals certificering, toekenning van keurmerken, professionaliseringsworkshops en integrale ketenbeheersing (kwaliteitszorg). Ook regelgeving wordt (sporadisch) ingezet, bv. voor de kwaliteit van boerderijmelk.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Kwaliteitsbevorderende activiteiten zijn van belang voor de gehele sector. Omdat garanties worden gegeven over de kwaliteit van producten, wordt de afzet bevorderd, zowel in het binnenland als in het buitenland.
- Met name waar het aspecten van gezondheid en voedingsveiligheid betreft, is er ook een breder maatschappelijk belang in het geding.
- De vraag is vervolgens of deze sectorbrede en algemene, maatschappelijke belangen uitvoering van deze taken door publieke organen noodzakelijk maken. Veel kwaliteitsbevorderende activiteiten, zoals

certificering en kwaliteitszorg, zijn ook door private organisaties uit te voeren.

- Daar waar de publieke belangen zo groot zijn dat meer dwingend optreden vereist is, is echter wel een taak weggelegd voor publieke organen.
- De bedrijfslichamen kunnen door middel van regelgeving en tuchtrecht afdwingen dat ondernemers zich conformeren aan bepaalde kwaliteitsnormen. Het is veelzeggend dat de onderzoekers van EIM/IOO slechts één voorbeeld noemen van een product waarvoor deze regelgevende bevoegdheid wordt ingezet: boerderijmelk.
- Over het algemeen zijn inspectie-organen van de rijksoverheid beter geëquipeerd voor de toezichthoudende rol, bv. de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit.
- Naar ons oordeel dient derhalve taakuitoefening op het thema kwaliteitsbevordering door de bedrijfslichamen kritisch tegen het licht gehouden te worden. Het merendeel van de activiteiten kan overgelaten worden aan private organisaties waaronder de branche-organisaties.

Aanvullende taak?

- Alleen als kwaliteitsbevorderende activiteiten van de bedrijfslichamen direct samenhangen met de uitoefening van autonome taken met een publiek belang (bv. voedingsveiligheid en gezondheid, zie hieronder), kan met recht gesproken worden van een taak voor de bedrijfslichamen op dit terrein (par. 4.3, punt 1).

11. Voedingsveiligheid en gezondheid

Activiteiten op het thema voedingsveiligheid en gezondheid komen vooral voor in sectoren die zich op de voedselketen richten: land- en tuinbouw, detailhandel, horeca en catering. Het betreft zaken als hygiënecodes, het gezonder maken van onze voeding en controle op verboden stoffen. Ook spelen bedrijfslichamen een belangrijke rol bij crises, bv. als gevolg van gevaarlijke bacteriën.

Publieke taak?

Het betreft een publieke taak:

- Het economische belang van deze taken voor de betreffende sectoren is evident: de recente crisis rond de EHEC-bacterie heeft ons weer met de neus gedrukt op het feit dat het vertrouwen van consumenten snel weg is als voedselveiligheid en gezondheid in het geding zijn. Omdat een bedrijfslichaam korte lijnen heeft naar de ondernemers en in staat is de ondernemers te binden aan een bepaalde aanpak, kan het snel en adequaat optreden als dat nodig is. Als het bedrijfslichaam deze taak niet oppakt, doet niemand anders het.
- Het bredere maatschappelijke belang spreekt ook vanzelf: de samenleving heeft er baat bij dat er intensieve aandacht is voor de veiligheid van het voedsel. Ook bevordering van gezonde eetpatronen dient een breder maatschappelijk belang: meer gezondheid en minder zorgkosten.
- Resteert de vraag of deze taken het beste te beleggen zijn bij een bedrijfslichaam of bij een rijksoverheidsinstantie. De taken op dit terrein vereisen een zeer goede kennis van de betreffende beroepsgroepen en ketens. Korte lijnen tussen het uitvoerend orgaan en de ondernemers in de beroepsgroep of keten zijn belangrijk om snel te kunnen handelen. Bovendien ligt het niet voor de hand om de belastingbetaler te laten betalen voor maatregelen op dit terrein: de prikkel voor het preventief optreden tegen plant- en dierziekten hoort, waar het gaat om het economisch belang van de sector, in de sector te liggen.

Aanvullende taak?

