

Bestuurskamer

Herijking van het SER-toezichtbeleid

*4 april 2008*

## **Inhoudsopgave**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Leeswijzer	2
<b>2.</b>	<b>Toezicht in het PBO-stelsel</b>	<b>3</b>
2.1	Inleiding	3
2.2	Korte schets van het PBO-stelsel	3
2.3	Het SER-toezicht in wet- en regelgeving	4
2.4	De praktijk van het SER-toezichtbeleid	5
2.5	Modernisering van het stelsel en ontwikkelingen in het toezicht	7
2.5.1	Modernisering	7
2.5.2	Ontwikkelingen in het denken over toezicht	9
<b>3.</b>	<b>Het SER-toezichtbeleid</b>	<b>11</b>
3.1	Inleiding	11
3.2	Grondslagen van het toezicht	11
3.3	Uitgangspunten	12
3.3.1	Inleiding	12
3.3.2	Vertrouwen	12
3.3.3.	Draagvlak	12
3.3.4	Hoofdpijnen	13
3.3.5	Risicoanalyses	13
3.3.6	Lastenbeperking	13
3.3.7	Openbaarheid	14
3.3.8	Samenwerking	14
3.3.9	Professioneel	14
3.3.10	Onafhankelijkheid	15
3.4	Operationalisering	15
3.4.1	Inleiding	15
3.4.2	Risicoprofiel	15
3.4.3	Toezihtplan	15
3.4.4	Communicatie toezichtresultaten	15
3.4.5	Markeren van de onafhankelijkheid	15
<b>4.</b>	<b>Samenvatting toekomstig SER-toezichtbeleid</b>	<b>17</b>

## **Bijlage**

Het denken over toezicht, een stand van zaken

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet bo) kent de Sociaal-Economische Raad (SER) van oudsher uiteenlopende taken toe. Het betreft een adviestaak, een wetsuitvoerende taak en een aantal centrale taken met betrekking tot het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). De taken met betrekking tot het PBO-stelsel zijn bestuurlijk, regelgevend en toezichthoudend van aard. Het toezicht wordt uitgeoefend op de product- en bedrijven.

Het toezicht van de SER op de product- en bedrijven (ook wel de schappen of bedrijfslichamen genaamd) is vastgelegd in de Wet bo. Naar aanleiding van de wijziging van de Wet bo op 1 juli 1999 heeft de SER in 2000 het toezichtbeleid geëxpliciteerd<sup>1</sup>. Sinds het jaar 2000 zijn er aantal ontwikkelingen geweest die aanleiding geven tot een herijking van het toezichtbeleid.

- Allereerst is er sprake van een voortgaande modernisering van het gehele stelsel van product- en bedrijven. De modernisering heeft concreet gestalte gekregen in de toekomstverkenningen van de schappen, het meest recente advies van de SER over de PBO<sup>2</sup>, het standpunt van het Kabinet over de toekomst van de PBO<sup>3</sup> en de totstandkoming van de Code Goed bestuur product- en bedrijven. In het genoemde advies van de SER en het kabinetsstandpunt werd een code gezien als een goed instrument voor de versterking van de governance van de schappen. Een rode draad hierbij is het streven naar versterking van het zelfcontrolerende en zelfcorrigerende vermogen van de bedrijfslichamen. Elementen van een versterking van de governance zijn het nauwer betrekken van individuele bedrijfsgenoten bij de besluitvorming en het intensiever communiceren naar alle belanghebbenden over het beleid en de bereikte resultaten. Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor het externe toezicht, zoals dat door de SER uitgeoefend wordt. Het externe toezicht is immers het sluitstuk, waarbij voortgebouwd wordt op de controlemechanismen van de schappen. Als een schap de interne controle en de horizontale verantwoording op orde heeft, kan de externe toezichthouder voortbouwen op de controlebevindingen van het schap. Indien echter het nodige schort aan de interne controle, zal de externe toezichthouder krachtig moeten optreden. Op deze wijze kan de SER een bijdrage leveren aan evenwichtig stelsel van toezicht.
- Voorts heeft het denken over toezicht niet stilgestaan, integendeel getuige de diverse onderzoeksrapporten, studies en beleidsnotities die verschenen zijn. Ook dit rechtvaardigt een herijking van het toezicht zoals dat door de SER uitgeoefend wordt.

---

<sup>1</sup> SER (2000) Het toezichtarrangement in de Wet bo. De nieuwe Wet op de bedrijfsorganisatie: De SER als object van toezicht en als toezichthouder, Den Haag.

<sup>2</sup> SER-advies (2006) De toekomst van de PBO, publicatienr. 06/01, Den Haag.

<sup>3</sup> Ministers van LNV, SZW en EZ (2006) Kabinetstandpunt Toekomst PBO, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 25695, nr. 35.

Ten behoeve van de herijking van het SER-toezichtbeleid heeft er een gerichte consultatie plaatsgevonden. Zowel bedrijfslichamen als de medetoezichthouders hebben een notitie met bijbehorende vragenlijst ontvangen. De resultaten van de consultatie zijn verwerkt in deze notitie.

## **1.2 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 zal het toezicht van de SER op de schappen centraal staan. Begonnen zal worden in paragraaf 2.2 met een korte schets van het PBO-stelsel. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 enkele algemene noties over toezicht uit de doeken gedaan, die verder uitgewerkt worden in de bijlage. In paragraaf 2.4 verschuift de nadruk naar het toezicht zoals dat door de SER uitgeoefend wordt op de schappen, op basis van de bestaande wettelijke bevoegdheden. De praktijk van het SER-toezichtbeleid staat centraal in paragraaf 2.5. Hoofdstuk 2 eindigt met een beschouwing in paragraaf 2.6 over de modernisering van het PBO-stelsel, het voortschrijdend denken over toezicht en de gevolgen hiervan voor het externe toezicht.

Paragraaf 3.2 staat in het teken van de grondslagen van het toezicht dat de SER uitoefent op de schappen. In paragraaf 3.3 zijn enkele uitgangspunten voor het toezicht geformuleerd, die aansluiten op de eerder geformuleerde grondslagen. Indien deze uitgangspunten in de praktijk gebracht worden, leidt dit op onderdelen ook tot een aanpassing van de werkwijze van de SER. De operationalisering wordt behandeld in paragraaf 3.4.

Deze notitie wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met een samenvatting.

## **2. Toezicht in het PBO-stelsel**

### **2.1 Inleiding**

Toezicht behoort geen doel op zich te zijn, maar een instrument om ongewenst handelen en gedrag tegen te gaan. Daarbij komen vragen naar voren als: wat is toezicht en wat is een toezichtcyclus? En uiteraard doen zich ook ontwikkelingen voor, zowel in het PBO-stelsel als op het gebied van toezicht in het algemeen en ten aanzien van de SER-toezichtpraktijk in het bijzonder. In dit hoofdstuk worden deze onderwerpen nader belicht.

### **2.2 Korte schets van het PBO-stelsel**

Het Nederlandse stelsel van product- en bedrijfschappen kan worden gekenschetst als een unieke vorm van wettelijk gefaciliteerde zelfregulering. Product- en bedrijfschappen zijn publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van ondernemers én werknemers, die activiteiten ontplooiën ten behoeve van een gehele sector. Activiteiten van schappen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het voorkomen van plant- en dierziekten, het bevorderen van de innovatie in een branche of het verbeteren van de arbeidsomstandigheden. Bedrijfslichamen worden, na advies van de SER, op basis van een algemene maatregel van bestuur ingesteld<sup>4</sup>. Een schap kent een bestuur dat bestaat uit leden die op voordracht van de dragende private organisaties zijn benoemd. Deze bestuursleden stemmen zonder last of ruggespraak<sup>5</sup>. Het schap heeft regelgevende bevoegdheid en kan aan alle ondernemingen in de betreffende sector heffingen opleggen, ter financiering van activiteiten die in het sectorale en algemeen belang zijn.

