

# Kabinetsstandpunt Toekomst PBO

## Inhoudsopgave

<u>1. Aanleiding.....</u>	<u>3</u>
<u>2. Toekomstverkenningen.....</u>	<u>4</u>
<u>2.1 Inhoud toekomstverkenningen.....</u>	<u>5</u>
<u>2.2 Beoordeling toekomstverkenningen.....</u>	<u>7</u>
<u>3. SER-advies toekomst PBO.....</u>	<u>8</u>
<u>4. Kabinetsstandpunt toekomst PBO.....</u>	<u>9</u>
<u>4.1 Draagvlak en representativiteit.....</u>	<u>10</u>
<u>4.2 Benoeming bestuur.....</u>	<u>12</u>
<u>4.3 Besluitvorming.....</u>	<u>13</u>
<u>4.4 Transparantie en verantwoording.....</u>	<u>14</u>
<u>4.5 Overige zaken.....</u>	<u>16</u>
<u>4.6 Code goed bestuur.....</u>	<u>17</u>
<u>4.7 Toezicht en handhaving code.....</u>	<u>18</u>
<u>5. Implementatie modernisering PBO.....</u>	<u>19</u>

## 1. Aanleiding

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) - de product- en bedrijfsschappen - vindt zijn oorsprong in oude staats- en bestuursrechtelijke principes en bestaat al vele jaren. Zo hebben de productschappen in mei jl. hun vijftigjarige bestaan gevierd.

Met het voortschrijden der jaren is de roep om verantwoording over de legitimiteit en de rol van de PBO toegenomen. Het kabinet vindt het van belang dat publiekrechtelijke organisaties zichzelf regelmatig tegen het licht houden, naar hun omgeving luisteren en deze mening ter harte nemen. Er is dan immers sprake van dynamische, lerende organisaties die meegaan met de behoeften van degenen waarvoor zij werken. Het komt erop neer dat zulke organisaties zichzelf telkens vernieuwen.

Het draait hier om de volgende vragen. Zijn de schappen dynamische en lerende organisaties? Vernieuwen zij zichzelf telkens weer? Is het stelsel van publiekrechtelijke organisaties ook voor de toekomst de moeite waard?

In wezen zijn dit de vragen die het kabinet vorig jaar naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer over de evaluatie van de PBO aan de schappen heeft voorgelegd.

### *Wat vooraf ging*

In 1999 is de Wet op de bedrijfsorganisatie gewijzigd. De belangrijkste doelstelling van deze wijziging was een modernisering van de product- en bedrijfsschappen (hierna: schappen) te bewerkstelligen.

Tegelijkertijd is toen een traject gestart waarbij het aantal schappen van 26 naar 17 is teruggebracht en de Sociaal-Economische Raad (SER) als toezichthouder samen met de schappen een aantal verbeterlagen heeft bewerkstelligd op het terrein van de verantwoording, ondermeer in de jaarverslagen. De laatste evaluatie over de periode van 1999 tot 2003 toonde aan dat dit proces was geslaagd.

De verbeteringen als gevolg van de wetwijziging en het doorlopen traject van modernisering hebben echter niet alle kritiekpunten weggenomen. Daarnaast is de afgelopen jaren een groot aantal nieuwe visies ontwikkeld over het democratisch besturen van private én publieke organisaties in het algemeen, waardoor het functioneren van de schappen in een ander daglicht is komen te staan.

Critici menen dat sommige schappen slechts beperkt draagvlak hebben in de sectoren waarin ze opereren en dat dit vooral een gevolg is van de gebrekkige democratische legitimatie van de schappen. Zij stellen dat het besluitvormingsproces ondoorzichtig is en er weinig tot geen direct contact is tussen het schapsbestuur en de individuele ondernemers en andere belanghebbenden. Hierdoor is het vooral voor de ondernemers die onder de werkingssfeer van een schap vallen vaak niet duidelijk waarom de schappen tot (bepaalde) besluiten komen en waarvoor de ondernemers moeten betalen. Ook merken de critici op dat de schappen beter moeten communiceren naar de belanghebbenden, in het bijzonder naar de ondernemers.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben het kabinet ertoe gebracht om elk schap te vragen om voor 1 januari 2006 onder coördinatie van de SER toekomstverkenningen op te stellen. Daarbij is aan de schappen gevraagd aandacht te besteden aan de punten zoals genoemd in het kabinetstandpunt over de evaluatie van de PBO<sup>1</sup> en in de overleggen hierover van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met de Tweede Kamer op 2 februari 2005<sup>2</sup> en 2 maart 2005.<sup>3</sup> De minister van SZW heeft de SER en de schappen op 6 april 2005 per brief over de uitkomst van deze overleggen geïnformeerd.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004-'05, 25695, nr. 25.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2004-'05, 29800 XV, nr. 31.

<sup>3</sup> Handelingen II, 2004-'05, nr. 54.

Naar aanleiding van de overleggen over de PBO heeft de Kamer drie moties aangenomen. In de motie Van Dijk c.s. wordt de regering verzocht om voor het zomerreces van 2006 op basis van de toekomstverkenningen de Kamer een oordeel over de toekomst van de schappen voor te leggen, zodat de Kamer nog voor het voornoemde reces hierover een definitief besluit kan nemen.<sup>4</sup> Daarnaast heeft de Kamer de motie Van Dijk/Douma aangenomen.<sup>5</sup> Daarin wordt de regering verzocht het moratorium op de instelling van de nieuwe schappen op te heffen. Voorts heeft de Kamer de motie Douma/Van Dijk aangenomen.<sup>6</sup> In deze motie wordt de minister van SZW verzocht de SER te verzoeken zich eveneens uit te spreken over de toekomst van de product- en bedrijfschappen en daarbij nadrukkelijk in te gaan op het optimaliseren van draagvlak en zijn eigen toezichhoudende rol.<sup>7</sup> In zijn brief aan de Kamer van 6 april 2005 heeft de minister van SZW gereageerd op de voornoemde moties.<sup>8</sup>

Met dit kabinetsstandpunt geeft het kabinet uitvoering aan de motie Van Dijk c.s. over een concreet voorstel over de toekomst van product- en bedrijfschappen en de motie Van Dijk/Douma over het opheffen van het moratorium op de instelling van de nieuwe schappen.

De SER heeft op verzoek van de minister van SZW op 17 maart 2006 het advies *De toekomst van de PBO* uitgebracht. Hiermee is ook aan de motie Douma/Van Dijk voldaan.

Op basis van de toekomstvisies van de schappen, de antwoorden van de schappen op de door het kabinet gestelde vragen en het advies van de SER over de toekomst van de PBO, heeft het kabinet een visie ontwikkeld op de toekomst van de PBO. Deze visie is in deze notitie uitgewerkt.

Het kabinet is voornemens de volgende vierjaarlijkse evaluatie van de PBO<sup>9</sup> te houden over de periode van 2007 t/m 2010. Dit betekent dat het kabinet in 2011 de volgende evaluatie van de PBO aan de Tweede Kamer zal doen toekomen.

### *Opbouw notitie*

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de inhoud van de toekomstverkenningen en het oordeel hierover van het kabinet. Hoofdstuk drie betreft het SER-advies. In hoofdstuk vier wordt een beschrijving gegeven van de onderdelen die het kabinet wil moderniseren. Tot slot wordt in hoofdstuk vijf beschreven hoe het kabinet de gewenste modernisering van de PBO wil implementeren.

Voor een uitgebreide beschrijving van de kenmerken van de product- en bedrijfschappen wordt verwezen naar het SER-advies.