- Er is sprake van een publieke taak die uitgevoerd kan worden door de schappen.

12. Maatschappelijk verantwoord ondernemen en bevorderen duurzaamheid

Beschrijving

Een meerderheid van de bedrijfslichamen verricht activiteiten op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en duurzaamheid. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van een rekenmodel waarmee bedrijven hun 'carbon footprint' (uitstoot van broeikasgassen) kunnen vaststellen, ontwikkeling van duurzame energiebronnen, energiebesparing en duurzame gewasbescherming.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Steeds meer bedrijven ondernemen maatschappelijk verantwoord en doen duurzame investeringen.
- Bedrijven kunnen zich hierdoor onderscheiden van andere spelers op de markt. MVO en duurzaam ondernemen zijn een manier voor ondernemers om de concurrentiepositie te versterken.
- Wij zien het daarom niet als een publieke taak.

Aanvullende taak?

- Er kan sprake zijn van een aanvullende taak indien de taak verbonden is met de uitvoering van een medebewindstaak of een autonome taak met een publiek belang. Zo draagt onderzoek naar de veiligheid van biologisch geproduceerd vlees bijvoorbeeld bij aan het terugdringen van de hoeveelheid antibiotica in het vlees waardoor steeds meer resistente bacteriën ontstaan. Een dergelijke taak is dan noodzakelijk om de taak voedingsveiligheid en gezondheid te kunnen uitvoeren (par. 4.3, punt 1).
- Verder kan er sprake zijn van een aanvullende taak uit efficiencyoverwegingen. De projecten die Productschap Tuinbouw opzet voor winning van aardwarmte voor de glastuinbouw zijn hier een voorbeeld van. Er is sprake van een belang voor de gehele sector (minder energiekosten en lagere uitstoot) en daarom is een verplichte heffing gewenst (par. 4.3, punt 2). Een bedrijfslichaam heeft bovendien de expertise om deze taak effectief en efficiënt te laten verlopen (par. 4.3, punt 4).

13. (Technisch) Onderzoek en innovatie

Beschrijving

De meeste bedrijfslichamen ondernemen activiteiten op het gebied van onderzoek en innovatie. Daarbij kan het gaan om faciliteren, voorbereiden en uitvoeren van onderzoek en andere innovatiegerichte activiteiten.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Bedrijven doen veel aan eigen onderzoek en innovatie maar op zich is in onze ogen onderzoek en innovatie niet een standaard taak voor een bedrijfslichaam. Onderzoek en innovatie moet in dienst staan van een andere taak

Aanvullende taak?

- Onderzoek en innovatie kan een aanvullende taak van de bedrijfslichamen zijn. Dat is vooral het geval in een sector met vele kleine ondernemingen (par. 4.3, punt 1, 3 en 4).

Toelichting

- Soms zijn brede investeringen in onderzoek en innovatie voor de sector van belang. In een dergelijk geval kunnen gezamenlijke inspanningen de hele sector naar een hoger niveau tillen. Vooral in een sector met veel kleine bedrijven kan het zinvol zijn als het bedrijfslichaam activiteiten op dit terrein ontplooit.
- Er kan ook samenloop zijn met het algemeen-maatschappelijk belang, nl. als het er om gaat dat Nederland economisch innovatief en vooruitstrevend blijft en dat duurzaamheidsdoelen worden gerealiseerd. Voorbeelden: door verbeteringen in logistiek en internetverkoop wordt de doelmatigheid voor een hele sector verbeterd en kunnen meer klanten met minder inspanningen en kosten bediend worden. Productverbeteringen in de landbouw dragen bij aan de exportpositie.
- Bij uitvoering van dergelijke activiteiten door brancheorganisaties is de kans op zwartrijders (free riders) groot: ook ondernemers die niet meebetalen, profiteren mee van de nieuwe inzichten.
- De bedrijfslichamen leveren een bijdrage aan de kenniseconomie maar andere publieke instanties spelen daarin een grotere rol (onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten, rijksoverheid). De rol van de bedrijfslichamen is daarom altijd aanvullend op die van andere organisaties.

14. Leefbaarheid en sociale veiligheid⁴

Beschrijving

Enkele bedrijfslichamen ondernemen activiteiten die erop gericht zijn om de leefbaarheid in een wijk of de sociale veiligheid in winkelcentra te bevorderen.