De Wet bo geeft het wettelijk kader aan waarbinnen bedrijfslichamen ingesteld worden, functioneren en opgeheven kunnen worden. De tweeledige wettelijke taak van bedrijfslichamen heeft betrekking op:

- het gemeenschappelijke belang van de ondernemingen en de daarbij betrokken personen<sup>6</sup> behartigen en
- stimuleren dat deze ondernemingen in het algemeen belang opereren<sup>7</sup>.

Een schap verricht taken voor een sector wanneer individuele ondernemingen of verenigingen van ondernemers en werknemers dat ieder voor zich niet kunnen. De hele sector waarvoor een schap is ingesteld, betaalt aan de betreffende activiteiten mee. Op deze manier is ‘free ridersgedrag’ (wel profijt trekken, niet meebetalen) onmogelijk.

Productschappen onderscheiden zich van bedrijfschappen doordat zij zich met eenzelfde product bezighouden, van grondstof tot eindproduct (verticale bedrijfslichamen). Bedrijfschappen omvatten ondernemingen met eenzelfde economische functie, zoals alle bedrijven in de detailhandel of in de horeca (horizontale bedrijfslichamen).

Bedrijfslichamen zijn anno 2007 onder meer actief in de land- en tuinbouw, de visserij, de veeteelt, de bosbouw, het ambacht, de detailhandel, de agrarische groothandel en de horeca. Momenteel zijn er 11 productschappen en 6 bedrijfschappen<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Artikel 134 Grondwet en artikel 66, leden 1 en 2, Wet bo.

<sup>5</sup> Artikel 22 en artikel 89, lid 1 Wet bo.

<sup>6</sup> Binnen de werkingssfeer van een bedrijfslichaam worden de ondernemingen en de daarbij betrokken personen ook wel als ‘bedrijfsgenoten’ omschreven.

<sup>7</sup> Artikel 71 Wet bo.

<sup>8</sup> Zie voor een volledig overzicht [www.ser.nl](http://www.ser.nl), rubriek Bestuurlijke taak/Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie.

## 2.3 Het SER-toezicht in wet- en regelgeving

De SER ziet erop toe dat schappen hun publiekrechtelijke bevoegdheden naar behoren en controleerbaar uitoefenen. In de Wet bo is tot uitdrukking gebracht waarop de SER concreet toezicht houdt en over welke bevoegdheden de SER hierbij beschikt. De toezichthoudende taak van de SER komt neer op het beoordelen en goedkeuren van verordeningen. De goedkeuring ziet met name op de volgende onderwerpen.

### *Autonome verordeningen.*

In artikel 93 van 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<sup>9</sup> geeft een leidraad voor de motivering. Eventueel wordt een verordening ook aan de Europese Commissie ter goedkeuring voorgelegd, bijvoorbeeld als de verordening technische normen bevat die genotificeerd moeten worden. Voor de beoordeling heeft de SER een Besluit beleidsregels Bestuurskamer opgesteld, alsmede openbaar gemaakte checklists en een (op de Aanwijzingen voor de regelgeving gebaseerd) modellenboek.

### *Heffingsverordeningen*

Bedrijfslichamen kunnen jaarlijks bij verordening aan de ondernemers in de sector heffingen opleggen. Ook bij heffingsverordeningen kan de instemming van de Europese Commissie vereist zijn, bijvoorbeeld in het geval van staatssteun.

### *Financiële verantwoording en beheer*

- *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.
- *Jaarrekening.* Het bestuur stelt de jaarrekening over het afgelopen kalenderjaar vast. Dit besluit behoeft de instemming van de SER.

*Vergoedingsregeling.* Het bestuur van een schap regelt bij verordening de vergoedingen voor bestuursleden en de voorzitter. Deze verordeningen van de schappen zijn onderworpen aan goedkeuring door de SER.

*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.

### *Onthouding van 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.

---

<sup>9</sup> Aanwijzingen voor de regelgeving, (doorlopende tekst tot en met 7e wijziging, Stcrt. 2005, 87).

### *Ministeriële goedkeuring en vernietiging*

In een aantal in de wet omschreven gevallen is er sprake van een dubbele goedkeuring, namelijk van zowel de SER als de minister. Zo moeten verordeningen voor heffingen met een specifiek doel (bestemmingsheffingen), ook goedgekeurd worden door de minister. Ook andere verordeningen kunnen onderhevig zijn aan dubbele goedkeuring, bijvoorbeeld als deze niet zijn voorgehangen of strafbepalingen bevatten. 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.

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.

## **2.4 De praktijk van het SER-toezichtbeleid**

Bij het uitoefenen van het toezicht gaat de SER 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 .

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 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.

Op een iets hoger abstractieniveau kan de praktijk van het toezicht in de afgelopen jaren beschreven worden aan de hand van de navolgende trends.

- *Een grotere nadruk op de afbreukrisico's voor individuele schappen en het gehele stelsel.*

Door middel van risicoanalyses is getracht zicht te krijgen op de belangrijkste bedreigingen voor het functioneren van schappen. Zo is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de wijze waarop schappen zich verantwoorden over hun externe financiële relaties en over de rechtsbescherming bij het opleggen en innen van heffingen. Een ander voorbeeld is een onderzoek naar het gebruik van bestuursbesluiten in het kader van gedelegeerde normstelling, daar waar het opnemen van de norm in de verordening zelf meer voor de hand zou liggen. De risicoanalyses moeten voeding opleveren voor een bijstelling van het toezichtbeleid en (als daar ook aanleiding toe bestaat) de regelgeving. De risicoanalyse naar de wijze waarop

schappen zich verantwoorden over hun externe financiële relaties heeft bijvoorbeeld geleid tot een herziening van de Vfb in 2005. In deze SER-verordening zijn de eisen aangescherpt voor de verantwoording van substantiële financiële bijdragen aan externe organisaties door bedrijfslichamen. Voorts moeten nu alle financiële relaties van een schap met de benoemingsgerechtigde organisaties worden verantwoord. De inspanningen van de SER op dit terrein hebben ook geleid tot een substantiële verbetering in de wijze waarop schappen zich verantwoorden over hun financiële relaties.

- *Meer nadruk op achterliggende doelen van de regelgeving en minder nadruk op detailvoorschriften.*

Aan de hand van het voorbeeld van de wijziging van de Vfb kan nog een andere trend in de toezichtpraktijk geïllustreerd worden. Weliswaar was er sprake van een aanscherping van sommige regels, maar daar stond een forse deregulering tegenover. Voorheen moesten alle schappen hun begroting en jaarrekening presenteren langs de lijnen van voorgeschreven (hoofd-)functies. Alhoewel dit de uniformiteit van de externe financiële verslaggeving ten goede kwam, voelden sommige schappen zich in een keurslijf gedwongen. Zo wensten enkele schappen de uitgevoerde projecten of de afzonderlijke sectoren centraal te stellen. Aan deze wensen is tegemoet gekomen en nu kunnen schappen hun begroting en rekening inrichten op een wijze, die aansluit op de informatiebehoefte van het georganiseerde bedrijfsleven. Dit heeft geleid tot begrotingen en rekeningen die beter hanteerbaar, inzichtelijker en bruikbaar zijn voor de bedrijfsgenoten.
- *Het stimuleren van schappen om verantwoording af te leggen.*

