

# **De bestuurlijke vormgeving van collectieve actie in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf**

Een vergelijking van onderscheiden publieke en private arrangementen

Mei 2011

Mr.dr. G.S.A. Dijkstra

Dr. F.M. van der Meer

Centre for Public Sector Reform

Universiteit Leiden

## *Inhoud*

1. Inleiding
2. De gehanteerde beoordelingscriteria
3. Private belangenbehartiging en collectieve actie
4. Lichamen voor bedrijf (SER, productschappen, bedrijfschappen)
5. Lichamen voor beroep
5. Zelfstandige bestuursorganen
7. Toepassing beoordelingskader
8. Tenslotte
9. Bijlage 1: overzicht van zelfstandige bestuurorganen vergelijkbaar met bedrijfslichamen
10. Bijlage 2: overzicht 2011 (ZBO-register; bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; raadpleging 27-4-2011)
11. Bijlage3: overzicht van bestuursorganen vergelijkbaar met bedrijfslichamen in andere West Europese landen;
12. Literatuur

## 1. Inleiding

In de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf bestaan er diverse vormen van samenwerking en collectieve actie van zowel private (denk aan LTO Nederland, MKB Nederland, VNO-NCW maar ook de werknemersorganisaties als FNV, CNV, e.a.) en publieke (onder meer bedrijfslichamen) aard.

Al langere periode worden vragen gesteld naar de meerwaarde van dit bestel voor de een goede werking van de Nederlandse economie en samenleving. Op 17 februari 2011 is in de Tweede Kamer een motie Aptroot, Van den Besselaar, Koopmans met brede steun aangenomen waarin wordt gesteld,:

“dat het bestaansrecht van de product- en bedrijfsschappen ter discussie staat; verzoekt de regering te onderzoeken welke taken naast de medebewindstaken onmisbaar zijn; verzoekt de regering voorts te onderzoeken of en, zo ja, hoe deze taken zonder product- en bedrijfsschappen zouden kunnen worden ondergebracht; verzoekt de regering dit onderzoek binnen zes maanden uit te voeren en aan de Kamer voor te leggen.”

Het kabinet bij monde van Minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze motie overgenomen en heeft daarbij een eerder voorgenomen evaluatie van het bestel daarbij inbegrepen. De minister heeft ter ondersteuning van deze evaluatie van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (de product- en bedrijfsschappen) A. Jorritsma, burgemeester van Almere en voorzitter van de VNG, dr. W.B.H.J. van de Donk, Commissaris van de Koningin Noord-Brabant, en dr. S.R.A. van Eijck, voorzitter Adviescollege toetsing administratieve lasten gevraagd hem te ondersteunen.

De motie Aptroot e.a. vormt de directe aanleiding tot het doen verschijnen van dit rapport. Deze kritisch geformuleerde motie is overigens niet de eerste motie die in de Tweede Kamer is aangenomen met betrekking tot de product- en bedrijfsschappen. Al in de beginjaren negentig werd de motie Wiebenga aanvaard die qua tekst niet kritisch is (eigenlijk alleen een verzoek tot onderzoek), maar waarvan de strekking wel degelijk uiterst kritisch van aard was (zie hierover onder andere Dijkstra, Van

der Meer, Van der Meer, 1994). In dit rapport willen wij nagaan welke alternatieven er zijn voor de product- en bedrijfsschappen. Daarbij gaan wij zowel in op publieke als op private alternatieven. Wij kiezen in dit rapport niet de invalshoek van de Rijksoverheid, maar van de branchegenoten (werkgevers, werknemers en hun verschillende vertegenwoordigende organisaties). Wij gaan dan ook uitdrukkelijk niet in op het overnemen van de taken van de product- en bedrijfsschappen door de Rijksoverheid zelf (hoewel dit theoretisch wel tot de mogelijkheden behoort).

