

## ONTWERPADVIES

### De toekomst van de PBO

Dit is een ontwerpadvies. De opvattingen in dit advies zijn die van de commissie van voorbereiding. Dit ontwerp ligt voor ter bespreking in de achterbannen van de organisaties die in de commissie zijn vertegenwoordigd. Na dit achterbanberaad zal een ontwerpversie gereed worden gemaakt ter behandeling in een openbare raadsvergadering.

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Leeswijzer	4
2.	Voorafgaande ontwikkelingen	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Wetswijzigingen en advies van de raad	6
2.3	Het rapport van KPMG BEA	8
2.4	Kabinetsstandpunt	9
2.5	De toekomstverkenningen	12
3.	Bedrijfslichamen en hun omgeving	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Veranderende afzetmarkten	14
3.3	Veranderende ondernemingen	14
3.4	Veranderende consumenten en burgers	15
3.5	Veranderende overheid	16
3.6	Veranderende schappen	16
3.7	Conclusies	18
4.	Karakter van de PBO	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Grondslagen en basisgedachte	19
4.3	Algemeen belang en gemeenschappelijk belang	22
4.4	Met schappen vergelijkbare buitenlandse instellingen	24
4.5	Conclusies	25
5.	Werkings sfeer	26
5.1	Inleiding	26
5.2	Bepaling van de werkingssfeer	26
5.3	Werkings sfeer en omvang van het stelsel	28
5.4	Beperking van de werkingssfeer	29
5.5	Conclusies	32
6.	Governance	34
6.1	Inleiding	34
6.2	Betekenis en achtergrond	34
6.3	Democratische legitimatie	35
6.4	Betrokkenheid van belanghebbenden	37
6.5	Bestuurlijke organisatie	39
6.6	Verantwoording en transparantie	42
6.7	Publiek en privaat	43
6.8	Code van goed bestuur	44
6.9	Intensivering samenwerking	46
6.10	Conclusies	46
7.	Toezicht	48
7.1	Inleiding	48

7.2	Overzicht van toezichtinstrumenten	48
7.3	Karakter van het SER-toezicht	51
7.4	Toezicht door de ministeries	52
7.5	Toezicht op toezicht	53
7.6	Speerpunten en resultaten van het bestaande toezicht	53
7.7	Intensiveringen van het toezicht	54
7.8	Toekomstige ontwikkelingen	55
7.9	Conclusies	56
8.	Verordeningen en heffingen	58
8.1	Inleiding	58
8.2	Regelintensiteit	58
8.3	Administratieve lastendruk	58
8.4	Heffingsstructuur en heffingsdruk	59
8.5	Schilthuiskorting	61
8.6	Samenloop van heffingen	63
8.7	Conclusies	64
9.	Samenvattende conclusies	65
Bijlage 1	Samenstelling Bestuurskamer	
Bijlage 2	Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 17 november 2004, bevattende het standpunt van het kabinet over de PBO	
Bijlage 3	Brieven van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 6 april 2005, 25 april 2005 en 26 augustus 2005	
Bijlage 4	Brief van de Bestuurskamer aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 13 december 2004	
Bijlage 5	Samenvatting van de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen	
Bijlage 6	Brief van het College van Voorzitters Productschappen en het Bedrijfschappen Contact	

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In 1999 is de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet bo) gewijzigd in het kader van de modernisering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), het stelsel van (hoofd)productschappen en (hoofd)bedrijfschappen<sup>1</sup>. Bij die gelegenheid is in de wet de bepaling opgenomen dat het kabinet elke vier jaar aan het parlement zal rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen<sup>2</sup>.

In opdracht van het kabinet is het functioneren van de bedrijfslichamen in de periode 1999-2003 door een adviesbureau onderzocht. Dit bureau, KPMG BEA, legde zijn bevindingen vast in een rapport, waarover het kabinet in november 2004 zijn standpunt uitbracht<sup>3</sup>. Op basis van de in het rapport geconstateerde resultaten over de periode 1999-2003 oordeelde het kabinet dat de bedrijfslichamen goed functioneren. Omdat het functioneren van de schappen in de politiek en daarbuiten niettemin vragen oproept, wilde het kabinet echter nog geen uitspraken doen over de toekomst van de PBO. Op basis van moties van de Tweede Kamer werd elk van de product- en bedrijfschappen gevraagd een toekomstverkenning en daarop geënte toekomstvisie op te stellen en deze eind 2005 aan het kabinet aan te bieden. De schappen dienden zich daarbij te richten op de middellange termijn, de periode tot 2010.

Tijdens het algemeen overleg over het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer zijn enkele moties aangenomen<sup>4</sup>. Eén daarvan voorziet in een discussie tussen kabinet en Tweede Kamer over de toekomst van de bedrijfslichamen voor het zomerreces van 2006. Een andere motie verwoordt de belangstelling van de Tweede Kamer voor de visie van de Sociaal-Economische Raad over de toekomst van de bedrijfslichamen en de eigen toezichthoudende rol van de SER.

Het is mede naar aanleiding van laatstgenoemde motie dat de raad onderhavig advies heeft vastgesteld. Daarmee wil hij tevens een bijdrage leveren ten behoeve van de uitvoering van de andere motie, de komende discussie tussen kabinet en Tweede Kamer.

Het advies is voorbereid door de Bestuurskamer<sup>5</sup>.

De raad heeft dit advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van...

Het advies, het verslag van de raadsvergadering en verdere informatie zijn te vinden op de website van de SER ([www.ser.nl](http://www.ser.nl)).

### 1.2 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* wordt eerst ingegaan op de voorgeschiedenis van de huidige discussie over de PBO. Daarbij wordt ook het vorige raadsadvies daarover, uit 1997, kort

<sup>1</sup> Wet van 3 april 1999 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten, Stb. 253.

<sup>2</sup> Artikel 139 Wet op de bedrijfsorganisatie.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 25, opgenomen in bijlage 2.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nrs. 26-28.

<sup>5</sup> De samenstelling van de Bestuurskamer is als bijlage 1 opgenomen.

besproken. Vervolgens wordt het verloop van de meest recente discussie over het nut en de noodzaak van de bedrijfslichamen weergegeven. De conclusies van het rapport van KPMG BEA worden beschreven, evenals de aandachtspunten in het besluit van het kabinet om de bedrijfslichamen te verzoeken een toekomstverkenning op te stellen.

Om goed te kunnen duiden welke veranderingen voor de bedrijfslichamen zich in de toekomst voordoen, is het van belang de turbulente omgeving van de bedrijfslichamen in kaart te brengen. *Hoofdstuk 3* bevat daartoe een omgevingsanalyse.

Mede ten behoeve van de discussie over nut en noodzaak van de bedrijfslichamen wordt in *hoofdstuk 4* het karakter van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie beschreven. Daarbij wordt teruggekeken naar de grondslagen en de basisgedachte achter de structuur ervan. Enkele belangrijke wezenskenmerken van de PBO worden behandeld, waaronder de verhouding tussen het algemeen en het gemeenschappelijk belang.

In *hoofdstuk 5* komt de werkingssfeer van bedrijfslichamen aan de orde en worden de mogelijkheden besproken om daarin een aanpassing of beperking te bewerkstelligen.

In *hoofdstuk 6* wordt het onderwerp *governance* behandeld. Onder meer worden de betrokkenheid van de 'dragende organisaties' en andere belanghebbenden en de bestuurlijke organisatie van bedrijfslichamen behandeld. Verder wordt aandacht besteed aan verantwoording en transparantie, alsmede aan de vraag wanneer een onderwerp publiekrechtelijk kan worden opgepakt, dan wel moet worden overgelaten aan het initiatief van private organisaties. Ook komen mogelijkheden als het opstellen van een code van goed bestuur voor de PBO en van intensivering van samenwerking tussen schappen aan de orde.

In *hoofdstuk 7* staat het toezicht van de SER op de bedrijfslichamen centraal. Ingegaan wordt met name op het karakter van het toezicht, zoals dat wordt uitgeoefend door de raad.

In *hoofdstuk 8* komt de regelintensiteit aan bod, alsmede de administratieve lastendruk die veroorzaakt wordt door de regelgeving van de schappen. Vervolgens worden de heffingen en de heffingsdruk behandeld. Ook wordt hier de zogenoemde Schilthuiskorting behandeld.

Alle hoofdstukken worden afgesloten met conclusies. In *hoofdstuk 9* worden deze samengevat.

## 2. Voorafgaande ontwikkelingen

### 2.1 Inleiding

In 1999 werd de Wet op de bedrijfsorganisatie op een aantal wezenlijke onderdelen gewijzigd. Deze wijzigingen pasten in de modernisering van de PBO, die daarnaast zichtbaar werd in het terugdringen van het aantal schappen en het beperken van de regeldruk van de schappen. Besloten werd eens in de vier jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de bedrijfslichamen te bezien. Na ontvangst van het eerste vierjaarlijkse rapport verzocht het kabinet – hoewel de inhoud van het rapport daar op zichzelf geen aanleiding toe gaf – de bedrijfslichamen om toekomstverkenningen op te stellen. Deze zijn in december 2005 met een samenvatting van de SER naar de minister van SZW gezonden. In dit hoofdstuk worden deze en enkele andere relevante voorafgaande ontwikkelingen beschreven.

### 2.2 Wetswijzigingen en advies van de raad

Voorafgaand aan de wijziging van de Wet bo in 1999 had de wet in 1992 al een andere principiële wijziging ondergaan<sup>6</sup>. Het principiële van laatstbedoelde wijziging was gelegen in een vermindering van de betrokkenheid van de regering bij de bedrijfslichamen. Instelling en opheffing van bedrijfslichamen geschiedde voortaan door middel van SER-verordeningen. Ook het preventieve toezicht op de PBO kwam meer dan voorheen te liggen bij de raad. Het kabinet had aanvankelijk voorgesteld te volstaan met repressief toezicht (schorsing of vernietiging door de Kroon) maar kwam daar na advies van de raad van terug<sup>7</sup>.

Het eerste kabinet Kok, dat vervolgens aantrad, streefde naar een herstel van het primaat van de politiek. De PBO kwam in het kader van het proces van bestuurlijke vernieuwing weer in beeld. In juni 1993 verzocht de Tweede Kamer de regering ‘om het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te doen onderzoeken en de Kamer [...] van haar bevindingen op de hoogte te stellen’<sup>8</sup>.

Het onderzoek werd uitgevoerd door het onderzoeksbureau IVA. In zijn rapport concludeerde het ‘dat het huidige functioneren van schappen geen dwingende reden geeft het pbo-stelsel af te schaffen. Wel zijn er voldoende redenen het stelsel op een aantal cruciale onderdelen te moderniseren’<sup>9</sup>.

Het kabinetsstandpunt dat naar aanleiding van het IVA-rapport werd opgesteld, stelde voor de wet op een aantal punten te wijzigen, om zo te komen tot ‘een herstel van de bestuurlijke verhoudingen van vóór de wetswijziging van 1992’<sup>10</sup>. Zo moest de instelling van bedrijfslichamen weer bij of krachtens de wet geschieden, en de toetsing

<sup>6</sup> Wet van 24 juni 1992 (Stb. 409).

<sup>7</sup> SER-advies *Reductie overheidsbetrokkenheid bij de pbo*, publicatienr. 89/12, Den Haag, 1989.

<sup>8</sup> Motie Wiebenga, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992- 1993, 21 427, nr. 45, naar aanleiding van het rapport *Raad op maat* van Commissie-De Jong, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992- 1993, 21 427, nr. 30.

<sup>9</sup> Dr. K. ten Have e.a., *Het schap de maat genomen; evaluatieonderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen*, Den Haag 1995.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 091, nr. 1.

van verordeningen door de verantwoordelijke ministers. Daarnaast werd voorgesteld de regelgeving van schappen door te lichten en het aantal schappen terug te brengen. In oktober 1996 verzocht de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de raad advies uit te brengen over het kabinetsstandpunt<sup>11</sup>.

#### *Het raadsadvies van 1997 over de PBO*

In zijn advies, dat begin 1997 werd uitgebracht<sup>12</sup>, onderschreef de raad de keuze van het kabinet voor een modernisering van het PBO-stelsel. Tegelijkertijd constateerde de raad dat het kabinet veel van zijn voorstellen niet baseerde op gesignaleerde knelpunten in het functioneren van de bedrijfslichamen maar op andere wensen, zoals die om het politieke primaat te herstellen. Daardoor kregen veel van de voorstellen volgens de raad een centralistische strekking die onvoldoende recht doet aan het eigen, decentrale karakter van bedrijfslichamen. Uitgangspunt is immers dat product- en bedrijfsschappen zelfstandige functionele lichamen van openbaar bestuur zijn. Zij zijn in het leven geroepen om het bedrijfsleven, voor eigen rekening, zelf zijn zaken ter hand te laten nemen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de bedrijfslichamen dient zich in beginsel dan ook te beperken tot een toets aan het recht en het algemeen belang. Het kwam de raad voor dat verscheidene sectoren met een bedrijfslichaam niet ondanks, maar veeleer dankzij een terughoudende rijksoverheid tot de wereldtop in hun branche behoren.

De raad oordeelde verder onder meer dat het systeem van de bestuurssamenstelling bevredigend werkt en relatief weinig kosten met zich brengt. Daarbij beschouwde hij de communicatie naar bedrijfsgenoten, georganiseerd én ongeorganiseerd, als een essentiële factor voor het functioneren van bedrijfslichamen als openbare lichamen ván en vóór het betrokken bedrijfsleven.

Wat betreft enkele van de voorstellen – het doorlichten van de regelgeving, het terugbrengen van het aantal schappen – waren al eerder vanuit de schappen zelf suggesties gedaan<sup>13</sup>. Deze kabinetsvoorstellen werden onderschreven in het raadsadvies.

De hergroepering van de bedrijfslichamen heeft vanaf eind jaren negentig plaatsgevonden, met als doelstelling vergroting van de doeltreffendheid, doelmatigheid en doorzichtigheid door schaalvergroting en toename van professionaliteit. De beoogde reductie van het aantal bedrijfslichamen, van 38 (in 1997) tot 18, werd gerealiseerd door middel van een door de raad gecoördineerd proces van fusies en opheffing.

#### *De wetswijziging van 1999*

In afwijking van het raadsadvies koos het kabinet met het wetsvoorstel, dat in oktober 1997 werd ingediend, voornamelijk voor het ‘primaat van de politiek, de ministeriële verantwoordelijkheid en het overheidstoezicht met betrekking tot de zbo’s’<sup>14</sup>.

De Tweede Kamer amendeerde het voorstel evenwel op een aantal wezenlijke onderdelen. Daardoor werden bijvoorbeeld de voorgestelde veranderingen in de toezichtconstructie vrijwel volledig geschrapt.

<sup>11</sup> Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 oktober 1996, nr. AV/A&M/96/1782.

<sup>12</sup> SER-advies *Toekomst van het PBO-stelsel*, publicatienr. 97/01, Den Haag, 1997.

<sup>13</sup> Memorandum “Aan de slag, naar een gezamenlijke agenda voor de toekomst van de product- en bedrijfsschappen”, 16 februari 1996, Den Haag. Het memorandum was opgesteld door een werkgroep waarin voorzitters en secretarissen van bedrijfslichamen zitting hadden.

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-98, 25 695, nrs. 1 t/m 3.

Gehandhaafd bleef het voorstel dat bedrijfslichamen bij algemene maatregel van bestuur, na advies van de raad, worden ingesteld en opgeheven. Verder werd onder meer het aantal terreinen waarop bedrijfslichamen verordenend mogen optreden ingeperkt en werd ingevoerd dat schapsbesturen periodiek bezien of een bestaande verordening nog noodzakelijk is.

Op het terrein van de openbare verantwoording expliciteerde de Wet bo dat het gebruik van verordenende bevoegdheden steeds goed wordt onderbouwd. Daarnaast moeten de bedrijfslichamen jaarlijks een verslag van de werkzaamheden en het gevoerde beleid aan de raad, de betrokken ministers en het parlement zenden. Ten slotte is bepaald dat de ministers om de vier jaar aan het parlement een verslag sturen 'over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen'<sup>15</sup>.

### 2.3 Het rapport van KPMG BEA

In het kader van de nieuwe wetsbepaling dat het parlement éénmaal per vier jaar een verslag ontvangt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen, is door het ministerie van SZW in 2003 een onderzoeksopdracht verstrekt aan het adviesbureau KPMG BEA<sup>16</sup>. De opdracht luidde het functioneren van de product- en bedrijfsschappen te onderzoeken over de periode 1999 tot 2003. Onderzocht werd hoe de schappen functioneren in het licht van hun wettelijke taakstelling en of zij voldoen aan de doelstellingen van de modernisering, zoals beoogd met de hergroepering, de opschoning van verordeningen en de verantwoording. Het bureau vatte de bevindingen in zijn rapport samen in drie vragen en evenzovele antwoorden.

#### *Doen de schappen wat ze zouden moeten doen?*

KPMG BEA constateert bij de schappen een ontwikkeling in de gewenste richting. De schappen reageren volgens KPMG BEA in het algemeen goed op de wensen uit de sector. Mede doordat de overheid er dichterbij zit, is er meer aandacht voor het algemeen belang<sup>17</sup> en geven de schappen zich daarvan rekenschap. Toch worden er door de ministeries, vanuit hun beleidsmatige visie op het vraagstuk van het algemeen belang, nog verbeteringen mogelijk geacht waar het gaat om het expliciet maken van het algemeen belang en het onderbouwen van de noodzaak van publieke uitvoering. De huidige Wet bo geeft volgens KPMG BEA geen nadere invulling van het algemeen belang, die houvast biedt bij het samenbrengen van de verschillende visies.

#### *Doen ze het efficiënt?*

Er zijn aantoonbare inspanningen geweest van de schappen om doelmatiger te werken, maar verbetering van de doelmatigheid was door KPMG BEA op basis van een *kwantitatieve* analyse niet aan te tonen. De hergroepering heeft wel de voorwaarden geschapen voor doelmatiger werken in grotere organisatorische verbanden. Er zijn volgens het onderzoeksbureau tekenen dat mede vanwege de interne druk om kosten te

<sup>15</sup> Zie artikel 139 Wet bo.

<sup>16</sup> KPMG BEA, *Product- en bedrijfsschappen anno 2003: Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*, december 2003, Den Haag.

<sup>17</sup> Bedrijfslichamen hebben op grond van de wet onder meer tot taak een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door ondernemingen te bewerkstelligen. In paragraaf 3.3 wordt hierop nader ingegaan.



besparen, een verhoging van de doelmatigheid bereikt wordt. Het sturen op doelmatigheid wordt bemoeilijkt omdat de bestuurders van de schappen volgens het onderzoeksbureau weliswaar duidelijk bepalen welke taken moeten worden uitgevoerd, maar slechts een beperkt zicht hebben op de bedrijfsvoering. Daardoor liggen er voor de bestuurders eerder aanknopingspunten voor mogelijke kostenbesparing in taakreductie of –overdracht dan in een efficiëntere uitvoering, aldus het onderzoeksbureau.

*Verantwoorden de schappen zich voldoende?*

KPMG BEA heeft geconstateerd dat er een duidelijke vooruitgang is geboekt in de jaarverslagen en bij de onderbouwing van verordeningen. Bij de inhoudelijke autonome verordeningen en met name ook bij de bestemmingsheffingen zijn er volgens de ministeries nog wel verbeteringen mogelijk. Daarbij blijkt echter dat het voor de schappen lastig is om zich te verantwoorden in termen van het in de wet beschreven algemeen belang, zonder dat een nadere invulling daarvan gegeven is. De balans opmakend over de drie terreinen meent het onderzoeksbureau, dat op het domein van de verantwoording de grootste sprong voorwaarts is gemaakt.

*Aandachtspunten van KPMG BEA*

Naast de drie vragen en antwoorden, formuleert KPMG BEA ook nog een aantal aandachtspunten. Allereerst constateert het bureau dat het verschil in interpretatie van de begrippen algemeen belang en complementariteit de verdere ontwikkeling van een coherent samenspel tussen ministeries en schappen in de weg staat. Een nadere concretisering van deze begrippen door de ministeries, en naar KPMG BEA voorstelt ook door de SER, kan eraan bijdragen dat de schappen beter in staat zijn om de verordeningen op het punt van het algemeen belang te onderbouwen.

Hoewel de artikel 88a-commissies<sup>18</sup> een duidelijke bijdrage kunnen leveren aan het branchegericht werken, is de sterke toename van het aantal 88a-commissies als gevolg van de hergroepering een punt van aandacht voor de schappen zelf en voor de toezichthouders. Waar het instellen van de artikel 88a-commissies als een tussenstap is gebruikt naar een groter organisatorisch verband, is het volgens KPMG BEA van belang om in het verdere integratieproces kritisch te blijven bekijken op welk niveau de bevoegdheden het best neergelegd kunnen worden.

## **2.4 Kabinetstandpunt**

Het rapport van KPMG BEA is in december 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden. In november 2004 bracht het kabinet zijn standpunt uit over dit verslag<sup>19</sup>. Volgens het kabinet was op basis van de evaluatie gebleken dat er in vier jaar tijd een flinke moderniseringsslag is gemaakt en dat er bovendien weinig tot geen problemen zijn met het feitelijk functioneren van de schappen. De probleemstelling en onderzoeksvragen in de evaluatie waren evenwel gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen in de afgelopen jaren, en niet op de toekomst van

<sup>18</sup> De 88a-commissie, een schapsorgaan gebaseerd op artikel 88a van de Wet bo, is soms ingezet om sectoren waarvan het schap werd opgeheven een samenwerkingskader binnen het verband van een groter schap te bieden.

<sup>19</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 25, opgenomen in bijlage 2.

het PBO-stelsel, aldus het standpunt. “Mede ingegeven door de motie Aptroot c.s.<sup>20</sup> heeft het kabinet [...] gemeend om ook deze invalshoek te betrekken bij het kabinetsstandpunt inzake het PBO-stelsel”.

In de motie Aptroot was de regering gevraagd om de evaluatie van de bedrijfslichamen mede te gebruiken om het beleid te heroverwegen. Daarnaast werd de regering verzocht een moratorium in te stellen voor het oprichten van nieuwe bedrijfslichamen.

### **Moratorium op de instelling van bedrijfslichamen**

Het verzoek om een moratorium op het instellen van nieuwe bedrijfslichamen werd in de motie van de leden Aptroot cs. gebaseerd op de vermeende hoge administratievelastendruk in de PBO. Naar aanleiding van de motie stelde de minister van SZW in oktober 2003 het moratorium vast. In de praktijk betekende dit met name dat het bij de minister liggende verzoek tot instelling van een bedrijfsschap voor de watersportindustrie, waarover de raad de minister eerder dat jaar in positieve zin had geadviseerd, vooralsnog niet kon worden ingewilligd.

In 2004 bleek uit onderzoek dat de administratieve lasten in de PBO relatief gering zijn (zie daarover paragraaf 8.3). De minister liet echter weten, zowel in het kabinetsstandpunt van november 2004 als in reactie op een motie Van Dijk/Douma tot opheffing van het moratorium, dat hij het moratorium nog wilde handhaven omdat “het kabinet niet eerder kan oordelen over de wenselijkheid van een nieuw schap, dan nadat zij een finaal oordeel heeft gevormd over de nog op te stellen toekomstvisies van de bestaande schappen”. Op verzoek van de Kamer gaf hij tevens aan voornemens te zijn de laatstbedoelde motie “nadrukkelijk te betrekken bij zowel de beoordeling van de toekomstverkenningen van de schappen als bij het opstellen van het kabinetsstandpunt over de toekomst van de PBO”.

De Bestuurskamer liet de minister eind 2004 weten dat het moratorium vraagtekens oproept, waarbij het met name erom gaat of de systematiek en het *bottom up*-karakter van de Wet bo toestaan dat het kabinet het besluit neemt om gedurende langere tijd geen verzoeken tot instelling van een bedrijfslichaam te honoreren. Naar de mening van de Bestuurskamer lijkt een dergelijke opstelling “vanuit staatsrechtelijk en bestuurlijk perspectief kwestieus”.

Bronnen: motie Van Dijk/Douma, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 28; kabinetsstandpunt en brieven van de minister van SZW, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nrs. 25 (opgenomen in bijlage 2), 32 en 33 (beide opgenomen in bijlage 3); brief van de Bestuurskamer van 13 december 2004 (opgenomen in bijlage 4).

Het kabinetsstandpunt vervolgde “...dat er per schap een realistische toekomstverkenning dient te komen t.a.v. de in de eerstkomende jaren te verwachten en gewenste ontwikkelingen”. Volgens het kabinet zal dit “...ongetwijfeld tot een scherpere afweging van activiteiten leiden”.

In het kabinetsstandpunt gaf de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eveneens aan wat met de toekomstverkenningen werd beoogd:

“Voorafgaand aan de opdrachtverlening zal de minister van SZW, in samenspraak met de betrokken ministers van EZ en LNV, een lijst met noodzakelijke aandachtspunten

<sup>20</sup> Ingediend tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 2004, 29 200 XIII nr. 8.

voor de toekomstverkenningen opstellen. Hierbij moet in ieder geval worden gedacht aan de volgende aspecten:

- visie van het schap betreffende de wijze waarop zijn activiteiten het gemeenschappelijke belang van de ondernemingen en de daarbij betrokken personen behartigt alsmede de relatie tussen dit sectorale belang en het algemeen belang;
- de gehanteerde argumenten op grond waarvan wordt gekozen voor publiekrechtelijke (i.c. bedrijfslichamen) i.p.v. privaatrechtelijke (i.c. brancheorganisaties, CAO's) invulling van activiteiten;
- visie betreffende de democratische legitimiteit:
  - visie ten aanzien van het draagvlak voor de activiteiten van het schap binnen de bedrijfstak;
  - beantwoording van de vraag op welke wijze niet georganiseerde ondernemers worden betrokken bij activiteiten van de schappen;
  - opvattingen van respectievelijk de georganiseerde en de niet georganiseerde ondernemers alsmede van eventuele andere betrokken externen ten aanzien van de activiteiten van het schap;
- de deelname en representativiteit van ondernemers- en werknemersorganisaties;
- beantwoording van de vraag of de diverse economische ontwikkelingen er toe zullen leiden dat het voortbestaan van het schap kwestieus wordt;
- visie betreffende mogelijkheden voor verdergaande samenwerking/fusies tussen schappen;
- de schappen dienen tijdens de ontwikkeling van hun toekomstverkenningen een vorm van externe beoordeling in te passen, met name betreffende de democratische legitimiteit, om op deze wijze de toekomstverkenningen te voorzien van een onafhankelijk oordeel.”

Tot slot schreef de minister van SZW dat de SER de toekomstverkenningen zou coördineren, en dat de bedrijfslichamen hun toekomstverkenningen eind 2005 aan het kabinet dienden aan te bieden.

Tijdens het algemeen overleg over het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer kregen enkele moties de steun van een kamermeerderheid. Eén daarvan voorzag in een discussie tussen kabinet en Tweede Kamer over de toekomst van de bedrijfslichamen vóór het zomerreces van 2006. In een andere vroeg de Kamer naar de visie van de SER over de toekomst van de schappen en de eigen toezichthoudende rol. Het kabinet verklaarde aan deze moties uitvoering te zullen geven<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> De derde aangenomen motie (nr. 28) betreft de opheffing van het bestaande moratorium op nieuwe bedrijfslichamen. In zijn brieven van 6 en 25 april 2005 (Tweede Kamer 2004-2005, 25 695, nrs. 32 resp. 33), opgenomen in bijlage 3, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inhoudelijk op de moties gereageerd.

---

**Motie van de leden Van Dijk es. (nr. 27)**

Overwegende, dat:

- de product- en bedrijfschappen een belangrijke en nuttige rol vervullen in diverse sectoren van de Nederlandse samenleving;
- deze schappen het jaar 2005 zullen benutten voor het opstellen van een toekomstverkenning en deze voor het einde van dit jaar zullen aanbieden aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- de schappen, die goede plannen hebben ingediend, de tijd moeten krijgen om deze plannen ook uit te voeren;  
verzoekt de regering om voor de zomer 2006 op basis van deze toekomstverkenning een voorstel over de toekomst van de product- en bedrijfschappen aan de Kamer voor te leggen, opdat de Kamer nog voor de start van het zomerreces 2006 een definitief besluit kan nemen.

**Motie van de leden Douma en Van Dijk (nr. 26)**

Overwegende, dat de Sociaal Economische Raad (SER) op grond van de wet een toezichthoudende taak heeft ten aanzien van het functioneren van de PBO's;  
overwegende, dat in sommige sectoren door een aantal ondernemingen twijfels worden uitgesproken over de openbaarheid, transparantie en rechtmatigheid van het handelen van de product- en bedrijfschappen;  
overwegende, dat alle PBO's op korte termijn toekomstplannen moeten ontwikkelen, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan representativiteit en transparantie;  
verzoekt de regering de SER te vragen 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 toezichthoudende rol.

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nrs. 26-27

---

In een brief aan de Tweede Kamer schreef de minister van SZW dat hij, ter uitvoering van de moties, de SER had gevraagd de toekomstverkenningen van de schappen te analyseren en een overzicht te maken van de hoofdlijnen daaruit. Verder vroeg hij aan de raad "welke aandachtspunten hij in aanvulling op en mede op basis van de toekomstverkenningen van de schappen aan het kabinet wil sturen"<sup>22</sup>.

## 2.5 De toekomstverkenningen

De SER heeft in het kader van de coördinatie van de toekomstverkenningen met de bedrijfslichamen een verantwoordelijkheidsverdeling afgesproken.

De bedrijfslichamen waren onder meer verantwoordelijk voor het verrichten van onderzoek, het verwerven van draagvlak voor hun toekomstverkenningen en het vaststellen van de inhoud daarvan.

De SER was verantwoordelijk voor:

- het opstellen van een plan van aanpak voor het opstellen van de toekomstverkenningen, inclusief het stellen en bewaken van kwaliteitseisen aan de vorm en het proces;

---

<sup>22</sup> Brief van 26 augustus 2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 34, opgenomen in bijlage 3.

- de voorbereiding van overleg en afstemming tussen bedrijfslichamen over PBO-brede onderwerpen en de communicatie van relevante onderwerpen tussen de ministeries en de schappen;
- het bewaken van de voortgang van het project en het informeren van diverse betrokkenen daarover;
- de inhoud van de feitelijke samenvatting van de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen.

De SER droeg derhalve geen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud van de toekomstverkenningen.

Ten behoeve van afstemming, overleg, informatieoverdracht en voortgangsbewaking heeft de SER een Platform Toekomstverkenningen Bedrijfslichamen (PTB) opgezet. Hierin participeerden, met behoud van eigen verantwoordelijkheden, alle bedrijfslichamen en de SER.

De bedrijfslichamen hebben hun toekomstverkenningen in twee stappen totstandgebracht.

De eerste stap bestond uit onderzoek en beleidsvorming en was gericht op het verzamelen en analyseren van beleidsinformatie en – op basis daarvan – het opstellen van voorstellen voor de toekomst van het bedrijfslichaam. Deze werd uitgevoerd door middel van trendonderzoek, een inventarisatie van beleidsopvattingen van dragende organisaties, een bestuurlijk-organisatorische analyse, een takenanalyse en een concept-toekomstverkenning.

De tweede stap bestond uit consultatie en besluitvorming en was gericht op het inventariseren van draagvlak voor de voorgenomen koers voor het bedrijfslichaam en op het trekken van beleidsconclusies. Deze werd uitgevoerd door middel van het reeds genoemde draagvlakonderzoek.

Op basis van deze stappen stelden de schappen hun definitieve toekomstverkenningen vast.

De toekomstverkenningen van de product- en bedrijfsschappen zijn eind december 2005 door de Bestuurskamer, samen met de door haar opgestelde samenvatting daarvan, toegezonden aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>23</sup>. De samenvatting is opgenomen als bijlage 5 bij dit advies.

Tegelijkertijd hebben de bedrijfslichamen een gezamenlijke brief naar de minister gezonden, waarmee zij hun toekomstverkenningen aanbieden, en aankondigen een reeks modernisering te zullen implementeren<sup>24</sup>.

De raad heeft de in dit hoofdstuk genoemde beleidsstukken, waaronder de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen en hun gezamenlijke aanbiedingsbrief, betrokken als elementen bij de voorbereiding van zijn advies.

<sup>23</sup> Met uitzondering van de toekomstverkenning van het Bedrijfschap Horeca & Catering die later is uitgebracht. [P.M.]