De SER benut het toezicht ook om schappen op te roepen zich uitgebreider te verantwoorden in de richting van bedrijfsgenoten en andere stakeholders. De wijze waarop bijvoorbeeld het algemeen- en sectorbelang gediend wordt door een verordening, is niet altijd op een adequate wijze verwoord in de toelichting. Zowel in specifieke gevallen als meer generiek zijn schappen opgeroepen hier meer werk van te maken. Dit geldt ook voor andere aspecten van de verantwoording. In de gewijzigde Vfb wordt schappen gevraagd zich onder meer te verantwoorden aan de hand van geformuleerde doelen, opgetreden effecten en de mate van doelrealisatie. Jaarlijks stelt de SER daarnaast een scan op van de jaarverslagen van de bedrijfslichamen. Hierin wordt verslag gedaan van de stand van zaken in de verslaggeving van de schappen. De bevindingen worden door de minister van SZW benut om de Tweede Kamer hierover te informeren. Het algemene beeld is dat de jaarverslagen in de afgelopen vijf jaar sterk verbeterd zijn. Tevens worden de jaarverslagen benut voor het communiceren van de uitkomsten van recente ontwikkelingen, zoals volgend uit de toekomstverkenningen en de draagvlakonderzoeken.
- *Tijdig communiceren over de uitkomsten van het toezicht.*

Het streven is erop gericht de bevindingen van het toezicht tijdig te delen met de schappen en andere belanghebbenden. In het kader van het goedkeuren van verordeningen worden schappen op de hoogte gesteld van eventuele onvolkomenheden die kleven aan verordeningen. De SER maakt daarover dan een opmerking en in overleg wordt dan bezien of de geconstateerde onvolkomenheden direct of in de toekomst verholpen kunnen worden. Een in 2007 uitgevoerde risicoanalyse over heffingsverordeningen laat zien dat de

kwaliteit van heffingsverordeningen in de loop der jaren toegenomen is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de door de SER gemaakte opmerkingen, in veel gevallen ook tot een aanpassing van de verordeningen in het daarop volgende jaar leiden.

- *Administratieve lasten.*

In reactie op de brief van minister De Geus van 5 december 2003 over de administratieve lasten, zijn de schappen overeengekomen om in de toelichting op de (ontwerp-)verordeningen te rapporteren over de gemaakte afwegingen en inzicht te geven in de gevolgen voor de administratieve lasten. Dit met als doel om de ontwikkeling van de hoogte van de administratieve lasten inzichtelijk te maken en te streven naar een reductie. Ten tijde van de nulmeting in 2003 bedroegen de administratieve lasten €23 miljoen<sup>10</sup>. Ultimo 2006 bedroegen de administratieve lasten €12,6 miljoen, een vermindering van €10,1 miljoen (44,5%) ten opzichte van de nulmeting.

## **2.5 Modernisering van het stelsel en ontwikkelingen in het toezicht**

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven zijn er twee aanleidingen voor een herijking van het toezicht: de modernisering van het stelsel van product- en bedrijfschappen en ontwikkelingen in het denken over toezicht. Allereerst aandacht geschonken worden aan de modernisering (2.5.1) en vervolgens aan de ontwikkelingen in het denken over toezicht (2.5.2).

### **2.5.1 Modernisering**

De modernisering van het stelsel van schappen heeft zich tot nu toe in twee fasen voltrokken:

1. 1995-2000. In de eerste fase was het streven gericht op een versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid, het hergroepen alsmede stroomlijnen van de schappen en ten slotte het opschonen van de regelgeving;
2. 2003-heden. In de tweede fase staat het streven naar 'goed schapsbestuur' voorop. Elementen hiervan zijn een verdere versterking van de democratische legitimatie en draagvlak, het betrekken van de visie van ongeorganiseerden bij de beleidsvorming, het vergroten van de transparantie en het verbeteren van de kwaliteit van de interne controle alsmede de verantwoording.

Een belangrijke mijlpaal in de eerste moderniseringsfase was de wijziging van de Wet bo in 1999. De evaluatie over de periode van 1999 tot 2003<sup>11</sup> heeft aangetoond dat de doelstellingen van de eerste fase grotendeels gerealiseerd zijn. 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. Volgens het kabinet was op basis van de evaluatie gebleken dat er in de bewuste 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

---

<sup>10</sup> "Nulmeting Administratieve Lasten PBO, Integrale eindrapportage", 31 augustus 2004. Rapport van de SER aan de minister van SZW over de uitkomsten van de nulmeting naar de administratieve lasten in de PBO. Als peildatum voor de nulmeting is 31 december 2003 vastgesteld. Het resultaat van de nulmeting was circa €23 miljoen aan administratieve lasten.

<sup>11</sup> KPMG BEA (2003) Product- en bedrijfschappen anno 2003: Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen, Den Haag, Ministerie SZW / Doetinchem, Reed Business Information.

afgelopen jaren, en niet op de toekomst van het PBO-stelsel. Om deze reden zijn de schappen door het kabinet gevraagd om toekomstverkenningen op te stellen.

De toekomstverkenningen zijn in december 2005 naar de minister van SZW gezonden. Tijdens een Algemeen Overleg naar aanleiding van de toekomstverkenningen kregen enkele moties de steun van een Kamermeerderheid. 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>12</sup>.

In maart 2006 heeft de SER het advies ‘*De toekomst van de PBO*’<sup>13</sup> aan het kabinet gezonden. De SER stelt vast dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor bepaalde sectoren op economisch en sociaal terrein een nuttig en wenselijk instrument is in aanvulling op private instrumenten. Wel moeten de schappen openstaan voor de eisen van een veranderende omgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bevorderen van de transparantie, openheid en zorgvuldige besluitvorming. Een code voor goed bestuur wordt hiervoor als een geëigend instrument gezien.

In het SER-advies worden intern toezicht, horizontale verantwoording en verticaal toezicht als communicerende vaten beschouwd. Naarmate het interne toezicht en de horizontale verantwoording beter uit de verf komen, kan de selectiviteit van het toezicht van de SER op de bedrijfslichamen toenemen. Omgekeerd: als er tekortkomingen kleven aan de interne controle en de horizontale verantwoording, dient het verticale toezicht intensiever te zijn.

In mei 2006 heeft het kabinet een standpunt ingenomen<sup>14</sup> en dit aan de Tweede Kamer gezonden. In het kabinetsstandpunt wordt onder andere ingegaan op de toekomstverkenningen en het SER-advies. Het kabinet stelt: “*De diverse draagvlakonderzoeken van de afzonderlijke schappen, de reacties van de schappen op de vragen die het kabinet hen heeft gesteld, alsmede het advies van de SER hebben het kabinet tot het oordeel gebracht dat de PBO ook in de toekomst nuttig en noodzakelijk kan zijn.*”<sup>15</sup>

Wel zijn er volgens het kabinet punten van verbetering en wordt een aantal maatregelen aangekondigd die aan de modernisering van het PBO-stelsel verder inhoud moeten geven. De belangrijkste thema’s in de recent gevoerde moderniseringsdiscussie hadden betrekking op de democratische legitimatie, de transparantie alsmede verantwoording en ten slotte enkele overige onderwerpen zoals de samenloop van heffingen. De bedrijfslichamen werden verzocht in samenwerking met de SER een Code Goed Bestuur op te stellen.

Op 1 juli 2007 is de Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen in werking getreden. In een brief van de Bestuurskamer van 30 maart 2007 is positief gereageerd op de totstandkoming van de code. Het belang van de code zelf ziet de Bestuurskamer vooral in het feit dat de bedrijfslichamen hiermee gezamenlijk expliciet hebben gemaakt op welke bestuurlijke principes zij kunnen worden aangesproken en hoe zij hierover verantwoording afleggen. Daarbij gaat het niet alleen om bestaande praktijken of wettelijke voorschriften

---

<sup>12</sup> Brief van 26 augustus 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 695, nr. 34.