Vanuit het perspectief van de branchegenoten gaan wij na hoe effectief en efficiënt zijn de product- en bedrijfsschappen (ook wel bedrijfslichamen genoemd) gegeven de huidige structuur en situatie van de betreffende sectoren? Welke private en vooral publieke vormen van behartiging van gemeenschappelijke belangen en samenwerking zijn er naast de eerder genoemde te onderscheiden? Hoe bruikbaar in termen van onder meer effectiviteit en efficiëntie zijn deze onderkennen vormen? In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar deze vragen. De centrale vraag luidt:

*‘Hoe om te gaan met de bedrijfslichamen (product- en bedrijfsschappen) waarin werkgevers en werknemers zijn vertegenwoordigd en of deze organisaties bruikbare en aanvaardbare alternatieven bestaan voor de taken uitgevoerd door deze bedrijfslichamen?’*

Gegeven de huidige discussie over de meerwaarde van dit bestel boven andere vormen van de behartiging van collectieve actie kan een feitelijke analyse van belang zijn voor de meningsvorming. Het gaat voornamelijk om een “fact finding onderzoek”. De bedoeling van het onderzoek is een inventarisatie te maken van bestaande alternatieve vormen binnen Nederland. Overigens wordt er ter vergelijking een zogeheten ‘quick scan’ van de ons omringende landen gegeven (bijlage 2). Elk van de onderzochte alternatieven kan aan de hand van een aantal verder in dit rapport te ontwikkelen criteria worden beoordeeld.

Hieronder zullen eerst de achtergronden van het onderzoek worden gegeven en zal in dezelfde paragraaf het beoordelingskader worden ontwikkeld (paragraaf 2). In de daarop volgende paragrafen zullen verschillende (alternatieve) vormen worden gepresenteerd. Eerst zullen in paragraaf 3 de private vormen van collectieve actie tegen de context van de noodzaak van collectieve actie uiteen worden gezet. Vervolgens zal in paragraaf 4 in worden gegaan op het PBO-bestel. In paragraaf 5 komen de zogenaamde lichamen voor beroep aan de orde die evenals de bedrijfslichamen gebaseerd zijn op artikel 134 van de Grondwet. Daarna zal aandacht worden besteed aan de (niet op de Grondwet gebaseerde) zelfstandige bestuursorganen (paragraaf 6).

In bijlage 1 worden de met bedrijfslichamen vergelijkbare ZBO's genoemd. In dit stuk zullen we waar gesproken wordt van bedrijfslichamen worden zowel product- en bedrijfschappen betrokken. In de hierop volgende paragraaf 7 worden de verschillende vormen beoordeeld op basis van het kader zoals ontwikkeld in paragraaf 3. Specifieke aandacht daarbij is er voor die organisaties die op het eerste gezicht een alternatief voor bedrijfslichamen zouden kunnen vormen. In paragraaf 8 worden enkele afsluitende opmerkingen gemaakt.