<sup>24</sup> Brief van 22 december 2005 van de voorzitters van het College van Voorzitters Productschappen en Bedrijfschappen Contact aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, opgenomen als bijlage 6. De voorzitters schrijven onder meer dat de product- en bedrijfsschappen hun democratische legitimiteit verbeteren. Dit gebeurt doordat ondernemingen meer directe invloed op het beleid van de schappen kunnen uitoefenen. Ook moet betere communicatie leiden tot meer transparantie. Onderlinge samenwerking tussen de schappen bevordert de doelmatigheid en er moeten afspraken gemaakt worden om te voorkomen dat ondernemingen van meerdere schappen een heffingsnota ontvangen.

### **3. Bedrijfslichamen en hun omgeving**

#### **3.1 Inleiding**

Voor het goed kunnen duiden van de veranderingen die de schappen in de toekomst moeten doormaken, is het van belang de turbulente omgeving van de bedrijfslichamen in kaart te brengen. De analyse in dit hoofdstuk is in belangrijke mate ontleend aan de toekomstverkenningen van de schappen (zie bijlage 5). Centraal staat de vraag welke veranderingen schappen moeten doormaken, om te kunnen blijven voldoen aan de veranderende behoeften van de ondernemingen in de sectoren.

#### **3.2 Veranderende afzetmarkten**

De ondernemingen die vallen binnen de werkingssferen van de schappen, worden geconfronteerd met markten die snelle veranderingen doormaken. Allereerst is er sprake van een toenemende globalisering. Nederland heeft een open economie en een relatief kleine thuismarkt. Mede als gevolg van de liberalisering van de wereldhandel (binnen het kader van de WTO) zal deze trend zich voortzetten. De wereldmarkt zal steeds meer één speelveld worden, als gevolg van verbeterde transport- en communicatiemiddelen. Daarom is ons land voor de groei van zijn welvaart sterk afhankelijk van zijn externe omgeving. De verdere internationalisering brengt zowel kansen als bedreigingen met zich.

Op de korte en middellange termijn zal bijvoorbeeld de uitbreiding met nieuwe EU-lidstaten voor de Nederlandse agrarische sectoren mogelijkheden bieden, in de vorm van toegenomen afzetkansen. Op de langere termijn zullen de nieuwe toetreders ook gaan zorgen voor meer concurrentie op de eigen Nederlandse thuismarkt. Vanwege de lage grondstofprijzen, gunstige natuurlijke omstandigheden en lagere lonen zal een deel van de Nederlandse productie- en verwerkingscapaciteit zich naar verwachting verplaatsen naar de nieuwe lidstaten.

Het innovatief vermogen is de belangrijkste voorwaarde voor het behoud van de concurrentiepositie van een sector in een geliberaliseerde markt en voor de overschakeling op producten en diensten met een hogere toegevoegde waarde. Om het rendement op niveau te houden, wordt innovatie ingezet voor proces- en productvernieuwingen alsmede ter verlaging van de kostprijs. Ook de vele eisen vanuit de maatschappelijke omgeving (consument, maatschappelijke organisaties) moeten worden vertaald in innovatieve producten en diensten.

#### **3.3 Veranderende ondernemingen**

Ook de ondernemingen zelf zijn aan veranderingen onderhevig. Aan de uitersten van het spectrum doen zich twee gelijktijdige ontwikkelingen voor: enerzijds schaalvergroting, maar anderzijds ook de opkomst van nieuwe kleine bedrijven, veelal zonder personeel.

In vrijwel alle sectoren vindt een geleidelijke schaalvergroting van bedrijven plaats, terwijl het aantal bedrijven afneemt. Voor sommige schappen geldt dat twintig procent van de ondernemingen binnen de werkingssfeer, tachtig van de omzet genereren. In de primaire sector treedt schaalvergroting en integratie van bedrijven op als gevolg van onder meer de eerder genoemde liberalisering van markten, krappe rendementen, dure onderzoek- en ontwikkelingstechnieken, een gebrek aan opvolging, ruimtedruk, strenge milieuvoorschriften en de noodzaak van een goed marketingapparaat. Schaalvergroting geeft de bedrijven ook de grotere financiële armslag die nodig is voor innovatie. Anderzijds kan schaalvergroting ook leiden tot minder flexibiliteit en meer complexiteit. Hierdoor blijft in een aantal sectoren (tuinbouwsector, nichemarkten in de detailhandel) ook altijd plaats voor kleinschalige, innoverende bedrijven. Overigens bestaan er ook tussenvormen, zoals franchiseondernemingen in de detailhandel die bijvoorbeeld reclameactiviteiten gemeenschappelijk oppakken maar voorts de ondernemingen voor eigen rekening en risico exploiteren.

Tegelijkertijd zien schappen ook de opkomst van de kleine startende bedrijven. Een belangrijke categorie vormt hier de bedrijven zonder personeel. Deze bedrijven hebben geheel eigen wensen en behoeften. Ten slotte ondergaan de ondernemingen ook de invloeden die uitgaan van de globalisering en uitbreiding van de EU, zoals geschetst in paragraaf 3.2.

Ook de werknemers die werkzaam zijn binnen de ondernemingen maken een veranderingsproces door. Zij dienen immers ook in te spelen op de genoemde trends. Vanuit schappen wordt praktijkgerichte scholing aangeboden, gericht op het stimuleren van het innovatief vermogen van ondernemingen. De betrokkenheid van schappen met scholing komt overigens op uiteenlopende manieren tot uitdrukking. Het betreft hier onder andere betrokkenheid bij het reguliere beroepsonderwijs (steun bij het opstellen van competentieprofielen), ondersteuning van leerbedrijven, verzorgen van de kwalificatiestructuur en permanente educatie van ondernemers en werknemers door het verzorgen van vaktechnische cursussen.

Naast scholing worden ook andere taken verricht die in belangrijke mate gericht zijn op de factor arbeid. Hierbij worden in de toekomstverkenningen onder meer taken gememoreerd die liggen op het terrein van arbeidsomstandigheden en de preventie van arbeidsongeschiktheid. Tevens wordt gewezen op de specifieke opleidingsbehoefte van allochtone ondernemers en medewerkers.

### **3.4 Veranderende consumenten en burgers**

De Nederlandse bevolking individualiseert, vergrijst en wordt pluriformer van samenstelling. Door de individualisering en de wisselende sociale structuren en huishoudtypen zijn de kooppatronen van consumenten onderhevig aan toenemende differentiatie. De sectoren krijgen in toenemende mate te maken met veeleisende klanten die een geïndividualiseerd koopgedrag vertonen en producten en diensten op maat verlangen.

De consument geeft ook blijk van een toenemende belangstelling voor de veiligheid en gezondheid van het voedsel, dat hij of zij tot zich neemt. Via aandacht voor

grondstoffen, bedrijfsvoering en het aanscherpen van de producteisen trachten sectoren de voedselveiligheid alsmede voedselkwaliteit zoveel mogelijk te garanderen. Daarnaast lichten zij de consument ook voor, over de inspanningen die zij op het gebied van voedselveiligheid verrichten.

### 3.5 Veranderende overheid

Een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Dat is het doel van het actieprogramma Andere Overheid. Het actieprogramma omvat een aantal verbeteracties en initiatieven en deze zijn opgebouwd rondom vijf thema's.

De overheid wil allereerst haar dienstverlening verbeteren. Burgers, bedrijven, instellingen en andere maatschappelijke organisaties willen dat de overheid minder regels oplegt en meer ruimte geeft voor eigen initiatief. Een doel van het programma is dus: bureaucratie verminderen. De overheid wil ook kritisch naar zichzelf kijken: naar haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de interne organisatie en werkwijze moeten beter en eenvoudiger. Rijk, provincies en gemeenten zijn voorts samen verantwoordelijk voor de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke voorzieningen. Samenwerking tussen overheden is daarom ook een doel van dit programma. Luisteren naar de burgers is ten slotte het vijfde doel.

### 3.6 Veranderende schappen

Het kan niet anders of bedrijfslichamen zullen zich ook aanpassen aan de veranderingen die hierboven beschreven staan. In de toekomstverkenningen geven de schappen ook aan zich bewust te zijn van de trends die zich voordoen in hun sectoren en in de gehele samenleving. Of bedrijfslichamen adequaat in zullen spelen op deze trends is in de eerste plaats afhankelijk van de mate van ondernemerschap die zij aan de dag kunnen leggen. In het advies Ondernemerschap voor de publieke zaak<sup>25</sup> stelt de raad dat de publieke dienstverlening zich tussen drie kringen beweegt:

Aan publiek ondernemerschap kunnen drie belangrijke aspecten onderscheiden worden, die de betrekkingen met de 'buitenwereld' betreffen:

1. de gerichtheid op de 'klant' (en de burger): de wijze waarop wordt ingespeeld op (verschillende en zich ontwikkelende) behoeften en voorkeuren van de afnemers van die diensten en 'maatwerk' wordt geleverd.
2. de relatie met de samenleving (de diverse 'betrokkenen'): de maatschappelijke legitimatie van de verschillende (typen) organisaties die vormen van publieke dienstverlening plegen.
3. de relatie tot de overheid en de politieke democratie: het is aan de politiek om te bepalen wat een publiek belang precies inhoudt en te bepalen hoe dit het beste kan worden geborgd (door regelgeving en/of door andere instrumenten).

De gerichtheid op de klant betekent voor de schappen de focus richten op de ondernemingen in de sector en hen ondersteunen in hun streven de concurrentiekracht en het innovatief vermogen te vergroten. Hierbij dient ook gedacht te worden aan

<sup>25</sup> SER-advies, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, 2005



projecten op het terrein van het sociaal beleid, personeelsvoorziening, arbeidsomstandigheden en scholing.

De relatie met de samenleving en de belangrijkste betrokkenen krijgt met name gestalte door het vormgeven van de governance (zie hoofdstuk 6), terwijl de invulling van het publiek belang door de politiek plaatsvindt in het kader van de operationalisering van het algemeen belang (zie paragraaf 4.3.).

In deze paragraaf zal met name worden ingegaan op de dienstverlening van de schappen aan hun klanten. Veel schappen zien bijvoorbeeld een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd bij de stimulering van de innovatie in de ondernemingen, zodat deze ondernemingen in open en competitieve markten producten en diensten kunnen leveren met een hogere toegevoegde waarde. Een mogelijkheid hiertoe is het stimuleren en financieel ondersteunen van toegepast onderzoek. Een andere mogelijkheid is het faciliteren van de verspreiding van kennis binnen bepaalde sectoren van 'koplopers' naar degenen die zich in het peloton of de achterhoede bevinden.

Ook liggen er duidelijke uitdagingen voor de schappen om de ondernemingen in hun sectoren bij te staan, om het maatschappelijk verantwoord ondernemen vorm en inhoud te geven. Het begrip maatschappelijke ondernemen omvat twee dimensies.<sup>26</sup> Allereerst het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie in samenhang op drie dimensies - *Profit, People, Planet* - en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op langere termijn. Vervolgens het onderhouden van een relatie met de verschillende belanghebbenden op basis van transparantie en het aangaan van de dialoog, waarbij antwoord wordt gegeven op gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij.

Schappen moeten zich ook rekenschap geven van de omstandigheid dat de ondernemingen binnen hun sectoren veranderen. Menig schap constateert dat de fusiegolven van de afgelopen jaren, geleid hebben tot minder ondernemingen binnen de sector, waarbij de overlevende ondernemingen gemiddeld genomen grootschaliger produceren. Deze grootschalig producerende ondernemingen hebben andere behoeften dan kleinere ondernemingen en kunnen meer activiteiten in eigen beheer ondernemen. Dit vraagt maatwerk van de schappen. Voor grote ondernemingen behoeven minder activiteiten ondernomen te worden, terwijl de kleinere ondernemingen in de sector juist voor het behoud van de concurrentiepositie aangewezen zijn op de collectieve arrangementen die mogelijk gemaakt worden door het schap. Dit leidt ook in de richting van het frequenter toepassen van vormen van vraagsturing op het niveau van een (sub)sector.

Niet alleen de ondernemingen veranderen, maar ook hun afnemers. Deze hechten bijvoorbeeld een steeds groter belang aan voedselveiligheid. Dit heeft ook gevolgen voor de opstelling van de schappen. Schappen moeten bijvoorbeeld bij de uitbraak van een dier- of plantziekte niet alleen oog hebben voor de belangen van de ondernemers in de sector, maar in de communicatie ook de belangen van de eindgebruiker nadrukkelijk in beeld houden. Uiteindelijk is het de consument die door het herstel van vertrouwen bepaalt, hoe snel de bedrijfstak de effecten van een crisis weer te boven komt.

---

<sup>26</sup> SER-advies, *De winst van waarden*, 00/11, 2000.

Tevens ondervinden de schappen vanwege het publiekrechtelijke instrumentarium ook de effecten van de veranderende eisen die aan overheden gesteld worden. Zo spelen thema's als het reduceren van de administratieve lasten en de regeldruk, het verbeteren van de dienstverlening aan de bedrijven door verdere samenwerking maar ook het toepassen van interactieve beleidsvormingsprocessen een belangrijke rol voor de bedrijfslichamen.

### 3.7 Conclusies

De schappen ondervinden de invloeden van maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij moet met name gedacht worden aan de ontwikkelingen op de afzetmarkten bij de ondernemingen die ressorteren onder werkingssferen van de schappen, de burgers alsmede consumenten en de overheid. Belangrijke trends hierbij zijn onder meer:

- een voortzettende globalisering, liberalisering en zwaarbevochten markten. Dit biedt enerzijds kansen voor het betreden van voorheen gesloten markten, maar ook verscherpte concurrentieverhoudingen op de thuismarkt;
- differentiatie voor wat betreft de ondernemingen die vallen binnen de werkingssferen van de schappen. Enerzijds is er een trend van schaalvergroting alsmede van integratie in de bedrijfskolom en anderzijds ook de opkomst van kleine ondernemingen, waaronder de ondernemingen zonder personeel. De omvang van de onderneming bepaalt mede de diensten die verlangd worden van het schap;
- toegenomen aandacht voor gerichte scholingsprojecten en arbeidsomstandigheden;
- differentiatie aan de afzetkant. De sectoren krijgen in toenemende mate te maken met veeleisende klanten die een geïndividualiseerd koopgedrag vertonen en producten en diensten op maat verlangen. Bovendien hechten consumenten een steeds grotere waarde aan de kwaliteit en veiligheid van voedsel, alsmede een duurzame productiewijze;
- ook de overheid is aan verandering onderhevig en legt de nadruk op het terugdringen van bureaucratie en de negatieve effecten van een surplus aan regelgeving.

In de toekomstverkenningen geven de schappen ook aan zich bewust te zijn van de trends die zich voordoen in hun sectoren en in de gehele samenleving. De mate waarin de schappen erin slagen daadwerkelijk in te spelen op deze trends, is uiteindelijk bepalend voor de toegevoegde waarde die zij bezitten en daarmee voor hun voortbestaan.

## 4. Karakter van de PBO

### 4.1 Inleiding

Gezien de discussie over nut en noodzaak van de bedrijfslichamen, is het zinvol enige aandacht te schenken aan de grondslagen en het karakter van de PBO. Een belangrijke grondgedachte van de PBO is het op gemeenschappelijke basis voorzien in de behoefte aan collectieve en quasi-collectieve goederen en diensten. Het bekostigen van dergelijke goederen en diensten is slechts mogelijk op basis van verplichte heffingen. Een andere kernvraag die het wezen van de PBO raakt, is hoe beoordeeld kan worden of de activiteiten voldoen aan de wettelijke opdracht dat deze in het gemeenschappelijk en algemeen belang verricht moeten worden.

### 4.2 Grondslagen en basisgedachte

Artikel 134 van de Grondwet biedt sinds 1922 de mogelijkheid om bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep of bedrijf in te stellen. De product- en bedrijfschappen zijn (de enige) voorbeelden van openbare lichamen voor het bedrijfsleven. De bedrijfslichamen zijn geen onderdeel van de rijksdienst en daarmee ook geen rijksoverheidsorganen of zelfstandige bestuursorganen. Het zijn zelfstandige overheidslichamen, net zoals het Rijk, de provincie en de gemeente<sup>27</sup>. Maar in tegenstelling tot deze vormen van algemeen bestuur beperken de regelgevende bevoegdheden van functionele lichamen zich tot de specifieke taken die hun wettelijk zijn toegekend of overgelaten.

De schappen zijn publiekrechtelijke lichamen die aansluiten op de vrijwillige, privaatrechtelijke organisatievormen van ondernemers en werknemers. Het initiatief voor de instelling van een schap ligt bij de bedrijfsgenoten. Het instellen van een schap geschiedt formeel door een besluit van de regering (AmvB), nadat de SER advies uitgebracht heeft. Voor een positief advies over de instelling van een bedrijfslichaam is het noodzakelijk dat een naar het oordeel van de raad voldoende representatieve vertegenwoordiging van de betrokken ondernemers en werknemers daarmee instemt.

---

<sup>27</sup> SER-advies, *De toekomst van het PBO-stelsel*, publicatiennr. 97/01, 1997.

---

## Criteria voor representativiteit

De criteria voor de representativiteit zijn neergelegd in de Verordening representativiteit organisaties en het BK-besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen. De Verordening representativiteit organisaties kent kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Zo dient de organisatie onder meer de rechtsvorm te hebben van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid en dit gedurende twee jaren. De statutaire doelstelling van de organisatie moet behelzen de behartiging van sociale en economische belangen van de bij haar, of de bij haar aangesloten verenigingen, aangesloten ondernemers onderscheidenlijk werknemers.

Daarnaast gelden ook kwantitatieve criteria. De ondernemersorganisaties die een verzoek indienen tot oprichting van een schap, dienen ten minste 55 procent van de ondernemers te vertegenwoordigen die vallen binnen de werkingssfeer van het schap, als uit wordt gegaan van één criterium zoals bijvoorbeeld omzet. Als uit wordt gegaan van twee criteria zoals omzet en aantal werkzame personen, wordt uitgegaan van 50 procent. Voor de werknemersorganisaties wordt een kwalitatieve toets uitgevoerd.

Bron: Verordening representativiteit organisaties van de SER d.d. 15 september 2000 en Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen van de Bestuurskamer d.d. 19 december 2000.

---

In de representativiteit van de dragende organisaties schuilt in belangrijke mate ook de democratische legitimatie van het stelsel. Er is feitelijk sprake van een dubbele democratische legitimatie. Van bovenaf door het besluit van een democratisch gelegitimeerde regering en van onderop door de steun van de meerderheid van de sector<sup>28</sup>. Het bestuur van een schap is als regel paritair samengesteld uit leden die zijn aangewezen door de representatieve organisaties van ondernemers en werknemers uit de sector, oftewel de bedrijfsgenoten. Hiermee is de PBO ook ingebed in het stelsel van arbeidsverhoudingen. Dit verklaart tevens waarom de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als coördinerend bewindspersoon fungeert voor de PBO.

Het wettelijk kader van de Wet bo reikt instrumenten aan voor het tot stand brengen van collectieve arrangementen, die in het belang zijn van de gehele sector. Kenmerkend voor de bedrijfslichamen is echter dat zij geacht worden zowel het algemeen als het gemeenschappelijk belang te dienen. De bedrijfslichamen zijn er niet alleen voor het voorzien in de behoeften van de ondernemingen die vallen binnen hun werkingssfeer, maar zij dienen van oudsher ook een bredere maatschappelijke doelstelling na te streven.

Als representatieve organisaties op basis van vrijwilligheid gekozen hebben voor de instelling van een schap, ontstaat er een collectiviteit. Een gevolg hiervan is onder meer dat de ondernemingen die vallen binnen de werkingssfeer van een schap, de opgelegde heffingen voor de bekostiging van de taken moeten betalen en dat de naleving van de regelgeving van het schap ook geen vrije keuze is. Het verplichtende karakter is deels inherent aan de hoedanigheid van overheidslichaam, maar de noodzaak hiervoor kan

---

<sup>28</sup> G.S.A. Dijkstra, *De grondwettelijke verankering van de lichamen voor bedrijf en beroep en andere openbare lichamen*, bijlage III in: Raad voor het openbaar bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet*, december 2003, Den Haag, p. 93 e.v..

ook vanuit een meer economische invalshoek worden onderbouwd. Een belangrijke bestaansreden voor schappen is gelegen in de voortbrenging van (quasi-) collectieve goederen en diensten, zoals:

- regelgeving die gericht is op het tegengaan van dier- en plantziekten;
- gerichte scholingsprojecten voor het bevorderen van de vakbekwaamheid, zoals het bijbrengen van de noodzakelijke vaardigheden voor het uitoefenen van een ambacht alsmede projecten op het terrein van de personeelsvoorziening;
- het bevorderen van het dierenwelzijn, door het stellen van regels aan de omstandigheden waaronder dieren gehouden moeten worden of de wijze van bestrijding van een dierziekte;
- projecten op het terrein van de verbetering van de arbeidsomstandigheden, waaronder de bekostiging van studies en voorlichting aan werknemers over veilig werken;
- het tegengaan van winkelcriminaliteit en vergroting van de sociale veiligheid, in het belang van goedwillende klanten en werknemers;
- het bevorderen en bewaken van de voedselveiligheid.

Collectieve goederen en diensten kunnen voorzien in een grote maatschappelijke behoefte, maar vanwege de technische karakteristieken zullen zij niet zonder meer door de markt tot stand gebracht worden. De activiteiten van de schappen worden in belangrijke mate gekenmerkt door non-rivaliteit en non-exclusiviteit. De consumptie van de ene ondernemer van een openbaar gemaakte studie naar de arbeidsomstandigheden in zijn sector, gaat niet ten koste van die van een ander. Voorts kunnen afzonderlijke ondernemingen ook niet uitgesloten worden van de baten van deze inspanningen van een schap. Als een schap activiteiten onderneemt voor het tegengaan van een plant- of dierziekte, kan iedere onderneming daarvan profiteren, ook indien een individuele onderneming hieraan niet wil meebetalen. Dit opent de deur naar 'free rider' gedrag, dat aan banden gelegd wordt door publiekrechtelijke heffingen. De weg naar het wel meegenieten maar niet meebetalen, is daarmee immers afgesloten.

Tevens kan voor bepaalde sectoren ook gedacht worden aan het aspect van de kosten die verbonden zijn aan het bijeenbrengen van een groot aantal partijen. Private (branche-)organisaties kunnen immers ook voorzien in de behoefte aan quasi-collectieve goederen, mits de (transactie)kosten maar niet zeer hoog zijn. Dit laatste is in de praktijk het geval wanneer veel kleine ondernemingen actief zijn op de markt, die wel gemeenschappelijke belangen hebben maar deze niet in een overlegsituatie vanwege de daaraan verbonden kosten kunnen articuleren of in daden omzetten. In dat laatste geval kunnen voor de sector representatieve ondernemers- en werknemersorganisaties in het bestuur van een schap deze lacune vullen en acties ondernemen die op het snijvlak liggen van het gemeenschappelijke en algemene belang. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat schappen activiteiten ontplooiën die (branche-)organisaties zelf kunnen oppakken. Schappen functioneren complementair aan andere organisaties in de sector.

Vanzelfsprekend kunnen ook andere overheden voorzien in de behoefte aan (quasi-)collectieve goederen en diensten, aangezien zij ook beschikken over de vereiste instrumenten zoals de mogelijkheid van het heffen van belastingen en de uitoefening van dwang voor de naleving van regels. De rijksoverheid zou bijvoorbeeld ook de taken

van de schappen kunnen uitvoeren. Het laten uitvoeren van deze taken door de schappen heeft echter een aantal voordelen:

- bij de sector bestaat een duidelijk draagvlak voor het laten uitvoeren van deze taken;
- de sector kan door de bestuurlijke en andersoortige participatie in het schap kennis aanleveren voor het opstellen van regels, die daardoor ook aansluiten bij de praktijk. Bovendien zullen op deze manier regels totstandkomen waaraan geringe administratieve lasten verbonden zijn;
- de sector betaalt zelf voor de activiteiten, zodat de algemene middelen daarvoor niet aangesproken behoeven te worden;
- hierdoor ontstaat ruimte voor het oppakken van activiteiten die in het belang van de sector zijn en waaruit positieve effecten voortvloeien voor de samenleving, maar die geen onderwerp zijn van ‘Rijkszorg’;
- de PBO is op deze wijze een instrument voor het vergroten van het zelforganiserend vermogen van sectoren.

Gegeven deze voordelen zou de rijksoverheid de schappen ook frequenter kunnen inschakelen bij de uitvoering van rijkstaken. De schappen zouden een brugfunctie kunnen vervullen naar belangrijke sectoren van het bedrijfsleven, op terreinen als de bevordering van de voedselveiligheid of de milieukwaliteit.

Het is overigens niet zo dat een groep van ‘insiders’ oftewel dragende organisaties binnen het schap activiteiten ontplooiën uitsluitend ten behoeve van de eigen groep en vervolgens de lasten afwentelen op de ‘outsiders’, oftewel de ongeorganiseerden. De activiteiten van het schap moeten in het belang zijn van alle ondernemingen in de sector. Hierop wordt door de toezichthouder toegezien.

### **4.3 Algemeen belang en gemeenschappelijk belang**

Uit de algemene taakstelling van de bedrijfslichamen (zie art. 71 Wet bo<sup>29</sup>) vloeit voort dat de bedrijfslichamen een dubbele doelstelling hebben: zowel het gemeenschappelijk belang als het algemeen belang dienen. Bij de instelling van de Wet bo in 1950 is in artikel 71 oorspronkelijk niet de term ‘algemeen belang’ opgenomen maar ‘het belang van het Nederlandse volk’, omdat de ‘organen van het bedrijfsleven behoren en in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen voor een bepaald aspect van het algemeen belang, de werkzaamheid van het bedrijfsleven in het belang van het Nederlandse volk, in het bijzonder bestaande in een zo goed mogelijke economische voorziening’<sup>30</sup>. Bij wetwijziging van 1999 is de terminologie veranderd van ‘het belang van het hele Nederlandse volk’ in ‘algemeen belang’ zonder daarmee een materiële wijziging te beogen.

<sup>29</sup> Artikel 71 Wet bo luidt: De bedrijfslichamen hebben tot taak een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen.

<sup>30</sup> Memorie van antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1947-1948, 873, nr. 3, p. 5-6.

Dit alles roept de vraag op naar de verhouding tussen het algemeen en het gemeenschappelijk belang<sup>31</sup>. Oorspronkelijk heeft de regering de volgende opvatting voor ogen gehad: 'Dat in de taakomschrijving het algemeen belang op de voorgrond wordt geplaatst, zoals vele andere leden menen, acht de Regering onjuist. Ook de werkzaamheid in het belang van het Nederlandse volk wordt niet op de voorgrond geplaatst, in die zin, dat de andere taak hieraan volkomen ondergeschikt wordt gemaakt. Het belang van het Nederlandse volk zal uiteraard in acht moeten worden genomen, doch dit zal niet de eerste aanleiding tot een maatregel vormen.'

De constatering dat het algemeen belang niet de eerste aanleiding zal vormen voor het schap, is naar de mening van de raad nog steeds correct. De doelstelling van het schap is het dienen van zowel het gemeenschappelijk als het algemeen belang. De uitgevoerde taken zullen primair voortvloeien uit het gemeenschappelijk belang, maar in het verlengde daarvan wordt veelal tevens het algemeen belang gediend. Het bewaken van de voedselveiligheid is bijvoorbeeld van groot belang voor de continuïteit van de afzet door de bedrijven in de sector, maar het is tevens van eminent belang voor de consument en daarmee in het algemeen belang.

De vraag kan gesteld worden of het mogelijk is het begrip algemeen belang in generieke termen te omschrijven. Het kabinet heeft in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet bo in 1999, aangegeven hoe de rijksoverheid het begrip zou willen invullen<sup>32</sup>. Bij deze wetwijziging ging het kabinet er nog van uit dat autonome verordeningen preventief door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zouden worden getoetst aan het recht en het publiek belang. Hiervoor had het kabinet beleidsregels opgesteld in de vorm van een algemeen toetsingskader. Uiteindelijk is dit niet doorgegaan en bleef de taak van het preventief goedkeuren van verordeningen bij de SER.

In de memorie van toelichting bij de Wet bo geeft het kabinet aan dat de toets aan het algemeen belang voor de goedkeuring van autonome verordeningen en bestemmingsheffingen bestaat uit een oordeel:

- of de verordeningen voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, in het bijzonder de Aanwijzingen 6 t/m 18 die betrekking hebben op het gebruik van regelgeving;
- over de strijdigheid van de verordening met expliciet en duidelijk kenbaar gemaakte hoofdlijnen van vastgesteld kabinetsbeleid. Voor toepassing binnen het toetsingskader dient de betrokken Minister(s) aan bedrijfslichamen expliciet te laten weten dat deze aldus vastgestelde hoofdlijn van kabinetsbeleid onderdeel van het toetsingskader zal vormen. Het mededingingsbeleid is het enige concrete voorbeeld dat in de wetsgeschiedenis genoemd wordt.

#### *Dynamische invulling van het gemeenschappelijk en algemeen belang*

Het is niet mogelijk de inhoud van met name het begrip algemeen belang sluitend te definiëren, dan wel de inhoud van dit begrip in de tijd te fixeren. Of iets wel of niet in het algemeen belang wordt geacht, zal uiteindelijk te herleiden zijn tot een democratisch gelegitimeerd politiek oordeel, dat in de tijd ook aan verandering onderhevig is. Dit laat

<sup>31</sup> Ministerie van SZW, Product- en bedrijfschappen anno 2003, Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen, Eindrapport, Onderzoek verricht door KPMG BEA, 2003, p. 42.

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 695, nr. 3, blz. 14.

onverlet dat een schap wel degelijk de argumenten expliciet kan maken, op basis waarvan wordt gemeend dat een activiteit of een verordening in het gemeenschappelijk of algemeen belang is. Dit laatste vormt de basis voor een discussie en toetsing.

Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn:

- de aanwijsbare baten die in het kader van het gemeenschappelijk belang ten goede komen aan de bedrijfsgenoten;
- de baten (c.q. positieve externe effecten) die niet beperkt blijven tot de groep van bedrijfsgenoten, maar zich uitstrekken tot andere kringen in de samenleving. Gedacht kan worden aan de positieve milieueffecten die verbonden zijn aan een statiegeldregeling of aan de positieve gevolgen voor de volksgezondheid van het bestrijden van dierziekten. Deze baten zijn indicaties voor de mate waarin de activiteiten van de schappen een bijdrage leveren aan het algemeen belang;
- de mate waarin activiteiten van schappen aantoonbaar bijdragen aan de realisatie van algemeen erkende maatschappelijke doelstellingen, zoals: de bevordering van de werkgelegenheid, duurzame groei, arbeidsomstandigheden, preventie en reïntegratie, scholing en opleidingen alsmede innovatie.

#### 4.4 Met schappen vergelijkbare buitenlandse instellingen

Ook in andere Europese landen bestaan organisaties die zich bevinden op het grensgebied tussen de (centrale) overheid en het bedrijfsleven. Soms zijn dit publiekrechtelijke organisaties die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse bedrijfslichamen, zij het dat de samenstelling niet bipartiet is. Het betreft hier veelal ondernemersorganisaties, die beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden. De exacte bestuurlijke vormgeving van deze para-gouvernementele organisaties hangt in sterke mate af van de nationale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke cultuur. Hieronder volgen enkele voorbeelden<sup>33</sup>.

In België voert de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT) het Vlaams land- en tuinbouwbeleid uit. De ALT bevordert de afzet van de producten en verzorgt de promotie ervan in binnen- en buitenland. Tevens voert deze organisatie het beheer over een Landbouwinvesteringsfonds, de verstrekking van EU-gelden in het kader van steunverlening aan bepaalde bedrijven, een promotiefonds en informatieverstrekking aan de land- en tuinbouw.

Het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing, een onderdeel van het ALT, mag heffingen innen ten behoeve van afzetfondsen voor de land- en tuinbouwproducten, en heeft de bevoegdheid tot het uitvaardigen van verordeningen die verband houden met het heffen voor promotionele doeleinden.

In Duitsland bestaat de *Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA)*, een privaatrechtelijke vennootschap die wordt gefinancierd via bij wet bepaalde heffingen. Deze organisatie bevordert de afzet van Duitse landbouwproducten in binnen- en buitenland en ontwikkelt kwaliteitsregels en -labels. Deelname aan kwaliteitsvoorschriften is op vrijwillige basis. Ook aansluiting geschiedt op vrijwillige basis. De organisatiegraad in het agrarisch bedrijfsleven is evenwel hoog.