<sup>13</sup> SER-advies (2006) De toekomst van de PBO, publicatienr. 06/01, Den Haag.

<sup>14</sup> Ministers van LNV, SZW en EZ (2006) Kabinetstandpunt Toekomst PBO, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 25695, nr. 35.

<sup>15</sup> Idem, op cit. p. 9.

maar vooral ook om gedragslijnen die in aanvulling daarop zijn geformuleerd ter versterking van het democratisch en transparant functioneren van de bedrijfslichamen en ter verhoging van hun zelfcontrolerend en zelfcorrigerend vermogen.

In een brief van 11 juli 2007 van minister Donner aan de Kamer geeft ook het kabinet aan verheugd te zijn met de code, die de schappen in gezamenlijkheid hebben opgesteld. Het kabinet verwacht dat de code een goede bijdrage kan leveren aan het meer transparant en democratischer maken van het bestuur van de afzonderlijke schappen.

De code en de doelstellingen van de tweede moderniseringsronde roepen de vraag op hoe het toezicht van de SER een bijdrage kan leveren aan de concrete invulling van ‘goed schapsbestuur’.

## 2.5.2 Ontwikkelingen in het denken over toezicht

Ook het denken over toezicht is aan een voortgaande ontwikkeling onderhevig. De SER hanteert bij het uitoefenen van het externe toezicht op de schappen de volgende definitie van toezicht.

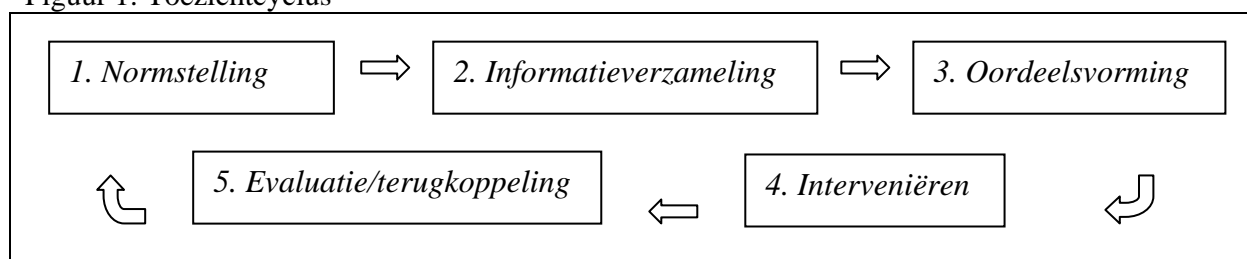
*“Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”<sup>16</sup>*

Op basis van deze definitie is een viertal acties te onderscheiden:

1. normstelling;
2. informatieverzameling;
3. oordeelsvorming en
4. interveniëren.

Deze vier acties hangen met elkaar samen en vormen de stappen in de toezichtketen<sup>17</sup>. Indien deze vier stappen aangevuld worden met een evaluatie en daarbij behorende terugkoppeling naar de normstelling, dan is sprake van een toezichtcyclus (zie figuur 1).

Figuur 1: Toezichtcyclus



<sup>16</sup> Algemene Rekenkamer (2004) Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4, Den Haag. / Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

<sup>17</sup> Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Justitie (2004) Rapport Commissie Pennekamp, Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Den Haag / Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29279, nr. 13.

Toezicht wordt daarmee op een cyclische wijze vormgegeven, waarbij met de inzet van handhavings- en nalevingsinstrumenten efficiënt en effectief toezichtbeleid kan worden vormgegeven. Door de cyclische vormgeving kan het toezichtproces idealiter transparant, democratisch en integraal georganiseerd worden. Indien de toezichtcyclus goed aansluit op de beleidscyclus, kan de naleving en effectiviteit van wet- en regelgeving sterk bevorderd worden. In het kader van de herijking wordt onderzocht op welke wijze het cyclische c.q. programmatische karakter van het toezicht van de SER meer accent kan krijgen. In de bijlage wordt nader ingegaan op de ontwikkeling in het denken over toezicht.

### **3. Het SER-toezichtbeleid**

#### **3.1 Inleiding**

In paragraaf 2.5.1 is de opvatting van het kabinet weergegeven dat de code een goede bijdrage kan leveren aan het meer transparant en democratischer maken van het bestuur van de afzonderlijke schappen. Het is hierbij van belang om op te merken dat de code een vorm van zelfregulering is en de schappen zelf de instrumenten aangedragen hebben voor een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming en een vergroting van de transparantie. De keuze voor zelfregulering is ook in overeenstemming met de grondslagen van de PBO en de staatkundige positie van de schappen.

Dit roept wel de vraag op of de SER ook als toezichthouder een bijdrage kan leveren aan een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming van de schappen en een vergroting van de transparantie van hun functioneren. Deze vraag moet positief beantwoord worden. Ook hierbij moet echter acht geslagen worden op de grondslagen van het PBO-stelsel (zie paragraaf 3.2). Het is niet aan de SER als toezichthouder om de beleidsinhoudelijke opportuniteit van verordeningen en besluiten van zelfstandig democratisch gelegitimeerde schappen te beoordelen. De SER kan echter wel de zorgvuldigheid van de totstandkoming van verordeningen en andere besluiten beoordelen en toetsen aan juridische randvoorwaarden. Hierbij zal de SER voortbouwen op de controlemechanismen en voorschriften die opgenomen zijn in de code.

#### **3.2 Grondslagen van het toezicht**

De SER gaat uit van erkenning van de zelfstandige democratische legitimatie en autonomie waarover bedrijfslichamen beschikken, hetgeen in de weg staat aan een inhoudelijke toets op de opportuniteit van verordeningen en besluiten van bedrijfslichamen. De SER toetst primair aan procedurele en juridische randvoorwaarden. De doelstelling is het bevorderen van de zekerheid over het rechtmatig functioneren van de schappen. De toets van de SER omvat mede de wijze van totstandkoming van bijvoorbeeld een verordening en de mogelijkheden die bedrijfsgenoten hebben gehad voor inspraak, bijvoorbeeld blijkend uit het voorhangen van de ontwerpverordening. In overeenstemming met de inrichting van het PBO-stelsel zal de SER het randvoorwaardelijke karakter van het toezicht continueren en de doelmatig- c.q. doeltreffendheid van het functioneren van de bedrijfslichamen procesmatig benaderen. Dit laatste betekent dat de SER zal volgen hoe schappen zich in de richting van bedrijfsgenoten en andere belanghebbenden verantwoorden over de geformuleerde doelstellingen, de verhouding tussen de inzet van middelen en prestaties alsmede de mate van doelrealisatie.

Uit de toezichtconsultatie is gebleken dat er zeer ruime steun is voor handhaving van het randvoorwaardelijke karakter van het SER-toezicht. Het sluit volgens de bedrijfslichamen aan bij de in de Wet bo voorziene zelfstandigheid van de bedrijfslichamen enerzijds en de verantwoordelijkheid van de SER als toporgaan van de PBO anderzijds. Daarnaast is gebleken dat er grote steun is voor de gedachte van versterking van het zelfcorrigerende en zelfcontrolerende vermogen van de bedrijfslichamen. In lijn met de bestaande praktijk zal de SER regelmatig evalueren of de gestelde regels en overige juridische randvoorwaarden effectief zijn, in het licht van de opgedane ervaringen met toezicht en de risicoanalyses.