## *2. De gehanteerde beoordelingscriteria*

In de loop van de 20e eeuw is er een sterke behoefte ontstaan aan onderlinge samenwerking en behartiging van collectieve belangen binnen de agrarische sector en het midden- en kleinbedrijf. De oorzaken zijn gelegen in diverse economische en landbouwcrises, die zich geleidelijk aan professionaliserende sectoren en het bij aanvang relatief kleinschaliger karakter van bedrijven in de agrarische sector en het midden- en kleinbedrijf. Die samenwerking heeft zich geuit in de oprichting en de ontwikkeling van sector overstijgende en sector specifieke ondernemersorganisaties. Aanvankelijk waren deze organisaties sterk verzuild van aard, maar vanaf de jaren '90 fuseerden deze organisaties en ontstonden overkoepelende organisaties en federaties als eerder genoemd. Ook het ingrijpen van de rijksoverheid is geleidelijk in kracht en omvang toegenomen waarbij de crisis van de jaren '30 als versnelingsfactor heeft gefungeerd. In 1935 is daartoe een eigen departement opgericht met daaronder ressorterende diensten en instellingen. Tevens is de samenwerking met werknemersorganisaties gezocht. Bonden die een vergelijkbare structuur kenden als de ondernemersorganisaties. Deze samenwerking kwam voort uit de overweging dat economische en politieke polarisatie moest worden voorkomen als in het verband hiermee de gedachte dat het bedrijf opgevat moest worden als gemeenschap op basis waarvan een goede ondernemingswerking zou berusten. Naast de eigen private en departementale organisaties zijn sinds de jaren '50 (publieke) organisaties ingesteld en bestuurd door werkgevers en werknemersvertegenwoordigers uit de sector: de bedrijfslichamen. Die bedrijfslichamen (bedrijfschappen en productschappen) vormen sinds de jaren '50 van de vorige eeuw invloedrijke overheidslichamen voornamelijk werkzaam in en voor de agrarische sector. Het kenmerkende van deze bedrijfslichamen is dat het overheidslichamen betreft die in de bestuurlijke vormgeving een sterke betrokkenheid van zowel werkgevers- als werknemersorganisaties kent. We komen hier later in de paragraaf over bedrijfslichamen op terug. Naast steun hebben de bedrijfslichamen ook de nodige kritiek gekend. Als overheidslichaam heeft een bedrijfslichaam bijvoorbeeld de bevoegdheid bedrijfsgenoten verplichte heffingen op te leggen. Zeker in de agrarische sector heeft dit zowel in het verleden (Landbouwschap), maar ook tegenwoordig (Productschap Tuinbouw) nog, weerstand opgeleverd van bedrijfsgenoten die bezwaar maken tegen de verplichte heffing. De taken van de bedrijfslichamen zijn vooral gelegen op het terrein van de behartiging van collectieve belangen voor de sector als geheel (zowel op nationaal als op internationaal niveau), op het verrichten van onderzoek en het verzamelen van gegevens ten behoeve van de sector als op het opstellen en uitvoeren van regels die bindend zijn voor de onder het bedrijfslichaam vallende ondernemingen. Bedrijfslichamen hebben als grote voordeel ten opzichte van de private organisaties dat alle bedrijfsgenoten die profiteren van de activiteiten

van het bedrijfslichaam hier ook aan meebetalen, waardoor free-riders gedrag wordt voorkomen. Bedrijfslichamen hebben tevens regelgevende bevoegdheden. Voor- en nadelen van diverse vormen van collectieve actie vragen om een inhoudelijke afweging, aangezien de bestuurlijke vorm afgestemd dient te op de noodzakelijk geachte inhoud. Met andere woorden de bestuurlijke vormgeving is dienend voor een effectieve, efficiënte en duurzame bereiking van resultaten.

Voor de ondernemers en werknemersorganisaties is, als in de inleiding uiteengezet, een vergelijking van de voor- en nadelen van de diverse bestuurlijke vormen van collectieve actie in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf van belang. Dan gaat het om private vormen, bedrijfslichamen (zowel product- als bedrijfsschappen) en andere Nederlandse organisaties die publieke bevoegdheden bezitten (zoals lichamen voor beroep en zelfstandige bestuursorganen). Het onderzoek is bedoeld om bestuurlijke alternatieven in kaart te brengen en te beoordelen. De nadruk in het onderzoek ligt in analyse van beschikbare gegevens en literatuur.

In het bovenstaande is gesproken over het belang van een kader voor de beoordeling van de verder te onderzoeken bestuurlijke alternatieven voor de vormgeving van collectieve actie en belangenbehartiging. Bij de beoordeling van organisatievormen en hun prestaties worden over het algemeen als basismaatstaven de mate van effectiviteit, efficiency, duurzaamheid en draagvlak genoemd. Als eerder gezegd dient de vorm afgestemd te zijn op wat men wenst te bereiken. Doelmatigheid (efficiency) en doeltreffendheid (effectiviteit) volgen daaruit dan bijna automatisch.

Voor voldoende werkingskracht en voortbestaan op langere termijn zijn de duurzaamheid van de structuur en het draagvlak onder de organisatiegenoten essentieel. Toegespitst op de behartiging van gemeenschappelijke belangen in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf is de vraag vervolgens welke bestuurlijke vormgeving de sectorbelangen het meest optimaal (in voorgenoemde termen) kan dienen. In het geval dienen participerende organisaties rekening worden gehouden met de aard, reikwijdte en wijze waarop een belangenorganisatie invloed op de taken kunnen oefenen. Bij dit criterium speelt een rol, dat rekening moet worden gehouden met de mate van invloed van andere private en publieke organisaties. Hieronder zijn zowel private organisaties uit andere sectoren, als werknemersorganisaties en de rijksoverheid te verstaan. Naast de concurrentie en de samenwerking met andere partijen bij de realisering van de doeleinden van de eigen organisatie zijn er nog andere punten van belang. Allereerst is er de aanvaardbaarheid van een bepaalde bestuurlijke structuur voor de wetgever te noemen. Als eerder gezegd zal de wetgever bevoegdheden en middelen moeten toekennen en/of het gebruik daarvan toelaten. Het gaat dan om het realiseren van bindende beslissingen. In de