<sup>33</sup> Zie o.m. A.J. Medze, *Economisch intermediaire instituties in internationaal perspectief*, in: Dijkstra, Van der Meer en Van der Meer, *Produktschappen en Bedrijfschappen Onderzocht*, Alphen a/d Rijn, 1995.



Het Verenigd Koninkrijk kent onder meer de *Meat and Livestock Commission*, een para-gouvernementele organisatie gericht op verbetering van de efficiency in de veehouderij-, vlees-, en vleesproductensector en het zorgdragen voor de consumentenbelangen. Ook in andere landbouwsectoren – voor graan, aardappelen, tuinbouw en zuivel – bestaan dergelijke organisaties. Financiering vindt plaats door middel van heffingen die de goedkeuring van het parlement behoeven en een jaarlijkse financiële tegemoetkoming van de overheid. De organisaties hebben een verordenende bevoegdheid ten behoeve van de heffingen. In andere sectoren werken vergelijkbare organisaties zonder verplichte heffing.

In Frankrijk bestaan organisaties als de *Association Nationale Interprofessionnelle de bétail et des viandes* (Interbev), opgericht door representatieve organisaties in de runder- en schapensector. Voor de overige landbouwsectoren bestaan eveneens sectorale interprofessionele organisaties (bijv. wijn, groente en fruit, aardappelen), voornamelijk gericht op verbetering van de samenwerking en afzetbevordering. De overeenkomsten die zij maken kunnen, indien deze unaniem zijn aangenomen, door middel van algemeenverbindendverklaring kracht van wet krijgen voor de gehele sector. Zij hebben de bevoegdheid om heffingen op te leggen.

#### 4.5 Conclusies

De schappen zijn publiekrechtelijke lichamen die aansluiten op de vrijwillige, privaatrechtelijke organisatievormen van ondernemers en werknemers. Het initiatief voor de instelling van een schap ligt bij de 'bedrijfsgenoten'. In de representativiteit van de dragende organisaties schuilt in belangrijke mate ook de democratische legitimatie van het stelsel. Er is sprake van een dubbele democratische legitimatie. Van bovenaf door het besluit van een zelfstandig democratisch gelegitimeerde regering en van onderop door de steun van de meerderheid van de sector.

De raad vindt het niet zinvol te streven naar een sluitende en in de tijd gefixeerde definitie van de begrippen gemeenschappelijk en algemeen belang. Of iets wel of niet in het algemeen belang wordt geacht, zal uiteindelijk te herleiden zijn tot een democratisch gelegitimeerd politiek oordeel, dat in de tijd ook aan verandering onderhevig is. Ondanks deze overwegingen moeten bedrijfslichamen meer aandacht schenken aan de verantwoording in termen van gemeenschappelijk en algemeen belang. Hierdoor wordt de concrete invulling ook toetsbaar voor de toezichthouders en andere belanghebbenden.

## 5. Werkingssfeer

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de werkingssfeer van het schap centraal. In het instellingsbesluit wordt aangegeven voor welke typen van bedrijven het schap wordt ingesteld. In de advisering over de instelling van een schap legt de raad veel nadruk op de representativiteit van de organisaties, die verzoeken om de oprichting van een schap. Deze verzoekende organisaties dienen de ondernemingen die binnen de werkingssfeer van het schap gaan vallen, in voldoende mate te vertegenwoordigen. Een adequate afbakening van de werkingssfeer is van belang voor de legitimiteit van en het draagvlak voor het functioneren van het schap.

Reeds tijdens de vorming van het schap maar ook daarna, kunnen representatieve organisaties aangeven dat (sub)sectoren juist binnen of buiten de werkingssfeer geplaatst moeten worden. Legitieme redenen waarom organisaties bepleiten dat (sub)sectoren na verloop van tijd buiten de werkingssfeer van een schap geplaatst moeten worden, kunnen gelegen zijn in de economische dynamiek. Brancheervaging, schaalvergroting en integratietendensen kunnen de relatie met het schap beïnvloeden.

De raad geeft zich in zijn advisering over dit onderwerp rekenschap van de noodzaak de werkingssfeer van een schap aan te passen aan de voortschrijdende economische ontwikkelingen binnen sectoren. Hierbij worden de belangen van alle betrokken organisaties vanuit een open houding gewogen.

#### *'Opting out'*

Een verzoek tot beperking van de werkingssfeer wordt ook wel 'opting out' genoemd. Omdat deze term op andere beleidsterreinen veelal wordt gebruikt om de mogelijkheid van vrijstelling voor individuele bedrijven van collectieve regelingen aan te geven, is deze term in de context van de PBO minder toepasselijk. Het betreft binnen de PBO niet een recht of een afdwingbare aanspraak, maar een verzoek om een eventuele beperking van de werkingssfeer en een aanpassing van het instellingsbesluit, waardoor groepen van ondernemingen of (sub)sectoren daar niet langer onder vallen. Een dergelijk verzoek zal binnen de PBO nimmer gedaan kunnen worden door individuele ondernemingen, maar uitsluitend door organisaties ten behoeve van sectoren waarvoor deze organisaties representatief zijn.

### 5.2 Bepaling van de werkingssfeer

#### *Procedure*

De werkingssfeer wordt bepaald in het instellingsbesluit. Het instellingsbesluit is een algemene maatregel van bestuur. Het is met andere woorden de regering die de precieze afbakening van de werkingssfeer vaststelt. Vóór de totstandkoming van een instellingsbesluit brengt de SER advies uit<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Artikel 68, lid 1, Wet bo.

*Instelling schap*

Het verzoek tot oprichting van een schap komt van ‘onderop’. Organisaties geven gemotiveerd aan waarom de sector behoefte heeft aan een schap. In een dergelijk verzoek wordt aangegeven waarom het privaatrechtelijke instrumentarium ontoereikend is voor het ontplooiën van activiteiten, die in het gemeenschappelijk en algemeen belang zijn. De initiatiefnemende organisaties schenken in hun voorstel reeds aandacht schenken aan de beoogde werkingssfeer.

Zoals gezegd wordt de raad voorafgaand aan de instelling van een schap, in staat gesteld hierover een advies uit te brengen. In het advies van de raad speelt de precieze afbakening van de werkingssfeer een belangrijke rol. Hierbij zullen alle betrokken partijen door de SER worden gehoord. Ook de argumenten en opvattingen van representatieve organisaties die menen dat niet moet worden overgegaan tot de oprichting van een schap of dat een (sub)sector buiten de beoogde werkingssfeer moet blijven, worden in het advies betrokken.

Van cruciaal belang is de representativiteit. De initiatiefnemende organisaties dienen in voldoende mate representatief te zijn voor de ondernemingen, die gaan vallen binnen de beoogde werkingssfeer van het schap. Hetzelfde geldt voor een organisatie die meent dat een (sub)sector juist buiten de werkingssfeer van het schap dient te blijven.

Laatstgenoemde organisatie moet representatief zijn voor de (sub)sector, die niet binnen de werkingssfeer van het schap wil vallen. Als er sprake is van tegenstrijdige opvattingen, zal de onderlinge verhouding voor wat betreft de representativiteit in het advies worden vastgesteld. De beoordeling door de raad vindt op twee niveaus plaats:

- de representativiteit van de betrokken organisaties op het niveau van de (sub)sector;
- de representativiteit van de betrokken organisaties voor het totaal van de ondernemingen die vallen binnen de beoogde werkingssfeer.

In het advies zal naast de representativiteit ook aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de afbakening van de werkingssfeer aandacht worden geschonken. Het kan immers zo zijn dat bepaalde taken door het schap alleen maar effectief uitgevoerd kunnen worden, als alle ondernemingen die het aangaat ook binnen de werkingssfeer van het schap vallen. Gedacht kan onder meer worden aan de ketenbenadering, waarbij alle schakels bestreken moeten kunnen worden door een schap, wil de regelgeving ten minste haar doel treffen. Dit laatste geldt met name voor productschappen, die een gehele bedrijfskolom moeten omvatten, wil de ketenbenadering tot zijn recht komen.

### 5.3 Werkingsfeer en omvang van het stelsel

Schappen omvatten niet alle sectoren van de economie en het PBO-stelsel is daarmee ook geen 'dekkend stelsel'. De ondernemingen die vallen binnen de werkingssferen van de bestaande schappen vertegenwoordigen echter wel een vitaal en substantieel deel van de Nederlandse economie.

Binnen de werkingssfeer vallen in totaal circa 400.000 ondernemingen. In deze bedrijven werken meer dan een miljoen werknemers.

#### Werkingsferen in cijfers

Momenteel omvat het stelsel 17 bedrijflichamen. Voor ieder schap is weergegeven het aantal bedrijven dat binnen de werkingssfeer valt, de aantallen werkzame personen bij die bedrijven en de omzet die door de desbetreffende bedrijven wordt gegenereerd. Overigens kunnen de in tabel 5.1. vermelde getallen niet opgeteld worden, vanwege de overlap in werkingssferen en de daaruit voortvloeiende dubbeltellingen.

**Tabel 5.1. Kengetallen per bedrijfslichaam**

Bedrijfslichaam	Aantal bedrijven	Werkgelegenheid	Omzet x 1 € mln.
Hoofdproductschap Akkerbouw	50.000	330.000	27.000
Productschap Granen, Zaden, Peulvruchten	34.000	300.000	n.b.
Productschap Diervoeder	1.800	9.000	4.000
Productschap Wijn	800	n.b.	1.500
Productschap Dranken	2.515	19.063	n.b.
Productschap Margarine, Vet, Oliën	478	3.500	2.700
Productschap Vee en Vlees en het Productschap Pluimvee en Eieren	60.000	116.000	4.200
Productschap Tuinbouw	50.000	268.000	7.000
Productschap Vis	2.600	18.000	402
Productschap Zuivel	32.700	58.000	n.b.
Hoofdbedrijfschap Afbouw en Onderhoud	7.000	20.000	1.600
Hoofdbedrijfschap Ambachten	63.000	250.000	20.000
Hoofdbedrijfschap Detailhandel	140.000	737.000	72.000
Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel	3.130	11.000	13.000
Bosschap	2.120	3.500	56
Bedrijfschap Horeca & catering	46.000	331.000	16.000

Bron: KPMG BEA, 2003

In de namen van de productschappen komt reeds tot uitdrukking dat zij vooral (maar niet uitsluitend) actief zijn binnen de agrarische sectoren. Sectoren als de veeteelt, visserij, akkerbouw en de tuinbouw worden ondersteund door een productschap. Daarnaast zijn er nog andere belangrijke sectoren van de economie waar bedrijfschappen actief zijn. Gedacht kan onder andere worden aan de detailhandel. Ook de ambachten vormen een belangrijke groep van ondernemingen.

De dynamiek van de economische ontwikkelingen kan er ook toe leiden dat schappen zich op hun onderlinge relaties en samenwerkingsvormen bezinnen. Door ondermeer branchevervaging en integratietendensen kunnen ondernemingen in toenemende mate binnen de werkingssferen van meerdere schappen vallen, hetgeen ook een stimulans voor schappen zou kunnen betekenen om intensiever samen te werken of zelfs een fusie te overwegen.

Voorts kunnen ondernemingen meerdere economische activiteiten ontplooiën, waarbij een nevenactiviteit met een geringe omvang valt binnen de werkingssfeer van een schap. Schappen zouden dergelijke nevenactiviteiten met een geringe omvang niet in de heffingen moeten betrekken. De representativiteit wordt immers ook primair beoordeeld aan de hand van de ondernemingen die in *hoofdzak* de economische activiteit uitoefenen, waarvoor het schap is ingesteld. Het niet in de heffing betrekken van een nevenactiviteit met een geringe omvang, kan onder meer door het treffen van een voorziening in het instellingsbesluit of het opnemen van drempels in heffingsverordeningen. Besturen van schappen dienen alert te zijn op een goede en actuele aansluiting tussen de werkingssfeer en de sector.

#### **5.4 Beperking van de werkingssfeer**

##### *Procedure*

Ook nadat het instellingsbesluit van kracht is geworden, kunnen representatieve organisaties op basis van legitieme redenen menen dat een (sub)sector niet langer onder de werkingssfeer zou moeten vallen. Een dergelijke organisatie zal het verzoek richten aan minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangezien het een verzoek betreft tot wijziging van een algemene maatregel van bestuur. Ook bij een wijziging van het instellingsbesluit wordt de SER gevraagd een advies hierover uit te brengen.

##### *(Af-)weging van belangen*

Net als het verzoek tot instelling van een schap komt een verzoek tot beperking van de werkingssfeer 'van onderop'. Door de eerder genoemde economische ontwikkelingen kunnen organisaties die (sub)sectoren vertegenwoordigen, menen dat een beperking van de werkingssfeer recht doet aan de gewijzigde omstandigheden.

In veel gevallen zal reeds binnen het schap consensus bereikt kunnen worden tussen betrokken organisaties over het 'uittreden' van een(sub)sector. De bestuurlijke problemen binnen het schap bij het onveranderd handhaven van de werkingssfeer, moeten niet onderschat worden. De praktijk van de laatste jaren heeft dan ook laten zien dat het aantal initiatieven voor een beperking van de werkingssfeer weliswaar is toegenomen, maar tevens dat alle betrokken organisaties er vaak in slagen overeenstemming te bereiken over het buiten de werkingssfeer plaatsen van een (sub)sector.

De raad onderstreept de wenselijkheid van het bereiken van consensus tussen alle betrokken organisaties. Een beperking van de werkingssfeer is zeker niet in alle gevallen vereist voor het accommoderen van de ondernemingen die behoren tot een (sub)sector. Soms is een aanpassing van de eigen regelgeving van het schap afdoende. Het verstevigen van de band tussen het betalen voor een activiteit als (sub)sector en het

genieten, kan reeds tegemoet komen aan de bezwaren. Ook een eigen gemarkeerde positie binnen het schap van de representatieve organisatie die de betreffende (sub)sector vertegenwoordigt, kan de sleutel vormen voor het oplossen van het probleem.

Indien geen bestuurlijke overeenstemming kan worden bereikt tussen de betrokken organisaties, zal een verzoek tot beperking van de werkingssfeer worden gericht aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de advisering door de raad over een dergelijk verzoek tot beperking van de werkingssfeer, staat een weging van belangen centraal. Allereerst het belang van de groep van ondernemingen, die geen deel (meer) wil uitmaken van de werkingssfeer van een schap. Door branchevervaging pakken ondernemingen in een bepaalde (sub)sector nieuwe economische activiteiten op en verschuift het zwaartepunt in de bedrijfsuitoefening. Hierdoor kunnen organisaties die deze ondernemingen vertegenwoordigen menen dat de oorspronkelijke band met het schap minder hecht is geworden. Ook kan de schaalgrootte een rol spelen ( zie ook paragraaf 3.3). Doordat ondernemingen in een (sub)sector gemiddeld genomen groter zijn geworden, kunnen zij meer activiteiten in eigen beheer verrichten terwijl zij voorheen voor deze activiteiten in ruimere mate aangewezen waren op het schap. Ook integratie in de bedrijfskolom kan een relevante economische trend zijn. Daar staat tegenover dat een schap de taken wellicht niet naar behoren kan uitvoeren, wanneer een bepaalde (sub)sector geen deel meer uitmaakt van de werkingssfeer van een schap. Een ander belang is gelegen in het kunnen voorzien in (quasi-)collectieve goederen en diensten. Deze goederen en diensten hebben de eigenschap dat ondernemingen en sectoren niet uitgesloten kunnen worden van de baten. Als een (sub)sector niet langer onder de werkingssfeer valt van het schap, maar wel mee blijft profiteren van de baten van de goederen en diensten die het schap voortbrengt, zal dit het draagvlak voor de voorziening van deze goederen en diensten in gevaar brengen. Het zal in dat geval voor iedere organisatie die een (sub)sector vertegenwoordigt aantrekkelijk zijn om te kiezen voor een positie buiten de werkingssfeer, tot het moment dat niet meer kan worden voorzien in de bekostiging van (quasi-) collectieve goederen en diensten. Dit is vanuit maatschappelijk perspectief een suboptimaal en onwenselijk resultaat.

Het gaat met andere woorden enerzijds om een weging van het belang van de gewenste collectiviteit door de meerderheid van de bedrijfsgenoten en anderzijds het legitieme belang van zelfbeschikking en decentraal maatwerk van de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector.

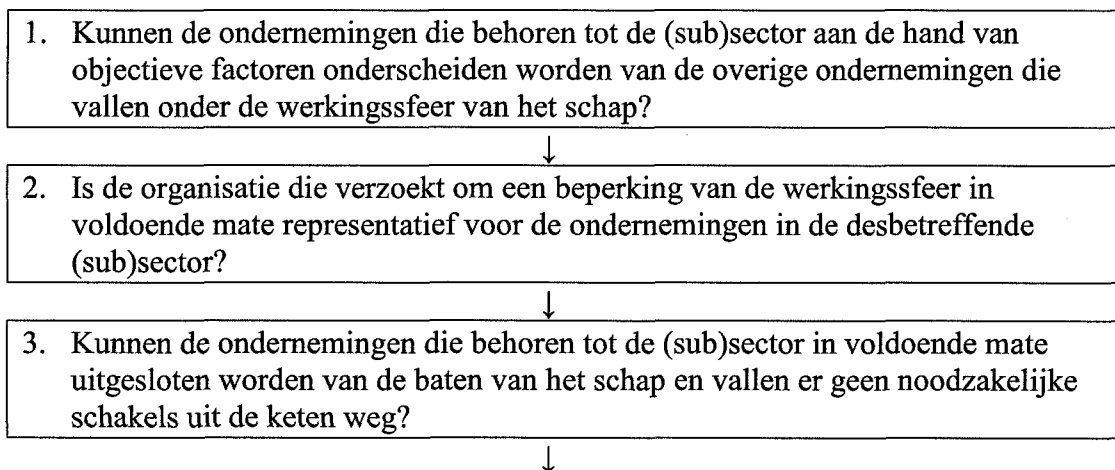
Overigens komen dit soort afwegingen ook op andere en aanverwante terreinen aan de orde. Gedacht kan worden aan algemeen maatschappelijke trends als de roep om maatwerk, individualisering en decentralisatie. Deze trends doen zich eveneens voor op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen in het algemeen. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat ook binnen de PBO, organisaties die (sub)sectoren vertegenwoordigen verzoeken om een herijking van de grenzen van de werkingssfeer van een schap. Ook op de genoemde andere terreinen wordt gezocht naar een balans tussen enerzijds het honoreren van legitieme wensen van ondernemingen die behoren tot (sub)sectoren en anderzijds het instandhouden van het draagvlak voor collectieve arrangementen, die gedragen worden door de meerderheid van de sector.

*Beoordelingskader*

Een positief advies over een beperking van de werkingssfeer zal op weinig problemen stuiten als er overeenstemming bestaat tussen betrokken organisaties. Het recente voorbeeld van het uittreden van het schildersbedrijf uit het Hoofdbedrijfschap Afbouw en Onderhoud vormt hiervan een illustratie. Naast het geheel buiten de werkingssfeer plaatsen van een (sub)sector, bestaat ook de mogelijkheid van het aanpassen van de regelgeving van het schap. Situaties waarin er geen overeenstemming is tussen betrokken organisaties én de ondernemingen binnen een (sub)sector niet geheel onttrokken kunnen worden aan de baten van het schap, vergen een meer complexe afweging.

In ieder advies van de raad over de beperking van de werkingssfeer wordt rekening gehouden met het relevante feitencomplex. De ervaring heeft uitgewezen dat ieder verzoek een afzonderlijke beoordeling vergt. Zo verschilt bijvoorbeeld de aard van de werkingssfeer van schap tot schap. Allereerst zijn er kenmerkende verschillen tussen product- en bedrijfschappen. Productschappen omvatten veelal een gehele bedrijfskolom en kunnen vanuit de in paragraaf 5.2 geschetste ketengedachte minder effectief optreden, als één schakel (of een onderdeel daarvan) buiten de werkingssfeer wordt geplaatst. Daarnaast bestaan er ook aanmerkelijke verschillen tussen bedrijfschappen. Sommige bedrijfschappen (zoals in het geval van de detailhandel en de horeca) kennen een generieke werkingssfeer, waarbij sprake is van ondernemingen die een soortgelijke economische activiteit uitoefenen. Hierdoor is het problematisch bepaalde (sub)sectoren op basis van objectieve factoren te onderscheiden en eventueel af te scheiden. Voorts zijn er ook bedrijfschappen (zoals in het geval van de ambachten) die naar hun aard een werkingssfeer kennen die opgebouwd is uit meerdere specifieke (sub)sectoren die voor wat betreft de ontplooiende economische activiteiten juist zeer goed van elkaar te onderscheiden zijn.

Dit leidt tot het onderstaande afwegingskader, wat bestaat uit de volgende wegelementen.



In beginsel een instemmend advies met beperking van de werkingssfeer.

Ad 1. Voor het uitzonderen van een (sub)sector is het noodzakelijk dat de ondernemingen die hiertoe behoren, onderscheiden kunnen worden van de overige ondernemingen die (blijven) vallen onder de werkingssfeer van het schap. Dit wordt

beoordeeld aan de hand van objectieve criteria. Uit deze objectieve criteria volgt ook het specifieke belang van de ondernemingen die behoren tot de subsector.

Ad 2. Bij de beoordeling van de representativiteit zal zowel gekeken worden naar de mate waarin de verzoekende organisatie representatief is voor de (sub)sector, maar ook voor het geheel van de ondernemingen dat valt binnen de werkingssfeer van het schap. Voorts zijn de onderlinge verhoudingen voor wat betreft de representativiteit van groot belang. Hoe luid de precieze verhouding tussen de organisaties die handhaving van de bestaande werkingssfeer bepleiten en de organisaties die juist om een beperking van deze werkingssfeer verzoeken?

Ad 3. Ten slotte zal bezien worden of de ondernemingen die behoren tot een (sub)sector in voldoende mate uitgesloten kan worden van de baten van een schap. Naar mate de ondernemingen die behoren tot een (sub)sector aan de hand van objectieve criteria beter onderscheiden kan worden van de overige ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer van een schap (zie ad 1.), zal het ook eenvoudiger zijn de activiteiten van het schap voor deze goed afgebakende (sub)sector te beëindigen. In het geval van met name productschappen zal ook bezien moeten worden of er geen schakels uit de keten wegvallen. Dit laatste zal door de verzoekende organisatie ook beargumenteerd moeten worden.

Indien de drie genoemde vragen positief beantwoord kunnen worden, ligt een instemmend advies van de raad voor een beperking van de werkingssfeer voor de hand. Dit laat onverlet dat ieder verzoek een afzonderlijke beoordeling vergt.

## 5.5 Conclusies

Ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer van een schap, zijn aan veranderingen onderhevig. Ondernemingen binnen (sub)sectoren kunnen door branchevervaging, schaalvergroting en integratietendensen in een andere relatie tot het schap komen te staan. Deze veranderingen kunnen een herijking van de grenzen van de werkingssfeer noodzakelijk maken, waardoor (sub)sectoren buiten de werkingssfeer geplaatst dienen te worden. De raad meent dat een oplossing die gedragen wordt door alle partijen die betrokken zijn bij het schap, de voorkeur verdient.

Indien een dergelijke consensus ontbreekt, hanteert de raad in zijn advisering over de beperking van de werkingssfeer een afwegingskader dat de volgende vragen omvat:

- kunnen de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector aan de hand van objectieve factoren onderscheiden worden van de overige ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer van het schap?
- is de organisatie die verzoekt om een beperking van de werkingssfeer in voldoende mate representatief voor de ondernemingen in de desbetreffende (sub)sector?
- kunnen de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector in voldoende mate uitgesloten worden van de baten van het schap en vallen er geen noodzakelijke schakels uit de keten weg?



Naarmate deze vragen in ruimere mate van een positief antwoord worden voorzien, ligt ook een positief advies van de raad over een beperking van de werkingssfeer meer in de rede. Ieder verzoek vergt echter een afzonderlijke beoordeling, waarmee recht gedaan wordt aan de verschillen in het feitencomplex.

Een correcte afbakening van de werkingssfeer dient ook te bewerkstelligen dat ondernemingen die slechts als nevenactiviteit een economische activiteit uitoefenen waarvoor het schap is ingesteld, niet onnodig onder de heffingen en regelingen van het schap vallen. Dit is mogelijk door reeds in het instellingsbesluit hiervoor voorzieningen te treffen of in heffingsverordeningen drempelbedragen op te nemen, waardoor ondernemingen met een dergelijke nevenactiviteit van een geringe omvang geen heffing opgelegd krijgen.

## 6. Governance

### 6.1 Inleiding

In het standpunt over de toekomst van de PBO noemt het kabinet de legitimiteit van product- en bedrijfsschappen als een aandachtspunt voor de toekomstverkenningen. De Tweede Kamer heeft met nadruk dit aandachtspunt in het overleg met het kabinet onderschreven en daarbij een aantal accenten geplaatst<sup>35</sup>. Mede naar aanleiding hiervan heeft de minister van SZW de schappen per brief gevraagd onder de noemer *public governance* expliciet aandacht te besteden aan een aantal nadere aandachtspunten. De rode draad in de politieke opvattingen over verdere modernisering van de PBO is dat schappen meer aandacht moeten schenken aan hun legitimiteit en representativiteit, aan een heldere afbakening van publieke en private rollen en verantwoordelijkheden, aan het bestuurlijke functioneren, aan transparantie en verantwoording en aan communicatie alsmede herkenbaarheid.

In paragraaf 6.2 wordt allereerst aandacht geschonken aan de betekenis en achtergrond van *governance*. Vervolgens wordt ingezoomd op voor de PBO relevante thema's in dit verband, te weten de democratische legitimatie (6.3), de betrokkenheid van belanghebbenden (6.4), de bestuurlijke organisatie (6.5), verantwoording en transparantie (6.6) en de keuze tussen publiek en privaat (6.7). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over een code van goed bestuur (6.8) en de mogelijkheden van geïntensiveerde samenwerking (6.9).

### 6.2 Betekenis en achtergrond

*Governance* staat de laatste jaren in het brandpunt van de belangstelling. Met de modernisering van *corporate governance*, dat handelt over de vraag hoe invulling wordt gegeven aan het bestuur van een onderneming en hoe verantwoording over dit bestuur wordt afgelegd, werd eind jaren negentig begonnen. De aanleiding werd gevormd door maatschappelijke behoefte aan transparantie, mede onder invloed van de kritische burger, de veranderende visie op toezicht en internationale ontwikkelingen. Vooral door enkele bedrijfsschandalen daalde het vertrouwen in grote ondernemingen. In de discussie kwamen de kwaliteit van toezicht, interne controle en informatieverschaffing aan de orde. De noodzaak van betere 'checks and balances' werd algemeen onderkend.

In 2003 ontwikkelde de Commissie Tabaksblat de Nederlandse *corporate governance*-code (Code-Tabaksblat) voor verbetering van ondernemingsbestuur. Het naleven van deze Code is sinds 2004 bij wet verplicht voor beursgenoteerde ondernemingen. Daarnaast zijn in 2004 veranderingen doorgevoerd in het vennootschapsrecht. Zo hebben aandeelhouders in structuurvennootschappen (meer dan honderd werknemers en een kapitaal van 16,5 miljoen euro) meer beslissingsbevoegdheid gekregen, en mogen de ondernemingsraden van die vennootschappen eenderde van de leden van de raden van commissarissen voordragen voor benoeming.

---

<sup>35</sup> Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 31.

Maar het debat over *governance* gaat verder. Mede onder maatschappelijke druk is de trend van ‘goed bestuur’ doorgedrongen tot andere werelden, zoals die van de niet-beursgenoteerde ondernemingen, de zorginstellingen en de woningcorporaties. Inmiddels zijn in vrijwel alle sectoren vergelijkbare ontwikkelingen waarneembaar. Recente voorbeelden zijn de codes voor de landelijk wervende goededoelenorganisaties en voor goed pensioenfondsbestuur<sup>36</sup>.

Goed bestuur voor de publieke sector, of *public governance*, is een breed en ruim begrip. Het kan worden omschreven als professioneel handelen op basis van brede consensus tussen diverse belanghebbenden binnen een democratisch en wetgevend kader. Het gaat daarbij niet alleen om organisaties, maar ook om een sector als geheel, dus om de relaties tussen alle actoren in het publieke domein. Die onderlinge relaties zouden dusdanig moeten zijn vormgegeven dat zij bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen of voorzien in maatschappelijke behoeften<sup>37</sup>. Het gaat daarbij vooral om de vraag of er adequate mechanismen (*checks and balances*) in het beleidsvormingsproces zijn ingebouwd, leidend tot uitkomsten die voldoen aan bovenstaande definitie.

Ook voor de PBO zijn de geschetste ontwikkelingen relevant. Ook de product- en bedrijfsschappen beschikken over publieke macht en over bevoegdheden die burgers c.q. het bedrijfsleven kunnen raken. Zij zijn dan ook verplicht om met hun bevoegdheden op prudente wijze om te gaan, om transparant te werken en verantwoording af te leggen, en om adequate waarborgen te bieden binnen hun structuren. De Wet bo biedt daarvoor reeds een wettelijk kader. De vraag is of de *governance* bij de schappen beter kan en beter moet. Gezien de bestaande PBO-structuur moet er daarbij op worden gelet dat voorgestelde wijzigingen per saldo leiden tot een verbetering van het bestuur.

### 6.3 Democratische legitimatie

Het PBO-stelsel is opgezet langs de lijnen van representatieve democratie. Zoals is beschreven in hoofdstuk 4 zijn schappen in de eerste plaats ván en vóór het bedrijfsleven. De schappen ontleen hun democratische legitimatie primair aan de dragende organisaties, die aan ondernemerszijde een meerderheid van de ondernemingen in de sector(en) moeten vertegenwoordigen. Het primaat in de besluitvorming ligt bij het bestuur van het schap. Daarin zijn de dragende ondernemers- en werknemersorganisaties direct vertegenwoordigd. Door middel van representativiteitscriteria<sup>38</sup> wordt gewaarborgd dat de bestuursamenstelling een redelijk objectieve afspiegeling inhoudt van het georganiseerde bedrijfsleven in de betrokken sector. Het stelsel is eenvoudig van opzet en brengt weinig kosten met zich in vergelijking met andere vormen van representatieve democratie<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Code Goed Bestuur voor de landelijk wervende goededoelenorganisaties, juni 2005, respectievelijk Principes voor goed pensioenfondsbestuur (*Pension Fund Governance*), Stichting van de Arbeid, 16 december 2005.

<sup>37</sup> C. van Montfort, *Ruimte voor goed bestuur, Tussen prestatie, proces en principe*, WRR-essay, december 2004.

<sup>38</sup> Neergelegd in de Verordening representativiteit organisaties van de SER en het Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen van de Bestuurskamer. Zie ook hoofdstuk 4.

<sup>39</sup> SER-advies, Toekomst van het PBO-stelsel, op.cit., p. 55.

De democratische legitimatie komt dus vooral ‘van onderop’, door de steun van de meerderheid van de sector. Deze legitimatie is gefundeerd op de betrokkenheid van bedrijfsgenoten (zie paragraaf 6.4), in combinatie met een heldere toezichtstructuur. De democratische legitimatie komt evenwel ook ‘van bovenaf’, door de grondwettelijke verankering en de instelling van bedrijfslichamen door een zelfstandig democratisch gelegitimeerde regering<sup>40</sup>.

---

### De PBO en de Grondwet

In hoofdstuk 7 van de Grondwet is een bepaling opgenomen (artikel 134) op basis waarvan openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen bij of krachtens de wet kunnen worden ingesteld. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in 2003 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op diens verzoek geadviseerd over dit hoofdstuk van de Grondwet, met name naar aanleiding van de dualisering bij lagere overheden. In een preadvies voor de Rob constateert Dijkstra dat de huidige lichamen voor beroep en bedrijf anders functioneren dan in de beginjaren van de twintigste eeuw door velen werd gedacht en gewenst, maar dat zij in het huidige staatsbestel belangrijke lichamen van functioneel bestuur zijn met verordenende bevoegdheden. De door de Tweede Kamer gewenste modernisering van de bedrijfslichamen is, met name door fusies, in belangrijke mate reeds tot stand gebracht. Hij, en in zijn kielzog de Rob, concludeert dat een grondwettelijke verankering gewenst blijft. De Rob, die het preadvies op hoofdlijnen onderschrijft, ziet er vanaf te adviseren dat de Grondwet expliciet aangeeft dat de verordenende bevoegdheid toekomt aan het orgaan dat de democratische legitimatie bezit. Wel vindt de Rob dat deze koppeling in de memorie van toelichting van een eventuele Grondwetwijziging nadrukkelijk aandacht verdient.

