

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 geplaatst¹. 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

1 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 31.

2004 veranderingen doorgevoerd in het vennootschapsrecht. Zo hebben aandeelhouders in structuurvennootschappen (meer dan honderd werknemers en een kapitaal van ten minste 16,5 miljoen euro) meer beslissingsbevoegdheid gekregen, en mogen de ondernemingsraden van die vennootschappen een derde van de leden van de raden van commissarissen voordragen voor benoeming.

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 pensioenfondsbestuur².

Goed bestuur voor de publieke sector, oftewel *public governance*, is een breed en ruim begrip. Het is te omschrijven 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 behoeften³.

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 bedrijven beschikken immers 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

2 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.

3 Montfort, C. van (2004) *Ruimte voor goed bestuur: Tussen prestatie, proces en principe*, WRR-essay, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

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 representativiteitscriteria⁴ 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 democratie⁵.

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 bedrijfs-genoten (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 regering⁶.

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 van af 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: Rob (2003) *Andere openbare lichamen in de Grondwet: Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, 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*.

4 Neergelegd in de *Verordening representativiteit organisaties* van de SER en het *Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen* van de Bestuurskamer. Zie ook hoofdstuk 4.

5 SER-advies (1997) *Toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit., p. 55.

6 Zie: hoofdstuk 4, Karakter van de PBO, paragraaf 4.2, Grondslagen en basisgedachte.

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 onderlinge 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?

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 uitoefenen⁷. Bestuurders moeten zelfstandig beslissingen kunnen nemen die in het belang van de gehele sector zijn. Het bestuur is in dat opzicht autonoom⁸.

De tweede dimensie is 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.

Hierbij valt te denken aan het actief 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.

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 om 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 gecommiteerd 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 beleid⁹. 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.

7 Artikel 89, eerste lid, j° artikel 22 Wet bo. Zie ook Eijkern, W.J. van en G.J. Balkenstein (1955) *De Wet op de bedrijfsorganisatie*, Alphen aan den Rijn, Samson, p. 172 e.v.

8 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.

9 SER-advies (1997) *Toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit., p. 53.

Bedrijfslichamen over de dialoog met bedrijfsgenoten

De bedrijfslichamen zelf noemen (in hun brief aan het ministerie van SZW) 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”, aldus 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.

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.

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 te veel zouden committeren aan de besluiten van het schap.”

- Bron: KPMG BEA (2003) *Product- en bedrijfschappen anno 2003: Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen*, 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 zal daarbij helpen.

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 men bezien 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 bestuur, benoemd door de representatieve, dragende organisaties, 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 ontleen 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 doorgeemaakt, 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 gold tot dan ook als een orgaan) en de bevoegdheden van de organen. De bevoegdheid tot het maken van verordeningen en het stellen van nadere regelen is – behoudens een mandaatconstructie – sindsdien expliciet voorbehouden aan het bestuur.

De bedrijfsgenoten spelen via de inbreng van de dragende organisaties binnen deze structuur een relevante rol in de beleidsvorming. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven zijn product- en bedrijfsschappen 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.

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 geworden¹⁰.

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:

- 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.

¹⁰ In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op het toezicht door de raad.

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 te regelen door middel van formele wetgeving, en zo veel mogelijk op basis van zelfwerkzaamheid of zelfbinding.

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 (gezaamenlijk, extern, ‘gemengd’). Ook kan de rekenkamerfunctie expliciet worden benoemd als onderdeel van de toezichthoudende taak van de raad, dan wel op een andere wijze 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 tevens 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 eveneens 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 immers voort uit de bedoelingen en de structuur van de wet. Het is in deze opzet 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) zolang 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, zowel georganiseerden als ongeorganiseerden, actief te betrekken bij het te voeren beleid en dat de besturen zich tegenover hen verantwoorden over het gevoerde beleid¹¹. 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 organisaties¹².

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 trekken¹³.

11 SER-advies (1997) *Toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit., p. 55.

12 SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04.

13 In hun brief van 22 december 2005 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.

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

Desalniettemin is één van de conclusies die op grond van de recente draagvlakonderzoeken van de bedrijfslichamen te trekken valt, 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 informatie kunnen verstrekken. 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

PBO-instituties 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. 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. 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 binnen hun sectoren van kracht zijn. Een voorbeeld is de Integrale Keten Beheersing (IKB). Inmiddels bestaan er IKB-regelingen voor de sectoren varkens, runderen, kalveren, pluimveevlees, 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. Pas als dat niet kan, komt publieke regelgeving door het schap in beeld. Van belang is dat schappen zich over deze afweging verantwoorden.

Financier

Voor de bekostiging van prestaties geleverd door een schap bestaan soms meerdere alternatieven, zowel publiek als privaat. 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 een schap onderzoeken 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 om voordelen op het vlak van de doelmatigheid en de doeltreffendheid te realiseren 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 brengen¹⁴.

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 staan open voor belanghebbenden?
- *Openheid*: zo groot mogelijk maar er zijn ook beperkingen; welke zijn acceptabel; en wanneer?
- *Communicatie*: welke vormen; wanneer; hoe?
- *Personeel*: 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?

14 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.

- *Werkingsfeer*: 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 SZW¹⁵. Het betreft een profielschets en een gedragscode voor PBO-bestuurders, teneinde mogelijke risico's op het gebied van belangenverstengeling te voorkomen.

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 worden¹⁶. 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 (verdergaande) 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 zal ook het draagvlak verminderen.

¹⁵ Brief van 22 december 2005 van de schappen aan de minister van SZW, op.cit.

¹⁶ Voor de *Principes voor goed pensioenfondsbestuur (Pension Fund Governance)*, op. cit., is een vergelijkbare wettelijke verankering bepleit.

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 te regelen, en zo veel mogelijk op basis van zelfwerkzaamheid of zelfbinding.

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 geïnstitutionaliseerde vorm, is in dit kader van het grootste belang.

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 daartoe 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 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 vervullen.

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.