

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. Overigens is, zoals de Bestuurskamer van de raad in december 2004 aan de minister van SZW schreef, dit moratorium vanuit staatsrechtelijk en bestuurlijk perspectief kwestieus. Het moet naar de mening van de raad dan ook zo snel mogelijk worden opgeheven.

De toekomstverkenningen die de schappen 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 SZW 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 toezichthoudende 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;
- het streven naar 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 toezichthouders.

9.5 Ondernemingen kunnen door branchevervaging, schaalvergroting of integratietendenzen 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. Besturen van schappen dienen alert te zijn op een goede en actuele aansluiting tussen de werkingssfeer en de sector.

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:

- Zijn de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector aan de hand van (vanuit het gezichtspunt van functie en werkzaamheid van het schap relevante) objectieve factoren te onderscheiden 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 bedrijfsnoten 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 euro zeer gering en zijn inmiddels verder gedaald. Bovendien staat een verdere verlaging op stapel.

Ook de bedragen van de heffingen dalen. Algemene heffingen zijn sinds 2002 gedaald met 12 procent, bestemmingsheffingen met 39 procent. De gemiddelde hoogte van de heffing van bedrijfsschappen bedraagt per ondernemer 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 activiteiten 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, 17 maart 2006

H.H.F. Wijffels,
voorzitter

N.C.M. van Niekerk,
algemeen secretaris