Bron: Raad voor het openbaar bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag, december 2003, waarin opgenomen het preadvies van G.S.A. Dijkstra, *De grondwettelijke verankering van de lichamen voor bedrijf en beroep en andere openbare lichamen*.

---

Het bestaan van instituties is niet zonder meer vanzelfsprekend. De belanghebbende, of dat nou de burger, de klant of de (belasting)betaler is, vraagt om uitleg en om inspraak. Er gelden nieuwe normen in het onderling verkeer: een grotere mate van transparantie, verantwoording en toezicht.

Ook de omgeving van de PBO is mondiger en kritischer dan vroeger. De normen die destijds voldeden, behoeven nu niet meer te voldoen. Houden zij stand in het licht van de governance-discussie en van de huidige zienswijze op democratie en legitimiteit? Een belangrijke vraag daarbij is hoe de bedrijfsgenoten, waarvoor een schap is ingesteld, bij het schapsbeleid kunnen worden betrokken. Deze vraag lijkt thans indringender te worden gesteld dan in het verleden. In hedendaagse terminologie: hoe kan de ‘kloof’ die ook in de PBO zichtbaar is – tussen het vertegenwoordigende lichaam en individuele onderneming en werknemer – worden overbrugd?

---

<sup>40</sup> Zie paragraaf 4.2, Grondslagen en basisgedachte, in hoofdstuk 4, Karakter van de PBO.

## 6.4 Betrokkenheid van belanghebbenden

Om te bezien wat de knelpunten en mogelijke verbeteringen zijn in de organisatorische vormgeving van de dialoog van de schappen met hun omgeving, moet eerst worden bezien hoe deze thans is vormgegeven. Wie zijn de belanghebbenden in de omgeving van de bedrijfslichamen? Welke interventiemogelijkheden hebben zij?

### Belanghebbenden van bedrijfslichamen

De rol van belanghebbenden bij een schap verschilt van organisatie tot organisatie.

- De dragende ondernemers- en werknemersorganisaties zijn de ‘aandeelhouders’ van het schap. Zonder hun ‘investering’ heeft het schap geen bestaansrecht.
- De bedrijfsgenoten (ondernemers en werknemers) zijn de voornaamste belanghebbenden van het schap (primaire belanghebbenden). Zij vormen het bedrijfsleven waarvoor het schap primair is ingesteld.
- Consumenten/burgers en maatschappelijke groeperingen (op het gebied van consumentenbelangen, milieu, dierenwelzijn) zijn eveneens belanghebbenden (secundaire belanghebbenden), zij het dat zij op grotere afstand staan van het schap.
- Ook de overheid is belanghebbende (algemeen belang), alsmede facilitator (wetgever).

De dialoog met de dragende organisaties kent twee dimensies.

De eerste is de dialoog tussen het schap en de organisaties. Deze ligt in wezen besloten in de wettelijke structuur. De organisaties benoemen de bestuursleden en bepalen daardoor mede het beleid en de richting die het schap vaart. Zoals ook uit het vervolg van dit hoofdstuk blijkt is een goede afstemming tussen schap en private organisaties van groot belang voor het functioneren en het draagvlak van het schap. Een schap werkt evenwel niet in opdracht van de organisaties, hetgeen onderstreept wordt door het feit dat bestuurders hun functie zonder last of ruggespraak moeten uitoefenen<sup>41</sup>. Bestuurders moeten zelfstandig beslissingen kunnen nemen die in het belang van de gehele sector zijn. Het bestuur is in dat opzicht autonoom<sup>42</sup>.

In de tweede plaats is er de dialoog tussen de organisaties en hun leden over het schap. Deze kan bijdragen aan een beter begrip bij de leden over het schap en de werkzaamheden en resultaten daarvan.

De dialoog met bedrijfsgenoten omvat zowel informatie die vanuit de schappen naar deze belanghebbenden gaat, als andersom. Dit brengt in de eerste plaats mee dat in elk geval (ook) de schappen initiatief nemen, om te beginnen door volledig en tijdig informatie te verschaffen aan de bedrijfsgenoten, zowel georganiseerden als niet-georganiseerden. Vervolgens is het van belang dat door het schap aangegeven wordt op welke wijze de door hem vergaarde informatie gebruikt wordt in het besluitvormingsproces.

<sup>41</sup> Artikel 89, eerste lid, j° artikel 22 Wet bo. Zie ook W.J. van Eijkern en G.J. Balkenstein, *De Wet op de bedrijfsorganisatie*, Alphen aan den Rijn 1955, pp. 172 e.v.

<sup>42</sup> In andere sectoren, zoals de pensioenwereld, is soms sprake van een ‘opdrachtbrief’ door benoemende organisaties. Vanwege de autonomie van de PBO-besturen zou een ‘opdracht’ door een benoemende organisatie aan een bestuurslid van een bedrijfslichaam strijdig zijn met de PBO-structuur.

Gedacht kan worden aan het verschaffen van de mogelijkheid aan bedrijfsgenoten om zich direct uit te spreken over beleidsvoornemens en plannen van het schap. Dit kan via het samenstellen van representatieve panels van betrokkenen uit de sector of bijvoorbeeld door het gebruik van interactieve internettoepassingen. De insteek moet zijn dat actief op zoek wordt gegaan naar de stem van de bedrijfsgenoot, en dit ongeacht de vraag of deze wel of niet lid is van een dragende organisatie. Het alleen maar openstellen van een website is in deze zin onvoldoende.

---

### **Bedrijfslichamen over de dialoog met bedrijfsgenoten**

De bedrijfslichamen zelf noemen als voorbeeld voor de dialoog met bedrijfsgenoten het 'virtueel ondernemerspanel'. Zo'n panel vormt een afspiegeling van de totale populatie heffingsplichtigen en "kan langs elektronische weg regelmatig worden gevraagd een mening te geven over aspecten die onderwerp van besluitvorming binnen het schap zijn". Daarnaast zullen de schappen de komende jaren, omdat het belangrijk blijft "om mensen ook in persoon te ontmoeten [...] meer dan tot nu toe [...] in rechtstreeks contact treden met ondernemers en werknemers" door middel van 'regionale bijeenkomsten', aldus de brief. Ook worden het 'spreekrecht' (voorafgaand aan de bestuursvergaderingen) en het 'recht van initiatief' (groepen ondernemers en werknemers plaatsen onderwerpen op de agenda van het bestuur) genoemd als mogelijkheden om de achterbanraadpleging te intensiveren. "Per schap is maatwerk geboden" volgens de brief.

Bron: brief van 22 december 2005 van de voorzitters van het College van Voorzitters Productschappen en Bedrijfschappen Contact aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter gelegenheid van de aanbidding van de toekomstverkenningen van de product- en bedrijfschappen, zie bijlage 6.

---

Organisaties die de belangen van consumenten vertegenwoordigen of zich bijvoorbeeld inzetten voor het welzijn van dieren hebben in de regel geen belangstelling voor alle vraagstukken die zich voordoen binnen een schap, maar wel voor bepaalde dossiers. Het kan in de rede liggen een organisatie die zich inzet voor het dierenwelzijn te betrekken bij de opstelling van een verordening die specifiek dit onderwerp regelt. Het is vervolgens aan een dergelijke maatschappelijke organisatie om de afweging te maken tussen de mogelijkheid van het uitoefenen van invloed en het vermijden van de schijn van het geëngageerd zijn aan de uitkomsten van het besluitvormingsproces van een schap. Overigens constateerde de raad al in zijn advies uit 1997 dat de organisaties die in het bestuur vertegenwoordigd zijn steeds meer rekening houden met de 'belangen van derden' in het beleid<sup>43</sup>. Deze ontwikkeling heeft zich sindsdien over het algemeen in versterkte mate doorgezet, zo blijkt ook uit het KPMG BEA-onderzoek en uit de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen.

Niettemin is het nuttig om te bezien in hoeverre het mogelijk is om maatschappelijke organisaties op een meer structurele wijze bij het bestuurswerk te betrekken. Hierbij kan worden gedacht aan het expliciet openstellen van spreekrecht tijdens of voorafgaand aan vergaderingen.

---

<sup>43</sup> SER-advies, *Toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit., p. 53.

## De omgang van schappen met belangenorganisaties

‘De schappen zijn bezig met het ontwikkelen van netwerken en van samenwerking met consumentenorganisaties en maatschappelijke belangenorganisaties. In diverse schapoverstijgende platforms worden zaken afgestemd rondom maatschappelijke thema’s als genetische modificatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en voedselveiligheid. Er zijn vanuit verschillende schappen pogingen gedaan om maatschappelijke organisaties bestuurlijk te betrekken bij de schappen door het aanbieden van een adviserende zetel in het bestuur (meer is wettelijk niet mogelijk). Het blijkt dat de organisaties tot nu toe bedanken voor een zetel omdat ze zich hiermee teveel zouden committeren aan de besluiten van het schap.’

Bron: KPMG BEA, *Product- en bedrijfsschappen anno 2003: Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*, op.cit., p. 77.

---

Ook in de relatie met de overheid is meer structurering van de dialoog wenselijk. In overleg tussen ministeries en schappen kan de schappen bijvoorbeeld gevraagd worden regelmatig een beeld te geven van ontwikkelingen binnen de sector of van wensen die bij bedrijfsgenoten leven. Ministeries zouden van hun kant informatie kunnen verschaffen over relevante beleidsontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot Europese initiatieven. Het benoemen van vaste contactpersonen is daarbij behulpzaam.

## 6.5 Bestuurlijke organisatie

### *Governance: checks & balances*

Relevant bij *governance* zijn *checks and balances*. Het gaat daarbij om de (mate van) scheiding tussen de uitvoerende macht enerzijds en de kaderstellende en controlerende macht anderzijds, oftewel tussen ‘bestuur’ en ‘toezicht’. Daarbij heeft de laatste aan invloed gewonnen.

---

### Ontwikkelingen die betrekking hebben op *checks and balances*

Op het terrein van *corporate governance* beschikken de raad van commissarissen en de ondernemingsraad, alsmede de algemene vergadering van aandeelhouders over kaderstellende en controlerende bevoegdheden.

Op het terrein van *public governance* (met name zelfstandige bestuursorganen en maatschappelijke ondernemingen) hebben zich onafhankelijke raden van toezicht gemanifesteerd als controlerend orgaan van professionele bestuurders.

Op het terrein van dualisering van het openbaar bestuur is de uitvoerende macht (regering, Gedeputeerde Staten, college van B&W) gescheiden van de kaderstellende/controlerende macht (Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraad), waarbij ook is voorzien in de beëindiging van personele unies tussen beide organen.

---

De eisen van de tijd vragen voortdurend om aanpassingen. Bestaande instellingen moeten regelmatig tegen het licht worden gehouden. Steeds moet worden gezien of modernisering nodig zijn in de structuur of in de uitvoering. Ook de opzet van het

PBO-stelsel moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op het terrein van *governance*.

#### *Checks & balances en de PBO-structuur*

Het PBO-model is in de jaren vijftig vormgegeven als een stelsel ‘van onderop’. De inbreng door ondernemers en werknemers – ‘*countervailing powers*’ – uit de sector zorgt voor evenwichtige belangenafweging en besluitvorming. Het door de representatieve, dragende organisaties benoemde bestuur vertegenwoordigt de hoogste bestuurlijke macht. De andere organen die bij het besturen van de schappen zijn betrokken – het dagelijks bestuur, commissies ex artikel 88 of 88a, de voorzitter – staan qua structuur volledig onder verantwoording van, en ontlenen hun rol aan die van het bestuur. Het externe toezicht wordt uitgeoefend door de SER en door de ministeries.

De praktijk beweegt zich binnen de bovenbeschreven, door de wet ingegeven structuur. Bij de meeste schappen zijn de rollen tussen de organen helder verdeeld. PBO-breed is er echter geen duidelijk en eenduidig beeld als het gaat om de vraag welke rol door welk orgaan wordt gespeeld: ieder schap heeft wat dat betreft een eigen ontwikkeling doorgemaakt, die steeds tot de bij dat schap passende, eigen bestuurlijke verhoudingen heeft geleid. Dit wordt bevestigd door het beeld dat naar voren komt uit de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen. Uiteindelijk is echter steeds het bestuur eindverantwoordelijk. De wetswijziging van 1999 heeft de interne verhoudingen in juridische zin verder verduidelijkt: er werd geschrapt in het aantal organen (de secretaris van een schap was tot dan ook een orgaan) en de bevoegdheden van de organen. De bevoegdheid tot het maken van verordeningen en het stellen van nadere regelen zijn – behoudens een mandaatsconstructie – sindsdien expliciet voorbehouden aan het bestuur.

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven zijn product- en bedrijfschappen publiekrechtelijke lichamen die aansluiten op de vrijwillige, privaatrechtelijke organisatiepatronen van ondernemers en werknemers. Het initiatief voor de instelling van een product- of bedrijfsschap ligt in beginsel bij de bedrijfsgenoten zelf. Indien de desbetreffende ondernemers- en werknemersverenigingen als representatief voor de sector kunnen worden gezien, zijn zij de ‘dragende’ organisaties die tevens als ‘benoemende’ organisatie kunnen worden aangewezen. Daarmee hebben deze organisaties – als ‘externe *countervailing powers*’ – een belangrijke invloed op de koers en de toekomst van het bedrijfslichaam. De bedrijfsgenoten spelen via de inbreng van de dragende organisaties binnen deze structuur een relevante rol in de beleidsvorming.

Daarnaast staat het toezicht door de SER en de ministeries. Reeds op grond van de wet behoeven alle verordeningen die de schappen opstellen goedkeuring alvorens zij van kracht kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de begrotingen en jaarrekeningen. Het toezicht op de schappen is de laatste jaren ‘aangescherpt’, het is intensiever van aard geworden<sup>44</sup>.

#### *Versteviging van de PBO-structuur*

Op grond van het bovenstaande kan worden geconstateerd dat in de wettelijke PBO-structuur reeds de nodige *checks & balances* zijn ingebouwd:

<sup>44</sup> In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op het toezicht door de raad.



- in verband met het feit dat een bedrijfslichaam ván en vóór de sector is, is er sprake van een relevante rol ('horizontaal toezicht') door bedrijfsgenoten via de inbreng van de dragende organisaties (*countervailing powers*);
- de bestuursorganen dienen te werken binnen de door het bestuur uitgezette beleidslijnen; het bestuur is eindverantwoordelijk;
- het toezicht door zowel de raad als de ministeries is uitgebreid geregeld binnen de wettelijke structuur.

De wettelijke structuur van de PBO voorziet derhalve in een aantal waarborgen voor zorgvuldig schapsbestuur. Mede gelet op de toenemende maatschappelijke behoefte aan transparantie en verantwoording, acht de raad het echter wenselijk dat er additionele waarborgen komen ter versteviging van de reeds aanwezige *checks & balances*. Gegeven het karakter van de PBO verdient het de voorkeur zo min mogelijk door middel van formele wetgeving, en zo veel mogelijk op basis van zelfwerkzaamheid of zelfbinding te regelen.

### **Mogelijkheden voor versteviging**

Er zijn meerdere mogelijkheden denkbaar die aansluiten bij de op grond van de wet en de in de praktijk bestaande structuur en daardoor betrekkelijk eenvoudig zijn in te voeren. Voorbeelden zijn een rekenkamer of een *audit committee*. Daarvoor bestaan verschillende modaliteiten (gezamenlijk, extern, 'gemengd'). Ook kan de rekenkamerfunctie expliciet worden benoemd als onderdeel van de toezichthoudende taak van de raad, dan wel anderszins daar worden ondergebracht. Dergelijke voorbeelden komen ook voor in de toekomstverkenningen van de schappen.

### *Personele unies*

Vanuit het oogpunt van functiescheiding roept het verschijnsel van de personele unie, dat in de PBO regelmatig voorkomt, soms vragen op. Het is van belang om te preciseren om wat voor personele unies het hierbij gaat:

- personen die in het bestuur van een schap zitting hebben en een bestuurlijke functie vervullen binnen een dragende organisatie;
- personen die zowel in het bestuur van een schap zitting hebben als in een artikel 88a-commissie van datzelfde schap;
- personen die in het bestuur van een schap zitting hebben en een bestuurlijke functie vervullen bij een derdeorganisatie, waarbij er banden bestaan tussen het schap en de bewuste organisatie.

In het geval van de PBO valt te verantwoorden dat de personele unie eigen is aan het karakter daarvan. Zij vloeit voort uit de bedoelingen en de structuur van de wet. Het is wenselijk dat bestuursleden hun expertise in het belang van hun sector inzetten in commissies van het bedrijfslichaam. Tevens heeft het eindverantwoordelijke bestuur daarmee enig inzicht in de werkzaamheden van bijvoorbeeld een beleidscommissie. Zoals hierboven reeds is gesteld heeft de PBO een structuur waarbij de 'macht' van de organen in feite rechtstreeks is afgeleid van die van het bestuur. Er kan in die structuur geen tegenstelling bestaan tussen het bestuur en de commissies.

Het bestuur zelf bestaat uit personen die zijn voorgedragen door de dragende organisaties. Ook de personele unie tussen dragende organisatie en bestuur komt een schap in beginsel ten goede (zie hetgeen in deze en de vorige paragraaf is geschreven over de rol van de organisaties en hun leden) zo lang de bestuurder ‘zonder last of ruggespraak’ zijn taak vervult.

Anders ligt dit wanneer sprake is van een personele unie met een derdeorganisatie, waarmee het schap banden heeft. Van belang is hier (de schijn van) een financiële belangenverstrengeling te vermijden. Naar de mening van de raad gaat het ook in de *governance*-discussie vooral om dit soort personele unies. Een dergelijke personele band zou zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, of anders aan strengere eisen op het terrein van transparantie moeten voldoen. De Bestuurskamer heeft de schappen hier de laatste jaren ook op gewezen.

Het komt de beeldvorming van het PBO-bestuur ten goede, en het past in het streven naar zo groot mogelijke transparantie, wanneer de grenzen van personele unies in de PBO verder worden uitgewerkt en publiek gemaakt.

## 6.6 Verantwoording en transparantie

In zijn eerdere advies over de toekomst van de PBO-stelsel oordeelde de raad dat de wijze van samenstelling van het bestuur onverlet laat dat de goede communicatie naar de bedrijfsgenoten als een essentiële factor kan worden beschouwd voor het functioneren van de bedrijfslichamen als openbare lichamen ván en vóór het betrokken bedrijfsleven. Daarbij past dat de besturen ernaar moeten streven de bedrijfsgenoten, georganiseerden en ongeorganiseerden, actief te betrekken bij het te voeren beleid en dat de besturen zich tegenover hen verantwoorden over het gevoerde beleid<sup>45</sup>. Ook in paragraaf 6.4 van dit advies is hierop ingegaan.

Evenals dat het geval is bij ondernemingen in publieke dienstverlening, hebben schappen draagvlak nodig om effectief te kunnen functioneren. Er bestaan diverse waardevolle instrumenten om dit te bereiken en verantwoording beter en meetbaar te verankeren in het beleid van organisaties<sup>46</sup>.

De meeste schappen hebben er in hun toekomstverkenningen blijk van gegeven zich rekenschap te geven van de ontwikkelingen op dit terrein, en zich de roep om (gepaste) modernisering aan te trekken<sup>47</sup>.

Openbaarheid en transparantie vormen kernbegrippen binnen de PBO, meestal reeds op grond van de Wet bo. Zo vinden bestuursvergaderingen in beginsel in de openbaarheid plaats en worden (concept-)verordeningen alsmede veel uitvoeringsbesluiten (voor)gepubliceerd, zodat een ieder daarvan kennis kan nemen. Ook begrotingen en

<sup>45</sup> SER-advies, *Toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit., p. 55.

<sup>46</sup> SER-advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr.05/04, 2005.

<sup>47</sup> In hun brief van 22 december aan de minister van SZW stellen de schappen dat de transparantie nog verder zal worden verbeterd “waar dat nog niet het geval is” door besluiten en verordeningen “integraal via de site van het schap ter beschikking te stellen”. Tevens kunnen deze “in vakbladen en door middel van persberichten bekend gemaakt worden. Ook andere informatie, nieuwsbrieven, etc. zullen op de desbetreffende site geplaatst worden”. Zie bijlage 6.

rekeningen zijn openbaar. Verder heeft de Bestuurskamer in haar toezichhoudende rol de afgelopen jaren initiatieven genomen en beleidsregels vastgesteld om de verantwoording en de transparantie van de schapsactiviteiten te verbeteren.

Eén van de conclusies die op grond van de recente draagvlakonderzoeken van de bedrijfslichamen kan worden getrokken is niettemin dat bedrijfslichamen door de desbetreffende sectoren over het algemeen nog als redelijk gesloten worden beschouwd. De raad meent, ook op grond van eigen waarneming, dat er op dit terrein veel ten goede is veranderd maar dat dit onverlet laat dat schappen (nog) actiever kunnen informeren. Dit veronderstelt het intensiever gebruik van meerdere communicatiekanalen en een gericht doelgroepenbeleid. Publieksversies van jaarverslagen en verantwoordingen, internetfora en nieuwsbrieven zijn mogelijkheden hiervoor.

## 6.7 Publiek en privaat

Een privaatrechtelijke organisatie is er voor zijn leden; dezen hebben voor het lidmaatschap daarvan gekozen. Publiekrechtelijke organisaties zijn er voor het collectief; een keuze ‘eraan mee te doen’ heeft men niet. PBO-instituten vormen het resultaat van een keuze van privaatrechtelijke organisaties om onderwerpen niet privaat maar publiek op te pakken. Het gevolg is dat ook diegenen worden gebonden die niet voor een lidmaatschap gekozen hebben. Om die reden moet het zelfregulerend vermogen van privaatrechtelijke organisaties en van de desbetreffende sector of bedrijfstak de voorkeur hebben boven het toepassen van publiekrechtelijke maatregelen. ‘Publiek’ is dus complementair aan ‘privaat’ en komt pas in beeld als het zelfregulerend vermogen tekortschiet om een doelstelling te bereiken.

In het kader van *governance* is van belang dat heldere regels gehanteerd worden, die aangeven wanneer de private sector activiteiten zelf oppakt en wanneer het publiekrechtelijke alternatief in beeld komt. Bij de uitwerking van de verhouding publiek – privaat kunnen ten minste drie rollen van de schappen worden onderscheiden, namelijk die van:

- regelgever
- financier, en
- uitvoerder of opdrachtgever.

### *Regelgever*

Artikel 93 van de Wet bo opent de mogelijkheid bij verordening regels te stellen. Tevens kan een bedrijfslichaam besluiten uitvaardigen. Dit is de publiekrechtelijke manier om invulling te geven aan de rol van regelgever. Een andere mogelijkheid is zelfregulering zonder wettelijke ondersteuning, waarbij het schap de totstandkoming van de regeling mogelijk bevordert, maar ondernemers- en/of werknemersorganisaties partij zijn bij een privaatrechtelijke regeling. Schappen zijn in veel gevallen ook daadwerkelijk betrokken bij vormen van zelfregulering zonder wettelijke ondersteuning die spelen binnen hun sectoren. Een voorbeeld is de Integrale Keten Beheersing (IKB). Inmiddels bestaan er IKB-regelingen voor de sectoren varkens, runderen, kalveren, pluimvee, kalkoenen, eieren en konijn.

Hierbij geldt als uitgangspunt dat eerst moet worden onderzocht of de realisering van het doel kan worden overgelaten aan het initiatief van privaatrechtelijke organisaties. Als dat niet kan, komt publieke regelgeving door het schap in beeld. Van belang is dat schappen zich over deze afweging verantwoorden.

#### *Financier*

Schappen kunnen algemene en bestemmingsheffingen opleggen voor het bekostigen van activiteiten. Daarnaast kan ook een prijs gevraagd worden voor een prestatie die geleverd wordt, maar die een onderneming ook verplicht is om af te nemen. In dat laatste geval wordt gesproken van een retributie. Al deze vormen liggen in het publieke domein. Daarnaast kan een schap ook diensten en goederen leveren, waarvan een ondernemer niet verplicht is deze af te nemen. Ook kan de bekostiging in het geheel overgelaten worden aan andere organisaties. Dit zijn voorbeelden van private bekostigingsmodaliteiten.

Eerst moet door een schap onderzocht worden of de realisering van een gezamenlijk doel kan worden overgelaten aan het initiatief van en financiering door privaatrechtelijke organisaties. Als vastgesteld is dat dit niet kan, komt publieke financiering via heffingen aan de orde. Ook voor de afweging tussen publieke en private financiering geldt dat een adequate verantwoording onontbeerlijk is. De toelichtingen op heffingsverordeningen, begrotingen en rekeningen zijn hiervoor het geschikte medium.

#### *Opdrachtgever of uitbesteder*

Naast de rollen van regelgever en financier moet ook nog acht geslagen worden op de hoedanigheid van uitvoerder (het verrichten van activiteiten in eigen beheer) of uitbesteder c.q. opdrachtgever. Mochten de opties van zelfregulering of private bekostiging zonder directe betrokkenheid van het schap zijn onderzocht en verworpen, dan komt de vraag aan de orde *hoe* het schap vervolgens de activiteiten gaat vorm geven. Hierbij geldt dat activiteiten in beginsel door een bedrijfslichaam zelf worden uitgevoerd, tenzij het bedrijfslichaam de desbetreffende activiteiten niet of niet goed zelf kan uitvoeren. Onder het niet goed zelf kunnen uitvoeren, wordt mede verstaan de mogelijkheid van het realiseren van voordelen op het vlak van de doelmatigheid en de doeltreffendheid door de inschakeling van een derde partij.

In het kader van governance is het van groot belang dat volstrekt helder is wat er in ruil voor de ter beschikking gestelde publieke middelen geleverd wordt en welke relaties er bestaan tussen het schap en deze uitvoerder.

## **6.8 Code van goed bestuur**

Door de opstelling en naleving van een code van goed bestuur zal de bestuurlijke kwaliteit binnen de PBO een belangrijke impuls ontvangen. Het doel is om met een dergelijke code de kwaliteit, de zorgvuldigheid en de openheid van schapsbesturen, alsmede de professionele uitoefening van functies op een hoger plan te brengen<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Recente voorbeelden van codes in de publieke sfeer zijn de Principes voor goed pensioenfondsbestuur (*Pension Fund Governance*), op. cit., en de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties (van een aantal zbo's, zoals RDW, SVB en Staatsbosbeheer), oktober 2005. Laatstgenoemde code is rechtstreeks gebaseerd op de Code Tabaksblat.

Het uitgangspunt moet zijn dat de algemene en breed gedragen principes voor goed schapsbestuur een plek vinden in de code. De concrete vormgeving en institutionele invulling op schapsniveau dienen tevens ruimte te bieden voor differentiatie en maatvoering, passend bij het eigen karakter van en de verschillen tussen de schappen.

Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de schapsbesturen dient een code niet van bovenaf te worden opgelegd, maar te worden gedragen door de bedrijfslichamen zelf. Gedacht kan worden aan een in overleg opgestelde 'catalogus' van mogelijkheden waardoor een eigen invulling door de bedrijfslichamen mogelijk is.

Onderwerpen die in een code voor de PBO een plaats moeten krijgen zijn:

- *zorgvuldig bestuur en integriteit*: wat zijn de kwaliteitseisen en integriteitsnormen voor een PBO-bestuurder?
- *intern toezicht*: welke vormen; hoe te gebruiken?
- *verantwoording en horizontaal toezicht*: welke vormen van verantwoording zijn er; hoe worden zij toegepast; welke vormen van betrokkenheid en beïnvloeding voor belanghebbenden?
- *openheid*: zo groot mogelijk maar er zijn ook beperkingen; welke zijn acceptabel; en wanneer?
- *communicatie*: welke vormen; wanneer; hoe?
- *personeel unies*: wanneer niet acceptabel; wanneer toegestaan; met welke waarborgen?

Andere mogelijke onderwerpen zijn:

- *publiek of privaat*: wanneer is er plaats voor een schap; wanneer kan een onderwerp publiekrechtelijk worden opgepakt; wanneer verdient het de voorkeur dit over te laten aan privaatrechtelijke partijen?
- *werkingssfeer*: hoever strekt het bestuurshandelen; 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; op welk moment; wat wordt gedaan om de onnodige samenloop van heffingen te voorkomen?
- *klachtenbehandeling*: hoe wordt – eventueel additioneel op bestaande, op de Algemene wet bestuursrecht gebaseerde regelingen – omgegaan met klachten van ondernemers over de toepasselijkheid van de werkingssfeer; hoe wordt hierover gecommuniceerd richting ondernemers?

De bedrijfslichamen lijken welwillend te staan tegenover de ontwikkeling van een code. Ook worden er al enkele initiatieven ontwikkeld om binnen de PBO te komen tot een gezamenlijke code, zo blijkt onder meer uit eerdergenoemde brief van de schappen aan de minister van SZW<sup>49</sup>. Het betreft een profielschets en een gedragscode voor PBO-bestuurders, teneinde mogelijke risico's op het gebied van belangenverstengeling te voorkomen.

<sup>49</sup> Brief van 22 december 2005 van de schappen aan de minister van SZW, op.cit..

De raad is van mening dat de code tot stand moet komen en juicht initiatieven van de schappen op dit terrein toe. Hij is bereid bij de totstandkoming van de code een stimulerende, coördinerende en ondersteunende rol te spelen.

De code van goed bestuur voor de PBO mag niet vrijblijvend zijn. Hoewel de bedrijfslichamen zelf verantwoordelijk zijn voor het invoeren van de code, meent de raad dat de code wettelijk verankerd moet worden<sup>50</sup>. Toezicht op de naleving zal deel uitmaken van het toezichtskader van de raad.

De opstelling van de code zal spoedig ter hand worden genomen door de raad en de schappen. Gestreefd wordt naar een afronding en implementatie op afzienbare termijn.

## 6.9 Intensivering samenwerking

Uit de toekomstverkenningen van de schappen blijkt dat binnen een groot aantal van hen wordt nagedacht over vormen van (verdere) samenwerking. Deze lopen uiteen van beperkte *back office*-samenwerking tot daadwerkelijke fusies.

De voordelen van geïntensiveerde samenwerking liggen voor de hand en kunnen worden onderschreven: schaalvergroting, en ten gevolge daarvan versterking van het apparaat, verbetering van de dienstverlening, kostenreductie.

Niettemin verdient ook het aspect dat er grenzen zijn aan verdere samenwerking de aandacht. Het gaat daarbij met name om de afstand tussen de sector en het schap. De herkenbaarheid van het schap bij de individuele ondernemers en werknemers zal zonder nadere voorzieningen afnemen, en daarmee ook het draagvlak.

## 6.10 Conclusies

Voor de continuïteit van het bestuurlijke systeem van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is vertrouwen van de belanghebbenden – de dragende organisaties, de bedrijfsgenoten en derdeorganisaties – essentieel. Onder andere door intensivering van de dialoog, betere verantwoording door de bestuurders over hun handelen, en meer en betere openheid en communicatie, kan dat vertrouwen worden versterkt.

De wettelijke structuur van de PBO voorziet in een aantal waarborgen voor zorgvuldig schapsbestuur. Mede gelet op de toenemende maatschappelijke behoefte aan transparantie en verantwoording, acht de raad het wenselijk dat er additionele waarborgen komen ter versteviging van de reeds aanwezige *checks & balances*. Gegeven het karakter van de PBO verdient het de voorkeur zo min mogelijk door middel van formele wetgeving, en zo veel mogelijk op basis van zelfwerkzaamheid of zelfbinding te regelen.

De bedrijfslichamen dienen zich voortdurend de vraag te stellen waarom een activiteit publiekrechtelijk wordt uitgevoerd en niet aan het privaatrechtelijk initiatief wordt overgelaten. Ook zullen zij zich daarover steeds moeten verantwoorden. Een goede communicatie met de belanghebbenden bij het schap, bij voorkeur in een geïstitutionaliseerde vorm, is in dit kader van het grootste belang.

<sup>50</sup> Voor de Principes voor goed pensioenfondsbestuur (*Pension Fund Governance*), op. cit., is een vergelijkbare wettelijke verankering bepleit.

De bedrijfslichamen dienen expliciet en structureel aandacht te besteden aan de kwaliteit van hun bestuur en de publieke verantwoording (waaronder intern toezicht). Mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van *public governance* is een code van goed bestuur voor de PBO daarvoor een goed middel. Diverse elementen die voortvloeien uit dit advies kunnen daarin worden uitgewerkt. Omdat een code een zo groot mogelijk draagvlak behoeft, dient deze te worden opgesteld door de product- en bedrijfsschappen zelf, zoveel mogelijk in samenspraak met belanghebbenden.