paragraaf over bedrijfslichamen, beroepslichamen en zelfstandige bestuursorganen wordt het juridische kader te beoordeling van toelating en juridische vormgeving van dit type (functionele) bestuurslichamen besproken, zodat bekeken kan worden welke vormen van behartiging van collectieve belangen voor de rijksoverheid acceptabel zijn. Opgemerkt moet worden dat in de afgelopen jaren de nationale wetgever en in het bijzonder het parlement in toenemende mate kritisch is geworden waar het gaat om de instelling van dit type functionele lichamen en in het geval van ZBO's is de deelname van maatschappelijke groeperingen in het bestuur teruggedrongen. We komen hier later uitvoerig op terug. Kort samengevat bestaat er een bezorgdheid, dat er binnen deze structuren een al te sterke verwevenheid zou bestaan van specifieke belangen, belangengroeperingen en overheidsmacht. Publieke macht zou dan, zo is de vrees, misbruikt kunnen worden voor particulier eigenbelang. Marktverstoring in de vorm van oneerlijke concurrentie en de benadeling van buitenstaanders door de geprivilegieerde insiders zou dan opgeld doen. De handhaving van een heldere scheiding tussen belangen van publieke en private organisaties, mede gegeven eisen van de EU, treedt meer en meer op de voorgrond en vormt als zodanig een belangrijk beoordelingscriterium voor de rijksoverheid. De behartiging van (collectieve) taken dient daarom niet alleen op de steun van de voornaamste stakeholders maar ook op die van in het bijzonder de nationale en Europese wetgever te kunnen rekenen.

Een vervolgende belangrijke factor betreft de duurzaamheid van de bestuurlijke structuur. Het is gemakkelijk om over een constructie te beschikken, maar wanneer die op termijn niet houdbaar is, bij overheid en branchegenoten e.d. dan heeft het weinig zin om daarin te gaan investeren. Ten slotte is de rechtstreekse invloed en de acceptatie van bedrijfsgenoten een factor waarmee rekening dient te worden gehouden bij de ruimte voor belangenbehartiging inde diverse besluitvormingsgremia.

Het bovenstaande leidt tot de volgende vijf criteria:

- 1) effectiviteit;*
- 2) efficiency;*
- 3) duurzaamheid;*
- 4) draagvlak bij de wetgever;*
- 5) Legitimering van onderop: rechtstreekse invloed en acceptatie bij de bedrijfsgenoten.*

Criterium 4 heeft betrekking op de mogelijkheden om een bepaalde structuur in het leven te roepen en te behouden (hangt voor wat betreft dit laatste dan ook deels samen met criterium 3: duurzaamheid) Vrijwel steeds zal de medewerking van de rijksoverheid noodzakelijk zijn (instellingswet). De criteria



1, 2, 3 en 5 hebben betrekking op een al bestaande of in het leven te roepen bestuurlijk arrangement. De belangrijkste vraag die zich vervolgens voordoet is hoe deze criteria nader geconcretiseerd (geoperationaliseerd) moeten worden.

Duidelijk zal zijn dat het functioneren van bestuurlijke arrangementen niet enkel afhankelijk zal zijn van de formele vormgeving maar ook van andere factoren, waaronder de kwaliteiten van het leidinggevende kader en de kenmerken van de omgeving. Twee organisaties kunnen op basis van het bovengenoemde beoordelingskader grote verschillen laten zien in bijvoorbeeld effectiviteit en efficiency, ondanks het feit dat de formele structuur dezelfde is. In dit rapport staat niet het feitelijk functioneren van organisaties centraal, maar de bestuurlijke vormgeving. Een consequentie hiervan is dat bovengenoemde criteria enkel toegepast kunnen worden op de formele structuur en niet op het feitelijk functioneren. Bij de concretisering van de vijf criteria moet dan ook uit enkel uit worden gegaan van een analyse van de formele institutionele structuur en niet van het feitelijk functioneren. Met inachtneming van deze belangrijke kanttekening zullen hieronder de vijf criteria nader worden uitgewerkt.