## **2. Toekomstverkenningen**

Het kabinet heeft de schappen gevraagd om in de toekomstverkenningen aan de volgende punten aandacht te besteden:

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2004-'05, 25695 nr. 27.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2004-'05, 25695, nr. 28.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2004-'05, 25695, nr. 26.

<sup>7</sup> De toezichhoudende rol van de SER is toegelicht in paragraaf 5.6.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2004-'05, 25695, nr. 32.

<sup>9</sup> Op basis van artikel 139 Wbo zendt het kabinet elke vier jaar een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de schappen aan de Tweede Kamer.

### *1. Democratische legitimatie*

- Draagvlak binnen de bedrijfstak;
- Mening van ondernemers (zowel georganiseerd als niet-georganiseerd)<sup>10</sup> en andere belanghebbenden over activiteiten schap;
- Betrekken van niet-georganiseerde ondernemers en andere belanghebbenden bij de beleidsontwikkeling en activiteiten.
- Benoeming van bestuursleden;
- Deelname en representativiteit van ondernemers- en werknemersorganisaties.

### *2. Transparantie en verantwoording*

- Verantwoording richting betrokken personen en organisaties;
- Verbeteren transparantie in begroting en verantwoording. Speciale aandacht voor inkomsten, uitgaven, activiteiten en publicatie beloning bestuurders, alsmede betalingen aan ondernemers- en werknemersorganisaties;
- Communicatie en herkenbaarheid.

### *3. Overig*

- Keuze voor publiekrechtelijke danwel privaatrechtelijke invulling van activiteiten en aanbrenge n scheidin g daartussen;
- Relatie tussen sectoraal belang en algemeen belang.
- Invloed van economische ontwikkelingen op voortbestaan schap;
- Mogelijk samenwerking/fusies tussen schappen;
- Extern en onafhankelijk oordeel over toekomstverkenningen (met name beantwoording vragen onderdeel democratische legitimiteit);
- Dubbele heffingen;
- Schilthuiskorting.

Hieronder volgt een korte weergave van de inhoud van de toekomstverkenningen en de reactie van het kabinet.

## **2.1 Inhoud toekomstverkenningen**

### *1. Democratische legitimatie*

#### *Draagvlak en extern oordeel*

Belangrijk onderdeel van de toekomstverkenningen is het draagvlakonderzoek. In het draagvlakonderzoek hebben de schappen hun toekomstvisie aan de ondernemers (zowel georganiseerd als ongeorganiseerd) voorgelegd. De draagvlakonderzoeken zijn voornamelijk uitgevoerd door twee onderzoeksbureaus, te weten Berenschot en B&A.

Uit de draagvlakonderzoeken komt het beeld naar voren dat zowel de georganiseerde als de ongeorganiseerde ondernemers overwegend positief tegenover de schappen staan. Hierbij zijn er verschillen in draagvlak tussen de schappen onderling en binnen de schappen zelf ten aanzien van de verschillende taken en activiteiten.

---

<sup>10</sup> In deze notitie wordt onder georganiseerde ondernemers verstaan de ondernemers die lid zijn van een brancheorganisatie die deel uitmaakt van het bestuur van een schap. De overige ondernemers worden tot de ongeorganiseerde ondernemers gerekend.

De schappen hebben de toekomstverkenningen voorgelegd aan de relevante ondernemers- en werknemersorganisaties. De toekomstverkenningen zijn definitief vastgesteld na verwerking van de opmerkingen van deze organisaties.

### *Bestuur*

Bij de invulling van het bestuur hanteren de schappen het wettelijke kader van de Wbo. Aanvullend hierop zien de schappen ruimte om de verantwoordelijkheden van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de commissies duidelijker te omschrijven.

Daarnaast zijn verschillende schappen voorstander van een gedragscode voor bestuurders. Een dergelijke code maakt duidelijk dat bestuurders zich moeten richten op het behartigen van zowel het algemeen als gemeenschappelijke belang en minder op de belangen van de dragende organisaties waaruit zij afkomstig zijn. In de code kunnen richtlijnen worden opgenomen die personele unies moeten tegengaan en de persoonlijke integriteit van de bestuurders moeten waarborgen. Zo'n code willen de schappen in onderling overleg opstellen.

### *Invloed ondernemers op besluitvorming*

De schappen signaleren tal van mogelijkheden om de democratische legitimatie van hun beleid te vergroten. Hierbij noemen ze bijvoorbeeld het deelnemen van individuele ondernemers en andere belanghebbenden in werkgroepen of commissies. Ook wordt gedacht aan het geven van spreekrecht aan ongeorganiseerde ondernemers in bestuursvergaderingen. Andere voorstellen zijn het periodiek bevragen van georganiseerde en ongeorganiseerde ondernemers en andere belanghebbenden via panelbijeenkomsten of enquêtes. Dit zou in een digitale vorm kunnen worden gegoten.

## *2. Transparantie en verantwoording*

### *Verantwoording*

De schappen geven aan dat de informatieverstrekking en verantwoording aan de belanghebbenden kan worden verbeterd. Bijvoorbeeld via het invoeren van een publieksvriendelijke versie van het jaarverslag, informatie via internet, nieuwsbrieven, voorlichtingsbijeenkomsten en gesprekken met individuele ondernemers. Tevens wordt voorgesteld om besluiten en verordeningen niet alleen via het PBO-blad van de SER bekend te maken, maar ook via de eigen website, vakbladen en persberichten.

Op financieel gebied kan de verantwoording worden verbeterd door het transparanter maken van de begroting en het jaarverslag. Over de financiële relaties met externe partijen, aanbestedingen en de resultaten van het beleid moet meer duidelijkheid worden verschaft.

### *Intern toezicht*

Een aantal schappen geeft aan dat het interne toezicht kan worden verbeterd via het instellen van een audit committee.

## *3. Overig*

### *Publiek en privaat, algemeen en sectoraal belang*

Uit de toekomstverkenningen blijkt dat de schappen activiteiten dienen uit te voeren waarvan vaststaat dat deze niet commercieel of op andere private wijze kunnen worden uitgevoerd. Daarbij moet er sprake zijn van een gemeenschappelijk sectorbelang. In beleidsvorming dient aan deze punten nadrukkelijk aandacht te worden besteed.

De schappen komen tot de conclusie dat hun activiteiten aanvullend moeten zijn op de activiteiten van private partijen. In sommige situaties, zoals certificering, kunnen de schappen ervoor kiezen om private initiatieven (certificeringsregelingen) aan te moedigen.

#### *Maatschappelijke en economische ontwikkelingen, invloed op voortbestaan schap*

Uit de toekomstverkenningen blijkt dat een aantal algemene maatschappelijke ontwikkelingen voor de schappen van belang zijn. Zo geeft het overheidsbeleid de schappen meer ruimte voor zelfregulering door het bedrijfsleven, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid en arbeidsomstandigheden. Een ander voorbeeld is dat de schappen steeds vaker geconfronteerd worden met vragen van ondernemers die te maken hebben met lokaal (gemeentelijke) beleid, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Verder signaleren de schappen dat ontwikkelingen op het gebied van informatisering en de toegenomen concurrentie uit het buitenland als gevolg van globalisering (een groeiende) invloed hebben op de bedrijfsvoering van de aangesloten ondernemers. Hierdoor zien de schappen een taak in de stimulering van innovatie in ondernemingen, bijvoorbeeld via scholingsactiviteiten en toegepast onderzoek.

#### *Samenwerking*

Veel schappen zien mogelijkheden tot samenwerking. Schaalvergroting via een samenwerking van backoffices van meerdere schappen (bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting) kan leiden tot meer efficiency.