De raad is van mening dat een dergelijke code van goed bestuur voor de PBO tot stand moet komen en ondersteunt de initiatieven van de schappen op dit terrein. Hij wil bij de totstandkoming van de code een stimulerende, coördinerende en ondersteunende rol spelen.

Hoewel de bedrijfslichamen zelf verantwoordelijk zijn voor het invoeren van de code, meent de raad dat de code wettelijk verankerd moet worden. Toezicht op de naleving zal deel uitmaken van het toezichtskader van de raad.

De opstelling van de code zal spoedig ter hand worden genomen door de raad en de schappen. Gestreefd wordt naar een afronding en implementatie op afzienbare termijn.

## 7. Toezicht

### 7.1 Inleiding

In een motie heeft een meerderheid in de Tweede Kamer haar belangstelling verwoord om kennis te kunnen nemen van de visie van de Sociaal-Economische Raad over de toekomst van de bedrijfslichamen en de eigen toezichthoudende rol van de SER.<sup>51</sup> De SER heeft reeds in het jaar 2000 op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de grondslagen van het door de raad uitgeoefende toezicht vastgelegd in het Toezichtarrangement in de Wet bo.<sup>52</sup>

In dit hoofdstuk zal de verdere ontwikkeling van het toezicht van de SER centraal staan. Dit roept allereerst de vraag op naar de visie van de SER op het uitgeoefende toezicht. Hoe is bijvoorbeeld de verhouding tussen de bestuursautonomie van de schappen in relatie tot de reikwijdte van het door de SER uitgeoefende toezicht? Welke toezichtinstrumenten passen het beste bij de toezichtfilosofie die de SER voorstaat? Welke resultaten heeft het toezicht van de SER opgeleverd? Naast deze vragen, zullen ook enkele speerpunten van het toekomstige toezicht van de SER worden benoemd.

### 7.2 Overzicht van toezichtinstrumenten

De Wet bo kent vele wettelijke bepalingen die zien op het houden van toezicht. In de onderstaande tabel 7.1. is een overzicht opgenomen van de bevoegdheden van zowel de SER als de betrokken ministers.

Tabel 7.1. Overzicht van bepalingen in de Wet bo die betrekking hebben op toezicht

Bepalingen inzake:	Wet bo art.	Aard toezicht	Toezichthouders
<b>Samenstelling en inrichting:</b>			
– aanwijzing organisaties	74	SER-besluit	SER
– vergoedingsregeling bestuur	77, 83	goedkeuring verordening	SER
<b>Vervulling van de taak:</b>			
– autonome verordeningen;	94	goedkeuring (evt. bij de Commissie melden)	SER en eventueel betrokken ministers
– niet openbaar maken van ontwerpverordening;	100	goedkeuring (evt. bij de Commissie melden)	betr. ministers
– tuchtrecht /strafbare feiten;	104,106	goedkeuring verordening	betr. ministers
– evaluatie verordeningen	106	informatieplicht	betr. ministers
<b>Gemeenschappelijke voorzieningen</b>			
– het treffen van een gemeenschappelijke voorziening	109, 110, 115, 116	goedkeuring verordening	SER (art. 109); betrokken ministers (art. 110)
<b>Geldmiddelen:</b>			
– begroting	119 t/m	goedkeuring verordening	SER
– jaarrekening	122 a	Instemming besluit	SER
– financieel beheer	124, 125a	conform VFB 99	SER
– algemene heffingen;	125	goedkeuring verordening	SER
– bestemmingsheffingen	126	goedkeuring verordening	SER en betr. ministers
– Schilthuisaftrek	126	goedkeuring verordening	SER

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2004/05, 25 695, nrs. 26-30.

<sup>52</sup> Het toezichtarrangement in de wet bo, De nieuwe Wet op de bedrijfsorganisatie: De SER als object van toezicht en als toezichthouder, 2000, Den Haag.



Bepalingen inzake:	Wet bo art.	Aard toezicht	Toezichthouders
<b>Goedkeuren, vernietigen en informatieplicht</b>			
– onthouden van goedkeuring	128,136	alg. gronden voor onthouden goedkeuring	betr. ministers en SER
– vernietiging besluiten	133,134	generieke bepaling voor vernietiging	voordracht minister na horen SER
– jaarverslag werkzaamheden	137	informatieplicht	betr. ministers en SER
<b>Overig:</b>			
– oprichting/deelneming andere rechtspersonen	138 en 93 lid 2g	toestemming	minister (en SER o.b.v. art. 93)
– evaluatie om de vier jaar	139	oordeel over functioneren schappen	betr. ministers
– bevindingen SER-toezicht	65	jaarlijks verslag SER	aangewezen ministers

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het externe toezicht op de schappen belegd is bij zowel de SER als de betrokken ministers (van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit). In het vervolg wordt nader ingegaan op de toezichthoudende taken van de SER.

### ***Samenstelling en inrichting***

- *Aanwijzing benoemingsgerechtigde organisaties voor besturen.* De SER wijst de benoemingsgerechtigde organisaties aan. De SER bepaalt tevens het aantal zetels dat elk van deze organisaties kan benoemen. De raad hanteert daarbij de Verordening representativiteit organisaties.
- *Vergoedingsregeling.* Het bestuur van een schap regelt bij verordening een vergoeding voor bestuursleden en de voorzitter. Deze verordening van de schappen behoeft de goedkeuring van de SER. Hiervoor heeft de raad de Verordening regels en richtlijnen vergoedingen bedrijfslichamen vastgesteld.

### ***Vervulling van de taak***

In de Wet bo respectievelijk de instellingsbesluiten is vastgelegd welke autonome verordenende bevoegdheden een bedrijfslichaam heeft. Verordeningen die op grond daarvan worden uitgevaardigd, behoeven de goedkeuring van de SER. Deze verordeningen moeten volgens de wet nader gemotiveerd worden. Het toetsingskader van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft een leidraad voor de motivering. Eventueel wordt een verordening ook aan de Europese Commissie ter goedkeuring voorgelegd. Voor de beoordeling heeft de SER een Besluit beleidsregels Bestuurskamer opgesteld, alsmede openbaar gemaakte checklists en een modellenboek.

### ***Gemeenschappelijke voorzieningen***

Besturen van twee of meer bedrijfslichamen kunnen een voorziening treffen voor de gemeenschappelijke behartiging van belangen. De instelling, wijziging en opheffing van deze voorziening behoeft de goedkeuring van de SER. Als een van de besturen geen medewerking aan het instellen van een gemeenschappelijke voorziening wil verlenen, kan de raad een dergelijke voorziening opleggen, na de betrokken besturen te hebben gehoord. Indien ten behoeve van de voorziening een lichaam met rechtspersoonlijkheid wordt ingesteld, behoeft de verordening tevens ministeriële goedkeuring.

### **Geldmiddelen**

- *Vaststelling begroting en de inrichting daarvan.* Het bestuur stelt de begroting bij verordening vast, die goedkeuring van de SER behoeft. Onder bepaalde voorwaarden is de raad bevoegd de begrote inkomsten en uitgaven te wijzigen. Ook kan de SER regels stellen aan de inrichting van de begroting. De Verordening financiën bedrijfslichamen 1999 geeft deze richtlijnen.
- *Jaarrekening.* Het bestuur stelt de jaarrekening over het afgelopen kalenderjaar vast. Dit besluit behoeft de instemming van de SER, tenzij in de instellingsverordening anders is bepaald.
- *Financieel beheer.* De SER kan regels stellen aan het financieel beheer, de vorming van fondsen inbegrepen, en kan inzage in de boeken vorderen. Zo zijn er richtlijnen voor het beleggingsbeleid en voor vermogensvorming.
- *Heffingen.* Bedrijfslichamen kunnen jaarlijks bij verordening de ondernemers in hun werkingssfeer heffingen opleggen. Dergelijke verordeningen behoeven de goedkeuring van de SER en voorzover het heffingen voor een specifiek doel oftewel bestemmingsheffingen betreft, tevens de ministeriële goedkeuring. Ook kan de instemming van de Europese Commissie vereist zijn.
- *Schilthuisaftrek.* Bedrijfslichamen kunnen heffingsplichtige ondernemers die lid zijn van een ondernemersvereniging, een aftrek van de verschuldigde heffing toestaan. De aftrek behelst een deel van de contributie die betrokken ondernemers aan de vereniging aan contributie betalen, maar mag niet meer dan de helft van de heffing bedragen. Voor de toepassing van deze 'Schilthuisaftrek' heeft de SER in haar beleidsregels voorzieningen getroffen. In paragraaf 8.5 wordt de Schilthuisaftrek uitvoeriger behandeld.

### **Goedkeuren, vernietigen en informatieplicht**

- *Goedkeuring.* Een verordening of ander besluit dat de goedkeuring van de SER behoeft, kan die goedkeuring worden onthouden wegens strijd met het recht of de belangen die de raad volgens artikel 2 Wet bo moet behartigen. Een verordening of ander besluit dat de goedkeuring van de betrokken ministers behoeft, kan die goedkeuring worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
- *Vernietiging.* Besluiten van organen van bedrijfslichamen kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd. Alvorens daartoe over te gaan, wordt de SER gehoord. Een koninklijk besluit tot vernietiging, schorsing, verlenging dan wel opheffing van een schorsing wordt in het Staatsblad geplaatst.
- *Jaarverslag en informatieplicht.* Jaarlijks dienen bedrijfslichamen verslag te doen van hun werkzaamheden en het gevoerde beleid over het afgelopen jaar. Het verslag moet voor 1 april worden toegezonden aan de SER en de ministers. Ieder jaar stelt de SER op verzoek van de minister van SZW een scan van de jaarverslagen op. De bevindingen hieruit worden door de minister van SZW ook aan de Tweede Kamer meegedeeld.

### 7.3 Karakter van het SER-toezicht

De Wet bo houdt in dat het in beginsel het betrokken georganiseerde bedrijfsleven zelf is dat bepaalt of er voor een sector een bedrijfslichaam moet komen en welke specifieke beleidstaken dat binnen de gegeven wettelijke mogelijkheden moet krijgen. Aldus verschaft de Wet bo organisaties die dat wensen, een infrastructuur om hen in staat te stellen de gemeenschappelijke belangen van de bedrijven en hun werknemers en het algemeen belang beter te dienen. Het bestuur kent binnen de wettelijke grenzen een grote mate van beleidsautonomie. Aan de vormgeving van bedrijfslichamen ligt derhalve een 'bottom up'-filosofie ten grondslag. Het initiatief voor het instellen van bedrijfslichamen en het te voeren beleid ligt in beginsel bij de betrokken organisaties zelf en bij het door hen te vormen bestuur. Het toezicht van de SER sluit aan op deze grondtrekken van de PBO.

Het door de SER uitgeoefende toezicht kenmerkt zich hierdoor onder andere door het preventieve en randvoorwaardelijke karakter.<sup>53</sup> Onder toezicht wordt hier verstaan 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daartoe gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.<sup>54</sup>

Bij het uitoefenen van het toezicht gaat de raad ervan uit dat bedrijfslichamen primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun bestuurlijke handelen alsmede de opgestelde verordeningen. Als toezichthouder wil de raad niet op de stoel van het bestuur van het schap gaan zitten en een inhoudelijk oordeel uitspreken over de opportuniteit van een verordening. In zijn preventieve, marginale toezicht toetst de raad of een verordening aan de gestelde randvoorwaarden en procedures voldoet en in het kader van de Europese regelgeving toelaatbaar is. Zo wordt bezien of een verordening strijdig is met het recht of met de belangen waarvan de behartiging aan de raad is opgedragen.

#### Strijdigheid met het recht

Een vorm van strijdigheid met het recht is bijvoorbeeld een verordening die aan de gezonde mededinging in de weg staat (artikel 93, vijfde lid, Wet bo). Medio 2003 heeft de SER besloten contact te leggen met de NMa. Aanleiding was de samenloop van bevoegdheden van de SER en de NMa bij de beoordeling van verordeningen van de schappen op het aspect van de mededinging. Dit heeft geleid tot het maken van werkafspraken, die vervat zijn in een protocol. Het protocol houdt in dat de SER een verordening bij mededingingsrechtelijke twijfels voor advies kan voorleggen aan de NMa. Dit (openbare) advies van de NMa zal vervolgens worden betrokken bij de beslissing van de SER om de desbetreffende verordening al dan niet goed te keuren. Daarnaast is overeengekomen dat de SER op de hoogte wordt gebracht indien bij de NMa een klacht wordt ingediend over een verordening van een bedrijfslichaam. De NMa kan de SER daarbij expliciet om zijn zienswijze vragen, maar ook in de andere gevallen bezit de SER de mogelijkheid te reageren.

<sup>53</sup> Het toezichtarrangement in de Wet bo., o.c., p. 11.

<sup>54</sup> WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam 2004, p. 188.

Daarnaast toetst de raad uitvoerig of in de toelichting de redengeving van een verordening voldoende wordt uiteengezet. De raad past beleidsregels toe om te toetsen of verordeningen verenigbaar zijn met de Europese regelgeving inzake notificatie en steunmaatregelen. Indien een verordening daartoe aanleiding geeft, wordt zij op verzoek van de raad door het schap aan de Europese Commissie voorgelegd of aangemeld. De betrokken ministeries verzorgen verder de vereiste procedures.

Het toezicht van de SER vindt mede plaats op basis van risicoanalyses, waarbij gerichte vervolgcacties plaatsvinden indien uit deze analyses daartoe de noodzaak blijkt. Hierop zal in paragraaf 7.6. nader worden ingegaan.

#### *Financiële toezicht*

Ook bij het financiële toezicht is het streven van de raad niet gericht op het bepalen van de opportuniteit van een uitgave of heffing van een schap. Zonder nodeloos belastend te willen zijn, is het financiële toezicht gericht op het stimuleren van een zo adequaat mogelijke verantwoording door het schap aan de bedrijfsgenoten. De bevordering van de financiële transparantie staat dan ook voorop. Hierbij onderkent de SER dat de wensen van de bedrijfsgenoten van schap tot schap sterk kunnen verschillen, zodat de bedrijfslichamen in hun financiële verantwoording ook maatwerk moeten kunnen bieden. Eveneens volgt de SER in haar financiële regelgeving de ontwikkelingen van de regels voor de externe verslaggeving van zowel het bedrijfsleven als de overheid.

#### **7.4 Toezicht door de ministeries**

Sinds de wijziging van de Wet bo in 1999 hebben de vakministers ruimere wettelijke bevoegdheden gekregen voor het houden van toezicht op de schappen, zoals bleek uit tabel 7.1. Zo dient voor alle bestemmingsheffingen tevens de goedkeuring van de betrokken ministers verkregen te worden. Voor andere verordeningen geldt dat onder bijzondere omstandigheden de goedkeuring van de minister vereist is, bijvoorbeeld als een strafbepaling onderdeel uitmaakt van de verordening.

Elke vier jaar ontvangt het parlement een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen. Daarnaast worden de jaarverslagen van de bedrijfslichamen ieder jaar aan de Tweede Kamer aangeboden. Ten slotte hebben de schappen een algemene inlichtingenplicht in de richting van de betrokken ministers.

Overigens dient ook binnen de PBO gewaakt te worden tegen de ‘stapeling van toezicht’<sup>55</sup>. De precieze verdeling van de bevoegdheden over meerdere toezichthouders is het resultaat van amendementen en wijkt af van de oorspronkelijke intenties van het kabinet. Het is de vraag of de afspraken tussen de toezichthouders (die op deze wettelijke bevoegdheidsverdeling gebaseerd zijn), niet aangepast moeten worden aan de voortschrijdende ontwikkelingen binnen de PBO.

---

<sup>55</sup> SER-advies, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, p. 65 ev.

## 7.5 Toezicht op toezicht

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt namens de minister van SZW toezicht op de SER. Ook het toezicht van de SER op de bedrijfslichamen staat dus onder toezicht. Om aanvullende zekerheid te bieden over de vraag of de inrichting en omvang van het toezicht op de SER voldoende is, heeft de IWI eind 2004 een audit uitgevoerd<sup>56</sup>.

De audit had de volgende probleemstelling: 'Is de huidige inrichting van het door IWI op de SER gehouden toezicht toereikend gezien de inrichting en werking van sturing, beheersing, uitvoering en interne controle daarop van het door de SER gehouden toezicht op de bedrijfslichamen?'

Het toezicht zoals dat door de SER uitgeoefend wordt op de bedrijfslichamen, wordt door IWI als positief beoordeeld. Het 'toezicht op het toezicht' zal daarom in de toekomst niet intensiever plaatsvinden.

## 7.6 Speerpunten en resultaten van het bestaande toezicht

De Bestuurskamer heeft in de afgelopen jaren in het dagelijkse toezicht onder meer aandacht geschonken aan:

- het gebruik van delegatie en mandaat in een verordening;
- het niet of onvoldoende motiveren van nut en noodzaak van een verordening;
- het nader uitwerken van de aspecten algemeen belang en sectoraal belang in de toelichting op de verordeningen;
- de verwoording en motivering van de terugwerkende kracht van verordeningen;
- de waarborgen tegen misbruik van gegevens;
- de conformiteit met het Europese recht;
- de inachtneming van de vereisten zoals deze tot uitdrukking komen in het Besluit beleidsregels Bestuurskamer;
- verwijzing naar de juiste wettelijke bepalingen en grondslagen in de verordening.

Tevens vinden er ieder jaar enkele risicoanalyses plaats. Voorbeelden van uitgevoerde onderzoeken zijn:

- een onderzoek naar de financiële relaties, die schappen onderhouden met externe partijen. De risicoanalyse heeft de volgende veranderingen bewerkstelligd:
  - a. aanscherping van de Verordening Financiën Bedrijfslichamen 1999 en het Besluit beleidsregels Bestuurskamer, alsmede een stringenter handhaving van de naleving van deze voorschriften;
  - b. opstellen van een checklist voor de controle op externe financiële relaties;
  - c. striktere naleving van de bestaande evaluatiebepalingen door alle betrokken toezichthouders;
- een onderzoek naar de rechtsbescherming bij 'derdeorganisaties'. Dit zijn organisaties die door schappen worden ingezet voor de uitvoering van hun activiteiten, zoals gezondheidsdiensten, veilingen en slachterijen. In het kader van de rechtsbescherming werd het onderzoek vooral gericht op het innen van

<sup>56</sup> Audit uitvoering toezicht Sociaal-Economische Raad, Verkennende studie, Inspectie Werk en Inkomen, december 2004.

- heffingen. Uit het onderzoek bleek dat in enkele gevallen de inning van de heffingen op een zodanige wijze was ingericht dat de doorzichtigheid van de heffing en de kenbaarheid van de afzender eronder leden. De meeste schappen hebben naar aanleiding van deze risicoanalyse hun heffingsmethodiek aangepast;
- een risicoanalyse naar PBO en staatssteun. Uit een inventarisatie van verordeningen van bedrijfslichamen bleek dat niet die aandacht aan staatssteun wordt geschonken die gewenst zou zijn. Onderzocht zijn de risico's die kleven aan de bestaande procedures en aan het niet in overeenstemming handelen met de voorschriften voor staatssteun. Bovendien is nagegaan welke acties kunnen leiden tot een beperking van deze risico's. De uitkomst van dit onderzoek vormde mede aanleiding voor het opstellen van een draaiboek staatssteun voor de PBO, zoals dat ook voor de Europeesrechtelijke notificatie van technische voorschriften reeds bestaat;
  - een onderzoek naar de risico's van bestuursbesluiten. Dergelijke bestuursbesluiten zouden alleen tot uitvoering van verordeningen mogen strekken en niet een zelfstandige grondslag mogen vormen voor het in het leven roepen van verplichtingen. Naar aanleiding van de bevindingen van deze operatie hebben de betreffende schappen aangegeven dat zij hun regelgeving in overeenstemming zullen brengen met de voorschriften van de SER.

## **7.7 Intensiveringen van het toezicht**

Voor een belangrijk deel zal het dagelijkse toezicht worden voortgezet. De SER heeft echter voor de volgende onderwerpen een verdieping van het toezicht voor ogen:

- een nauwgezette beoordeling van de manier waarop bedrijfslichamen zich verantwoorden over de mate waarin activiteiten het gemeenschappelijke en algemeen belang dienen. In de toelichtingen van verordeningen wordt aan dit aspect nog onvoldoende aandacht geschonken. Bij de goedkeuring en beoordeling van verordeningen zal dit aspect extra gewicht krijgen;
- het bevorderen van het consequent vermelden van de argumenten voor het publiekrechtelijk uitvoeren van een taak;
- de verbetering van de financiële transparantie. Door de recente wijziging van de Verordening Financiën Bedrijfslichamen is het regelgevend kader aanwezig voor een scherper toezicht. De SER zal bij de beoordeling en goedkeuring van begrotingen en rekeningen stringent de hand houden aan de bepalingen, die eisen dat schappen onder meer inzicht geven in alle financiële relaties die bestaan met dragende organisaties. In de 'Scan van de jaarverslagen 2004' van de SER is hier reeds de nodige aandacht aan geschonken. Overigens kan hierbij ook gedacht worden aan de opvattingen die ontwikkeld zijn in het kader van de regulering van de markt & overheidproblematiek, zoals het voeren van gescheiden financiële huishoudingen en het vereiste van het hanteren van marktconforme tarieven;
- het bevorderen dat verantwoording wordt afgelegd over de personele unies die bestaan tussen enerzijds het schap en anderzijds door het schap bekostigde instellingen;
- het vermelden van prestatiegegevens in ondermeer het jaarverslag, die een beoordeling mogelijk maken van de ontwikkeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierbij past ook een ontwikkeling in de richting van het verstrekken van gegevens over doelstellingen en effecten door de schappen.

Indien de code van goed bestuur (zie paragraaf 6.8.) tot stand is gebracht, ligt ook een toezichthoudende taak voor de raad op de naleving van deze code voor de hand.

## 7.8 Toekomstige ontwikkelingen

De indruk bestaat dat het toezicht in Nederland in de afgelopen jaren geïntensiveerd is. Dit wordt met name afgemeten aan de opkomst van een aantal nieuwe toezichthouders (zoals de NMA en de AFM), alsmede de groei van de budgetten en het aantal personeelsleden van de toezichthoudende organisaties<sup>57</sup>.

Toegenomen toezicht betekent ook toegenomen lasten voor degenen die onder toezicht zijn gesteld. Het kabinet heeft recent een nieuwe visie op toezicht 'Minder last, meer effect' vastgesteld, waarin ook deze kanten van het toezicht worden belicht.

'Burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren voelen zich in toenemende mate belemmerd in hun handelen door de wijze waarop de overheid het toezicht heeft vormgegeven. De roep om beperking van toezichtlast neemt toe.'<sup>58</sup>

Overigens gelden dergelijke noties ook voor het zogeheten interbestuurlijke toezicht, oftewel het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden. Voor wat betreft het interbestuurlijke toezicht komt daar nog bij de dimensie van de onderlinge staatkundige verhoudingen tussen de betrokken overheidsorganisaties. De commissie Alders heeft zich recent gebogen over het interbestuurlijke toezicht en daarvoor een stappenplan opgesteld<sup>59</sup>.

De toegenomen aandacht voor de schaduwzijden van het toezicht, heeft geresulteerd in de formulering van principes of eisen waaraan goed, effectief en niet nodeloos belastend toezicht moet voldoen.

---

<sup>57</sup> B. Hoogenboom e.a., *De suggestie van toezicht en handhaving*, Den Haag, 2005

<sup>58</sup> *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, ministerie van BZK, Den Haag, 2005, p. 9.

<sup>59</sup> Bestuurlijke werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt: Toe aan nieuw zicht op overheden*, Den Haag, 2005

---

## Principes van goed toezicht

In de visie van het kabinet op toezicht 'Minder last, meer effect' worden zes principes van goed toezicht geformuleerd:

- selectief;
- slagvaardig;
- samenwerkend;
- onafhankelijk;
- transparant;
- professioneel.

Zo moet in de visie van het kabinet het selectieve toezicht zoveel mogelijk aansluiten op andere vormen van controle en verantwoording. Het maakt gebruik van de resultaten van deze andere 'checks and balances'. Ook in het stappenplan van de commissie Alders worden belangrijke eisen geformuleerd waaraan goed toezicht moet voldoen. Bij het interbestuurlijk toezicht moet volgens de commissie Alders meer gebruik gemaakt worden van democratische verantwoordingsprocessen binnen decentrale overheden.

Ook de samenwerking tussen toezichthouders is voor het kabinet een belangrijk middel om de overlast van toezicht voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken. Voor het specifieke interbestuurlijke toezicht bepleit de commissie Alders dat de decentrale overheid slechts met één interveniërende toezichthouder te maken krijgt.

Bron: *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, ministerie van BZK, Den Haag, 2005.

---

De zes principes van goed toezicht het stappenplan van de commissie Alders leveren ook relevante ijkpunten op voor het toezicht van de SER op de bedrijfslichamen. Zo bieden de toekomstverkenningen van de schappen aanknopingspunten voor het versterken van de 'checks and balances' binnen de schappen. De raad is de mening toegedaan dat bestaande en nog tot stand te brengen 'checks and balances' in de besluitvorming van de schappen, een eerste waarborg vormen voor een goed schapsbestuur. Het selectieve toezicht van de SER zal zoveel mogelijk aansluiten op deze ontwikkelingen binnen de schappen en actief gebruik maken van de resultaten. Dit is tevens in lijn met het randvoorwaardelijke karakter van het toezicht dat de SER uitoefent op de bedrijfslichamen. De raad zal zich in 2006 bij de verdere uitwerking van haar toekomstige toezichtbeleid, mede laten inspireren door de principes van goed toezicht van het kabinet alsmede de vereisten voor goed interbestuurlijk toezicht.

## 7.9 Conclusies

De raad meent dat het randvoorwaardelijke karakter van het toezicht goed aansluit op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de PBO. Hiermee wordt immers recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van het zelfstandig democratisch gelegitimeerde bestuur van het schap, mits voldaan is aan belangrijke wettelijke en procedurele vereisten. De SER geeft als toezichthouder dan ook geen oordeel over de opportuniteit van verordeningen en besluiten van schappen, maar verwacht wel van schappen dat zij zich in voldoende mate hierover verantwoorden in de richting van de eigen bedrijfsgenoten en andere geïnteresseerden. Het



toezichtinstrumentarium is mede gericht op het stimuleren van de schappen om zich adequaat te verantwoorden en transparant te opereren.

In lijn met het randvoorwaardelijke karakter is voorts dat in het toezicht aangesloten wordt op de *checks & balances* van de schappen, die voor een belangrijk deel reeds bestaan en als uitvloeisel van de toekomstverkenningen nog tot stand gebracht zullen worden. De raad zal zich in 2006 bij de verdere uitwerking van haar toekomstige toezichtbeleid, mede laten inspireren door de principes van goed toezicht van het kabinet alsmede de vereisten voor goed interbestuurlijk toezicht.

Daar naast zullen de volgende onderwerpen in het toezicht van de SER meer aandacht krijgen:

- een nauwgezette beoordeling van de manier waarop bedrijfslichamen zich verantwoorden over de mate waarin activiteiten het gemeenschappelijke en algemeen belang dienen. In de toelichtingen van verordeningen wordt aan dit aspect nog onvoldoende aandacht geschonken. Bij de goedkeuring en beoordeling van verordeningen zal dit aspect extra gewicht krijgen;
- het bevorderen van het consequent vermelden van de argumenten voor het publiekrechtelijk uitvoeren van een taak;
- de verbetering van de financiële transparantie. Door de recente wijziging van de Verordening Financiën Bedrijfslichamen is het regelgevend kader aanwezig voor een scherper toezicht.;
- het bevorderen dat verantwoording wordt afgelegd over de personele unies die bestaan tussen enerzijds het schap en anderzijds door het schap bekostigde instellingen;
- het vermelden van prestatiegegevens in ondermeer het jaarverslag, die een beoordeling mogelijk maken van de ontwikkeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierbij past ook een ontwikkeling in de richting van het verstrekken van gegevens over doelstellingen en effecten door de schappen.

Indien de code van goed bestuur tot stand is gebracht, ligt ook een toezichthoudende taak voor de raad op de naleving van deze code voor de hand.

## **8. Verordeningen en heffingen**

### **8.1 Inleiding**

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

### **8.2 Regelintensiteit**

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

### **8.3 Administratieve lastendruk**

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

Van het totaal van ca. € 23 miljoen aan administratieve lasten, veroorzaakt door regelgeving van schappen, neemt het Productschap voor Vee en Vlees ruim 13 miljoen euro voor zijn rekening. Dit schap werkt er aan om de administratieve lasten binnen enkele jaren met circa vijftig procent te verminderen. De belangrijkste bijdrage aan de reductie – 5,7 miljoen euro – wordt bereikt door de intrekking van de nu nog verplichte vaccinatie tegen de Ziekte van Aujeszky. Door verdergaande automatisering van gegevensaanlevering van slachterijen naar handelaren streeft het Productschap voor Vee

en Vlees er naar om binnen enkele jaren nog een extra reductie te realiseren van circa 0,5 miljoen euro.

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

De administratieve lasten van Productschap Zuivel bedroegen tijdens de nulmeting ruim Indien de code van goed bestuur (zie paragraaf 6.8.) tot stand is gebracht, ambieert de raad ook een toezichthoudende taak op de naleving van deze code. 5 miljoen euro. Door de intrekking van de Zuivelverordening integrale borging kwaliteit boerderijmelk is hiervan inmiddels 70 procent komen te vervallen, zodat nog 1,5 miljoen euro resteert.

Dit alles resulteert in het volgende totaalbeeld:

Tabel 8.1: Overzicht reductiemaatregelen administratieve lasten in mln. euro.

Beginstand	23,0
Gerealiseerd intrekking verord. borging kwaliteit boerderijmelk	3,5
Subtotaal	19,5
Nog te realiseren Aujeszky	5,7
Nog te realiseren overig PVV	0,5
Nog te realiseren PPE	0,6
Eindtotaal <sup>60</sup>	12,7

#### 8.4 Heffingsstructuur en heffingsdruk

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

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

<sup>60</sup> Hier moet aan toegevoegd worden dat in de tussenliggende periode ook nieuwe administratieve lasten met een nog onbekende grootte kunnen ontstaan.

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

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

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

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

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

#### *Bedrijfschappen*

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

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

Omdat de bedrijfschappen hoofdzakelijk het midden- en kleinbedrijf beslaan heeft slechts een zeer gering aandeel van de heffingsplichtige ondernemingen te maken met de maximale jaarlijkse heffingslasten, te weten het grootbedrijf. De heffing is hierbij in verhouding tot de hoogte van de omzet en in de regel voorzien van een plafond.

#### *Productschappen*

De gemiddelde hoogte van de heffing van productschappen bedraagt circa 750 euro per jaar. Afwijkingen naar boven komen binnen de ketenstructuur van productschappen met name voor bij multinationals in de industrie en de groothandel (grootbedrijf) en maar zeer beperkt in de primaire sector en de detailhandel. Deze grootbedrijven vormen

samen een zeer klein deel van alle bedrijven die onder de werkingssfeer van een productschap vallen.

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

## 8.5 Schilthuiskorting

Bij een aantal schappen wordt gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om leden van ondernemersorganisaties een tegemoetkoming te verlenen op hun contributie voor die organisatie, de zgn. Schilthuisaftrek of -korting<sup>61</sup>. Deze tegemoetkoming, gegeven door middel van een aftrek van het heffingsbedrag, is bedoeld om de organisatiegraad te stimuleren. De aftrek, ter hoogte van een deel van de contributie die aan de ondernemersorganisatie is betaald<sup>62</sup>, kan wettelijk niet meer dan de helft van de heffing bedragen.

---

### Toepassing van Schilthuiskorting

De toepassing van Schilthuisaftrek is de afgelopen jaren niet verminderd, zo blijkt uit onderzoek van de Bestuurskamer. Waren het in 1996 nog alleen de bedrijfsschappen die de aftrek toepasten, inmiddels zijn er ook enkele productschappen die er gebruik van maken. Ook de gemiddelde omvang ervan, als percentage ten opzichte van de desbetreffende heffing, is toegenomen: van 7,3% in het jaar 2000 tot 12,3 % in 2004. Geconcretiseerd per heffingsverordening liepen de percentages uiteen van 4% bij de heffing voor het glazenwassersbedrijf tot 34% bij de financieringsheffing voor teeltaangelegenheden van het Hoofdproductschap Akkerbouw. Alles bij elkaar ging het in 2004 om een bedrag € 6.867.178.- aan aftrek.