### **3.3 Uitgangspunten**

#### **3.3.1 Inleiding**

Uit de hiervoor beschreven grondslagen van het SER-toezicht, de toezichtpraktijk en meer theoretische inzichten omtrent toezicht zijn enkele uitgangspunten te destilleren. Deze uitgangspunten zijn leidend bij de praktische invulling van het toezicht in de dagelijkse praktijk.

#### **3.3.2 Vertrouwen**

In het toezicht van de SER is vertrouwen een sleutelbegrip. Als de SER zelf constateert dat uitvoering wordt gegeven aan de Code Goed Bestuur en de relevante wet- en regelgeving, zal de SER primair stimulerend optreden. Als het vertrouwen beschaamd wordt, zal de SER hard en corrigerend optreden. Dit komt concreet neer op het onthouden van goedkeuring aan een verordening. Vertrouwen vormt hiermee ook de basis voor gericht en selectief toezicht. In de toezichtconsultatie is aan betrokken partijen dan ook de vraag voorgelegd of voor het SER-toezicht vertrouwen het uitgangspunt dient te zijn. Uit de consultatie blijkt dat vertrouwen de voorkeur heeft als uitgangspunt voor het toezicht. Dit past ook bij de autonome positie van de bedrijfslichamen.

Wel wordt door de respondenten opgemerkt dat:

- het de voorkeur verdient om in een vroegtijdig stadium, bij voorkeur in de ontwerpfase, tekortkomingen bij bijvoorbeeld verordeningen aangereikt te krijgen om herstel mogelijk te maken en vertraging te voorkomen;
- de proportionaliteit van het toezicht belangrijk is, net als goede communicatie tussen SER en schappen.

De SER onderschrijft de wenselijkheid van het signaleren van een tekortkoming aan een verordening in een vroeg stadium, zonder dat dit overigens afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van het schap om een verordening ter goedkeuring voor te leggen die aan alle juridische vereisten voldoet. Ook het belang van proportionaliteit en een goede communicatie wordt onderschreven.

#### **3.3.3 Draagvlak**

Toezicht zonder draagvlak daarvoor bij de schappen, doet afbreuk aan de mogelijke effectiviteit van toezichtinspanningen. De SER acht het dan ook van belang dat de bedrijfslichamen worden betrokken bij de SER-toezichtvisie en de uitwerking daarvan. En ook de mening en expertise van medetoezichthouders is van belang bij de vormgeving van het SER-toezichtbeleid. Overigens berust de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht bij de SER en hebben de opvattingen van onder meer de bedrijfslichamen primair het karakter van zienswijzen, die betrokken zullen worden bij de formulering van het toezichtbeleid.

Uit de toezichtconsultatie volgt dat alle respondenten zich in grote mate kunnen verenigen met de door de SER voor de toekomst uitgezette toezichtlijn. Het draagvlak kan volgens de respondenten vergroot worden door:

- helderheid vooraf over de toegepaste criteria;
- openheid van de SER voor suggesties van de kant van de schappen voor een efficiëntere uitvoering en;

- een tijdige communicatie met de schappen over onder andere de voortgang van procedures. Een openbaar ‘toezichtplan’ voor het SER-toezicht past daar bij (zie 4.4.3).

De SER onderschrijft het belang van helderheid vooraf van de toegepaste criteria. Om deze reden worden checklists, modellenboeken en beleidsregels actief onder de aandacht van de schappen gebracht. Tevens wil de SER openstaan voor suggesties van de schappen en helder communiceren over de voornemens voor het toezicht en de bereikte resultaten.

### **3.3.4 Hoofdlijnen**

De vraag is gerechtigd of toezichtregels wel effectief zijn indien deze veel detailvoorschriften bevatten. Uit de toezichtconsultatie blijkt duidelijk dat er grote steun is voor een toezicht dat steunt op hoofdlijnen en doelvoorschriften. Daarbij is het wel zaak om te waken voor een (her-)reguleringsreflex.

De in 2005 aangepaste Vfb was oorspronkelijk bijvoorbeeld zeer gedetailleerd (‘rule based’). Nu is de verordening meer op hoofdlijnen ingericht met een sterkere nadruk op de achterliggende doelen (‘principle based’) en hebben de bedrijfslichamen dus meer vrijheid om aan de gestelde regels te voldoen.

De SER richt zich aldus op hoofdlijnen en processen van de bedrijfslichamen en niet op de naleving van detailvoorschriften. De SER wil in zijn eigen regelgeving geen gedetailleerde voorschriften geven, maar de nadruk leggen op de achterliggende doelen. Van ‘rule based’ naar ‘principle based’. Hierbij zal ruimte gegeven worden aan de bedrijfslichamen om het proces naar eigen inzicht in te richten en het doel op de meest efficiënte en effectieve wijze na te streven.

### **3.3.5 Risicoanalyses**

Het uitvoeren van risicoanalyses vormt voor de SER als toezichthouder op de bedrijfslichamen een belangrijk instrument voor bijstelling van het toezichtkader en toezichtbeleid aan de hand van actuele ontwikkelingen in het toezichtveld. Het toezicht kan daarmee omschreven worden als dynamisch en risicogeoriënteerd. Het gebruik van risicoanalyses is een hulpmiddel dat de SER als toezichthouder beter in staat stelt de juiste prioriteiten te leggen in de toezichtactiviteiten en aldus tot een goede afstemming te komen tussen de gegeven toezichtcapaciteit en de gebleken toezichtbehoefte. De nadruk ligt hierbij op risico’s die een groot belang vertegenwoordigen voor overheid, samenleving en bedrijfsgenoten.

Uit de toezichtconsultatie blijkt dat er grote steun is voor het instrument risicoanalyse en de inzet daarvan zal dan ook gecontinueerd worden. Naast het inventariseren en beschrijven van risico’s zal de SER ook aanbevelingen blijven doen voor het voorkomen of beperken van deze risico’s, al dan niet via bijeenkomsten met de gezamenlijke bedrijfslichamen.

### **3.3.6 Lastenbeperking**

Het naleven van wet- en regelgeving brengt voor burgers, bedrijven en instellingen lasten met zich mee. Dit geldt uiteraard ook voor het SER-toezicht op de bedrijfslichamen. De lasten als gevolg van toezicht dienen zo beperkt mogelijk te zijn om de onder toezicht gestelden niet

onevenredig te belasten. Uit de toezichtconsultatie blijkt dat hierover grote overeenstemming is tussen de bedrijfslichamen en de SER.

### **3.3.7 Openbaarheid**

Jaarlijks doet de SER verslag van de bevindingen bij het toezicht op de bedrijfslichamen in het SER-jaarverslag, zoals wettelijk voorgeschreven<sup>18</sup>. Daarnaast wordt de jaarlijkse ‘Scan van de jaarverslagen van de bedrijfslichamen’ aan de minister van SZW aangeboden, ter doorgeleiding naar de Tweede Kamer. Voorts worden bevindingen van het toezicht via de website van de SER openbaar gemaakt of per briefvorm meegedeeld aan de schappen. Een deel van de toezichtresultaten wordt daarmee actief geopenbaard en de SER zal dit intensiveren

Wel is in de consultatie door bedrijfslichamen opgemerkt dat zij in de praktijk bij de goedkeuring van verordeningen strak aan termijnen gehouden worden, maar het vervolgproces soms als een ‘black box’ getypeerd kan worden. Hier dient aan te worden toegevoegd dat deze black box zich met name voordoet indien er sprake is van een procedure waarbij de Europese Commissie een beschikking moet afgeven. De transparantie van de procedure is dan in veel gevallen omgekeerd evenredig aan de behandelingstermijn. Door middel van de opstelling van een draaiboek staatssteun en de actualisering van het draaiboek notificatie, beoogt de SER ook de transparantie van laatstgenoemde processen te vergroten.