### *Effectiviteit*

In de bestuurskundige literatuur wordt effectiviteit omschreven als de mate waarin de doelen worden bereikt als gevolg van de inzet van de daartoe aangewende instrumenten. Hoe effectief een bestuurlijke constructie is valt, zoals hierboven aangegeven, moeilijk vooraf te bepalen. Maar wel kan worden nagegaan over welk instrumentarium een bestuurlijk arrangement beschikt (bijvoorbeeld wel of geen regelgevende bevoegdheden of wel of geen verplichte financiële bijdrage van branchegenoten) en in hoeverre duidelijke doelen gesteld kunnen worden (onder andere afhankelijk van de verscheidenheid van belangen binnen een bestuurlijk arrangement). Een verplichte financiële bijdrage (op basis van een heffing) biedt de mogelijkheid om freeriders te voorkomen. Andere regelgevende bevoegdheden kunnen voorkomen dat rotte appels kunnen opereren.

### *Efficiency*

De mate, waarin een bestuurlijk arrangement in staat is efficiënt (doelmatig) te opereren, hangt mede af van de beantwoording van de vraag welke stappen moeten worden ondernomen om tot een besluit te komen. Bepalend in dit verband is de mate van autonomie van het bestuur zowel intern als extern (bijvoorbeeld de mogelijkheid van een minister om besluiten te vernietigen). De mate van efficiency hangt daarmee deels af van het bestaan regels betreffende de interne besluitvorming, intern en extern

toezicht en verantwoording. De institutionele structuur (veelal neergelegd in de instellingswet en de regelgeving die daarvan een uitwerking vormt) bepaalt in belangrijke mate hoe efficiënt een bepaald bestuurlijk arrangement kan functioneren.

### *Duurzaamheid*

De duurzaamheid van een bestuurlijk arrangement hangt vooral af van de vraag hoe het arrangement opgeheven kan of moet worden. Is hiervoor een Grondwetswijziging noodzakelijk, of kan de opheffing geschieden door een wet in formele zin, een Koninklijk Besluit of een besluit van een minister of een besluit van het bestuursorgaan om voor een volgende periode geen subsidie meer te verstrekken? Een vervolgvraag is welke criteria gehanteerd worden om een bestuurlijk arrangement wel of niet te handhaven. Zo kent de SER een aantal eisen over de representativiteit waar de dragende partijen van een bedrijfslichaam aan dienen te voldoen.

### *Draagvlak bij wetgever*

Wanneer een bestuurlijk arrangement publieke bevoegdheden en / of publieke financiering krijgt, kan dit alleen geschieden wanneer er sprake is van een wettelijke basis. Het toetsingskader voor publieke financiering en / of bevoegdheden is vooral aan te treffen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, de Kaderwet ZBO's en de diverse discussies over de Kaderwet. Het gaat hierbij om de bestuurlijke acceptatie van de verschillende institutionele arrangementen, waarbij onder andere gedacht kan worden aan de kosten voor de Rijksoverheid (en andere vormen van integraal bestuur), de vormgeving van het toezicht en de democratische legitimering. Voor de beoordeling van dit criterium gaan wij uit van het tot dusverre gevoerde beleid en de bestaande kaders, uitdrukkelijk willen (en kunnen) wij niet vooruit lopen op de discussie die de komende tijd zal plaats vinden naar aanleiding van de motie Aptroot e.a.

### *Legitimering van onderop: rechtstreekse invloed en acceptatie bij bedrijfsgenoten*

De belangrijkste vraag die zich in dit verband voordoet is hoe de formele relatie tot de bedrijfsgenoten geregeld is. Is hier sprake van een legitimering van onderop? Is dat een directe relatie, een indirecte relatie of is wellicht deze relatie in het geheel niet geregeld? Dit laatste criterium betreft dus het draagvlak van een bepaald bestuurlijk arrangement 'van onderop'. Anders gesteld gaat het om de legitimiteit van een bestuurlijk arrangement bij de bedrijfsgenoten.