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

---

Indien een bedrijfslichaam ervoor kiest de aftrekmogelijkheid toe te passen, komen daarvoor in beginsel alle ondernemers in aanmerking die lid zijn van een ondernemersorganisatie (en dus niet alleen degenen die lid zijn van een organisatie die in het bestuur is vertegenwoordigd)<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Zie artikel 126, zesde lid, Wet bo. De 'Schilthuiskorting' is genoemd naar de indiener van het desbetreffende amendement ten tijde van de behandeling van het voorstel voor de Wet bo (Tweede Kamer, vergaderjaar 1949-1950, 873, nr. 15).

<sup>62</sup> De meeste bedrijfslichamen die de korting toepassen hebben deze gemaximeerd op bijvoorbeeld de helft van het contributiebedrag.

<sup>63</sup> Zie het *Besluit beleidsregel Schilthuisaftrek* van de Bestuurskamer d.d. 15 juni 2000, (RE/7, gepubliceerd in het Verordeningblad Bedrijfsorganisatie nr. 33 van 30 juni 2000).

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

#### **Uit het raadsadvies van 1997**

Naar het oordeel van de raad is bij de Schilthuisconstructie de combinatie van kosten voor georganiseerden aan de orde. Daardoor kan het draagvlak van de private organisaties en daarmee ook dat van de bedrijfslichamen nadelig worden beïnvloed. De Schilthuisaftrek draagt er toe bij dat dat effect niet optreedt, zonder dat zij tot een evenzeer ongewenst effect leidt, namelijk tot indirecte organisatiedwang. In alle gevallen betalen de georganiseerden immers meer dan ongeorganiseerden, die uitsluitend de heffing van het schap betalen, aldus de raad. Voorts wees de raad erop dat het niet ongebruikelijk is dat leden van privaatrechtelijke organisaties, die geacht worden mede te functioneren in het algemeen belang, bijvoorbeeld een tegemoetkoming ontvangen in fiscale zin, om zo het lidmaatschap van deze organisatie te bevorderen.

Enkele kroonleden waren het eens met het kabinetsvoornemen en bepleitten dat het Rijk de privaatrechtelijke organisaties financieel tegemoetkomt voor de bestuurskosten die zij maken voor de publiekrechtelijke bedrijfslichamen, opdat langs die weg de leden van die organisaties een vermindering van contributie kunnen krijgen.

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

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

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

De basisgedachte achter de Schilthuis korting is dat georganiseerden naast de heffing van het bedrijfslichaam ook de contributie van hun vereniging betalen. Dit kan – als de heffing voor ongeorganiseerden en georganiseerden even hoog is – een belemmering zijn voor de groei van de private organisaties. Het doel van de korting is derhalve de organisatiegraad van ondernemers binnen de desbetreffende sector te stimuleren. Het georganiseerde bedrijfsleven vormt immers de basis van de (legitimatie van de) PBO. Een goed georganiseerde sector is van groot belang voor het goed functioneren van een bedrijfslichaam<sup>64</sup>.

In dit verband kan het – zoals de raad ook deed in 1997 – nuttig zijn de vergelijking te maken met mogelijkheden voor fiscale aftrek van contributiegelden in andere

<sup>64</sup> Van Eijkern en Balkenstein, *De Wet op de bedrijfsorganisatie*, op.cit., pp. 229 en 230. De toelichting die destijds bij het amendement werd gegeven, luidde: “De bloei der vrije verenigingen is van veel betekenis voor het welslagen van de P.B.O. Dit amendement heeft ten doel, een krachtige ontwikkeling der vrije organisaties te bevorderen”; Tweede Kamer, vergaderjaar 1949-1950, 873, nr. 15.

verbanden. Naast het toen genoemde voorbeeld bestaat nu bijvoorbeeld ook de fiscale mogelijkheid tot aftrek van de contributie van werknemersorganisaties.

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

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

## 8.6 Samenloop van heffingen

Er bestaan enkele redenen waarom een onderneming met heffingen van meerdere schappen geconfronteerd kan worden. Allereerst kan een onderneming binnen een sector vallen die een schakel vormt van een keten die bestreken wordt door een 'verticaal' georiënteerd productschap, maar tevens binnen de werkingssfeer vallen van een 'horizontaal' geordend bedrijfschap. Daarnaast kunnen binnen één en dezelfde onderneming uiteenlopende economische activiteiten worden uitgeoefend, die vallen binnen de werkingssfeer van meerdere schappen. Een onderneming kan bijvoorbeeld zowel artikelen verkopen als dranken schenken. In het laatste geval is er wel sprake van een samenloop van heffingen, waarbij echter het achterwege laten van een heffing in strijd zou zijn met de rechtsgelijkheid. Een onderneming die één economische activiteit uitoefent mag niet anders behandeld worden dan een onderneming waar uiteenlopende activiteiten ontplooid worden.

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

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

## 8.7 Conclusies

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

Naast de administratieve lasten moet ook nog acht geslagen worden op heffingen. De gemiddelde heffing bedraagt 600 euro per ondernemer. Daarbinnen is er sprake van een zekere variatie, zowel tussen als binnen schappen. De gemiddelde hoogte van de heffing van bedrijfschappen bedraagt circa 250 euro per jaar. Bij de productschappen ligt dit op circa 750 euro per jaar.

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

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

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



## 9. Samenvattende conclusies

9.1 Eind 2003 is een regulier, door de wet voorgeschreven rapport verschenen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfslichamen (de product- en bedrijfschappen of 'schappen'). De conclusies in het rapport luiden over het algemeen positief.

In aanvulling daarop had het kabinet behoefte aan een visie van de schappen op hun toekomst. Een eerder ingesteld moratorium op het instellen van nieuwe bedrijfslichamen werd gehandhaafd. Eerst wilde het kabinet een finaal oordeel vormen over de toekomstvisies van de schappen.

De toekomstverkenningen die de schappen vervolgens hebben opgesteld zijn eind 2005, met een door de raad opgestelde samenvatting, naar de minister van SZW gezonden. Daarnaast hebben de schappen een gezamenlijke aanbiedingsbrief met moderniseringsvoorstellen aan de minister van ZW gezonden.

In een Tweede Kamer-motie van april 2005 werd de visie van de raad gevraagd op de toekomst van de PBO en op zijn toezichhoudende rol. Onderhavig advies vormt daarvan de weerslag.

9.2 De schappen ondervinden de invloeden van maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen in relatie tot afzetmarkten, ondernemingen, burgers, consumenten en overheid. Belangrijke trends zijn onder meer:

- een voortzettende globalisering, liberalisering en zwaarbevochten markten;
- differentiatie van ondernemingen binnen de werkingssferen van de schappen;
- toegenomen aandacht voor scholingsprojecten en arbeidsomstandigheden;
- differentiatie aan de afzetkant;
- terugdringing van bureaucratie en regelgeving.

In hun toekomstverkenningen geven de schappen aan zich bewust te zijn van de trends in hun sectoren en in de gehele samenleving. De mate waarin de schappen erin slagen daadwerkelijk in te spelen op deze trends, is uiteindelijk bepalend voor de toegevoegde waarde die zij leveren en daarmee voor hun voortbestaan.

9.3 Omdat de schappen publiekrechtelijke lichamen zijn die aansluiten op de vrijwillige, privaatrechtelijke organisatievormen van ondernemers en werknemers, ligt het initiatief voor de instelling van een schap bij de 'bedrijfsgenoten'.

In de representativiteit van de dragende organisaties schuilt in belangrijke mate ook de democratische legitimatie van het stelsel. Er is sprake van een dubbele democratische legitimatie. Van bovenaf door het besluit van de regering en van onderop door de steun van de meerderheid van de sector.

9.4 Op grond van de wet moeten bedrijfslichamen het gemeenschappelijk belang van de ondernemingen waarvoor zij zijn ingesteld, en het algemeen belang dienen. Het is niet zinvol te streven naar een sluitende en in de tijd gefixeerde definitie van deze begrippen. Of iets wel of niet in het algemeen belang wordt geacht, zal uiteindelijk te herleiden zijn tot een langs democratische weg vastgesteld politiek oordeel, dat in de tijd ook aan verandering onderhevig is. Wel moeten bedrijfslichamen aandacht schenken aan verantwoording in termen van gemeenschappelijk en algemeen belang. Hierdoor wordt de concrete invulling van die begrippen ook toetsbaar voor belanghebbenden en toezichhouders.

9.5 Ondernemingen kunnen door branchevervaging, schaalvergroting of integratietendensen in een andere relatie tot een bedrijfslichaam komen te staan. Deze veranderingen kunnen een herijking van de grenzen van de werkingssfeer van een schap noodzakelijk maken, waardoor sectoren of subsectoren daarbuiten geplaatst moeten worden. De raad meent dat een oplossing die gedragen wordt door alle partijen die betrokken zijn bij het schap, de voorkeur verdient.

9.6 Indien consensus over de werkingssfeer van een bedrijfslichaam ontbreekt, hanteert de raad in zijn advisering over de beperking daarvan een afwegingskader dat de volgende vragen omvat:

- kunnen de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector aan de hand van objectieve factoren onderscheiden worden van de overige ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer van het schap?
- is de organisatie die verzoekt om een beperking van de werkingssfeer in voldoende mate representatief voor de ondernemingen in de desbetreffende (sub)sector?
- kunnen de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector in voldoende mate uitgesloten worden van de baten van het schap en vallen er geen noodzakelijke schakels uit de keten weg?

Naarmate deze vragen in ruimere mate van een positief antwoord worden voorzien, ligt ook een positief advies van de raad over een beperking van de werkingssfeer meer in de rede. Ieder verzoek vergt echter een afzonderlijke beoordeling, waarmee recht wordt gedaan aan de verschillen in het feitencomplex.

9.7 Door een correcte afbakening van de werkingssfeer kan worden bewerkstelligd dat ondernemingen die slechts als nevenactiviteit een economische activiteit uitoefenen waarvoor het schap is ingesteld, niet onnodig onder de heffingen en regelingen van het schap vallen. Dit is mogelijk door reeds in het instellingsbesluit hiervoor voorzieningen te treffen of in heffingsverordeningen drempelbedragen op te nemen, waardoor ondernemingen met een dergelijke nevenactiviteit van een geringe omvang geen heffing opgelegd krijgen.

9.8 Voor de continuïteit van het bestuurlijke systeem van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is vertrouwen van de belanghebbenden – de dragende organisaties, de bedrijfsgenoten en derdeorganisaties – essentieel. Onder andere door intensivering van de dialoog, betere verantwoording door de bestuurders over hun handelen, en meer en betere openheid en communicatie, kan dat vertrouwen worden versterkt.

9.9 De wettelijke structuur van de PBO voorziet in een aantal waarborgen voor zorgvuldig schapsbestuur. Mede gelet op de toenemende maatschappelijke behoefte aan transparantie en verantwoording, acht de raad het wenselijk dat er additionele waarborgen komen ter versteviging van de reeds aanwezige *checks & balances*. Gegeven het karakter van de PBO verdient het de voorkeur zo min mogelijk door middel van formele wetgeving, en zo veel mogelijk op basis van zelfwerkzaamheid of zelfbinding te regelen.

9.10 De bedrijfslichamen moeten zich voortdurend de vraag stellen waarom een activiteit publiekrechtelijk wordt uitgevoerd en niet aan het privaatrechtelijk initiatief wordt overgelaten. Ook zullen zij zich daarover steeds moeten verantwoorden. Een goede communicatie met de belanghebbenden bij het schap, bij voorkeur in een geïnstitutionaliseerde vorm, is in dit kader van het grootste belang.

9.11 De bedrijfslichamen moeten expliciet en structureel aandacht besteden aan de kwaliteit van hun bestuur en de publieke verantwoording. Mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van *public governance* is een code van goed bestuur voor de PBO daarvoor naar de mening van raad een goed middel. Diverse elementen die voortvloeien uit het onderhavige advies kunnen daarin worden uitgewerkt, zoals normen voor zorgvuldig bestuur en integriteit, intern toezicht, verantwoording, communicatie en personele unies. Andere normen kunnen gaan over de vraag wanneer publiekrechtelijk optreden opportuun is, over de werkingssfeer, de samenloop van heffingen of de behandeling van klachten.

Omdat de code een zo groot mogelijk draagvlak behoeft, dient deze te worden opgesteld door de product- en bedrijfschappen zelf, zoveel mogelijk in samenspraak met belanghebbenden.

De raad is van mening dat een dergelijke code van goed bestuur voor de PBO tot stand moet komen en ondersteunt de initiatieven van de schappen op dit terrein. Hij wil bij de totstandkoming van de code een stimulerende, coördinerende en ondersteunende rol spelen.

Hoewel de bedrijfslichamen zelf verantwoordelijk zijn voor het invoeren van de code, meent de raad dat de code wettelijk verankerd moet worden. Toezicht op de naleving zal deel uitmaken van het toezichtskader van de raad.

De opstelling van de code zal spoedig ter hand worden genomen door de raad en de schappen. Gestreefd wordt naar een afronding en implementatie op afzienbare termijn.

9.12 Het randvoorwaardelijke karakter van het toezicht door de raad sluit goed aan op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de PBO. Hiermee wordt immers recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur van het schap, mits voldaan is aan wettelijke en procedurele vereisten. De SER geeft als toezichthouder dan ook geen oordeel over de opportuniteit van verordeningen en besluiten van schappen, maar verwacht wel van schappen dat zij zich in voldoende mate hierover verantwoorden in de richting van bedrijfsgenoten en anderen. Het toezichtinstrumentarium is dan ook mede gericht op het stimuleren van de schappen om zich adequaat te verantwoorden en transparant te opereren.

9.13 In het toezicht wordt aangesloten op de *checks & balances* van de schappen, die voor een belangrijk deel reeds bestaan en als uitvloeisel van de toekomstverkenningen nog tot stand gebracht zullen worden. De raad zal zich in 2006 bij de verdere uitwerking van haar toekomstige toezichtbeleid mede laten inspireren door de principes van goed toezicht van het kabinet, alsmede door de vereisten voor goed interbestuurlijk toezicht. Daarnaast wil de raad in het kader van zijn toezicht meer aandacht geven aan de verantwoording door bedrijfslichamen over algemeen en gemeenschappelijk belang en het publiekrechtelijk uitvoeren van een taak, en aan financiële transparantie, personele unies en prestatiegegevens.

Ook gaat het toezicht op de naleving van de code van goed bestuur deel uitmaken van het toezichtkader van de raad.

9.14 De regelintensiteit van de bedrijfslichamen is in ruim vijf jaar tijd meer dan gehalveerd. De door de bedrijfslichamen veroorzaakte administratieve lasten waren in 2004 met circa € 23 miljoen zeer gering en zijn inmiddels verder gedaald. Bovendien staat een verdere verlaging op stapel.

Ook de heffingen dalen. Algemene heffingen zijn sinds 2002 gedaald met 12 procent, bestemmingsheffingen met 39 procent. De gemiddelde hoogte van de heffing van bedrijfschappen bedraagt circa 250 euro per jaar. Bij de productschappen ligt dit op circa 750 euro per jaar.

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

9.16 Ondernemingen kunnen geconfronteerd worden met een samenloop van heffingen. In de praktijk zijn reeds verschillende oplossingen voor de meer problematische vormen van de samenloop van heffingen gevonden. Het is wenselijk dat bedrijfslichamen dergelijke voorzieningen treffen en ongewenste vormen van de samenloop van heffingen voorkomen. Een ondernemer moet in beginsel niet meer dan één heffingsaanslag ontvangen.

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

Den Haag,

voorzitter

algemeen secretaris

**Bijlage 1: Samenstelling Bestuurskamer**



## **Samenstelling Bestuurskamer**

### *Leden:*

#### *Onafhankelijke leden:*

dr. H.H.F. Wijffels (voorzitter)  
prof.mr. P.F. van der Heijden  
drs. J.A. Kamps  
prof.dr. C.G.M. Sterks  
mr. D.E. Witteveen

#### *Ondernemersleden:*

mr. J.W. van den Braak (VNO-NCW)  
mr. N.J.J. van Kesteren (VNO-NCW)  
W.L. van der Maas (MKB-Nederland)  
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)  
drs. T.H.H. van Vuren (LTO-Nederland)

#### *Werknemersleden:*

mr. J.C.M.G. Bloemarts (FNV)  
H. van Boggelen (CNV)  
P. Gortzak (FNV)  
W.W. Muller (MHP)  
vacature (FNV)

#### *Ministeriële vertegenwoordigers:*

mr. M.Tj. Bouwes (Jus)  
drs. F. de Hullu (SZW)  
mr. G.P.G. Kunst (LNV)  
mr. A. Velgersdijk (SZW)  
vacature (EZ)

#### *Secretariaat:*

dr. J. van der Bij  
mr. E.A. van Bonzel  
mr. D.B. Modderman

Bijlage 2: Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
d.d. 17 november 2004, bevattende het standpunt van het kabinet over de PBO



Vergaderjaar 2004–2005

25 695

## Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten

Nr. 25

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2004

#### Inleiding

Artikel 139 van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) regelt dat de betrokken ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken (EZ) eens per vier jaar de Tweede Kamer een verslag doen toekomen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen. In dat kader heeft de minister van SZW, mede namens de ministers van LNV en EZ, een evaluatie laten verrichten naar het functioneren van de bedrijfslichamen in de periode 1999 tot 2003. Bij brief van 19 december 2003 (SZW04-003) is het evaluatierapport «*Product- en bedrijfsschappen anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*» (dec. 2003) aangeboden aan de Tweede Kamer. Tevens is in deze brief aangegeven dat het kabinetsstandpunt inzake het PBO-stelsel naar verwachting vóór 1 april 2004 naar de kamer zal worden gestuurd.

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van EZ voor het jaar 2004 is door de leden Aptroot, Van der Laan en Heemskerk een motie ingediend (begroting EZ voor 2004, 200 XIII nr. 8). In deze motie wordt de regering verzocht de evaluatie van de bedrijfslichamen mede te gebruiken om het beleid te heroverwegen en een moratorium in te stellen voor het oprichten van nieuwe bedrijfslichamen. In mijn brief van 20 oktober 2003 (29 200 XIII, nr. 25) heb ik aangegeven dat het kabinet hieraan gehoor zal geven.

Bij brief van 25 maart jl. (SZW04-251) en 25 juni jl. (SZW04-488) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat het opstellen van het kabinetsstandpunt evaluatie PBO meer tijd vergt en heb ik u gevraagd om enig uitstel. Als reactie op de laatstgenoemde brief heeft de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid mij in haar brief van 1 juli jl. verzocht om in de loop van het najaar het kabinetsstandpunt over het evaluatierapport aan

de Kamer te doen toekomen, opdat nog dit jaar daarover in de Kamer kan worden gesproken.

Met de voorliggende brief doe ik u mede namens de ministers van EZ en LNV dit standpunt toekomen.

### **Evaluatierapport**

De lopende modernisering van het PBO-stelsel is pas vier jaar geleden gestart. Destijds werd het stelsel als zodanig van belang geacht. Om het stelsel effectiever en efficiënter te maken zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd. Zo moest er een hergroepering en een reductie van het aantal schappen worden doorgevoerd, diende er een opschoning van verordeningen te komen, werd de ministeriële betrokkenheid vergroot en moest de verantwoording worden versterkt.

Het evaluatierapport laat zien dat er in betrekkelijk korte tijd op al deze terreinen verbeteringen zijn geboekt dan wel dat er momenteel aan gewerkt wordt.

- Bij de omzetting van instellingsverordeningen naar instellingsbesluiten hebben de schappen per saldo op meer terreinen bevoegdheden gekregen. Bij de productschappen ligt de uitbreiding op onderzoek op sociaal, economisch en technisch terrein en op het terrein van arbeidsmarktvoorzieningen. Bij de bedrijfsschappen ligt de uitbreiding behalve op de twee hiervoor genoemde terreinen tevens op het terrein van fondsen en andere instellingen. Het onderzoeksbureau constateert dat er geen zicht bestaat op de mate waarin schappen gebruik maken c.q. wensen te maken van de aan hen toebedeelde bevoegdheden.
- Het effect van de hergroepering is dat er inmiddels 17 bedrijfslichamen bestaan – 11 (hoofd)productschappen en 6 (hoofd)bedrijfschappen – hetgeen een halvering betreft t.o.v. 1999. Daar staat tegenover dat binnen de schappen een verdubbeling van zogenoemde art. 88a-Commissies is opgetreden (1999: 17 en 2003: 34). Een commissie volgens art. 88a Wbo is een geformaliseerde commissie binnen het schap, waarvan de samenstelling en taakomschrijving binnen het instellingsbesluit is opgenomen. Bovendien bieden 88a-Commissies de mogelijkheid om ook andere representatieve, maar niet benoemingsgerechtigde organisaties bestuurlijk bij het schap te betrekken. Een toename van het aantal art. 88a-Commissies vergroot de transparantie voor de branche maar heeft wel spanningen met zich meegebracht tussen Commissies en de uiteindelijk verantwoordelijke besturen van de schappen.
- De opschoning van de verordeningen heeft geresulteerd in een reductie van het aantal van 178 in 1999 tot 100 per 1 juli 2003. Tijdens de looptijd van het onderzoek waren nog niet alle verordeningen goedgekeurd. Inhoudelijk autonome verordeningen worden met name bij de productschappen door de sectoren als noodzakelijk gezien teneinde essentiële voorschriften of kwaliteitseisen bij alle bedrijfsgenoten af te kunnen dwingen.

In de onderstaande tabel worden enkele kerngegevens van het huidige stelsel weergegeven.

**Tabel 1 Kerngegevens bedrijfslichamen**

	Lasten 2003 (mln. euro)	FTE	FTE m.b.t. medebewind <sup>1</sup>	Inhoudelijke verordeningen <sup>2</sup>
<i>Schappen in de agrarische sfeer</i>				
Hoofdproductschap Akkerbouw	28	269	191	13 (2)
Productschap Granen, Zaden en Paulvruchten	6,2	15	–	7 (2)
Productschap Diervoeder	8,6	27	–	7 (2)
Productschap Wijn	2,5	8	0,5	4 (2)
Productschap Margarine, Vetten en Oliën	2,2	14	–	3 (2)
Productschap Vee en Vlees	44	154	88-X <sup>3</sup>	8 (2)
Productschap Pluimvee en Eieren	12	46	X <sup>4</sup>	9 (3)
Productschap Tuinbouw <sup>5</sup>	107	177	44	14 (1)
Productschap Vis	10	59	13	3 (2)
Productschap Zuivel	46	125	90	11 (1)
Bosschap	0,9	5,4	–	4 (1)
Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel	5,6	32	–	5 (5)
<b>totaal:</b>	<b>271,1</b>	<b>818,4</b>	<b>426,5</b>	<b>88 (25)</b>
<i>Schappen buiten de agrarische sfeer</i>				
Productschap Dranken	2	11	–	6 (2)
Hoofdbedrijfschap Ambachten	9,6	26,7	–	2 (2)
Hoofdbedrijfschap Detailhandel	16	56	–	3 (2)
Hoofdbedrijfschap Afbouw en Onderhoud	20	61	–	1 (1)
Bedrijfschap Horeca en Catering	6,4	48	–	2 (1)
<b>Totaal:</b>	<b>54</b>	<b>202,7</b>	<b>–</b>	<b>14 (8)</b>

(bron: evaluatierapport KPMG BEA)

<sup>1</sup> Betreft het absolute aantal fte's dat zich bezighoudt met taken die in medebewind worden uitgevoerd.

<sup>2</sup> Tussen haken is weergegeven hoeverre verordeningen betrekking hebben op «huishoudelijke regelingen», zoals registratieverordeningen.

<sup>3</sup> Bij het Productschap Vee en Vlees en het Productschap Pluimvee en Eieren werken in totaal 88 FTE's voor medebewindstaken.

<sup>4</sup> Zie vorige voetnoot.

<sup>5</sup> Het Productschap Tuinbouw is voornemens de personeelsomvang met 60 te verminderen; onduidelijk is in hoeverre dit betrekking heeft op autonome of medebewindstaken.

Uit het rapport van KPMG BEA blijkt dat de schappen een grote variëteit vertonen in grootte en oriëntatie in hun taakvervulling. Gemeten naar het totale lastenniveau, het aantal personeelsleden en het aantal inhoudelijke verordeningen ligt het aandeel van de schappen in de agrarische sfeer steeds op ca. 80%. Opvallend is bovendien dat meer dan de helft van het personeel dat werkzaam is bij de agrarische schappen niet werkt voor de autonome taken van deze schappen, maar voor medebewindstaken. Laatstgenoemde taken zijn door de minister van LNV opgedragen aan de schappen, veelal ter uitvoering van regelgeving vanuit Brussel. Schappen die werkzaam zijn buiten de agrarische sector vervullen in het geheel geen medebewindstaken. Voorts valt op dat de schappen in de agrarische sfeer veel intensiever dan de overige schappen gebruik maken van hun mogelijkheden om materiële inhoudelijke verordeningen vast te stellen. Schappen buiten de agrarische sfeer kennen nauwelijks materiële inhoudelijke verordeningen.

Op basis van de evaluatie blijkt dat er in vier jaar tijd een flinke moderniseringsslag is gemaakt en blijkt bovendien dat er momenteel weinig tot geen problemen zijn met het feitelijk functioneren van de schappen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het evaluatieonderzoek uitsluitend de autonome taken (dus geen aandacht voor medebewindstaken) betreft en dus niet de (voor LNV verreweg de belangrijkste) medebewindstaken.

## **Toekomstverkenningen schappen**

De hierboven beschreven evaluatie is gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de bedrijfslichamen zoals dit heeft plaatsgevonden in de eerste jaren na de laatste wetswijziging (periode 1999 – medio 2003). De probleemstelling en onderzoeksvragen binnen deze evaluatie zijn dan ook niet gericht op de toekomst van het PBO-stelsel. Mede ingegeven door de motie Aptroot c.s. heeft het kabinet echter gemeend om ook deze invalshoek te betrekken bij het kabinetsstandpunt inzake het PBO-stelsel.

Het kabinet heeft besloten dat er per schap een realistische toekomstverkenning dient te komen t.a.v. de in de eerstkomende jaren te verwachten en gewenste ontwikkelingen. De schappen worden langs deze weg uitgedaagd hun eigen toekomst kritisch onder ogen te zien. Dit zal ongetwijfeld tot een scherpere afweging van activiteiten leiden; waar nut en noodzaak door een sector niet langer door een sector wordt ingezien kan dat tot opheffing van schappen leiden.

Voorafgaand aan de opdrachtverlening zal de minister van SZW, in samenspraak met de betrokken ministers van EZ en LNV, een lijst met noodzakelijke aandachtspunten voor de toekomstverkenningen opstellen. Hierbij moet in ieder geval worden gedacht aan de volgende aspecten:

- Visie van het schap betreffende de wijze waarop zijn activiteiten het gemeenschappelijke belang van de ondernemingen en de daarbij betrokken personen behartigt alsmede de relatie tussen dit sectorale belang en het algemeen belang;
- De gehanteerde argumenten op grond waarvan wordt gekozen voor publiekrechtelijke (i.c. bedrijfslichamen) i.p.v. privaatrechtelijk (i.c. brancheorganisaties, CAO's) invulling van activiteiten.
- Visie betreffende de democratische legitimiteit:
  - visie ten aanzien van het draagvlak voor de activiteiten van het schap binnen de bedrijfstak;
  - beantwoording van de vraag op welke wijze niet georganiseerde ondernemers worden betrokken bij activiteiten van de schappen.
  - opvattingen van respectievelijk de georganiseerde en de niet georganiseerde ondernemers alsmede van eventuele andere betrokken externen ten aanzien van de activiteiten van het schap.
- De deelname en representativiteit van ondernemers- en werknemersorganisaties.
- Beantwoording van de vraag of de diverse economische ontwikkelingen er toe zullen leiden dat het voortbestaan van het schap kwetsief wordt.
- Visie betreffende mogelijkheden voor verdergaande samenwerking/fusies tussen schappen.
- De schappen dienen tijdens de ontwikkeling van hun toekomstverkenningen een vorm van externe beoordeling in te passen, met name betreffende de democratische legitimiteit, om op deze wijze de toekomstverkenningen te voorzien van een onafhankelijk oordeel.

De SER coördineert de toekomstverkenningen van de schappen en houdt de ministers van SZW, EZ en LNV op de hoogte.

De schappen krijgen voor het opstellen van hun toekomstvisies een periode van één jaar. Het kabinet ziet de uitkomsten voor eind 2005 tegemoet.

In het geval (tussen)resultaten van het PAO-traject gevolgen hebben voor het PBO-kader, zal dit aan de SER worden bericht.

Mede op basis van de toekomstverkenningen zal het kabinet vervolgens aangeven wat zijn oordeel is over nut en noodzaak en de effectiviteit van de individuele schappen dan wel de PBO als zodanig.

### **Oprichting nieuwe schappen**

Het moratorium t.a.v. het instellen van nieuwe schappen wordt in stand gehouden tot aan het moment van beoordeling van de toekomstvisies van de schappen. Het kabinet kan immers pas een oordeel geven over de wenselijkheid van de inrichting van een nieuw schap nádat zij een finaal oordeel heeft gevormd over de nog op te stellen toekomstvisies van de bestaande schappen. Dit betekent ook dat de eventuele instelling van een bedrijfsschap voor de watersportindustrie wordt aangehouden tot aan genoemd beoordelingsmoment. Wijzigingen van bestaande schappen vallen buiten het gestelde moratorium.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus



Bijlage 3: Brieven van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
d.d. 6 april 2005, 25 april 2005 en 26 augustus 2005





Vergaderjaar 2004–2005

**25 695**

## **Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten**

**Nr. 32**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2005

Hierbij doe ik u, mede namens de minister van Economische Zaken en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mijn reactie toekomen op de moties die op 8 maart 2005 zijn aanvaard bij de stemmingen over de moties die zijn ingediend tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg (VAO) van 3 maart 2005 over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO).

#### **Motie Douma/Van Dijk (25 695, nr. 26) over een SER-uitspraak over de toekomst van product- en bedrijfsschappen**

In deze motie wordt de regering verzocht om de SER te verzoeken zich eveneens uit te spreken over de toekomst van de product- en bedrijfsschappen en daarbij nadrukkelijk in te gaan op het optimaliseren van draagvlak en zijn eigen toezichthoudende rol.

In het VAO heb ik de motie ontraden. Uit de motie blijkt twijfel over het functioneren van de SER als toezichthouder op de PBO en over de wettelijke bepalingen op grond waarvan de SER toezicht houdt. Zowel de onderzoeken die zijn gepleegd door KPMG als de visie die door de regering hierop is ontwikkeld geven daar op dit moment geen aanleiding toe. De SER heeft uiteraard de ruimte om, in zijn rol als coördinator van de toekomstverkenningen, zich (op eigen initiatief) uit te laten over zijn eigen toezichtsrol. De motie is voor mij echter aanleiding om op korte termijn met de voorzitter van de SER, de heer Wijffels, in overleg te treden over de inhoud van de motie en hem te vragen op eigen initiatief advies uit te brengen. Na afloop van het gesprek zal ik u informeren over de gemaakte afspraken.

**Motie Van Dijk c.s. (25 695, nr. 27) over een concreet voorstel over de toekomst van product- en bedrijfsschappen**

In deze motie verzoeken de leden de regering 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.

In het VAO heb ik aangegeven dat de regering, in lijn met de motie, van plan is om haar oordeel over de toekomst van de PBO voor het zomerreces 2006 aan de Kamer voor te leggen en dat het aan de Kamer zelf is om te bepalen of zij ook voor het zomerreces 2006 hierover een debat wil hebben. Ook heb ik opgemerkt dat ik de motie beschouw als een ondersteuning voor de kabinetsinzet, omdat kabinet en Kamer zo hetzelfde tijdspad zullen volgen. Ik zal derhalve aan uw verzoek gevolg geven.