### **3.3.8 Samenwerking**

Samenwerking door toezichthouders is een belangrijk middel om de overlast van toezicht voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken. Samenwerking tussen toezichthouders krijgt voor de SER met name inhoud in de afstemming met de ministeries SZW, EZ en LNV. Voorts vindt afstemming door de SER plaats met de NMa over mededingingsaspecten, op basis van het bestaande samenwerkingsprotocol. De SER zal bij de uitvoering van het eigen toezicht de samenwerking met medetoezichthouders continueren en waar nodig intensiveren.

### **3.3.9 Professioneel**

De professionele toezichtsorganisatie zal zich een toezichtvisie eigen moeten maken die ingaat op de eisen vanuit de omgeving. Het gaat dan in ieder geval om de volgende punten: de positionering van het toezicht ten opzichte van andere vormen van (zelf)controle, de vormgeving van toezicht op afstand (systeemtoezicht) zonder het gevoel met de praktijk te verliezen (‘reality checks’), toezicht in samenwerking vanuit een objectgerichte oriëntatie en risicogericht toezicht (programmatisch handhaven). De professionaliteit van het toezicht van de SER kan mede op basis hiervan versterkt worden via:

- een heldere visie op de verhouding tussen het externe toezicht van de SER en het horizontale toezicht van de schappen;
- het combineren van systeemtoezicht met het oog houden voor uitvoeringspraktijk van alle dag van de schappen en de daarin gelegen risico’s;
- het uitgaan van vertrouwen in de schappen en corrigerend reageren op beschaamd vertrouwen.

---

<sup>18</sup> Artikel 65 Wet bo.

### **3.3.10 Onafhankelijk**

Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren) zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden. Uit de consultatieronde komt naar voren dat de onafhankelijkheid van de SER als toezichthouder geen vragen oproept en als ruim voldoende wordt ervaren.

## **3.4 Operationalisering**

### **3.4.1 Inleiding**

Op basis van de hiervoor geschetste uitgangspunten zal in deze paragraaf de verdere operationalisering centraal staan. Het betreft hier vooral de inzet van nieuwe en de verdere ontwikkeling van bestaande toezichtinstrumenten.

### **3.4.2 Risicoprofiel**

Aan de reeds door de SER gehanteerde risicoanalyses zal een element toegevoegd worden, te weten het opstellen van gedifferentieerde risicoprofielen. Op een nog uit te werken aantal relevante onderwerpen zal er per bedrijfslichaam en per onderwerp een gedifferentieerd profiel opgesteld worden van de risico's. Hierbij moet met name gedacht worden aan risico's in verband met een niet juiste naleving van wet- en regelgeving die een groot belang vertegenwoordigen voor bedrijfslichamen, overheid, samenleving en bedrijfsgenoten. Voor de in het profiel op te nemen onderwerpen kan onder meer gedacht worden aan onderwerpen zoals

- de verantwoording over financiële relaties en personele unies;
- de kwaliteit van ter goedkeuring voorgelegde besluiten en verordeningen;
- de wijze waarop de juridische kwaliteitszorg geborgd is;
- de mate van naleving van de code;
- de kwaliteit van de interne controlemechanismen;
- de verantwoording over het beleid en de bereikte resultaten in de richting van bedrijfsgenoten en andere belanghebbenden;
- de mate van openbaarheid die wordt betracht;
- de mate waarin het schap gebruik maakt van de inbreng van bedrijfsgenoten en tegemoet komt aan gerechtvaardigde bezwaren.

De risicoprofielen zullen enerzijds behulpzaam zijn bij het bepalen van een gerichte inzet van mensen en middelen op toezichtactiviteiten en anderzijds de bedrijfslichamen behulpzaam zijn bij het, zo nodig, verbeteren van de naleving van de geldende wet- en regelgeving. Dit betekent concreet dat de toezichtcapaciteit gericht ingezet zal worden bij die schappen, waar de risico's met meest omvangrijk zijn.

### **3.4.3 Toezichtplan**

Het SER-toezicht is gebaseerd op de toezichtcyclus, zoals deze in paragraaf 2.3 beschreven is. Om de effectiviteit van het toezicht te verhogen, zullen enkele van de stappen uit de cyclus en de cyclus als zodanig meer geëxpliciteerd worden. De toezichtresultaten van enig jaar (t)

zullen de focus van de SER in het daarop volgende jaar (t+1) bepalen. Dit wordt vastgelegd in een jaarlijks op te stellen concept-toezichtplan, waarop de bedrijfslichamen en de betrokken ministeries kunnen reageren. Daarna zal het toezichtplan door de Bestuurskamer vastgesteld worden en per 1 januari van elk jaar van kracht worden. De uitvoering van het toezichtplan zal tot toezichtresultaten leiden. Deze zullen weer de inbreng vormen voor een het nieuw op te stellen toezichtplan. De effectiviteit van het toezicht zal met deze meer expliciete vormgeving van de toezichtcyclus verbeterd kunnen worden, naast het versterken van enkele onderdelen van de cyclus zoals de introductie van gedifferentieerde risicoprofielen.

#### **3.4.4 Communicatie toezichtresultaten**

Voorop staat dat alle resultaten van het toezicht in beginsel openbaar zijn, tenzij er zwaarwegende redenen zijn die zich hiertegen verzetten. Daarbij moet gedacht worden aan vertrouwelijke bedrijfsinformatie zoals omzetgegevens en dergelijke.' Naming and shaming' kan overigens onderdeel uitmaken van de openbaarmaking. Uiteraard zal de communicatie van de toezichtresultaten door de SER op een zorgvuldige, evenwichtige en professionele wijze geschieden. Hierbij dient onder meer gedacht worden aan het consequent toepassen van de regels van hoor en wederhoor.

#### **3.4.5 Markeren van de onafhankelijkheid**

De onafhankelijkheid van het toezicht van de SER op de bedrijfslichamen kan gemarkeerd worden door de instelling van een subcommissie van de Bestuurskamer, waarin uitsluitend onafhankelijke leden zitting hebben. Deze subcommissie krijgt onder meer de volgende taken:

- goedkeuring van autonome verordeningen;
- goedkeuring van verordeningen waarbij een gemeenschappelijke voorziening getroffen wordt;
- goedkeuring van bestemmingsheffingsverordeningen en algemene heffingsverordeningen;
- goedkeuring van de begroting;
- instemming met de jaarrekening van bedrijfslichamen;
- goedkeuring vergoedingen / arbeidsvoorwaarden.

Voor een precieze omschrijving van de bevoegdheden van de subcommissie en de Bestuurskamer, wordt verwezen naar de Instellingsverordening Bestuurskamer 2007. Het voordeel van de instelling van een subcommissie is het creëren van een compact, slagvaardig en betrokken orgaan dat exclusief belast is met de toezichthoudende taken. De subcommissie zal door de exclusieve gerichtheid op toezicht niet alleen de onafhankelijkheid markeren, maar vanwege de opbouw van specialistische kennis en de bundeling van praktijkervaring kan tevens de effectiviteit van het uitgeoefende toezicht verder toenemen. Deze subcommissie zal een initiërende rol kunnen vervullen bij de verantwoording over het gevoerde toezicht en tevens vanuit de opgedane praktijkervaringen de input leveren voor het up to date houden van de toezichtkaders.

