

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.¹ 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.² 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
Samenstelling en inrichting: <ul style="list-style-type: none">aanwijzing organisatiesvergoedingsregeling bestuur	74 77, 83	SER-besluit goedkeuring verordening	SER SER
Vervulling van de taak: <ul style="list-style-type: none">autonome verordeningen;niet openbaar maken van ontwerpverordening;strafbare feiten;evaluatie verordeningen	94 100 104, 106 106	goedkeuring (evt. bij de Commissie melden) goedkeuring (evt. bij de Commissie melden) goedkeuring verordening informatieplicht	SER en eventueel betrokken ministers betr. ministers betr. ministers betr. ministers
Gemeenschappelijke voorzieningen <ul style="list-style-type: none">het treffen van een gemeenschappelijke voorziening	109, 110, 115, 116	goedkeuring verordening	SER (art. 109); betrokken ministers (art. 110)

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/05, 25 695, nrs. 26-30.

2 Het toezichtarrangement in de Wet bo, *De nieuwe Wet op de bedrijfsorganisatie: De SER als object van toezicht en als toezichthouder*, 2000, Den Haag.

Geldmiddelen:			
• begroting	119 t/m	goedkeuring verordening	SER
• jaarrekening	122a	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
Goedkeuren, vernietigen en informatieplicht			
• onthouden van goedkeuring	128, 136	alg. gronden voor onthouden	betr. ministers en SER
• vernietiging besluiten	133, 134	goedkeuring generieke bepaling voor	voordracht minister na horen SER
• jaarverslag werkzaamheden	137	vernietiging informatieplicht	betr. ministers en SER
Overig:			
• 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 gelegd 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. Deze richtlijnen zijn tot uitdrukking gebracht in de Verordening financiën bedrijfslichamen 1999.
- *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 voor zover 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 'Schilthuisaftrek'. 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

Aan de vormgeving van bedrijfslichamen ligt een ‘bottom up’-filosofie ten grondslag. 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 verschafft 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. 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.³ 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”.⁴

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 gezien of een verordening strijdig is met het recht of met de belangen waarvan de behartiging aan de raad is opgedragen.

³ *Het toezichtarrangement in de Wet bo*, op.cit., p. 11.

⁴ WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p. 188.

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 tussen SER en NMa, 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.

Daarnaast toetst de raad uitvoerig of door het bedrijfslichaam 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 vervolgacties plaatsvinden indien uit deze analyses daartoe de noodzaak blijkt. Hierop zal in paragraaf 7.6 nader worden ingegaan.

Financieel 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.

Verder is een periodiek verschaffen van inlichtingen aan parlement en ministers geregeld. 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’⁵. 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 bestaande afspraken tussen de toezichthouders (die op deze wettelijke bevoegdheidsverdeling gebaseerd zijn), niet aangepast moeten worden aan de voortschrijdende ontwikkelingen binnen de PBO.

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 uitgevoerd⁶.

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.

5 SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, Den Haag, p. 65 ev.

6 IWI (2004) *Audit uitvoering toezicht Sociaal-Economische Raad: Verkennende studie*, Den Haag, Inspectie Werk en Inkomen.

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 stringentere 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 heffingen. Uit het onderzoek bleek dat in enkele gevallen de inning van de heffingen zodanig was ingericht dat de doorzichtigheid van de heffing en de kenbaarheid van de afzender eronder te lijden hadden. 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-en-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 onder meer 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 organisaties⁷.

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 onwenselijke 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.”⁸

Overigens gelden dergelijke noties ook voor het zogeheten interbestuurlijke toezicht, oftewel het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden. Voor wat het interbestuurlijke toezicht betreft 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 opgesteld⁹.

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

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.

7 Hoogenboom, B. [et al.] (2005) *De suggestie van toezicht en handhaving*, Den Haag, SDU, 2005

8 Ministerie BZK (2005) *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, Den Haag, p. 9.

9 Bestuurlijke werkgroep Alders (2005) *Interbestuurlijk toezicht herijkt: Toe aan nieuw zicht op overheden*, Den Haag.

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: Ministerie BZK (2005) *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, Den Haag.

De zes principes van goed toezicht en 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 and 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 evenals de vereisten voor goed interbestuurlijk toezicht.

Daarnaast 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 de keuze om een bepaalde taak publiekrechtelijk uit te voeren.
- 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 goederen en diensten, die door derden geleverd worden.
- Het vermelden van prestatiegegevens in onder meer 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 het voor de hand dat de raad ook op de naleving van deze code een toezichthoudende taak krijgt.