**Motie Van Dijk/Douma (25 695, nr. 28) over het opheffen van het moratorium op de instelling van de nieuwe schappen**

In deze motie verzoeken de leden de regering om het moratorium op het instellen van nieuwe schappen op te heffen, omdat de grond onder dit besluit is vervallen. Hierbij overwegen de leden dat het moratorium op het instellen van nieuwe schappen was gebaseerd op de vermeende hoge administratievelastendruk in de PBO en dat er al sinds geruime tijd een door de SER getoetste en goedgekeurde aanvraag door werknemers- en werkgeversorganisaties in de watersport voor de oprichting van een bedrijfsschap ligt. Daarnaast constateren de leden dat de administratieve lasten in de PBO in 2004 slechts 23 miljoen euro bedroegen, terwijl de totale administratieve lasten voor de betrokken sectoren 16 miljard euro bedroegen. Ook constateren de leden dat de administratieve lasten veroorzaakt door de schappen in 2005 met minimaal de helft zal verminderen.

Het moratorium is ingesteld naar aanleiding van de motie die de leden Aptroot, Van der Laan en Heemskerk op 8 oktober 2003 hebben ingediend tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken (29 200 XIII nr. 8). In mijn brief van 20 oktober 2003 (29 200 XIII, nr. 25) heb ik op de motie gereageerd. Daarin heb ik aangegeven dat ik het verzoek zou honoreren ten aanzien van de instelling van nieuwe, tot nu toe niet bestaande product- en bedrijfsschappen. Daarbij heb ik opgemerkt dat ik, vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur, het moratorium niet zal toepassen op het in gang gezette proces van hergroepering van de bestaande schappen.

Vervolgens heb ik u in mijn brief van 17 november 2004 (25 695, nr. 25) gemeld dat ik het moratorium op bovenstaande wijze zal handhaven tot aan het moment van beoordeling van de toekomstvisies van de schappen. Dit omdat het kabinet niet eerder kan oordelen over de wenselijkheid van een nieuw schap, dan nadat zij een finaal oordeel heeft gevormd over de nog op te stellen toekomstvisies van de bestaande schappen. In de brief heb ik aangegeven dat ik om dezelfde reden ook de eventuele instelling van een bedrijfsschap voor de watersportindustrie zal aanhouden.

In het VAO heb ik de Kamer de motie ontraden. Dit omdat het kabinet het moratorium niet alleen heeft ingesteld vanwege de administratieve lasten van de PBO, maar ook vanwege de onzekerheid over de toekomst van de PBO. Gezien deze onzekerheid acht ik het niet zinvol het moratorium op te heffen voordat kabinet en Kamer een oordeel hebben gevormd over de toekomst van de PBO.

In aanvulling hierop wil ik u nog over het volgende informeren. Op dit moment ligt er één voorstel voor het instellen een nieuw schap, namelijk een bedrijfschap voor de watersportindustrie. Verschillende organisaties uit de sector watersportindustrie hebben bezwaar tegen de oprichting van een bedrijfschap voor de watersportindustrie. Deze bezwaren heb ik zowel ten tijde van de SER-advisering ontvangen, als ook in de periode daarna. Na opheffing van het moratorium zal ik dan ook genoodzaakt zijn de SER opnieuw advies te vragen over de oprichting van een bedrijfschap voor de watersportindustrie. Dit gecombineerd met het feit dat de instelling van een schap geschiedt op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur, betekent dat het voornoemde schap niet eerder – ook al zou het moratorium per direct worden opgeheven – dan over wellicht een jaar kan worden opgericht. Op dat moment dient zich reeds de parlementaire discussie aan over de toekomst van de PBO.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus



Vergaderjaar 2004–2005

**25 695**

## **Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten**

**Nr. 33**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2005

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 april jl. geef ik u hierbij een toelichting op mijn brief van 6 april jl. houdende een reactie op de aangenomen moties over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Kamerstukken II, 2004–2005, 25 695, nr. 32). U verzoekt mij aan te geven of ik de motie-Van Dijk/Douma over het opheffen van het moratorium op de instelling van nieuwe schappen (Kamerstukken II, 2004–05, 25 695, nr. 28) zal meenemen in mijn onderzoek naar een oordeel over de toekomst van de PBO. Ik ben voornemens de onderhavige motie nadrukkelijk te betrekken bij zowel de beoordeling van de toekomstverkenningen van de schappen als bij het opstellen van het kabinetsstandpunt over de toekomst van de PBO. In zijn standpunt zal het kabinet expliciet aandacht besteden aan de oprichting van nieuwe schappen. Tot dat moment handhaaft het kabinet het moratorium, omdat het niet eerder een oordeel kan vormen over de wenselijkheid van nieuwe schappen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus



Vergaderjaar 2004–2005

**25 695**

## **Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten**

**Nr. 34**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2005

Hierbij informeer ik u, mede namens de minister van Economische Zaken en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, over mijn afspraken met de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER), de heer Wijffels, over de invulling van de motie-Douma/Van Dijk (Kamerstukken II, 2004-'05, 25 695, nr. 26). In deze motie wordt de regering verzocht de SER te verzoeken zich eveneens uit te spreken over de toekomst van de product- en bedrijfschappen (hierna: schappen) en daarbij nadrukkelijk in te gaan op het optimaliseren van draagvlak en zijn eigen toezichthoudende rol. Naar aanleiding van deze motie heb ik de Kamer op 6 april jl. geschreven (ibid, nr. 32) dat ik op korte termijn met de heer Wijffels in overleg zou treden en u na afloop zou informeren over de gemaakte afspraken.

Op basis van mijn gesprek met de heer Wijffels en hetgeen mij is teruggekoppeld over de verdere bespreking van de motie-Douma/Van Dijk binnen de SER kan ik u het volgende berichten.

Ten eerste zal de SER de toekomstverkenningen van de schappen analyseren en een overzicht maken van de hoofdlijnen die uit de toekomstverkenningen van alle schappen naar voren komen. De SER zal mij dit overzicht gelijktijdig met alle afzonderlijke toekomstverkenningen voor het einde van dit jaar doen toekomen.

Ten tweede zal de SER bezien welke aandachtspunten hij in aanvulling op en mede op basis van de toekomstverkenningen van de schappen aan het kabinet wil sturen. In dat verband heeft de SER kennis genomen van de concrete punten die in de overwegingen van de motie worden genoemd, zoals die over het SER-toezicht op de PBO.

Ik heb de SER erop gewezen dat zijn rapportage met aanvullende aandachtspunten voor 1 april 2006 gereed moet zijn, zodat deze kan worden betrokken bij de vaststelling van het kabinetsstandpunt over de toekomst van de PBO.

Vervolgens zullen kabinet en Kamer conform de motie-Van Dijk c.s. (ibid., nr. 27) voor het zomerreces 2006 een debat houden over de toekomst van de PBO.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus



Bijlage 4: Brief van de Bestuurskamer aan de minister van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid d.d. 13 december 2004



Bestuurskamer

Aan de minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Den Haag: 13 december 2004  
Ons kenmerk: 04.10480/XS  
Bijlage(n): -  
Toestelnummer: 070 3 499 548  
E-mail: x.schrage@ser.nl  
Betreft: Ontvangst kabinetsstandpunt PBO

Mijnheer de minister,

Met deze brief bevestig ik de ontvangst van uw brief van 23 november 2004 over de Toekomstverkenning PBO. Deze brief bevat als bijlagen uw brief van 23 november 2004 aan de bedrijfslichamen alsmede uw brief van 17 november 2004 aan de Staten-Generaal over de toekomst van de PBO (kabinetsstandpunt).

Uit de brieven blijkt dat het kabinet in aanvulling op het KPMG BEA-onderzoek behoefte heeft aan door de schappen zelf uit te voeren toekomstverkenningen. Deze dienen onder coördinatie van de SER tot stand te komen.

In haar vergadering van 24 november 2004 heeft de Bestuurskamer van de SER een eerste gedachtewisseling gewijd aan het kabinetsstandpunt.

Naar aanleiding daarvan kan ik u medelen dat dezerzijds op korte termijn de nodige voorbereidende werkzaamheden ter hand zullen worden genomen met het oog op een gecoördineerde en tijdige totstandkoming van de door het kabinet gewenste toekomstverkenningen. Daartoe zal uiteraard ook op ambtelijk niveau afstemming worden gepleegd met uw ministerie.

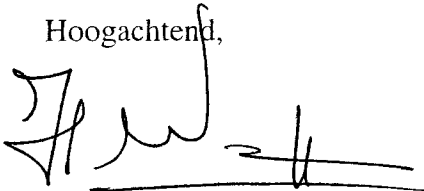
Daarnaast heeft de Bestuurskamer er behoefte aan enkele inhoudelijke kanttekeningen bij het kabinetsstandpunt te plaatsen.

In de eerste plaats heeft de Bestuurskamer met enige verwondering kennisgenomen van het gebruik van de term 'opdrachtverlening' in de verschillende brieven. Een dergelijke term laat zich naar haar oordeel moeilijk verenigen met de bestuurlijke en staatsrechtelijke verhouding tussen minister en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (SER en bedrijfslichamen). Deze is er in dit verband immers niet een van ondergeschiktheid of medebewind maar een van autonomie.

In de tweede plaats roept het introduceren en in stand houden van het zogeheten moratorium in de ogen van de Bestuurskamer vraagtekens op. Daarbij gaat het met

name erom of de systematiek en het bottom up karakter van de Wet op de bedrijfsorganisatie toestaan dat het kabinet besluit gedurende langere tijd geen nieuwe verzoeken om de instelling van een bedrijfslichaam te honoreren. Een dergelijke opstelling lijkt de Bestuurskamer vanuit staatsrechtelijk en bestuurlijk perspectief kwestieus.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping letters and a long horizontal stroke at the end.

voorzitter

**Bijlage 5: Samenvatting van de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen**



# Samenvatting van de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen

Bestuurskamer, 29 december 2005

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Verantwoording	3
2.	Omgevingsanalyse	6
2.1	Inleiding en leeswijzer	6
2.2	Economische trends	6
2.3	Maatschappelijke trends	7
2.4	Institutionele trends	7
3.	Toekomstige taken	9
3.1	Inleiding en leeswijzer	9
3.2	Economische ontwikkelingen en toekomstige taken	9
3.3	Algemeen maatschappelijke trends en toekomstige taken	10
3.4	Institutionele trends en toekomstige taken	11
4.	Governance	13
4.1	Inleiding en leeswijzer	13
4.2	Betrekken van stakeholders	13
4.3	Verantwoorden en informeren	13
4.4	Interne bestuurlijke verhoudingen	14
4.5	Intern toezicht	14
4.6	Gedragcode voor bestuurders	14
4.7	Samenwerking	14
4.8	Publiek-Privaat	15
4.9	Financiële transparantie	15
5.	Draagvlak	16
5.1	Inleiding en leeswijzer	16
5.2	Huidig functioneren	16
5.3	Functies	17
5.4	Taken en activiteiten	17
5.5	Organisatie en besturing	18
5.6	Bevindingen draagvlakonderzoek	18
6.	Tot slot	19



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op verzoek van het kabinet hebben de product- en bedrijfschappen (hierna: bedrijfslichamen of schappen) onder coördinatie van de Sociaal-Economische Raad (SER) elk een eigen toekomstverkenning opgesteld<sup>1</sup>. Het kabinet wil mede op basis van deze toekomstverkenningen zich een oordeel vormen over nut, noodzaak en effectiviteit van de individuele bedrijfslichamen dan wel van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) als zodanig.

Het kabinet heeft de SER gevraagd over de uitkomsten van de toekomstverkenningen te rapporteren. Daarvoor is de voorliggende *Samenvatting van de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen* opgesteld. De samenvatting bevat een overzicht van de hoofdlijnen die uit de toekomstverkenningen naar voren komen<sup>2</sup>.

De samenvatting bevat nadrukkelijk geen beleidsinhoudelijk oordeel over de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen. De SER zal uiterlijk op 1 april 2006 aan het kabinet zijn visie kenbaar maken over de toekomst van de PBO.

In deze samenvatting wordt allereerst ingegaan op de trends die de schappen onderkennen (paragraaf 2), de visie van de bedrijfslichamen op hun toekomstige rol en takenpakket (de 'wat-vraag', paragraaf 3) en hun governance (de 'hoe-vraag', paragraaf 4). Voorts wordt in paragraaf 5 het draagvlak van de schappen geschetst. Ten slotte is in paragraaf 6 een slotbeschouwing opgenomen.

Voordat bovenstaande onderwerpen aan bod komen, wordt verslag gedaan van de totstandkoming van de toekomstverkenningen.

### 1.2 Verantwoording

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling*

De SER heeft in het kader van de coördinatie van de toekomstverkenningen met de bedrijfslichamen de volgende verantwoordelijkheidsverdeling afgesproken:

1. de bedrijfslichamen zijn verantwoordelijk voor:
  - a. het (laten) verrichten van onderzoek en verkrijgen van beleidsinformatie;
  - b. het verwerven en onderzoeken van draagvlak voor de toekomstverkenningen binnen en buiten de eigen bestuurlijke organisatie;
  - c. het opstellen en vaststellen van de inhoud van de toekomstverkenningen.
2. de SER is verantwoordelijk voor:
  - a. het opstellen van een plan van aanpak, inclusief het stellen en bewaken van kwaliteitseisen (vorm en proces) voor de toekomstverkenningen;

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 25.

<sup>2</sup> Voor de toekomstverkenning van het Bedrijfshap Horeca en Catering geldt dat deze niet voor 31 december 2005 was afgerond, zodat deze niet meegenomen kon worden in de onderhavige samenvatting.

- b. het voorbereiden van overleg en afstemming tussen bedrijfslichamen over PBO-brede onderwerpen, inclusief het communiceren van relevante informatie van departementen naar de bedrijfslichamen en vice versa;
- c. het bewaken van de voortgang van het project en het informeren van diverse betrokkenen daarover, onder andere via een PBO-nieuwsbrief;
- d. het opstellen van een samenvattende eindrapportage van de toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen.

#### *Opzet totstandkoming toekomstverkenningen*

De toekomstverkenningen van de bedrijfslichamen zijn in twee stappen totstandgekomen:

1. *Onderzoek en beleidsvorming*: gericht op het verzamelen en analyseren van objectieve (feiten) en subjectieve (meningen) beleidsinformatie en – op basis daarvan – het opstellen van voorstellen voor de toekomst van het bedrijfslichaam.
  - a. *Trendonderzoek*: inventarisatie van gegevens over sectorale, maatschappelijke en institutionele trends.
  - b. *Beleidsuitgangspunten dragende organisaties*: inventarisatie van beleidsopvattingen van dragende organisaties en desgewenst andere stakeholders over de positie, de functie, de taken en de governance van het bedrijfslichaam in de toekomst.
  - c. *Bestuurlijk-organisatorische analyse*: de betekenis van stap 1a en stap 1b voor de positie, de governance, de samenwerking, de werkwijze, de legitimiteit en de representativiteit.
  - d. *Takenanalyse*: de betekenis van stap 1a en 1b voor het toekomstige functie- en takenpakket van het bedrijfslichaam.
  - e. *Concept toekomstverkenning*: opstellen van een concept toekomstverkenning als vertrekpunt voor draagvlakonderzoek en achterbanberaad.
2. *Consultatie en besluitvorming*: gericht op het inventariseren van draagvlak voor de voorgenoemde koers voor het bedrijfslichaam en op het trekken van beleidsconclusies.
  - a. *Draagvlakonderzoek bij ondernemers*: peiling naar het draagvlak bij ondernemers voor de toekomstverkenning van het bedrijfslichaam;
  - b. *Bestuurlijke consultatie*: peiling van het draagvlak bij de dragende organisaties van het schap (ondernemers- en werknemersorganisaties) en bij overige externe stakeholders;
  - c. *Toekomstverkenning*: vaststellen van de definitieve toekomstverkenning voor het kabinet op basis van de uitkomsten van stap 1, stap 2a en stap 2b.

#### *Externe draagvlakmeting*

Het kabinet heeft de bedrijfslichamen gevraagd de democratische legitimiteit van de toekomstverkenningen te laten toetsen door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Hiermee is bedoeld dat zij hun visie op met name de toekomstige rol en het takenpakket ('wat-vraag') aan georganiseerde en ongeorganiseerde ondernemers zouden voorleggen. Dit heeft er toe geleid dat alle bedrijfslichamen een draagvlakonderzoek hebben laten uitvoeren door een onafhankelijk onderzoeksbureau.

#### *Onderzoeksverantwoording*

De schappen zijn met name bij het uitvoeren van hun draagvlakonderzoeken ondersteund door twee onderzoeksbureaus. Dit waren Berenschot en B&A. B&A heeft

onderzoek verricht voor HBA en HBD. De overige schappen hebben hun onderzoeken laten uitvoeren door Berenschot.

Beide bureaus staan in voor de representativiteit en validiteit van de gehanteerde onderzoeksmethoden. Dit betekent dat:

- de ondernemers die hun oordeel geven over de toekomstverkenning een goede afspiegeling vormen van alle bedrijven die binnen de werkingssfeer van het schap vallen;
- de gekozen aanpak er toe leidt dat de kans groot is, dat de resultaten niet wezenlijk anders zullen zijn als het onderzoek nog een keer op dezelfde wijze zou worden uitgevoerd bij andere ondernemingen die vallen binnen de werkingssfeer van het schap;
- de aan de respondenten gestelde vragen goed aansluiten op de toekomstverkenning;
- de rapportage een feitelijke weergave bevat van de uitkomsten van het draagvlakonderzoek.

## **2. Omgevingsanalyse**

### **2.1 Inleiding en leeswijzer**

In dit hoofdstuk worden de analyses samengevat, die de schappen gemaakt hebben van hun omgeving. De nadruk in deze analyses ligt op de trends, die zich voordoen op economisch, maatschappelijk en institutioneel terrein.

### **2.2 Economische trends**

De belangrijkste economische trends die hun weerslag op de organisatie en activiteiten van de schappen niet zullen missen zijn:

- innovatie en informatisering;
- globalisering;
- concentratie en schaalvergroting;
- scholing van de beroepsbevolking en het belang van de factor arbeid.

Vrijwel alle bedrijfslichamen wijzen op het belang van innovatie voor het behoud van de concurrentiepositie van hun sector in een geliberaliseerde markt. De verbetering van het innovatief vermogen van het Nederlandse bedrijfsleven verdient serieuze aandacht. Knelpunten voor de verhoging van het innovatief vermogen zijn: de wisselwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven, beschikbaarheid en kwaliteit van kenniswerkers, innovatief ondernemerschap en de benutting van onderzoeksresultaten. Daarnaast besteden de schappen in de toekomstverkenningen ook aandacht aan de noodzaak van het toepassen van nieuwe informatietechnologieën, onder meer voor het hechter verbinden van de uiteenlopende schakels in de productiekolom en voor het beter bedienen van de eindgebruiker.

De schappen signaleren voorts de trend dat markten globaliseren. Dit biedt enerzijds kansen voor het vinden van nieuwe afzetmarkten, maar heeft ook verscherpte concurrentieverhoudingen op de eigen thuismarkt tot gevolg. Ook zal naar verwachting de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten niet zonder gevolgen blijven.

Schappen wijzen tevens op de ontwikkeling van concentratie en schaalvergroting in menige sector. Daarnaast blijven er in deze sectoren ook kleinschalige ondernemingen bestaan. Onder de groep van de kleinschalige ondernemingen vallen tevens de ondernemingen zonder personeel, die geheel eigen problemen en behoeften kennen. Grote en kleine ondernemingen kenmerken zich veelal door een andersoortige behoefte aan ondersteuning vanuit het schap.

Voor menige sector geldt voorts dat reguliere opleidingen niet goed aansluiten bij de wensen en eisen van het bedrijfsleven. Deze opleidingen kunnen zich richten op zowel ondernemers als werknemers in de sector. Voor wat betreft de werknemers wordt in de toekomstverkenningen ook in meer algemene zin gewezen op het belang van de factor arbeid voor de ondernemingen.

Naast de primair economisch getinte trends kunnen ook algemeen maatschappelijke ontwikkelingen worden geduid.

### 2.3 Maatschappelijke trends

Enkele relevante maatschappelijke trends die door de schappen onderkend worden zijn:

- maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- voedselveiligheid, -kwaliteit en gezondheid;
- dierenwelzijn.

Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen staat de samenhang van de bedrijfsresultaten op drie domeinen centraal: *People, Planet and Profit*, het ‘*Triple P bottom line*’-beginsel. De schappen onderkennen het streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen van de bedrijven in hun sectoren, waarbij onder meer thema’s als veilig en gezond werken, energiebesparing en milieu aan de orde zijn.

Voorts is er in de samenleving een toenemende aandacht voor voedsel. Door de kwaliteit te bewaken in alle schakels van de keten, van de grondstof tot en met het eindproduct, kan een waarborg worden gecreëerd voor goede en gezonde voeding. De keten omvat ook de detailhandel. De detailhandel heeft ook een eigen verantwoordelijkheid voor de producten die zij verkoopt. De consument wil van de detaillist steeds vaker weten wat er in een product zit, waar het vandaan komt en hoe het gemaakt is.

Een belangrijke maatschappelijke trend voor de dierlijke productschappen is voorts het toegenomen belang van dierenwelzijn. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan de omstandigheden waaronder dieren gehouden worden, maar bijvoorbeeld ook aan de methoden voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten in het geval van een uitbraak.

### 2.4 Institutionele trends

Naast economische en algemeen maatschappelijke trends, zijn er ook institutionele ontwikkelingen.

In de eerste plaats wordt gewezen op het steeds verder toenemende belang van de besluitvorming, die op communautair niveau plaatsvindt. Voor de taken die in medebewind uitgevoerd worden zijn de gevolgen hiervan het meest direct voelbaar, maar ook voor de overige taken van de schappen geldt dat de invloed van ‘Brussel’ groeiende is.

De nationale overheid legt zich meer toe op de ontwikkeling van beleidskaders en -normen, waarin marktwerking en liberalisering centraal staan. De invulling van het beleid laat zij daar waar mogelijk over aan maatschappelijke organisaties en het georganiseerde bedrijfsleven. Hierdoor krijgt het georganiseerde bedrijfsleven ook meer ruimte voor zelfregulering, zoals op het terrein van voedselveiligheid. Daarnaast legt de overheid veel accent op het reduceren van de negatieve gevolgen van een toegenomen regeldruk, zoals het verminderen van de administratieve lastendruk.

De organisaties die opereren op het maatschappelijk middenveld en deze door de overheid overgedragen taken moeten uitvoeren, staan eveneens voor grote uitdagingen. Brancheorganisaties moeten bijvoorbeeld de belangen van zowel grote als kleine ondernemingen behartigen, de sectorale en regionale invalshoek in balans brengen en allochtone ondernemers bereiken. Ook vakbonden organiseren de belangen van een beroepsbevolking, die steeds heterogener lijkt te worden. Zowel aan ondernemers- als werknemerszijde moeten organisaties zich grote moeite getroosten voor het op peil houden van de organisatiegraad.

Ten slotte is er sprake van een toenemende decentralisatie. Vooral voor de detailhandel en sommige ambachten geldt dat zij een lokaal verzorgende functie hebben. Dit betekent dat gemeenten en het door hen ontwikkelde beleid (bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling en de bereikbaarheid van binnensteden) voor hen steeds belangrijker worden.

### 3. Toekomstige taken

#### 3.1 Inleiding en leeswijzer

Met de toekomstige en voorgenomen taken haken de schappen in op de eerder geschetste ontwikkelingen. De taken zijn dan ook geclusterd aan de hand van de economische, algemeen maatschappelijke en institutionele trends. Voorop staat dat de toekomstverkenningen voor ieder schap hebben geleid tot een herbevestiging van het bestaansrecht. Dit laat onverlet dat binnen menig schap in het kader van de toekomstverkenningen ook kritisch gekeken is naar de meerwaarde van de bestaande activiteiten, waarbij ook taken zijn komen te vervallen.

#### 3.2 Economische ontwikkelingen en toekomstige taken

##### *Innovatie en informatisering*

De schappen willen met hun activiteiten de innovatie bevorderen binnen de ondernemingen die vallen binnen hun werkingssfeer. Hiertoe zijn onder meer activiteiten gepland op het terrein van: de verdere ontwikkeling van de biotechnologie, onderzoek naar de verbetering van de teelt van gewassen, bevorderen van duurzame energie, vernieuwingen rond het kweken van vis en het ontwikkelen van vetarme producten. Voorts kan opgemerkt worden dat het innovatieplatform “Flowers & Food” als een van de sleutelgebieden heeft aangewezen, waarbij overigens cofinanciering vanuit de tuinbouwsector noodzakelijk is voor het financieel ondersteunen van innovatieve concepten.

Schappen beogen ook op andere manieren de innovatie binnen de bedrijven te stimuleren, zoals door het vertalen van onderzoeksresultaten van wetenschappelijk onderzoek naar praktische toepassingen voor MKB-bedrijven. Schappen zijn eveneens betrokken bij het financieren van wetenschappelijk onderzoek. Ten slotte zetten schappen ook in op het faciliteren van de kennisoverdracht, van de ene op de andere onderneming in de sector.

Vernieuwingen (bijvoorbeeld in de bedrijfsvoering) kunnen ook nauw samenhangen met ICT-toepassingen. Vooral voor de kleinschalige ondernemingen geldt dat de informatisering nog minder ver doorgedrongen is in de bedrijfsvoering. Voor de detailhandel zijn de activiteiten van het schap gericht op het actief informeren van ondernemers over kosten en kwaliteit van betaalterminals, softwarepakketten, kassa's, weegschalen, etc. Ook voor de ambachten geldt dat ICT-toepassingen gestimuleerd worden, zowel voor wat betreft toepassingen in het productieproces (CAD/CAM), maar ook als het gaat om consumentgerichte applicaties.

Zo zijn ook veel schappen actief in de ondersteuning van de ontwikkeling van sectorspecifieke ICT-toepassingen. Een voorbeeld is FlorEcom, het e-commerce-platform van de Nederlandse sierteeltsector. Daar werken de Nederlandse veilingen en handel samen om de mogelijkheden van electronic commerce verder te ontwikkelen en onderling af te stemmen.

*Globalisering*

De globalisering heeft ook effect op de taken van de schappen. Enerzijds biedt globalisering kansen, aangezien toetredingsbelemmeringen op buitenlandse markten wegvallen. Voor sommige schappen geldt dat zij de afzetkansen van de ondernemingen in hun sectoren willen vergroten door collectieve promotiecampagnes te ondersteunen die gericht zijn op exportmarkten. Anderzijds zullen Nederlandse ondernemingen ook op hun eigen thuismarkt meer concurrentie ondervinden, zodat schappen zich inzetten voor het verder professionaliseren van de bedrijven in hun sectoren en hen bijstaan in sectorbrede transitie. De internationale ontwikkelingen zullen voor sommige schappen ook tot gevolg hebben dat bepaalde taken afgestoten worden.

*Concentratie en schaalvergroting*

Bedrijfslichamen reageren met de aanpassing van hun taken tevens op het proces van schaalvergroting. Zo constateren enkele schappen dat 80% van de omzet gegenereerd wordt door 20% van de sector. De volgende stap is het afstemmen van het dienstenpakket op deze ontwikkeling, aangezien de behoefte aan ondersteuning vanuit het schap voor kleine en grote ondernemingen niet altijd parallel loopt.

Andere schappen hebben juist te maken met een ontwikkeling die gekenmerkt wordt door de opkomst van kleine ondernemingen, veelal zonder personeel. In het laatste geval zal een schap het dienstenpakket en de heffingsstructuur enten op de behoefte en draagkracht van deze kleinere ondernemingen. De ontwikkeling bij menig schap gaat dan ook in de richting van nauwgezet aan laten sluiten van het dienstenpakket op de gedifferentieerde behoeften van groepen van ondernemingen, waarbij ook het profijtbeginsel een steeds grotere rol speelt. De dienstverlening van schappen is hierbij niet gericht op individuele ondernemingen, maar op (belangrijke delen van) de sector.

*Scholing van de beroepsbevolking en het belang van de factor arbeid*

Scholing en opleidingen maken eveneens onderdeel uit van het toekomstige takenpakket. Het betreft hier onder andere betrokkenheid bij het reguliere beroepsonderwijs (steun bij het opstellen van competentieprofielen), ondersteuning van leerbedrijven, verzorgen van de kwalificatiestructuur en permanente educatie van ondernemers en werknemers door het verzorgen van vaktechnische cursussen.

Naast scholing worden ook andere taken verricht die in belangrijke mate gericht zijn op de factor arbeid. Hierbij worden in de toekomstverkenningen onder meer taken gememoreerd die liggen op het terrein van arbeidsomstandigheden en de preventie van arbeidsongeschiktheid. Tevens wordt gewezen op de specifieke opleidingsbehoefte van allochtone ondernemers en medewerkers. Enkele productschappen geven ten slotte aan dat de factor arbeid structureel verankerd is in de taken van de PBO en dat bezien zal worden hoe de activiteiten op dit terrein door hen geïntensiveerd kunnen worden.

**3.3 Algemeen maatschappelijke trends en toekomstige taken***Maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Het stimuleren van het maatschappelijk ondernemen krijgt onder meer gestalte door:

- de bevordering van toepassingen van duurzame energie, energiebesparing, milieuzorgsystemen en de reductie van de uitstoot van CO<sup>2</sup> in de tuinbouw;



- het vergroten van de betrokkenheid van de detailhandel met de buurt;
- de bevordering van de duurzame visserij. De vissector investeert bijvoorbeeld in de kweek van nieuwe soorten (zoals de tilapia) en de introductie van het Milieukeur certificaat alsmede een gedragscode voor de viskweker;
- een stimulering van de verantwoorde productie van palm- en sojaolie. Onlangs heeft Nederland met Indonesië en Maleisië het Partnership Palmolie opgericht, waarbij het schap namens de sector participeert in dit samenwerkingsverband;
- de maatschappelijke en ecologische waarde van het bos waarborgen, door als schap terreinbeheerders bij te staan in hun streven naar een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie;
- en het recyclen van verpakkingen van dranken.

#### *Voedselveiligheid, -kwaliteit en gezondheid*

Meerdere schappen stellen zich tot doel de voedselveiligheid alsmede de kwaliteit en de gezondheid te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is een certificeringssysteem voor diervoeder, waaraan ook databanken met relevante monitoring- en analysegegevens gekoppeld gaan worden. Op het terrein van tuinbouwproducten alsmede bloemen en planten worden fytosanitaire aangelegenheden en de bestrijding van plantziekten ter hand genomen door het schap. Tevens zetten schappen zich in voor de bewaking van de voedselveiligheid en de -kwaliteit op het gebied van vlees. Voor een deel zijn deze voorschriften voor vlees verankerd in publiekrechtelijke verordeningen (bijvoorbeeld voor het tegengaan van salmonella bij varkensvlees) en voor een ander deel vinden zij hun basis in privaatrechtelijke regels (zoals hygiëncodes en de integrale ketenbeheersing oftewel IKB).

Ook de kwaliteit, hygiëne en voedselveiligheid van vis worden bevorderd door het schap. Voor zuivel- en akkerbouwproducten geldt evenzeer dat schappen zich via onderzoek en regelgeving bekommeren om de waarborging van de veiligheid, kwaliteit en gezondheid. Voor de zuivelsector kan gedacht worden aan de bewaking van de kwaliteit van boerderijmelk. Tevens wordt het belang van gezonde vetten in een gezonde voeding benadrukt. Een uitwerking hiervan is de campagne van een schap tot verbetering van de vetzuursamenstelling van voeding. Voor de akkerbouw alsmede de tuinbouw kan gedacht worden aan het tegengaan van de verspreiding van een onkruid als de knolcyperus.

#### *Dierenwelzijn*

Dierenwelzijn is een onderwerp van een steeds grotere importantie voor met name de dierlijke productschappen. Zo is besloten dat het verantwoordelijke schap regels zal stellen voor de bevordering van het welzijn van vee in een verordening, waarbij ook inspraak zal plaatsvinden van maatschappelijke organisaties zoals de dierenbescherming.

### **3.4 Institutionele trends en toekomstige taken**

De schappen zien gegeven de institutionele ontwikkelingen ook voor de toekomst een taak voor zichzelf weggelegd.

Voor wat betreft de Europese dimensie geldt dat met name de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid een grote invloed zal hebben op de in medebewind

uitgevoerde taken. Hier staan echter kansen tegenover, aangezien ook nieuwe regelgeving van Brussel geïmplementeerd en uitgevoerd zal moeten worden. Bovendien geldt voor alle (ook de niet agrarische) sectoren dat ondernemingen behoefte hebben aan betrouwbare informatie over de ontwikkelingen op het communautaire niveau en deze informatie kunnen de schappen verspreiden.

Op nationaal niveau laat de rijksoverheid enerzijds ruimte aan het georganiseerde bedrijfsleven, anderzijds zien dragende organisaties in schappen ook een nuttig instrument voor het bedienen van de gehele sector. Schappen zien voor zichzelf mogelijkheden weggelegd voor het opvullen van deze lacune.