## 4. Samenvatting toekomstig SER-toezichtbeleid

### *Aanleiding*

Een herijking van het toezichtbeleid van de SER wordt allereerst ingegeven door de modernisering van het stelsel van product- en bedrijfschappen. Deze modernisering heeft betrekking op een vergroting van de democratische legitimatie, transparantie en verantwoording. De modernisering heeft onder meer zijn beslag gekregen in een door de schappen opgestelde code goed bestuur, die op 1 juli 2007 in werking is getreden. Vanzelfsprekend is dit ook van invloed op het externe toezicht dat door de SER uitgeoefend wordt op de schappen. Indien de interne controle goed geborgd is en ook de verordeningen aan alle juridische randvoorwaarden voldoen, kunnen de bevindingen van de schappen als uitgangspunt genomen worden voor het externe toezicht. In de omgekeerde situatie moet de externe toezichthouder krachtig interveniëren en corrigerend optreden. Andere redenen voor een herijking zijn de ontwikkelingen in het denken over toezicht en het verwerken van de praktijkervaringen.

### *Grondslagen*

Aan het toezicht van de SER ligt de erkenning ten grondslag van de zelfstandige democratische legitimatie en autonomie waarover bedrijfslichamen beschikken. Dit staat in de weg van een inhoudelijke toets op de opportuniteit van besluiten van bedrijfslichamen. De bedrijfsgenoten bepalen zelf de richting en de inhoud van het beleid. De SER toetst aan procedurele en juridische randvoorwaarden. De doelstelling is het bevorderen van de zekerheid over het rechtmatig functioneren van de schappen. De toets van de SER omvat mede de wijze van totstandkoming van bijvoorbeeld een verordening en de mogelijkheden die bedrijfsgenoten hebben gehad voor inspraak. In lijn met de bestaande praktijk zal de SER regelmatig evalueren of de gestelde regels en overige juridische randvoorwaarden effectief zijn, in het licht van de opgedane ervaringen met toezicht en de risicoanalyses.

### *Uitgangspunten*

De SER hanteert voor zijn toezicht op de schappen de volgende uitgangspunten:

- vertrouwen;
- draagvlak;
- toezicht op hoofdlijnen en uitgaan van doelvoorschriften;
- risicogeoriënteerd;
- beperking van de toezichtlasten;
- openbaarheid;
- samenwerking;
- professioneel;
- onafhankelijk.

### *Operationalisering*

Het hanteren van deze uitgangspunten zal op onderdelen ook leiden tot een andere werkwijze.

- *Risicoprofielen*

Aan de reeds door de SER gehanteerde risicoanalyses zal een element toegevoegd worden, te weten het opstellen van gedifferentieerde risicoprofielen. Op een nog uit te werken aantal relevante onderwerpen zal er per bedrijfslichaam en per onderwerp een gedifferentieerd profiel opgesteld worden van de risico's. Hierbij moet met name gedacht worden aan risico's in verband met een niet juiste naleving van wet- en regelgeving die een groot belang vertegenwoordigen voor bedrijfslichamen, overheid, samenleving en bedrijfsgenoten.

- *Toezichtplan*  
De SER wil het toezicht op de schappen vormgeven langs de lijnen van het programmatisch handhaven. Een onderdeel hiervan is de opstelling van een toezichtplan. De toezichtresultaten van enig jaar (t) zullen de focus van de SER in het daarop volgende jaar (t+1) bepalen. Dit wordt vastgelegd in het jaarlijks op te stellen toezichtplan.
- *Communicatie van toezichtresultaten*  
Voorop staat dat alle resultaten van het toezicht in beginsel openbaar zijn, tenzij er zwaarwegende redenen zijn die zich hiertegen verzetten. Uiteraard zal de communicatie van toezichtresultaten door de SER op een zorgvuldige, evenwichtige en professionele wijze geschieden.
- *Onafhankelijkheid*  
De onafhankelijkheid van het toezicht van de SER op de bedrijfslichamen kan gemarkeerd worden door de instelling van een subcommissie van de Bestuurskamer, waarin uitsluitend onafhankelijke leden zitting hebben. Deze subcommissie krijgt onder meer de volgende taken:
  - goedkeuring van autonome verordeningen;
  - goedkeuring van verordeningen waarbij een gemeenschappelijke voorziening getroffen wordt;
  - goedkeuring van bestemmingsheffingsverordeningen en algemene heffingsverordeningen;
  - goedkeuring van de begroting;
  - instemming met de jaarrekening van bedrijfslichamen;
  - goedkeuring vergoedingen / arbeidsvoorwaarden.

## **Bijlage: Het denken over toezicht, een stand van zaken**

Naast de visie op overheidstoezicht van regeringswege wordt ook in een aantal adviezen van de SER op toezicht op publiekrechtelijke instellingen met een publieke of maatschappelijke taak ingegaan. Voor de raad is in het kader van toezichtarrangementen en naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven het uitgangspunt van vertrouwen, in tegenstelling tot wantrouwen, van belang. Dat betekent dat niet voor alle denkbare vormen van misbruik een wettelijke regeling wordt bedacht, maar dat brede kaders voor gewenst handelen worden opgesteld. Wordt het geschonken vertrouwen echter geschonden, dan grijpt de overheid hard in. Het toezicht van de overheid is dus repressief in plaats van preventief. Dit resulteert in brede kaders voor gewenst handelen ('principle based') en slechts dan gedetailleerde voorschriften ('rule based') wanneer dat voor het doel van het toezicht strikt noodzakelijk is<sup>19</sup>.

Daarnaast is voor de raad meervoudige verantwoording van belang. Voor de legitimatie van organisaties met een publieke taak is volgens de raad de relatie met de maatschappelijke omgeving belangrijk. Daarom ligt binnen meervoudige verantwoording het accent op een goede vormgeving van het interne toezicht en horizontale verantwoording. Sleutelbegrippen hierbij zijn: responsiviteit en rekenschap. De publieke organisatie zal aan de voorkant goed moeten luisteren naar de maatschappelijke omgeving en zich deze 'feedback' ook aantrekken. Tegelijkertijd zal zij zich ook intern richting het eigen bestuur moeten verantwoorden over haar functioneren en geleverde (maatschappelijke) prestaties. Naarmate deze verantwoordingsstructuur effectiever is, dient volgens de raad het verticale (c.q. externe) toezicht gerichter en ook selectiever ingezet te worden<sup>20</sup>.

Toezicht is geen doel op zich, zoals al gesteld werd, maar een instrument om ongewenst handelen en gedrag tegen te gaan. In de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) '*Minder last, meer effect*'<sup>21</sup> uit 2005 stelt het kabinet dat toezicht de naleving van in beleid en regelgeving vastgelegde normen bevordert door regels te handhaven. Maar toezicht levert ook informatie op over de uitvoering van publieke taken. Op basis van deze informatie kan zonodig bijgestuurd worden. Ten slotte informeert toezicht de politiek en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid, voor zover het extern rijkstoezicht betreft, en heeft daarnaast een maatschappelijke functie.

Met de KVoT 2005 beoogt het kabinet voor overheidstoezichthouders eisen van algemene aard aan de positionering en inrichting van het toezicht te stellen. Dit geschiedt aan de hand van een zestal principes, zijnde: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend (zie figuur 2).