### *3. Private belangenbehartiging en collectieve actie*

In een moderne samenleving zijn individuen, organisaties en bedrijven in de loop van de tijd als gevolg van maatschappelijke modernisering en economische ontwikkeling steeds meer van elkaar afhankelijk geworden. Vanwege de schaal van bedrijvigheid en de sterke afhankelijkheid van marktbevingen geldt dit van oudsher in het bijzonder mate voor de kleine en middelgrote bedrijven in de betrokken sectoren. Voor dit type bedrijven brengt dit in het bijzonder met zich mee dat men genoodzaakt is om samenwerking met branchegenoten te zoeken. Aldus kan een voldoende bedrijfscontinuïteit en een goed bedrijfsresultaat worden gegarandeerd. Die behoefte aan samenwerking kent vele verschillende vormen en gradaties aan belangenbehartiging en ondersteuning.

Aan de vragen op welke manier de onderlinge samenwerking en behartiging van belangen het meest adequaat bestuurlijk vorm kan worden gegeven, of die vormgeving al dan niet publiek en/of privaat moet zijn en welke exacte gedaante dat dan zou moeten, gaat een prealabele vraag vooraf. Deze vraag lijkt op het eerste gezicht wat simpel maar is ingewikkeld waar het de te trekken bestuurlijke consequenties betreft. Wat zijn nu collectieve taken, hoe stel je ze vast en wie stelt ze vast? Simpel gesteld betekent het bijvoeglijke naamwoord 'collectief' niet meer dan iets dat gemeenschappelijk is of zo wordt gevonden. Betrekken we de voorafgaande conclusie op de positie van organisaties in het huidige krachtenveld in de agrarische sector en het midden- en kleinbedrijf dan verwijst het naar het gegeven dat het bestaan van deze organisaties op berust dat ooit in het verleden een aantal (vertegenwoordigers van) ondernemers in de betreffende economische sectoren (met hun belangenorganisaties) bij elkaar zijn gekomen met als doel om te beoordelen of een aantal zaken in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf het oplossingsvermogen van de eigen private onderneming (of specifieke sector) te boven gaan en die ter regeling en behartiging van die gemeenschappelijke zaken een vereniging hebben willen oprichten. In die vaststelling ligt de erkenning door de betreffende groep van het bestaan van collectieve belangen. Het gaat om specifieke gemeenschappelijke belangen die in principe de doelgroep alleen aangaan. Het aangaan van een organisatieverband betekent dat men met elkaar voor langere tijd op stap wil gaan. Als gevolg betekent dit dat de behartiging van de gemeenschappelijke (verenigings-)belangen, in ieder geval op de wat langere termijn en ook gemiddeld, in het belang van ieder afzonderlijk lid dient te zijn. Is het laatste niet het geval dan lopen leden weg (exit), na eerst het even te hebben aangekeken (loyalty) en/of de onvrede te hebben geuit (voice). In dit verband is het van belang dat een goedwerkende belangenorganisatie er voor zorgt dat dit weggelopen niet bij een

zaak van het minste of geringste belang plaatsvindt. Een belangenorganisatie moet op grond van haar functioneren een vertrouwensbasis (trust) onder de leden hebben gecreëerd.