#### *Dubbele heffingen*

Sommige ondernemers betalen aan twee of meer schappen een heffing. De schappen willen deze situatie zoveel mogelijk vermijden. Voor zover dit nog niet is gebeurd, willen de schappen hierover onderling afspreken dat slechts één schap bij de ondernemer heft.

#### *Schilthuisaftrek*

Ongeveer de helft van de product- en bedrijfsschappen past een Schilthuis korting toe.<sup>11</sup> Enkele schappen overwegen om deze korting af te schaffen danwel in te voeren.

## **2.2 Beoordeling toekomstverkenningen**

Op hoofdlijnen is het kabinet tevreden over de inhoud van de toekomstverkenningen. Het kabinet wil de schappen, de SER en anderen die aan het opstellen van de toekomstverkenningen hebben bijgedragen, bedanken voor de geleverde inspanningen.

Het kabinet heeft de toekomstverkenningen beoordeeld op basis van de aan het begin van dit hoofdstuk vermelde aandachtspunten.

In het algemeen maken de toekomstverkenningen duidelijk dat de PBO er op is gericht om zowel de economische belangen van de ondernemers in de verschillende sectoren te bevorderen, als ook de belangen van hun werknemers.

De draagvlakonderzoeken laten zien dat zowel de individuele ondernemers als ook de ondernemers- en werknemersorganisaties een voornamelijk positieve, zij het soms ook kritische, houding tegenover de schappen hebben. Op basis van dit draagvlak en de verwachte economische en maatschappelijke ontwikkelingen verwachten de schappen ook in de toekomst zowel voor ondernemers als werknemers een nuttige en noodzakelijke rol te kunnen spelen.

---

<sup>11</sup> Zie paragraaf 4.5 (Overige zaken) voor een beschrijving van de Schilthuis korting.

Uit de toekomstverkenningen maakt het kabinet echter ook op dat er op onderdelen kritiek is op het functioneren van de schappen. Ondernemers vinden dat ze te weinig invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming door de schappen. Ook zijn ze van mening dat de schappen kritischer moeten zijn op de activiteiten die ze ondernemen en de kosten die daarmee samenhangen. Op dit punt moeten de schappen transparanter opereren en communiceren.

Het kabinet merkt op dat de toekomstverkenningen een aantal nuttige voorstellen bevat ter oplossing van de door de ondernemers gesignaleerde problemen, zoals het opstellen van een gedragscode voor bestuurders. Ook doen de schappen veel voorstellen ter verbetering van de democratische legitimiteit, zoals het instellen van ondernemerspanels e.d. Hierbij wil het kabinet echter ook opmerken dat de voorgestelde extra invloed van ondernemers op het besluitvormingsproces van de schappen in veel gevallen slechts een consultatief karakter heeft, hetgeen het kabinet als onvoldoende beschouwt. Tevens blijken de schappen geen duidelijke visie te hebben op de gewenste representativiteit van ondernemers- en werknemersorganisaties om bestuursleden te kunnen benoemen. Volstaan wordt met een verwijzing naar de huidige situatie.

Veel schappen melden dat zij het opstellen van de toekomstverkenning positief hebben ervaren. Door de toekomstverkenningen hebben de schappen een beter inzicht gekregen in de wensen van de ondernemers die onder de werkingssfeer vallen, hetgeen heeft geleid tot een nieuwe en betere afweging van taken en activiteiten. Ook heeft het bij veel schappen tot gevolg gehad dat de ondernemers- en werknemersorganisaties die in de besturen van de schappen vertegenwoordigd zijn, beter zijn gaan samenwerken.

### **3. SER-advies toekomst PBO**

Naar aanleiding van de motie Douma/Van Dijk (25 695, nr. 26) heeft de minister van SZW de SER verzocht zich eveneens uit te spreken over de toekomst van de product- en bedrijfschappen en daarbij nadrukkelijk in te gaan op het optimaliseren van draagvlak en zijn eigen toezichhoudende rol. Zodoende heeft de SER op 17 maart 2006 het advies *De toekomst van de PBO* uitgebracht.

In zijn advies stelt de SER dat het van belang is dat de schappen werken aan een intensivering van de dialoog met ondernemers en een betere verantwoording door bestuurders van hun handelen. Meer openheid en betere communicatie is essentieel. Dit ter versterking van het vertrouwen van belanghebbenden.

De SER merkt op dat de schappen expliciet en structureel aandacht moeten besteden aan de kwaliteit van hun bestuur en de wijze waarop zij zich publiek verantwoorden. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van public governance, vindt de SER een code van goed bestuur voor de PBO daarvoor een geschikt instrument. Kort gesteld moeten in deze code zaken worden uitgewerkt op het gebied van zorgvuldig bestuur, verantwoording, transparantie en horizontaal en verticaal toezicht.<sup>12</sup> Aanvullend hierop kan in de code aandacht worden besteed aan de keuze tussen publieke en private uitvoering van activiteiten, de werkingssfeer en het heffingenbeleid.

De code dient door de schappen zelf te worden opgesteld. Dit moet zoveel mogelijk plaatsvinden in samenspraak met belanghebbenden. De SER is bereid om bij het opstellen van zo'n code een coördinerende en ondersteunende rol te spelen. De SER wil dit proces spoedig in werking zetten, zodat de code op afzienbare termijn kan worden geïmplementeerd.

---

<sup>12</sup> SER-advies *De toekomst van de PBO*, p.45.



Volgens de SER moet de code niet vrijblijvend zijn. Hoewel de schappen verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van de code, is het noodzakelijk dat de code wettelijk wordt verankerd. De SER moet toezien op de naleving van de code.

De SER is van mening dat het huidige, randvoorwaardelijke karakter van zijn toezicht op de schappen, goed past bij het karakter van de PBO. Als toezichthouder ziet de SER voor zichzelf geen ruimte om een oordeel te vellen over de opportuniteit van verordeningen en besluiten van schappen.

Het is van belang dat de schappen zich adequaat en transparant verantwoorden. Zodoende zal de SER in zijn toezicht meer aandacht gaan besteden aan het volgende:

- Het nauwgezet beoordelen of de toelichting van verordeningen voldoende informatie bevat over de wijze waarop de activiteiten van een schap het gemeenschappelijk en algemeen belang dienen;
- Het bevorderen van het consequent door een schap vermelden van de argumenten voor het publiekrechtelijk uitvoeren van een taak;
- Het verbeteren van de financiële transparantie door het scherper toezien op het door de schappen toepassen van de Verordening Financiën Bedrijfslichamen;
- Het bevorderen dat een schap zich verantwoordt over de personele unies die er eventueel bestaan tussen het schap en de door het schap bekostigde instellingen;
- Het vermelden van prestatiegegevens in ondermeer het jaarverslag, zodat het mogelijk wordt een beoordeling te maken van de ontwikkeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een schap.

De SER merkt op dat de schappen relatief weinig administratieve lasten veroorzaken.

Volgens de SER moet er een duidelijke relatie zijn tussen hetgeen een schap voor een bepaalde (sub-)sector doet en de betaling hiervoor. Een bestemmingsheffing is hiervoor het geëigende instrument. Op deze wijze worden activiteiten herkenbaarder neergezet en kan het draagvlak ervoor worden vergroot. Dit is ook het geval als de schappen ervoor kiezen om de grondslag en hoogte van een heffing verband te laten houden met het nut dat een onderneming heeft van de te financieren activiteiten.