Publieke taak?

Geen sprake van publieke taak:

- Uitvoering van deze taak in het algemeen (handhaving) is aan gemeente en politie. Activiteiten die de leefbaarheid en sociale veiligheid bevorderen dienen echter een evident publiek belang. Het zijn vooral burgers en winkelend publiek die hierbij als doelgroep fungeren.

Aanvullende taak?

- Bedrijfslichamen kunnen een nuttige rol spelen als zij erin slagen aanpakken te ontwikkelen waarmee bv. winkeliers de omgeving zodanig kunnen inrichten dat mensen zich meer op hun gemak voelen en veroorzakers van overlast zich ontmoedigd voelen (par. 4.3, punt 4). Het daadwerkelijk aanpakken van overlastveroorzakers zal door de plaatselijke politie moeten plaatsvinden.

⁴ Bij de weergave van takenclusters baseren wij ons op het onderzoeksrapport van EIM en IOO. In aanvulling op de daarin opgenomen takenclusters onderscheiden wij echter nog een cluster, dat in het onderzoek van EIM en IOO niet *zelfstandig* aan de orde is gekomen.

ⁱ F. van Waarden: 't Schap opnieuw in 't Schip? Tien vragen over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (BEDRIJFSLICHAAM) en een aantal denkbare antwoorden daarop. Universiteit Utrecht, 2011.

ⁱⁱ Het extern toezicht berust conform de wet bij de SER:

Verordeningen en sommige besluiten van een schap dienen goedgekeurd te worden door de SER en/of betrokken minister(s).

Gronden voor de SER zijn het recht of de belangen waarvan de Raad bij wet de behartiging is opgedragen.

De meeste verordeningen en besluiten worden door de SER behandeld; de bestemmingsheffingsverordeningen behoeven medegoedkeuring door de betrokken ministers.

De SER heeft voor de uitoefening van zijn bestuurlijke en toezichthoudende taken verordeningen en richtlijnen opgesteld, zoals de Verordening representativiteit organisaties, de Verordening financiën bedrijfslichamen en het Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen. Alleen de eerstgenoemde Verordening behoeft de goedkeuring van de minister.

Tot de door de SER goed te keuren verordeningen en besluiten behoren ook de begrotingsverordening en het besluit tot vaststelling van de jaarrekening van de schappen (het financiële toezicht).

Bij de herziening van de Wbo (2009) zijn de volgende nieuwe taken ingevoerd:

Toezicht op de uitvoering van het goed bestuur door de bedrijfslichamen als bedoeld in artikel 92a, eerste lid van de herziene wet.

Toezicht op de uitvoering van de in artikel 69, eerste lid van de herziene wet opgenomen draagvlakonderzoeken die de bedrijfslichamen elke vier jaar moeten uitvoeren onder de ondernemers die onder de werkingssfeer van het bedrijfslichaam vallen.

Ter verbetering van de effectiviteit en professionalisering van het toezicht van de SER is in de Wbo een bepaling opgenomen dat er jaarlijks voor 1 oktober een toezichtplan moet worden vastgesteld waarmee inzicht wordt gegeven in de nadere invulling van uitoefening van het toezicht op de bedrijfslichamen. Dit toezichtplan behoeft de instemming van de minister van SZW. Verder bepaalt de herziene wet dat er een apart verslag moet komen over de bevindingen bij de uitoefening van het toezicht door de Raad. Met beide nieuwe jaarlijkse rapporten wordt tevens de transparantie en verantwoording van het toezicht en daarmee van het hele BEDRIJFSLICHAAM-stelsel vergroot.

Het intern toezicht van het bedrijfslichaam verschilt per bedrijfslichaam. Er zijn wel bepaalde regels vastgelegd in de verordeningen van de SER (weer gebaseerd op de wet) en in de principes en uitwerking daarvan in de Code Goed Bestuur Product- en bedrijfsschappen waaraan alle bedrijfslichamen dienen te voldoen.

In de Nota Toezichtkader Rijk-SER 2009 zijn afspraken vastgelegd waarmee inhoud wordt gegeven aan de uitvoering van het toezicht door de SER en het rijk naar aanleiding van de herziening