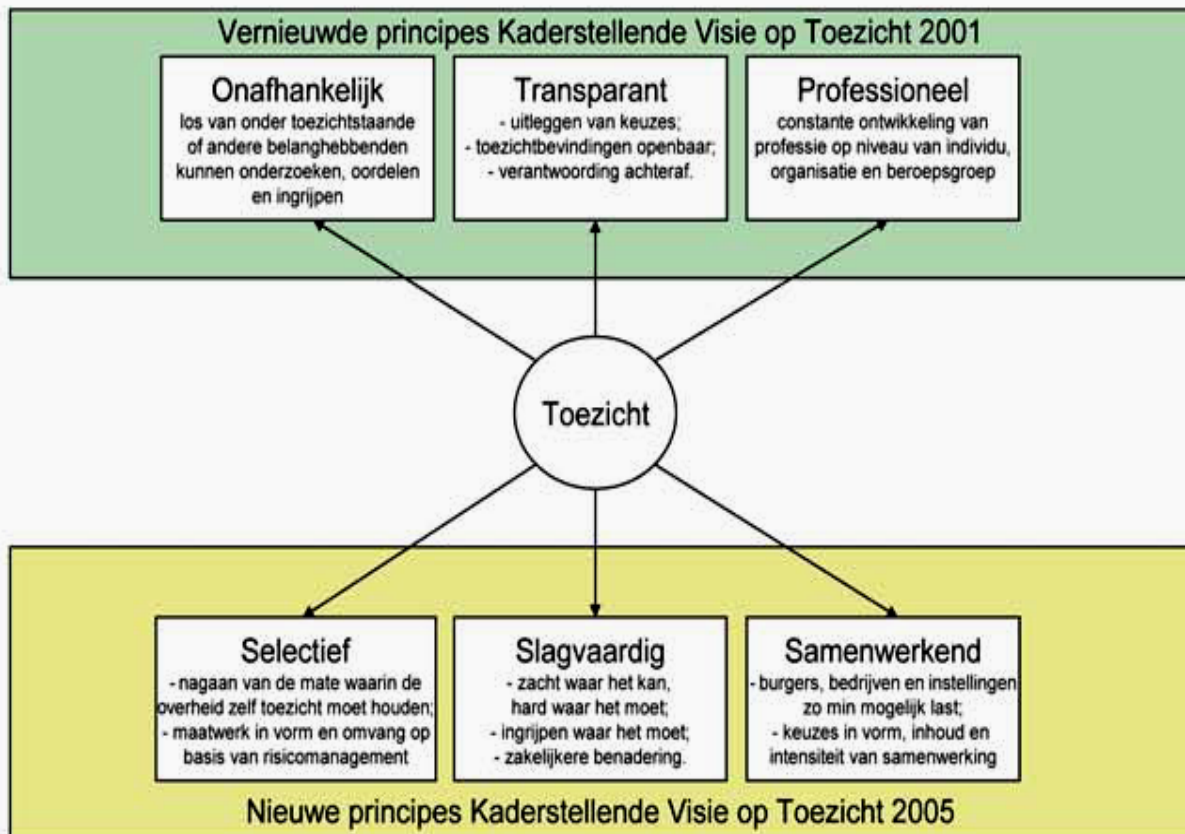
---

<sup>19</sup> SER-advies (2005) Ondernemerschap voor de publieke zaak, publicatienr. 05/04, Den Haag.

<sup>20</sup> SER-advies (2006) Welvaartsgroei door en voor iedereen, publicatienr. 06/08, Den Haag.

<sup>21</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, Den Haag / Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27831, nr. 15.

Figuur 2: Kaderstellende Visie op Toezicht 2005



De titel van KVoT 2005 luidt: “*Minder last, meer effect.*” Dit is onder andere de resultante van het kabinetsstreven om enerzijds de rijksoverheid een (financiële en personele) taakstelling op te leggen en anderzijds tegemoet te komen aan politiek-maatschappelijke wensen ten aanzien van meer en beter toezicht dat burgers en bedrijven minder belast<sup>22</sup>. Wil aan deze doelstelling voldaan kunnen worden, dan zal het toezicht dus anders georganiseerd moeten worden om burgers en bedrijven minder toezichtoverlast te bezorgen<sup>23</sup>. De eerste ‘front-offices’ waarin verschillende toezichthouders samenwerken zijn dan ook al een feit. Zo voert de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) het toezicht op de arbeidsomstandigheden in de horeca sinds 2007 mede uit namens de Arbeidsinspectie. Daarnaast zal het toezicht effectiever moeten zijn om met een verminderde inzet van mensen en middelen toch een acceptabel niveau van toezicht te behouden. Dit leidt tot een sterkere risicogeorïenteerde benadering in en van het toezicht.

In het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders<sup>24</sup> over interbestuurlijk toezicht wordt onder andere een kader voor de beoordeling van toezichtarrangementen met interbestuurlijke karakteristieken gepresenteerd.

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nrs. 77 en 107 (motie Aptroot c.s. over de realisatie van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven en de reactie van het kabinet hierop via het Projectplan Eenduidig Toezicht) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 362, nr. 111 (Merkbaar minder én beter! Voortgangsrapportage Administratieve Lastenverlichting Burgers).

<sup>23</sup> Commissie Stevens, Het gezicht van toezicht Aanbevelingen tot vermindering van de toezichtslast, Den Haag.

<sup>24</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) Interbestuurlijk toezicht herijkt, Toe aan nieuw toezicht op overheden, Den Haag.

Daarbij gaat het om:

- a. motief;
- b. bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden;
- c. consistentie;
- d. 'checks and balances';
- e. onafhankelijkheid;
- f. organisatie en doelmatigheid;
- g. professionaliteit.

Voor een deel kent dit kader een overlap met de zes principes uit de KVoT 2005. Worden deze beide kaders samengevoegd, dan ontstaat er een lijst van vragen op 11 onderdelen die voor de inrichting en beoordeling van een toezichtarrangement met interbestuurlijke karakteristieken, zoals dat van de SER, gebruikt kan worden. De toezichtconsultatie van de SER, zoals beschreven in 1.1, is dan ook gebaseerd op dit samengestelde kader. De vragen zijn:

- Wat is het motief voor de inrichting en uitoefening van het toezicht?
- Zijn de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden helder? Zijn de bevoegdheden proportioneel in relatie tot het te realiseren doel?
- Zijn de inrichting en uitoefening van het toezicht consistent?
- Hoe is de machtsverdeling geregeld en zijn er 'checks and balances' aangebracht?
- Is het toezicht onafhankelijk?
- Hoe is de organisatie van toezicht vormgegeven en is het doelmatig?
- Is het toezicht professioneel?
- Is het toezicht selectief?
- Is het toezicht slagvaardig?
- Werken toezichthouders onderling samen?
- Zijn het toezicht en de toezichthouder transparant?

Voorts worden verschillende vormen van toezicht onderscheiden, namelijk:

- nalevingstoezicht: is het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van wet- en regelgeving. Deze verschijningsvorm is het meest zichtbaar in de samenleving als toezicht door rijksinspecties (zoals de Rijksinspectie Ruimtelijke Ordening) of door markttoezichthouders (zoals de NMa);
- uitvoeringstoezicht: is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Een voorbeeld hiervan is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, die toezicht houdt op de wijze waarop organisaties en besturen invulling geven aan hun verantwoordelijkheden op het gebied van politie, politieonderwijs, brandweer en rampenbestrijding;
- interbestuurlijk toezicht: deze vorm van toezicht betreft aldus de Commissie Alders "het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het rijk, de provincies en de gemeenten die strekken tot bewaking van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden"<sup>25</sup>. Een voorbeeld hiervan is de VROM-Inspectie die, naast het toezicht op burgers en bedrijven, ten aanzien van wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, wonen, milieu en ruimtelijke ordening toeziet op de uitvoering en handhaving door gemeenten en provincies.

---

<sup>25</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) Interbestuurlijk toezicht herijkt, Toe aan nieuw toezicht op overheden, Den Haag, pagina 68.