De SER signaleert dat er in de praktijk verschillende oplossingen zijn gevonden voor de samenloop van heffingen van verschillende schappen. Daarnaast is de SER van mening dat de Schilthuis korting moet worden gehandhaafd.

#### **4. Kabinetsstandpunt toekomst PBO**

De diverse draagvlakonderzoeken van de afzonderlijke schappen, de reacties van de schappen op de vragen die het kabinet hen heeft gesteld, alsmede het advies van de SER hebben het kabinet tot het oordeel gebracht dat de PBO ook in de toekomst nuttig en noodzakelijk kan zijn. Dit betekent ook dat het kabinet, onder de nieuwe randvoorwaarden met betrekking tot draagvlak en representativiteit, voornemens is het moratorium op het instellen van nieuwe schappen op te heffen na afloop van het overleg met de Kamer over dit kabinetsstandpunt.

Wel zijn er – en dat blijkt ook uit de reacties in draagvlakonderzoeken – punten van verbetering. De schappen geven in de toekomstverkenningen aan op diverse terreinen verbeteringen te kunnen en te willen maken.

Het kabinet is van mening dat dit een sturende en coördinerende aanpak door de SER behoeft en voelt zich hierin gesteund door het advies van de SER. Het kabinet stelt de randvoorwaarden voor de vormgeving van het PBO-stelsel. Dit is niet alleen een zaak van de schappen. Het kabinet wil dan ook dat de schappen en de SER in overleg met het kabinet op een aantal terreinen verbeteringen doorvoeren.

De democratische verbeteringen betreffen drie lagen. De eerste laag is het draagvlak van een schap. Een schap moet onder de ondernemers van de betreffende sector(en) voldoende draagvlak bezitten. De tweede laag betreft het bestuur van een schap. Het draagvlak van een schap wordt gecreëerd en versterkt als het bestuur op transparante wijze tot stand komt. De derde laag is het besluitvormingsproces binnen een schap: ondernemers en eventuele andere belanghebbenden moeten reële invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.

Daarnaast vindt het kabinet dat de schappen zich transparant moeten verantwoorden en zich primair moeten richten op publieke taken die niet door private partijen (kunnen) worden opgepakt. Hierop dient toezicht te worden gehouden, zowel binnen de schappen zelf als door de SER en de betrokken ministers. Verder is het kabinet van mening dat de schappen op doeltreffende en doelmatige wijze activiteiten dienen uit te voeren voor alle ondernemers en werknemers van de betreffende sectoren.

De bovengenoemde punten zijn hieronder nader uitgewerkt.

#### **4.1 Draagvlak en representativiteit**

##### *Huidige situatie*

Organisaties van ondernemers- en werknemers kunnen de betrokken ministers verzoeken een schap in te stellen. Vervolgens geeft de SER hierover een advies nadat hij heeft geïnformeerd bij de organisaties die de SER representatief acht voor de sectoren waarvoor het schap wordt ingesteld. Dit kan beschouwd worden als een soort draagvlakonderzoek. Bij de afweging om daadwerkelijk een schap in te stellen of op te heffen, kijken de betrokken ministers naar het SER-advies, het belang van de sector én het algemeen belang.

Alleen de organisaties van ondernemers en werknemers die de SER als representatief (kenmerkend voor de betreffende sector) beschouwt, krijgen het recht om bestuursleden te benoemen. In een verordening en een besluit (die zijn goedgekeurd door de betrokken ministers) geeft de SER voor deze situatie criteria op basis waarvan wordt getoetst of de ondernemers- en werknemersorganisaties een afspiegeling zijn van de sector.<sup>13</sup> Hierbij geldt dat een ondernemersorganisatie als representatief wordt beschouwd als het minstens 55% van de ondernemers vertegenwoordigt op basis van één maatstaf zoals genoemd in de verordening, danwel 50% van de ondernemers vertegenwoordigt op basis van twee maatstaven uit de verordening. Maatstaven zijn: het aantal ondernemers dat lid is, de omzet van de aangesloten ondernemingen en het totale aantal personen werkzaam. Aanvullend kan worden gekeken naar het aantal zelfstandige ondernemingen/vestigingspunten van de leden, de betaalde lonen en de door de leden verwerkte hoeveelheid grondstof.

De SER houdt vierjaarlijks een uitgebreid onderzoek naar de kwalitatieve en kwantitatieve representativiteit van de betreffende ondernemers- en werknemersorganisaties. Als de representativiteit onvoldoende is, doet de SER binnen twee jaar opnieuw een beoordeling. Indien deze tweede beoordeling ook negatief uitvalt, kan de SER de ministers adviseren het voortbestaan van het schap te heroverwegen.

##### *Aanpak kabinet*

Het kabinet acht het essentieel dat de oprichting (of opheffing) van een schap alleen plaatsvindt als het sectorbelang én het algemeen belang daarmee gediend is. Voordat besloten wordt tot het instellen of opheffen van een schap, moet het daarom duidelijk zijn of de organisaties van ondernemers en werknemers in het schap, voldoende representatief zijn. Dit wordt vastgesteld via het representativiteitsonderzoek van de SER.

Het kabinet zal in samenwerking met de SER onderzoeken hoe het aantal tot nu toe gehanteerde representativiteitscriteria tot een drietal kan worden teruggebracht. Daarbij zal moeten worden gekeken

---

<sup>13</sup> Verordening representativiteit organisaties en Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen.

naar zowel het aantal ondernemers dat bij een ondernemersorganisatie is aangesloten, als naar de omvang van de activiteiten van deze ondernemers. Mogelijke maatstaven voor dit laatste zijn: het aantal werkzame personen bij de aangesloten ondernemingen en de omzet van deze ondernemingen. Het kabinet acht het daarbij van belang dat zowel het aantal ondernemers als de omvang van de activiteiten bij de representativiteitstoets voldoende gewicht krijgen.

Het betreft hier technische aanpassingen die, gezien de laatst gehouden representativiteitsonderzoeken, naar verwachting niet tot gevolg hebben dat de ondernemersorganisaties in de schappen niet meer aan de representativiteitseisen kunnen voldoen. Hoewel het afschaffen van de aanvullende maatstaven voor sommige ondernemersorganisaties en de schappen betekent dat zij andere data moeten aanleveren, verwacht het kabinet niet dat deze overgang problemen zal opleveren. Om dergelijke problemen te voorkomen zal het kabinet met de SER bezien wat de consequenties zijn van de voorgestelde veranderingen en hoe deze het beste kunnen worden geïmplementeerd.

Naar de mening van het kabinet moet er bij de instelling/handhaving van een schap echter niet alleen worden gekeken naar de representativiteit van ondernemersorganisaties, maar ook of het schap voldoende draagvlak heeft onder alle ondernemers die onder de werkingssfeer van dit schap vallen. Dit moet op periodieke basis worden getoetst. Het is dus noodzakelijk om de betrokken ondernemers structureel de mogelijkheid te geven om op gezette tijden een oordeel te vellen over de noodzaak om in het kader van het algemeen belang en sectorbelang(en) een organisatie te hebben die de bevoegdheid heeft publiekrechtelijke regels vast te stellen voor één of meer economische sectoren. In aanvulling op de representativiteitstoets van de SER dient er ook vierjaarlijks een onderzoek plaats vinden naar draagvlak van een schap onder alle ondernemers die binnen de werkingssfeer van dit schap vallen. Het betreft een door de schappen uit te voeren onderzoek, onder auspiciën van de SER ter borging van de onafhankelijkheid. Het onderzoek beperkt zich tot ondernemers, omdat zij financieel bijdragen aan het schap. Het kabinet denkt aan een representatieve steekproef onder de ondernemers van het beoogde schap die op een objectieve en uniforme wijze wordt uitgevoerd. Daarbij moet over het geheel gelden dat een substantiële meerderheid van 60% van de ondernemers in de verschillende sectoren voor de oprichting danwel handhaving van het schap is. Hierbij dient rekening te worden gehouden met eventuele verschillen die zich zowel binnen als tussen de verschillende sectoren van een schap kunnen voordoen, zoals de verhouding tussen het klein-, midden- en grootbedrijf. Zo geeft het draagvlakonderzoek niet alleen een totaalbeeld, maar laat het ook zien hoe het draagvlak is onder de verschillende groepen van ondernemers. Verder zijn ook vragen over het schap, bijvoorbeeld wat betreft de uitvoering van specifieke taken en/of de hoogte van de heffingen, onderdeel van het draagvlakonderzoek. Het is dus een kwalitatief en gedifferentieerd onderzoek en geen ééndimensionale peiling.