In het kader van de toekomstverkenningen is ook kritisch gekeken naar de noodzaak activiteiten nog publiek uit te voeren en de mogelijkheden om deze over te laten aan het private initiatief. Dit heeft bij sommige schappen ook geleid tot het beëindigen van taken, bijvoorbeeld op het terrein van voorlichting en collectief onderzoek.

## 4. Governance

### 4.1 Inleiding en leeswijzer

In de opzet van de rapportages van de bedrijfslichamen aan het kabinet in het kader van de toekomstverkenningen is voor *Public Governance* een belangrijke plaats weggelegd. Public governance (ook: *good governance*, of *governance*) is een breed en ruim begrip. Het kan worden omschreven als professioneel handelen op basis van brede consensus tussen diverse stakeholders binnen een democratisch en wetgevend kader.

Kernelementen in de passages over governance zijn: het vraagstuk van het betrekken van stakeholders (4.2), het actief informeren van de achterban (4.3), de interne besluitvorming (4.4.), het interne toezicht (4.5), een gedragscode voor bestuurders (4.6), samenwerking tussen schappen (4.7), de verhouding publiek–privaat (4.8) en ten slotte een vergroting van de financiële transparantie (4.9).

### 4.2 Betrekken van stakeholders

In de toekomstverkenningen gaan schappen na, hoe de betrokkenheid van de bedrijfsgenoten bij het schap vergroot kan worden. Een schap heeft het bekende motto *'no taxation without representation'* vertaald in *'no taxation without a voice'*. Hiertoe worden uiteenlopende instrumenten en middelen genoemd. Een voorbeeld is het laten participeren van individuele ondernemers en maatschappelijke organisaties in beleidsvoorbereidende werkgroepen of commissies. Ook kan in enigerlei vorm spreekrecht aan ongeorganiseerden toegekend worden. Een andere mogelijkheid is het periodiek bevragen van groepen van ondernemers en andere stakeholders via onder meer panelbijeenkomsten en enquêtes, waarbij een mening gegeven kan worden over de koers die het schap wil gaan varen. ICT-toepassingen kunnen in de interactieve beleidsvorming ook een belangrijke rol spelen, zoals een virtueel ondernemerspanel. Langs deze wegen kan de inbreng van betrokkenen gebruikt worden voor het formuleren van beleid en het creëren van draagvlak.

### 4.3 Verantwoorden en informeren

Vele schappen besteden in de toekomstverkenning ook aandacht aan de mogelijkheden voor het verder intensiveren van de informatieverstrekking aan de stakeholders, alsmede het afleggen van verantwoording. Zij willen hun missie, doel en producten beter uitdragen. Instrumenten hiervoor zijn onder andere:

- het standaard invoeren van een publieksversie van het jaarverslag;
- een beter gebruik van de mogelijkheden die internet biedt;
- een regelmatige (e-mail)nieuwsbrief;
- voorlichtingsbijeenkomsten in het land;
- regelmatige gesprekken met vertegenwoordigers van ondernemingen.

#### **4.4 Interne bestuurlijke verhoudingen**

Voor de schappen is het bestaande wettelijke kader (zoals onder meer opgenomen in de Wet op de bedrijfsorganisatie) en de daarop gebaseerde bestuursstructuur, het uitgangspunt. In aanvulling hierop kunnen echter ook accenten worden geplaatst. Hierbij kan gedacht worden aan de verheldering van de rollen en onderlinge verhoudingen van het bestuur, dagelijks bestuur en commissies. Zo pleiten enkele schappen voor een bestuur dat primair de hoofdlijnen uitzet, terwijl de commissies de belangrijkste gremia zijn voor de vorming van het beleid voor de onderliggende sectoren. Het dagelijks bestuur vervult bij menig schap een rol bij het dagelijkse financiële reilen en zeilen en bij het doorhakken van spoedeisende knopen.

#### **4.5 Intern toezicht**

Tevens wordt door sommige schappen stil gestaan bij vormen van intern toezicht. Voor wat betreft het interne toezicht wordt door enkele schappen de instelling van een 'audit committee' voorgesteld. Voor wat betreft de samenstelling van een dergelijk comité zijn verschillende opties denkbaar, waaronder een gemengde samenstelling van leden van het bestuur en externen.

#### **4.6 Gedragscode voor bestuurders**

Diverse schappen zijn voorstander van een gedragscode voor bestuurders. Door het onderschrijven van een dergelijke gedragscode geeft een bestuurder aan, dat hij het gemeenschappelijke en algemene belang zal behartigen. Daarin kunnen bijvoorbeeld ook richtlijnen worden opgenomen, gericht op het zoveel mogelijk tegengaan van ongewenste personele unies, de onafhankelijke opstelling en de waarborging van de persoonlijke integriteit. Schappen geven aan in PBO-verband een dergelijke gedragscode te willen opstellen.

#### **4.7 Samenwerking**

De samenwerking tussen schappen wordt frequent genoemd in de toekomstverkenningen. De meeste schappen zien mogelijkheden voor de vergroting van de efficiency door activiteiten met andere schappen uit te voeren en op deze wijze schaalvoordelen te behalen. Dit mondt bij menig schap uit in het onderzoeken van de mogelijkheden of enkele verwante schappen niet gezamenlijk een 'back office' kunnen opzetten. Dit kan resulteren in het delen van gemeenschappelijke ondersteunende diensten en wellicht ook in een gemeenschappelijke huisvesting. Hierbij wordt door de meeste schappen wel van belang geacht dat zij voldoende herkenbaar blijven voor de eigen sector. Voor de toekomst wordt door sommige schappen een verdergaande clustering niet uitgesloten.

#### 4.8 Publiek-Privaat

De meeste schappen hebben in de toekomstverkenningen ook enkele ijkpunten gegeven voor de afweging tussen het oppakken van activiteiten in het publieke domein en het overlaten van taken aan de private sector:

- de activiteiten van de schappen dienen allereerst complementair te zijn aan de private activiteiten. Als private partijen zelf de taken kunnen oppakken is er per definitie geen taak voor het schap weggelegd. Wel is het denkbaar dat het schap als aanjager fungeert voor private initiatieven, zoals bij sommige vormen van certificering en erkenningsregelingen;
- vervolgens worden uitsluitend taken opgepakt als de in het bestuur vertegenwoordigde partijen daartoe expliciet verzoeken;
- in de eerder genoemde gedragscode voor bestuurders wordt ook gewezen op het belang van een zuivere afweging tussen publieke en private alternatieven en het vermijden van een belangenverstrengeling die deze afweging kan vertroebelen;
- ten slotte hebben de discussies in het kader van de opstelling van de toekomstverkenningen er al toe geleid, dat tot voor kort publiekrechtelijk uitgevoerde taken beëindigd worden. Bedrijven zullen deze activiteiten (zoals bepaalde voorlichting- en onderzoeksactiviteiten) in de toekomst zelf moeten gaan uitvoeren.

#### 4.9 Financiële transparantie

Enkele schappen geven in de toekomstverkenningen ook mogelijkheden aan voor het vergroten van de financiële transparantie. Opties zijn onder andere:

- het vergroten van de toegankelijkheid van de begroting en rekening;
- het nauwgezet rapporteren over de financiële relaties die bestaan tussen het schap en belangrijke externe partijen;
- het consequent werken met aanbestedingstechnieken bij het vergeven van grotere opdrachten;
- het afleggen van verantwoording aan de belangrijkste stakeholders over wat zij voor hun heffingsgeld van het schap krijgen. De beleidsvoornemens, prestaties en de bereikte resultaten zullen in het jaarverslag extra aandacht krijgen.

## **5. Draagvlak**

### **5.1 Inleiding en leeswijzer**

Voor democratische legitimatie van de (toekomstige) activiteiten van een schap is ten minste vereist dat deze activiteiten voldoende worden gedragen door de ondernemers die onder een schap ressorteren. Teneinde het draagvlak te onderzoeken zijn de (concept-)toekomstverkenningen door externe onderzoeksbureaus, Bureau Berenschot en B&A, getoetst bij zowel georganiseerde als ongeorganiseerde ondernemers. Naar het oordeel van de onderzoekers bieden de resultaten een voldoende representatief en betrouwbaar beeld van het draagvlak dat voor de verschillende schappen bestaat.

Geen van de product- of bedrijfsschappen krijgt van de bedrijfsgenoten een negatieve overallbeoordeling. Hoewel alle schappen kunnen rekenen op voldoende draagvlak voor hun activiteiten, zijn er door de onderzoekers tussen de schappen onderling aanmerkelijke verschillen in waardering voor de uiteenlopende activiteiten, taken en functies geconstateerd. Ook komen er binnen een schap tussen de verschillende geleidingen grote verschillen naar voren. Dit leidt er toe dat het totaalbeeld genuanceerder is dan in het bestek van deze samenvatting tot uitdrukking gebracht kan worden. Voor een gedetailleerd beeld per schap wordt verwezen naar de afzonderlijke toekomstverkenningen en draagvlakonderzoeken.

Bij het draagvlakonderzoek is per schap ingegaan op de volgende onderdelen:

- beoordeling van huidig functioneren;
- beoordeling van de onderscheiden functies die een schap kan vervullen;
- beoordeling van de (toekomstige) taken en activiteiten;
- beoordeling van de organisatie en besturing van het schap.

Deze thema's komen hierna achtereenvolgens aan bod. De samenvatting op dit onderdeel sluit af met enkele belangrijke bevindingen uit de draagvlakonderzoeken.

### **5.2 Huidig functioneren**

Het huidige functioneren in algemene zin levert de samenvattende score op van neutraal tot positief. Het frequent gebruiken van de antwoordcategorie 'neutraal' komt volgens de onderzoekers mede voort uit de omstandigheid dat veel ondernemers geen goed beeld hebben van wat een schap allemaal doet. Hierdoor hebben de ondervraagden niet altijd een uitgesproken mening. Over de wijze waarop de schappen de bedrijfsgenoten informeren zijn de bevraagde ondernemers in meerderheid gematigd positief.

De bereidheid te betalen voor heffingen is groot, zolang men het nut daarvan inziet. De transparantie van de financiële huishouding van de schappen kan en moet volgens de respondenten echter beter. Dat kan onder meer door de toegankelijkheid van de financiële jaarstukken te vergroten en nauwgezet te rapporteren over uitbestedingen (financiële relaties), zeker waar projecten worden uitgevoerd door dragende organisaties.

Het draagvlak voor heffingen met een specifieke bestemming (bestemmingsheffingen) is groter naarmate de geleverde activiteiten zichtbaarder zijn voor de betalers. De

respondenten en de deelnemers aan de panels vinden dat in het algemeen een redelijke prijs/prestatieverhouding wordt geleverd. Vrijwel unaniem zijn ondernemers van oordeel dat degenen die profiteren van de activiteiten van een schap daarvoor ook de rekening dienen te betalen. *Freerider*-gedrag moet worden voorkomen.

### 5.3 Functies

De volgende functies van een schap kunnen onder andere onderscheiden worden:

- overlegplatform
- sectorondersteuning
- regelgeving

De functie van *overlegplatform* komt bij een aantal schappen als belangrijkste functie naar voren. De schappen bieden een sectorbrede overlegtafel waaraan ook de overheid en de politiek kunnen aanschuiven. Enkele schappen participeren ook in internationale overlegfora. Deze functie wordt als (zeer) belangrijk beoordeeld. Een schap moet als een spin in het web van sectorale organisaties functioneren. Verschillende belangenbehartigende brancheorganisaties moeten in een schap samenwerken in het belang van de sector als geheel. Dit wordt door de bedrijfsgenoten als een positieve impuls voor de sector gewaardeerd.

*Sectorondersteuning*, het als vrije bestuursdaad ontwikkelen van ondersteunende activiteiten voor de bedrijfsgenoten, zoals product- en marktonderzoek, voorlichting, sectorpromotie, scholing en opleiding, innovatie en bedrijfsvoering, wordt door de meeste respondenten van belang gevonden, maar anderen menen dat enkele van deze taken ook aan de brancheorganisaties kunnen worden overgelaten. Erkend wordt dat de ongeorganiseerde ondernemers dan niet worden bediend.

Over het schap als *regelgever* wordt in meerderheid positief gedacht. Door de collectieve benadering zijn alle bedrijven gehouden aan dezelfde regelgeving en wordt onder meer *freerider*-gedrag voorkomen. Breed wordt erkend dat regulering nodig is, en dan is zelfregulering de beste weg. Een minderheid, veelal bestaande uit kleinere ondernemers, wil de regelgeving overlaten aan de overheid.

### 5.4 Taken en activiteiten

De taken van schappen beslaan een breed spectrum en strekken zich uit van voedselveiligheid via scholing tot onderzoek en productpromotie.

Taken die in het onderzoek als (zeer) belangrijk worden aangeduid betreffen met name:

- voedselkwaliteit en –veiligheid;
- gezondheid van plant en dier;
- behoud en versterking van de internationale concurrentiepositie;
- innovatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- imagoverbetering.

De taakgebieden onderzoek, milieu, techniek en innovatie laten een overwegend positieve waarderingsscore zien. Verdeeld zijn de respondenten over taken die

samenhangen met arbeid en arbeidsomstandigheden. Met name de respondenten die bevraagd zijn in het kader van het draagvlakonderzoek van de grotere productschappen, zien op dit gebied minder taken voor het schap weggelegd. Bij de bedrijfschappen daarentegen worden arbeidgerelateerde onderwerpen, waaronder het bevorderen van vakmanschap, opleiding en scholing, positief tot zeer positief gewaardeerd.

De oordelen van grote en kleine bedrijven lopen vanwege de soms uiteenlopende belangen niet altijd parallel. Ook lopen de waarderingen van de verschillende geledingen binnen een schap voor een bepaalde activiteit uiteen.

## 5.5 Organisatie en besturing

In grote lijnen ondervinden de schappen steun voor de wijze waarop het schap is georganiseerd en de wijze waarop het wordt bestuurd. Niettemin stellen ondernemers vraagtekens bij de efficiency van de organisatie en de uitvoering van schapstaken. In samenhang daarmee wijzen veel respondenten op de noodzaak van verlaging van de heffingstarieven. Anderzijds wordt ook aangegeven dat een helder zicht op het reilen en zeilen van het schap op onderdelen ontbreekt en dat daardoor een adequate beoordeling moeilijk is. Meer communicatie met de bedrijfsgenoten kan hierin verbetering brengen.

## 5.6 Bevindingen draagvlakonderzoek

Op basis van de antwoorden van de respondenten kunnen de volgende bevindingen worden gepresenteerd:

- het draagvlak voor de (toekomstige) activiteiten is voldoende; schappen genieten steun van hun sectoren; de ondernemers zijn het in hoofdlijnen eens met de koers die de schappen voor de toekomst hebben uitgestippeld;
- er is door de onderzoekers geen substantieel verschil in waardering geconstateerd voor het werk van schappen tussen enerzijds de bevraagde georganiseerde en anderzijds de bevraagde ongeorganiseerde ondernemers;
- de bevraagde ondernemers vinden in meerderheid dat er meer aandacht nodig is voor de communicatie met de achterban over activiteiten, organisatie en financiering van het schap. Hierbij wordt gevraagd om een actief informatiebeleid over het nut van de activiteiten, zowel voor de sector als voor de individuele onderneming. Ook wordt verzocht om het gerichter beantwoorden van vragen;
- respondenten wensen dat het schap dicht bij de ondernemingen staat en duidelijk herkenbaar is;
- bevraagde ondernemers vinden niet dat alle belangrijke taken door het schap zelf opgepakt en uitgevoerd moeten worden. Ook brancheorganisaties kunnen hierin een rol spelen;
- een ruime meerderheid vindt dat alle bedrijven moeten meebetalen aan zaken die voor de hele sector van belang zijn en is bereid heffingen te (blijven) betalen voor de collectief uit te voeren activiteiten;
- bevraagde ondernemers spreken een voorkeur uit voor een schap dat *lean and mean* is en over een slagvaardig bestuur beschikt.



## 6. Tot slot

De schappen zijn door het kabinet uitgedaagd hun eigen toekomst kritisch onder ogen te zien<sup>3</sup>. Door het uitvoeren van de toekomstverkenningen hebben de schappen aan deze opdracht voldaan<sup>4</sup>. Voordat de schappen begonnen met de opstelling van de toekomstverkenningen, heeft het kabinet ook duidelijk gemaakt welke onderwerpen hierin behandeld moesten worden.

Enkele kernelementen waren:

- een analyse van maatschappelijke en economische trends en de gevolgen hiervan voor de strategie van het schap;
- de positie van de ongeorganiseerden en de wijze waarop zij in ruimere mate betrokken kunnen worden bij het schap;
- de opvattingen van de belangrijkste stakeholders over het schap en het draagvlak voor de toekomstplannen.

De schappen hebben de trends in hun sectoren in beeld gebracht en het takenpakket hierop aangepast. Dit heeft geleid tot nieuwe speerpunten, maar ook tot het afstoten van bestaande taken die in het vervolg door de bedrijven in de sector op private basis opgepakt moeten worden.

Het betrekken van niet georganiseerde ondernemingen bij het schap, is in de toekomstverkenningen behandeld in het kader van de modernisering van de governance-structuur. Vraagstukken rond governance zijn overigens breder en raken niet alleen aan de positie van de ongeorganiseerde ondernemingen. Governance ziet op het onderhouden van intensieve en wederkerige relaties met *alle* stakeholders van het schap, georganiseerd én ongeorganiseerd. Schappen geven tevens aan verder te willen werken aan de vergroting van de transparantie en de doelmatigheid.

De schappen hebben de concepten van de toekomstverkenningen ten slotte voorgelegd aan de dragende organisaties en aan de georganiseerde en ongeorganiseerde bedrijven in hun sectoren. Alle schappen kunnen rekenen op voldoende draagvlak voor hun activiteiten bij de bedrijfsgegoten, maar er zijn door de onderzoeksbureaus tussen de schappen wel onderling aanmerkelijke verschillen in waardering voor de uiteenlopende activiteiten, taken en functies geconstateerd. Hierbij zijn geen kenmerkende verschillen in opvatting geconstateerd tussen de georganiseerde en ongeorganiseerde bedrijven.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 25.

<sup>4</sup> Voor de toekomstverkenning van het Bedrijfschap Horeca en Catering geldt dat deze niet voor 31 december 2005 was afgerond, zodat deze niet meegenomen kon worden in de onderhavige samenvatting.



**Bijlage 6: Brief van het College van Voorzitters Productschappen en het  
Bedrijfschappen Contact**



**COLLEGE VAN  
VOorzITTERS  
PRODUCTSCHAPPEN**

**BEDRIJFSCHAPPENCONTACT**

Aan de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid  
t.a.v. de heer mr. A.J. de Geus  
p/a Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

*Correspondentieadres* T (070) 33 85 600  
*Bedrijfschappencontact:* F (070) 33 85 701  
Postbus 90703  
2509 LS Den Haag

*Correspondentieadres* T (079) 34 70 707  
*Productschappen::* F (079) 34 70 404  
Postbus 2700  
2700 AG Zoetermeer

ONDERWERP  
aanbieding toekomstverkenningen van de  
product- en bedrijfschappen

ONS KENMERK UW KENMERK  
0567766tan#-def.doc

22 december 2005

Geachte heer De Geus,

U heeft de product- en bedrijfschappen ongeveer een jaar geleden uitgenodigd hun toekomstvisie voor de middellange termijn op papier te zetten en via onafhankelijk onderzoek te laten nagaan op welk draagvlak die visie bij de betrokken ondernemers kan rekenen. Het doet ons genoegen het antwoord op uw verzoek in de vorm van de bijgevoegde toekomstverkenningen en onderzoeksverslagen aan te bieden. Vrijwel al deze verkenningen zijn binnen de door u gestelde termijn voltooid.

Product- en bedrijfschappen hebben het door u gevraagde proces van de toekomstverkenningen als een extra impuls ervaren naast de met enige regelmaat door de schappen uitgevoerde evaluatie van doelen en taken. Ook de schappen achten een dialoog met hun bedrijfsgenoten van het grootste belang om voldoende draagvlak voor hun activiteiten te verkrijgen. Wij zijn dan ook met u van mening dat een toekomstvisie met draagvlak onontbeerlijk is, zeker voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie anno 2005. Wij gaan ervan uit dat de resultaten van het onderzoek zwaar zullen meewegen in de komende politieke besluitvorming over het functioneren van de schappen en van het PBO-stelsel als geheel.

**Draagvlak voor gezamenlijke activiteiten**

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meerderheid van ondernemingen en alle dragende organisaties menen dat activiteiten die van essentieel en gemeenschappelijk belang zijn voor de keten, sector of branche, een collectieve inzet vereisen. Met de in de toekomstverkenningen opgenomen activiteiten wordt het algemeen belang gediend. Daarom kan een wettelijke grondslag voor collectieve financiering niet gemist worden. Deze wettelijke grondslag is een waarborg dat bedoelde activiteiten kunnen plaatsvinden (bijvoorbeeld ziektebestrijding bij planten en dieren overstijgt het belang van individuele bedrijven en ketens).

Dit dragende principe van de PBO doet opgeld voor de grote verscheidenheid van activiteiten. De PBO leent zich derhalve uitstekend voor uitvoering van publieke activiteiten waarvan vast staat dat ze niet op commerciële of geprivatiseerde wijze kunnen plaatsvinden en ook niet door andere openbare lichamen worden uitgevoerd. De draagvlakonderzoeken bevestigen dit. Maar zij laten ook zien op welke

onderdelen van de taakuitoefening en op welke aspecten van de werkwijze nog verbeteringen wenselijk zijn. Per schap zullen dergelijke verbeterpunten worden opgepakt.

### **Samenwerkingsverband van werkgevers en werknemers**

De PBO is verankerd in het stelsel van arbeidsverhoudingen. Tegen die achtergrond is het noodzakelijk uw coördinerende taak, als minister van SZW, voor het stelsel te handhaven. Het stelsel is erop gericht niet alleen economische maar ook sociale en algemeen maatschappelijke belangen van de bedrijven en hun medewerkers in de betrokken sectoren te bevorderen. Wij zijn ervan overtuigd dat met name op de laatstgenoemde aspecten verbetering mogelijk is. Dit moet bij een aantal schappen leiden tot een versterking en een betere verankering van de factor arbeid. De suggesties die dienaangaande door de vakorganisaties naar voren zijn gebracht, krijgen daarom serieuze aandacht. Uitgangspunt is een actieve behartiging van onderwerpen op het terrein van de factor arbeid. Hierbij zal het vooral moeten gaan om concrete sociaal-economische projecten, waarbij ondernemers en werknemers een gezamenlijk belang hebben (bijv. in de sfeer van arbeidsmarkt, onderzoek, invoering nieuwe wetgeving sociale zekerheid, e.d.).

### **Governance**

In uw brief van 6 april 2005 komen nog enkele andere belangrijke punten van aandacht naar voren. Zij hebben vrijwel alle te maken met het begrip "governance". Het Kabinet en de Tweede Kamer zien in het verbeteren van de governance een belangrijk middel om de legitimiteit en het draagvlak van de schappen te vergroten, schrijft u. Als onderdeel van de toekomstverkenningen hebben schappen hieraan nadrukkelijk aandacht besteed. De product- en bedrijfsschappen hechten eraan de gemeenschappelijk ontwikkelde visie hierop in deze brief neer te leggen.

Naar ons oordeel moet "governance" voor PBO-instellingen gezien worden in het licht van het vigerende wettelijke kader, de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet bo). De per schap betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties formeren het bestuur. Hierdoor is er in voorzien dat het beleid en de activiteiten steeds worden getoetst aan de belangen van ondernemers en medewerkers in de keten, sector of branche. Tevens vervullen product- en bedrijfsschappen een brede maatschappelijke functie. De toekomstverkenningen bevatten tal van ideeën waaraan gedacht zou kunnen worden om de democratische legitimiteit te verbeteren, de transparantie te verhogen en de samenwerking tussen schappen te versterken.

### *Democratische legitimiteit*

Een schap moet werkzaam zijn voor alle ondernemingen waarvoor het schap is ingesteld, zowel georganiseerde als niet-georganiseerde ondernemingen. De formele besluitvorming vindt plaats in het bestuur van het schap. De door de SER aangewezen werkgevers- en werknemersorganisaties benoemen de bestuursleden. Ondernemers en werknemers die direct of indirect lid zijn van die organisaties, kunnen invloed op de besluitvorming uitoefenen. Dat geldt niet voor de ongeorganiseerden. Er vindt al wel veel afstemming plaats. Daarnaast worden zij geïnformeerd en leveren zij gevraagd en uitgenodigd bijdragen aan afzonderlijke enquêtes, projectbegeleidingen etc. U heeft nadrukkelijk aangegeven dat de ondernemingen die de heffingen betalen, directer moeten worden betrokken bij de besluitvorming binnen het schap. In de beleidsbepaling moeten uitdrukkelijker de opvattingen van de bedrijfsgenoten, georganiseerd én ongeorganiseerd, verdisconteerd worden. Ons voornemen is de achterbanraadpleging langs verschillende wegen te intensiveren. Per schap is maatwerk geboden.

Enkele voorbeelden uit de gepresenteerde toekomstverkenningen zijn:

- Virtueel ondernemerspanel  
Een virtueel ondernemerspanel dat een afspiegeling vormt van de totale populatie heffingsplichtigen. Dit panel kan langs elektronische weg regelmatig worden gevraagd een mening te geven over aspecten die onderwerp van besluitvorming binnen het schap zijn. Met zo'n panel is er dus rechtstreekse communicatie mogelijk op een effectieve en kostenefficiënte manier.

- Regionale bijeenkomsten  
Er wordt tegenwoordig veel via elektronische weg gecommuniceerd. Maar het blijft belangrijk om mensen ook in persoon te ontmoeten. Bij het draagvlakonderzoek zijn daarmee (opnieuw) zeer positieve ervaringen opgedaan en zijn ook nieuwe vormen beproefd. De komende jaren zullen schappen – meer dan tot nu toe – met de nodige regelmaat in rechtstreeks contact treden met ondernemers en werknemers. Er kan dan gesproken worden over de activiteiten en prioriteiten van het desbetreffende schap.
- Maatschappelijke organisaties  
Omdat veel aandachtsvelden ook een maatschappelijk belang dienen, zijn er diverse contacten met maatschappelijke organisaties, ook wel genoemd de NGO's. Voorbeelden zijn milieuorganisaties, de consumentenbond, platforms voor politie en veiligheid, e.d.  
In overleg zal worden gezocht naar passende vormen om deze organisaties effectief te betrekken bij de programmering van de aandachtsvelden die voor deze organisaties van betekenis zijn.
- Spreekrecht  
Voorafgaand aan de bestuursvergaderingen wordt gelegenheid geboden aan betrokkenen hun zienswijze naar voren te brengen ten overstaan van het bestuur.
- Recht van initiatief  
Groepen van ondernemers en werknemers kunnen onderwerpen op de agenda van het bestuur plaatsen.

#### *Transparantie van werken*

De product- en bedrijfsschappen zijn gehouden aan een verregaande vorm van openbaarheid. Dit geldt zowel voor de (algemene) bestuursvergaderingen als voor de documenten die in de besluitvorming een rol spelen. Er is tevens sprake van gedetailleerde financiële verantwoording van uitgaven. Begrotingen en jaarverslagen geven inzicht in de taken en activiteiten van schappen. De betrokken heffingsplichtigen worden regelmatig geïnformeerd over bestaande en nieuwe diensten of producten van het desbetreffende schap. Informatie over alle aangelegenheden die een schap betreffen is in beginsel openbaar en staat – gevraagd en ongevraagd – ter beschikking van de aangesloten bedrijven.

De transparantie zal nog verder worden verbeterd door – waar dat nog niet het geval is – voorgenomen besluiten en verordeningen niet alleen “voor te hangen” (publicatie in het Mededelingenblad van de SER) maar ook integraal via de site van het schap ter beschikking te stellen. Verordeningen en besluiten kunnen tevens in vakbladen en door middel van persberichten bekend gemaakt worden. Ook andere informatie, nieuwsbrieven, etc. zullen op de desbetreffende site geplaatst worden. Dit zal op onderdelen reeds in 2006 worden geïmplementeerd.

#### *Eisen aan bestuursleden en benoemingsfrequentie*

Het bestuur van de schappen is in principe paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van ondernemers- en werknemersorganisaties: de dragende partijen. De SER wijst de benoemende organisaties aan en heeft regels en richtlijnen opgesteld voor de benoemingsprocedures. De voorzitter wordt benoemd door de Kroon, op voorstel van het bestuur. Vergoedingen voor voorzitter en bestuursleden gebeuren overeenkomstig de richtlijnen van de SER en worden vastgelegd in een verordening. Zij zijn dus openbaar.

In de procedures conform de Wet op de bedrijfsorganisatie, in artikel 88, en uitgewerkt in richtlijnen van de SER ligt vast dat uit het midden van de besturen bestuursleden zitting nemen in bepaalde commissies. Dit is wenselijk omdat zij een grote mate van expertise bezitten die van belang is voor hun sector. Dit houdt echter ook mogelijke risico's op het gebied van belangenverstrengeling in. Om dergelijke risico's te minimaliseren zullen een profielschets en een gedragscode voor PBO-bestuurders worden opgesteld, zoals thans in andere sectoren van overheid en bedrijfsleven het geval is. Bij sommige schappen is daarvoor al een model ontwikkeld. Omdat het verre de voorkeur verdient tot een PBO-brede code te

komen, ligt het in de rede aan de SER als toezichhouder op de PBO te verzoeken in nauwe samenspraak met de schappen een dergelijke code op te stellen. Een brede, gezamenlijke werkgroep van SER en schappen, aangevuld met externe deskundigen, zou zich hierover moeten buigen.

In de huidige situatie worden bestuurders benoemd voor een periode van twee jaar; ter bevordering van de bestuurlijke continuïteit en vermindering van de "administratieve lasten" die samenhangen met een benoemingsronde, willen wij aanbevelen de benoemingsperiode te verlengen tot 4 jaar.

#### *Doelmatigheid en samenwerking*

De product- en bedrijfsschappen willen op doelmatige wijze hun taken uitvoeren. Onder invloed van veranderende omstandigheden, taakverschuivingen, het oppakken van nieuwe activiteiten of beëindigen van bestaande werkzaamheden vinden telkens aanpassingen in de bureauorganisaties van schappen plaats. Dit is niet anders dan wat elders in het bedrijfsleven of de publieke sector gebeurt. Regelmatig wordt ook het eigen functioneren kritisch onder de loep genomen en de efficiency getoetst door onder meer externe adviesbureaus. Door gebruik te maken van hun onafhankelijk oordeel worden belangrijke bijdragen aan de kwaliteit van de schappen geleverd. Op het punt van samenwerking en clustering zijn uitdrukkelijk initiatieven genomen en veranderingen in gang gezet. Zo bezinnen productschappen zich op vormen van clustering in de sfeer van de back-office van de werkorganisaties. Bij enkele bedrijfsschappen (HBD en HBA) zijn in deze zin al besluiten genomen. Verdere vormen van samenwerking en clustering vallen in de nabije toekomst te verwachten waarbij telkens wordt gezocht naar een balans tussen meer doelmatigheid en het behoud van de eigen identiteit richting de heffingsplichtige bedrijfsgenoten.

#### *Dubbele heffingen*

Bepaalde segmenten van het bedrijfsleven betalen niet alleen aan het "eigen" product- of bedrijfsschap een heffing, maar ook aan andere. Dubbele heffingen moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Op zijn minst zullen zodanige afspraken tussen PBO-organen worden gemaakt dat een bedrijf slechts van één pbo-orgaan een heffingsnota ontvangt.

#### **Tot slot**

In de afgelopen periode is gebleken dat zowel werkgevers als werknemers de toegevoegde waarde van de product- en bedrijfsschappen zien. De werkzaamheden en de organisatie van schappen worden voortdurend aangepast aan de wensen van sector, politiek en maatschappij. Hierbij is naast het zorgen voor draagvlak en het garanderen van een zorgvuldige besluitvorming het kostenefficiënt invullen van de werkzaamheden een belangrijk uitgangspunt. Teneinde de democratische legitimiteit te versterken zullen de product- en bedrijfsschappen een reeks modernisering implementeren.

Met vriendelijke groet,  
College van Voorzitters Productschappen



J. van der Veen  
Voorzitter

Bedrijfsschappen Contact



A.F. Kolkman  
Voorzitter