Uitgangspunt is dat een schap alleen wordt opricht danwel gehandhaafd als zowel de representativiteitstoets als de draagvlaktoets positief uitvalt.

Een schap dient eerst te voldoen aan de representativiteitstoets alvorens wordt overgegaan tot een draagvlakonderzoek. Indien de SER onvoldoende representativiteit constateert, doet de SER binnen twee jaar opnieuw een beoordeling. Als deze tweede beoordeling ook negatief uitvalt, kunnen de betrokken ministers besluiten tot opheffing van het schap in kwestie.

Zodra een schap de representativiteitstoets heeft gehaald, wordt het draagvlakonderzoek gehouden. Bij het draagvlakonderzoek wordt dezelfde procedure gehanteerd als bij de representativiteitstoets: indien een schap onvoldoende draagvlak heeft, krijgt het twee jaar de tijd voor herstel. Bij het negatief uitvallen van de tweede beoordeling zullen conform de Wbo de betrokken ministers besluiten het schap in kwestie op te heffen, tenzij het kabinet op voorstel van de betrokken ministers vindt dat overwegingen van algemeen belang zich daar tegen verzetten.

De invoering van een draagvlakonderzoek in aanvulling op de representativiteitstoets zal worden geregeld via een wijziging van de Wbo.

Het kabinet is zich ervan bewust dat bij het beschreven systeem de randvoorwaarde geldt dat het een goed functioneren van een schap niet in de weg mag staan. De bovengenoemde objectivering en uniformering van het draagvlakonderzoek strekt er mede toe om te voorkomen dat het schap zich gedwongen ziet om (noodzakelijke) maatregelen niet te treffen doordat het voortbestaan van het schap afhankelijk is van het draagvlak voor bepaalde concrete maatregelen van het schap.

Het kabinet ziet dat het invoeren van draagvlakonderzoeken mogelijk praktische problemen met zich meebrengt. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat in een sector met een relatief groot aantal bedrijven met veel werknemers, de mening van de ondernemers met een eenmanszaak onevenredig zwaar meetelt in de uitslag van het draagvlakonderzoek. Op dit punt kunnen de SER en de schappen gebruik maken van de opgedane ervaringen bij de gehouden draagvlakonderzoeken.

Aan het draagvlakonderzoek zijn kosten verbonden voor het schap en lasten voor de ondernemers. Deze moeten zo beperkt mogelijk blijven. Daarom zal het draagvlakonderzoek door de schappen in overleg met de SER en de betrokken ministers worden uitgewerkt. Het draagvlakonderzoek kan eenvoudig worden gehouden door een standaardonderzoek te ontwikkelen dat voor alle schappen kan worden gebruikt en gebruik te maken van moderne communicatiemiddelen.

## **4.2 Benoeming bestuur**

### *Huidige situatie*

Het bestuur van een schap bestaat uit leden benoemd door de representatieve ondernemers- en werknemersorganisaties. Er is pariteit in het aantal leden van beide groepen (beide groepen hebben 50% van de bestuurszetels), tenzij in het instellingsbesluit daarvan wordt afgeweken. Een schapsbestuur bestaat uit tenminste zes leden. In het instellingsbesluit kan ervoor worden gekozen dit aantal uit te breiden.

De bestuursleden en hun plaatsvervangers treden om de twee jaren tegelijk af (tenzij anders bepaald in het instellingsbesluit). Zij kunnen (direct) opnieuw worden benoemd.

De voorzitter van een schap wordt bij koninklijk besluit benoemd, geschorst of ontslagen. Daarbij wordt het bestuur van het schap in kwestie in de gelegenheid gesteld hierover zijn oordeel te geven. De voorzitter wordt benoemd voor de duur van de zittingsperiode van het bestuur danwel voor het resterende deel van die duur. Hij kan weer opnieuw worden benoemd.

De Wbo stelt enkele eisen waaraan de bestuursleden en de voorzitter moeten voldoen. Een voorbeeld hiervan is de eis dat zij in Nederland woonachtig moeten zijn. Daarnaast hebben de betrokken departementen een 'functieprofiel voorzitters bedrijfslichamen' opgesteld en daarin een aantal voorwaarden opgenomen waaraan de voorzitter moet voldoen. Het functieprofiel geeft bijvoorbeeld aan dat het niet wenselijk is dat de voorzitter tevens in dienst is van een dragende organisatie. Ook stelt de SER een aantal procedurele vereisten in de Verordening aanvaarding bestuursfuncties bij bedrijfslichamen.

### *Aanpak kabinet*

Het kabinet vindt dat het benoemingsproces transparant moet zijn en de benoemingen van bestuursleden en voorzitters dezelfde waarborgen moeten bevatten om belangenverstrengeling tegen te gaan. Wat dit laatste betreft, moet worden gedacht aan situaties waarin deze bestuurders in verschillende schappen en/of in verschillende commissies/werkgroepen binnen een schap actief zijn en toezicht moeten houden op een commissies of werkgroepen waarin zij zelf actief zijn. Een ander voorbeeld is de situatie dat de bestuurder tevens bestuurslid en/of in loondienst is bij een organisatie waaraan het schap bepaalde werkzaamheden uitbesteedt. Tevens is transparantie vereist ten aanzien van de bezoldiging van de bestuurders en de voorzitter.

Wat betreft de zittingsduur van het schapsbestuur is het kabinet van mening dat deze in overeenstemming moet worden gebracht met de periode waarover de representativiteits- en draagvlakonderzoeken

plaatsvinden. Zo kan het bestuur dat in die periode zitting heeft gehad verantwoording afleggen via het representativiteits/draagvlakonderzoek.

De invoering van de voornoemde punten zullen worden geregeld door middel van een wijziging van de Wbo (zittingstermijn bestuursleden en voorzitter) en in de code goed bestuur PBO (benoemingscriteria).

### **4.3 Besluitvorming**

#### *Huidige situatie*

De Wbo stelt voorwaarden aan de besluitvorming door het bestuur van een schap. Zo bepaalt de Wbo dat het bestuur in het openbaar moet beraadslagen en beslissen over de vaststelling van verordeningen. Andere voorbeelden zijn dat voor het tot stand komen van een besluit (geen verordening) de volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen is vereist en dat voor de vaststelling van een verordening een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen nodig is. Daarbij geldt dat als een heffingsverordening door de betrokken ministers moet worden goedgekeurd, deze moet zijn aangenomen door een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen van de door de werkgeversorganisaties benoemde bestuursleden.

#### *Aanpak kabinet*

De hierboven genoemde wettelijke bepalingen zijn van groot belang, maar het kabinet meent dat het besluitvormingsproces meer garanties moet bevatten dat een besluit op een democratische wijze tot stand komt. Voor een ieder die een directe relatie heeft met het schap moet volkomen duidelijk zijn wanneer en hoe zij betrokken (kunnen) worden bij het besluitvormingsproces. Dit betekent dat de schappen maatregelen moeten treffen waardoor ondernemers (en eventueel andere belanghebbenden) op transparante wijze aan de besluitvorming van een schap kunnen deelnemen. In de toekomstverkenningen hebben de schappen aangegeven hiervoor verschillende mogelijkheden te zien, zoals het periodiek bevragen van georganiseerde en ongeorganiseerde ondernemers en andere belanghebbenden. Het kabinet wil een stap verder gaan en hecht op dit vlak aan gestructureerde effectieve invloed van individuele ondernemers. Net als bij de meer fundamentele vraag over het bestaansrecht van het schap, moeten ondernemers zich ook periodiek goed geïnformeerd kunnen uitspreken over de afzonderlijke activiteiten van een schap en de financiële consequenties daarvan. Het kabinet verlangt van de schappen dat zij dit doen door middel van een objectieve en geuniformeerde peiling onder georganiseerde en niet-georganiseerde ondernemers. Met het oog op de kosten moeten zij dit eenvoudig kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld door middel van een representatieve steekproef. De schappen moeten dit in overleg met de SER vormgeven. In het jaarverslag moeten zij de peilingen die zijn uitgevoerd vermelden en een toelichting geven op de beleidsmatige consequenties ervan.

Daarnaast kunnen de schappen ook gebruik maken klankbordgroepen, werkateliers, doelgroepambassadeurs, referenda of het geven van agenderingsrecht aan ondernemers e.d. in bestuursvergaderingen. Op dit punt acht het kabinet het van belang dat het verbeteren van de democratische legitimatie van de besluitvorming door een schap niet beperkt blijft tot het consulteren van belanghebbenden, maar dat de schappen ervoor zorgen dat deze groepen (en dan met name de ondernemers) door middel van een inspraakprocedure een formele positie gaan innemen in het besluitvormingsproces.

De voornoemde punten dienen te worden uitgewerkt in de code goed bestuur PBO.

## 4.4 Transparantie en verantwoording

### *Huidige situatie*

De Wbo bevat algemene en specifieke bepalingen die aangeven hoe de schappen zich jegens de SER moeten verantwoorden over hun belangrijkste besluiten en verordeningen. Ook bevat de Wbo regels rondom de publicatie van (ontwerp-)verordeningen en dat een schap niets mag regelen over prijzen of vestigingsplaatsen en dat zij een gezonde mededinging in de branche niet mogen belemmeren.

Het instellingsbesluit van een schap bepaalt of en in hoeverre verordeningen van een schap bindende regels kunnen inhouden voor de bedrijven en personen die onder de werkingssfeer van het schap vallen. Alle verordeningen dienen vergezeld te gaan van een toelichting, waarin de beweegredenen voor het opstellen van de verordening zijn verwoord. De verordeningen van een schap behoeven de goedkeuring van de SER, tenzij bij het instellingsbesluit van het schap anders is bepaald. In een aantal gevallen moeten heffingsverordeningen niet alleen door de SER, maar ook door de betrokken ministers worden goedgekeurd. Dit is ondermeer het geval als de heffingen bedoeld zijn ter financiering van een specifiek bij die verordening aangegeven doel (bestemmingsheffing). Aan verordeningen kan goedkeuring kan worden onthouden indien deze in strijd zijn met het recht of het algemeen belang (dit geldt voor zowel de SER als de betrokken ministers) of indien deze in strijd zijn met de belangen die de SER op basis van de Wbo moet behartigen (dit geldt alleen voor de SER).

De schappen zijn op basis van de Wbo verplicht om elke vier jaar na inwerkingtreding de bestaansgrond van een verordening (geen heffingsverordening) te heroverwegen. Het schap moet daarover verslag doen aan de betrokken ministers.<sup>14</sup>

De Wbo kent een aantal specifieke bepalingen ten aanzien van de planning- en controlcyclus van de schappen. De schappen moeten bijvoorbeeld de jaarrekeningen en de besluiten die daaraan ten grondslag liggen, zoals begrotingsverordeningen en heffingsverordeningen, aan de SER verantwoorden en deze moeten door de SER worden goedgekeurd. De SER heeft hiervoor een aparte verordening opgesteld.<sup>15</sup> Zo moet worden gewaarborgd dat de schappen rechtmatig handelen. Ook zijn de schappen verplicht de SER verslag te doen van hun werkzaamheden en het gevoerde beleid over het afgelopen jaar. Dit jaarverslag moeten zij jaarlijks vóór 1 april aan de SER toesturen en (tegen betaling der kosten) algemeen verkrijgbaar stellen.

Bij het nemen van besluiten en het treffen van verordeningen gelden specifieke SER-besluiten en/of richtlijnen. Een voorbeeld hiervan is het Besluit beleidsregels toetsingsprocedure verordeningen en uitvoeringsbesluiten. Op basis hiervan bekijkt de SER of een verordening of besluit aan de formele en procedurele vereisten voldoet en adequaat is gemotiveerd (strijdigheid met mededingingswetgeving, notificatieverplichting).

Voorts moeten de schappen zich verantwoorden over de arbeidsvoorwaarden van het bestuur. Hiervoor heeft de SER een aparte verordening opgesteld die regels stelt ten aanzien van de vergoedingen aan bestuursleden en die de maximum vacatie- en reisvergoedingen vaststelt waartoe schapsbesturen mogen besluiten.<sup>16</sup>

### *Aanpak kabinet*

---

<sup>14</sup> Artikel 106, 2° lid Wbo.

<sup>15</sup> Verordening financiën bedrijfslichamen 2005-2006.

<sup>16</sup> Verordening regels en richtlijnen vergoedingen bedrijfslichamen 2005-2006.

De huidige in de wet opgenomen bepalingen over de verantwoording van de schappen richting de SER en de betrokken bewindslieden acht het kabinet een goede basis waar vanuit gebouwd kan worden aan een bredere verantwoordingssystematiek waarin de individuele ondernemers een centrale plaats krijgen. Ter versterking van het draagvlak van de schappen, moeten alle ondernemers op gelijke en adequate wijze worden geïnformeerd over de besluitvorming door een schap ten aanzien van het beleid, de activiteiten en de uitgaven. Hierbij moet nadrukkelijk aandacht worden besteed de communicatie via tijdschriften, nieuwsbrieven, (e-)mailings en periodieke rapportages zoals kwartaal- en jaarverslagen. Waar nodig, dient deze communicatie in een populaire (vereenvoudigde) vorm plaats te vinden. De verstrekte informatie dient immers niet alleen voor iedereen toegankelijk te zijn, maar ook begrijpbaar. Het opstellen van een communicatieplan kan daarbij behulpzaam zijn.

Ter versterking van de positie van de ondernemer, is het volgens het kabinet van belang dat de schappen extra aandacht besteden aan het horizontale toezicht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het instellen van een ondernemersraad en het tot stand brengen van een onafhankelijke klachtenafhandeling.

Het kabinet is van mening dat de schappen elkaar kunnen helpen bij het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsvoering. Op dit punt ligt het in de rede dat elk schap een audit-committee instelt. Daarnaast verlangt het kabinet dat de schappen onder coördinatie van de SER de onderlinge prestaties periodiek gaan benchmarken.

In de planning- en controlcyclus dienen de schappen meer aandacht te besteden aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid. Het kabinet verlangt van de schappen dat zij in overleg met de SER hiervoor duidelijke prestatiegegevens ontwikkelen en deze gegevens periodiek aan de SER rapporteren in de planning- en controlcyclus. Vervolgens kan de SER deze gegevens gebruiken bij zijn jaarlijkse rapportage over de jaarverslagen aan de minister van SZW.

Een belangrijk punt is het transparanter maken van de financiële stromen in de schappen. Het moet bijvoorbeeld voor alle betrokkenen (niet alleen de SER en de betrokken ministers, maar ook de betreffende ondernemers) duidelijk zijn welke financiële relaties een schap heeft met (de dragende) ondernemers- en werknemersorganisaties.

De verantwoording over de mate waarin activiteiten het gemeenschappelijk en het algemeen belang dienen moet specifiek en meer aandacht krijgen, bij de verordeningen in het bijzonder. Dit geldt eveneens voor de keuze van een schap om een activiteit niet privaat maar publiekrechtelijk uit te voeren. Het moet duidelijk zijn waarom voor publieke uitvoering is gekozen. Indien niet voor publieke uitvoering wordt gekozen, maar het schap toch door de betrokken brancheorganisaties wordt gevraagd de taak op zich te nemen, dan moet het schap dit doen in de private sfeer, dat wil zeggen tegen een in het normale verkeer geldende prijs.

In de code zullen bepalingen moeten worden opgenomen over de wijze waarop de schappen een afweging maken tussen publieke en private belangen. Het moet helder zijn dat een schap enkel die activiteiten onderneemt waarvan vaststaat dat deze voor een aanzienlijk deel van de ondernemers of werknemers van nut zijn en deze niet door andere private of commerciële partijen (kunnen) worden geleverd.

Ook zullen in de code zullen bepalingen moeten worden opgenomen over activiteiten die in beginsel niet voor publieke financiering in aanmerking komen. Dit zijn naast individueel toerekenbare activiteiten, activiteiten voor te specifieke doelgroepen en activiteiten waarvan het nut voor een aanzienlijk deel van de ondernemers niet vaststaat.

In de toelichting op de heffingsverordeningen dienen de schappen expliciet aan te geven waarom voor de betreffende wijze van financiering is gekozen en of het in de rede ligt voor activiteiten individueel toerekenbare kosten daadwerkelijk individueel toe te rekenen.

Gelet op de door het kabinet voorgenomen maatregelen (introductie van een periodieke draagvlaktoets, transparantere verantwoording, structurele betrokkenheid van ondernemers bij de besluitvorming omtrent de activiteiten van een schap en de financiering ervan) en het vierjaarlijkse oordeel van het kabinet over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de schappen, overweegt het kabinet om de vierjaarlijkse evaluatie van verordeningen en de verplichting tot jaarlijkse hernieuwde vaststelling van alle bestemmingsheffingen uit de wet te schrappen. Het definitieve besluit hierover zal afhankelijk zijn van de invulling van de code goed bestuur PBO.

Schappen zijn net als andere publieke lichamen aanbestedingsplichtig. De in dat verband gehanteerde normen en drempels moeten worden verwerkt in standaardaanbestedingsprocedures waarover de schappen zich regulier verantwoorden.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat de bij de PBO betrokken personen en organisaties inzicht hebben in de beloning van de bestuursleden van de schappen. Hierbij kan de lijn worden aangehouden van de Wet Openbaarmaking uit Publieke Middelen gefinancierde Topinkomens. Dit betekent dat de schappen in het jaarverslag de beloningen moeten vermelden van ieder bestuurslid die meer verdient dan het salaris van een minister.

De in deze paragraaf genoemde punten dienen te worden uitgewerkt in de code goed bestuur PBO.

#### **4.5 Overige zaken**

##### *Schilthuiskorting*

De zogeheten Schilthuiskorting betreft de mogelijkheid die schappen op basis van de Wbo hebben om korting te geven op de algemene heffing voor het schap aan leden van een ondernemersorganisatie (ook ondernemersorganisaties die niet in het schapsbestuur vertegenwoordigd zijn). Deze aftrek mag niet meer dan 50% van de heffing bedragen. De korting is ingesteld om ondernemers te stimuleren lid te worden van een brancheorganisatie.

In de visie van het kabinet is het onlogisch om de Schilthuiskorting in de Wbo te handhaven, omdat deze elke economische grondslag ontbeert. Het is bovendien slecht uit te leggen dat ongeorganiseerde ondernemers meer moeten betalen dan georganiseerde ondernemers voor activiteiten die voor alle ondernemers van belang zijn. Temeer daar een deel van de georganiseerde ondernemers via hun lidmaatschap van een dragende organisatie in ieder geval impliciet te kennen heeft gegeven overtuigd te zijn van nut en noodzaak van de instelling of handhaving van een schap.

De Wbo is naar de mening van het kabinet niet de plaats om de organisatiegraad van het bedrijfsleven financieel te stimuleren. Anders dan bij de wetswijziging van 1999 is het kabinet niet bereid schappen langer toe te staan bij het opleggen van heffingen onderscheid te maken tussen georganiseerde en ongeorganiseerde ondernemers. Het kabinet zal in overleg met de SER en de schappen maatregelen treffen om de Schilthuiskorting af te schaffen.

##### *Samenwerking schappen*

In lijn met de toekomstverkenningen en het advies van de SER ziet het kabinet mogelijkheden tot verdere samenwerking tussen schappen. Efficiency moet reductie van kosten opleveren en terug te zien zijn in de heffingen. Het kabinet verwacht van de schappen dat zij zoveel mogelijk onderling samenwerken en in het jaarverslag aangeven op welke wijze zij dit (gaan) vormgeven.

##### *Dubbele heffingen*



In de praktijk hebben veel schappen onderlinge afspraken gemaakt om te voorkomen dat een ondernemer aan twee of meer schappen een heffing moet afdragen.

Het kabinet is van mening dat geen enkele onderneming in de situatie van dubbele heffingen moet kunnen komen. Dit betekent dat alle schappen tezamen afspraken moeten maken ter voorkoming van dubbele heffingen. Uitgangspunt hierbij zijn de reeds bestaande afspraken tussen een aantal schappen.

#### *Administratieve lasten*

De schappen genereren weinig administratieve lasten. Om dit zo te houden, dienen de schappen bij het opstellen van besluiten en verordeningen consequent een oordeel te vormen over de gevolgen voor de administratieve lasten. De schappen dienen dit oordeel te betrekken in het besluitvormingsproces.

#### **4.6 Code goed bestuur**

Een aantal schappen doen in hun toekomstverkenning het voorstel om een gedragscode voor bestuurders in te voeren. In de code kunnen richtlijnen worden opgenomen die personele unies moeten tegengaan en de persoonlijke integriteit van de bestuurders moeten waarborgen. Een dergelijke code moet veilig stellen dat bestuurders zich richten op het behartigen van zowel het algemeen als gemeenschappelijke belang en niet op de belangen van de dragende organisaties waaruit zij afkomstig zijn. De schappen willen de code in onderling overleg opstellen.

In zijn advies stelt de SER dat de schappen expliciet en structureel aandacht moeten besteden aan de kwaliteit van hun bestuur en de wijze waarop zij publiek verantwoordend. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van public governance, vindt de SER een code van goed bestuur voor de PBO daarvoor een geschikt instrument.

De SER stelt dat de code door de schappen zelf moet worden opgesteld. Dit moet zoveel mogelijk plaatsvinden in samenspraak met belanghebbenden. De SER is bereid om bij het opstellen van zo'n code een coördinerende en ondersteunende rol te spelen. De SER wil dit proces spoedig in werking zetten, zodat de code op afzienbare termijn kan worden geïmplementeerd.

Volgens de SER moet de code niet vrijblijvend zijn. Hoewel de schappen verantwoordelijk zijn voor het invoeren van de code, is het noodzakelijk dat de code wettelijk wordt verankerd. De SER moet toezien op de naleving van de code.

#### *Aanpak kabinet*

In de ogen van het kabinet is een code goed bestuur een uitstekend instrument om de PBO op een aantal terreinen te moderniseren. Het door de schappen in samenwerking met de SER laten opstellen van een code past goed bij het zelfstandige karakter van de PBO. Ook biedt deze aanpak de ruimte om bij de concrete invulling ervan rekening te houden met de verschillen tussen de schappen.

Net als de SER is het kabinet van mening dat het opstellen van een code geen vrijblijvende zaak is voor de schappen en de SER. Het kabinet vindt het cruciaal dat de code wettelijk wordt verankerd. Daarmee wordt de betekenis van de code extra onderstreept. Tevens zal worden geregeld dat de code door de SER moet worden goedgekeurd en dat de SER expliciet zal toezien op de uitvoering van de code door de schappen. Ook zal worden geregeld dat, gezien de punten die schappen op verzoek van het kabinet in de code zullen opnemen, de betrokken ministers met de code dienen in te stemmen alvorens deze van kracht wordt.

Alle schappen zullen verplicht zijn de code toe te passen. In het jaarverslag zullen de schappen verantwoording moeten afleggen over de uitvoering van de code.

#### *Inhoud code goed bestuur*

Uit de paragrafen 4.2 t/m 4.5 volgt een aantal punten die in de code een plek moeten krijgen. Dit zijn:

- Bestuur en besluitvormingsproces (eisen aan bestuurders, democratisering besluitvormingsproces, peilingen voor draagvlak van activiteiten);
- Verantwoording (communicatie over besluitvorming, horizontaal toezicht, verbeteren kwaliteit bedrijfsvoering via een audit-committee en benchmarking, aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid, transparantie financiële stromen, toelichting op heffingsverordeningen, individuele toerekening van kosten, aanbestedingsprocedures, afweging tussen algemeen en sectoraal belang en publiek en privaat belang, beloning van bestuursleden).
- Voorwaarden rond publieke financiering van activiteiten

Daarnaast dient de code regels te stellen ten aanzien van de volgende punten:

- Werkingssfeer (hoever strekt het handelen van het bestuur, waarom deze werkingssfeer, hoe wordt omgegaan met de wens van een organisatie om een (sub)sector buiten de werkingssfeer te brengen?);
- Heffingenbeleid (wanneer algemeen dan wel specifiek (profijtbeginsel), op welk moment, wat wordt gedaan om de onnodige samenloop van heffingen te voorkomen?);
- Klachtenbehandeling (hoe wordt omgegaan met klachten van ondernemers over de toepasselijkheid van de werkingssfeer, hoe wordt hierover gecommuniceerd richting ondernemers?);
- Administratieve lasten (meewegen in besluitvormingsproces).

#### **4.7 Toezicht en handhaving code**

##### *Huidige situatie*

De SER is de primaire toezichthouder in de PBO. De SER adviseert over de instelling, wijziging en opheffing van schappen en ziet toe op de bestuurssamenstelling, het financieel beheer en de goedkeuring van verordeningen. De Wbo stelt hiervoor voorschriften. Op een aantal terreinen heeft de SER aanvullende voorschriften opgesteld. Dit toezicht van de SER is vooral randvoorwaardelijk van aard en is gericht op de rechtmatigheid van het handelen van de schappen.

De SER is wettelijk verplicht zich jaarlijks voor 1 april richting de betrokken ministers te verantwoorden over het in het voorgaande jaar gehouden toezicht op de PBO. Aanvullend daarop verantwoordt de SER zich (op vrijwillige basis en in beperkte mate) via de scan jaarverslagen.

De minister van SZW is wettelijk verplicht het parlement jaarlijks te informeren over de jaarverslagen van de schappen.

De Wbo bevat geen specifieke bepaling waarin de schappen opdracht wordt gegeven zich aan de SER te verantwoorden ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt namens de minister van SZW toezicht op de SER.

##### *Aanpak kabinet*

Het kabinet is met de SER van mening dat de schappen zich adequaat en transparant dienen te verantwoorden. Om dit beter te waarborgen, moet het toezicht door de SER worden verscherpt. Dit past in de hedendaagse opvattingen zoals deze ondermeer in de corporate governance code voor het bedrijfsleven (Code Tabaksblad) zijn opgenomen en gelden voor de (semi-)publieke sfeer zoals bij de ZBO's.

Zoals in hoofdstuk drie beschreven, meldt de SER in zijn advies het toezicht te willen uitbreiden ten aanzien van het jaarverslag en de toelichting bij verordeningen en besluiten. Het kabinet verwacht dat de SER hier uitvoering aan geeft.

In aanvulling hierop is het kabinet van mening dat de SER extra dient toe te zien op het door de schappen toepassen van de code goed bestuur.

De minister van SZW zal de SER verzoeken om in zijn toezichtrapportages nader in te gaan op de bovengenoemde punten.

Het kabinet zal met de SER in overleg treden om te bezien of de SER ook kan gaan toezien op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van de schappen.

De aandachtspunten van de betrokken ministers zullen jaarlijks met de SER worden afgestemd.

De IWI zal zijn toezicht op de SER uitbreiden naar de nieuwe toezichtstaken van de SER.

#### *Handhaving code goed bestuur*

Het kabinet is van mening dat met de code goed bestuur een belangrijke stap kan worden gezet in het proces van modernisering van de PBO. Om die reden kan de toepassing van de code niet vrijblijvend zijn. Met de wettelijke verankering van de code wil het kabinet dit signaal duidelijk afgeven. De consequentie ervan is dat de criteria uit de code van invloed zullen zijn op de goedkeuring van de besluiten en verordeningen van de schappen door de SER. Indien een besluit of verordening niet aan de code voldoet, zal de SER deze niet goedkeuren. Hiervoor dient in de code een sanctieregime te worden opgenomen voor de situaties waarin de SER constateert dat een schap zich niet aan de code houdt. In het verlengde hiervan heeft de SER in zijn rapportages aan de betrokken ministers en de minister van SZW in zijn jaarlijkse toezichtsrapportage aan de Kamer de optie om melding te doen van de schappen die zich niet aan de code houden (naming and shaming).

#### **5. Implementatie modernisering PBO**

Het kabinet wil voortvarend aan de slag gaan met de in deze notitie voorgestelde modernisering van de PBO. Het kabinet wil dat de schappen en de SER zo snel mogelijk nadat de Kamer dit kabinetsstandpunt heeft ontvangen, een start maken met het gezamenlijk opstellen van de code goed bestuur PBO. Daartoe zullen de betrokken ministers de SER en de schappen aanschrijven met het verzoek gezamenlijk te starten met het opstellen van de code. In dit schrijven zal ook een opgave worden gedaan van de onderwerpen die volgens de betrokken ministers in de code moeten terugkomen. Aan de schappen en de SER zal worden verzocht de code voor 1 januari 2007 aan de betrokken ministers te doen toekomen. Tijdens het opstellen van de code zullen de betrokken ministers in overleg met de SER en de IWI het toezicht op de code uitwerken.

Vervolgens zal het kabinet voor 1 april 2007 bij de Kamer een wijziging van de Wbo indienen. Deze wetswijziging zal vooral ten doel hebben om de code een wettelijke basis te geven.