In discussies over collectieve belangenbehartiging komen we vaak problemen tegen die betrekking hebben op de mogelijkheden om mensen te interesseren en mobiliseren voor actie en die medewerking ook voor de langere termijn zeker te stellen. In de eerste plaats is het vertrouwen van potentiële belanghebbenden in de meerwaarde van de gemeenschappelijke belangenbehartiging niet onbeperkt van aard. Zowel een actief als een passief lidmaatschap kost de deelnemers het nodige tijd- en geldbeslag. Onderlinge solidariteitsgevoelens (gebaseerd op het eerdergenoemde vertrouwen) bestaan maar zijn aan de nodige beperkingen onderhevig. Als gevolg is de handels- en manoeuvreerruimte van belangenorganisaties in een 'natuurlijke' situatie vrij beperkt. Zogeheten 'fringe benefits' als dienstverlening aan leden bieden vaak slechts beperkt uitkomst (bijvoorbeeld de diensten van de wegwacht door de ANWB). De voorgenoemde problematiek van beperkte deelname komt tot uitdrukking in het zogeheten free-ridereffect. Immers, niet iedereen, die geniet van de opbrengsten van de belangenbehartiging, wil uiteindelijk ook mee betalen aan de kosten. Omdat dit een besmettende werking heeft, kan er aldus uiteindelijk een ondergraving van de belangenorganisatie plaatsvinden. Iets anders maar soortgelijk is het geval wanneer een belangengroep bijvoorbeeld door kwaliteitsbevordering het imago van de branche probeert te verbeteren en zogeheten 'rotte appels' - vanwege het a priori niet verplichtende karakter - grote schade doen aan dat imago. Een uitweg kan worden gevonden door de deelname aan de belangenbehartiging minder vrijblijvend te laten zijn. We komen dan terecht bij de publieke vormen van de behartiging van collectieve als rijksoverheid, bedrijfslichamen, publiekrechtelijke beroepslichamen en zelfstandige bestuursorganen.

Er zijn verschillende vormen van publieke belangenbehartiging te onderscheiden. Er zijn ook in te onderscheiden gradaties publieke of 'publiekere' varianten te onderscheiden. Dat publieke ligt, wat losjes geformuleerd, in het verplichtende karakter van de behartiging van belangen. Een belangrijk uitgangspunt bij en rechtvaardiging van publieke vormen van collectieve belangenbehartiging en actie is dat het simpel gezegd er vanuit wordt gegaan dat de belangen in het algemeen belang of een specifiek belang dat ook in dat algemeen belang zijn. Waar het gaat om de publieke behartiging van specifieke belangen spreekt men overigens van functioneel bestuur. Deze bepaling vindt plaats in het politieke proces waarbij betrokkenen zijn vertegenwoordigd. Het publieke bestuur en besturen van collectieve belangen en taken veronderstelt tevens dat de genomen besluiten (en ook bekostiging door middel van heffingen en belastingen) bindend zijn voor de doelgroep en dat men zich daar niet aan kan onttrekken. Dit om het eerder beschreven free-rider gedrag te voorkomen. Omdat dit bindende karakter

ter een inbreuk betekent op de private sfeer moet invloed door middel van vertegenwoordiging en rechterlijke controle goed zijn geregeld.

Tot slot van deze paragraaf willen wij nog ingaan op een specifieke vorm van publieke belangenbehartiging met private inbreng, namelijk het subsidie-instrument. De rijksoverheid, maar ook decentrale overheden, kunnen aan private organisaties (en individuen) subsidie verstrekken met het oog op een specifiek doel. Dit specifieke doel kan ook te maken hebben met collectieve actie in de agrarische sector of binnen een gedeelte daarvan. Subsidie is echter niet vrijblijvend. Subsidie zal veelal worden verbonden aan een groot aantal voorwaarden en verplichten opgelegd door de subsidieverstrekker. Voldoet de subsidieontvanger hier niet aan kan uiteindelijk de subsidie lager worden vastgesteld dan toegekend (of zelfs op nul worden gesteld). Subsidie wordt altijd verstrekt voor een bepaalde periode of voor een bepaald project. Wanneer deze periode verstreken is of het project voltooid is, kan eventueel opnieuw subsidie aan worden gevraagd, maar het risico kan dan wel bestaan dat niet opnieuw subsidie wordt toegekend. Op het criterium 'duurzaamheid' scoort subsidie (voor de ontvanger als een collectieve belangenorganisatie dan ook niet erg hoog.

Soms is er sprake van een innige relatie tussen private organisatie en overheid. Het kan voorkomen dat de private organisatie (zoals een stichting) door de overheid zelf is opgericht en dat bestuurders van de stichting overheidsfunctionarissen zijn (zie hierover de brief van de Minister van Financiën van 11 december 2006 waarin het kader wordt geschetst waarbinnen de overheid moet opereren bij deelname aan stichtingen; Tweede Kamer, 25.268, nummer 42; vergelijk ook het rapport van de Algemene Rekenkamer, Zicht op overheidsstichtingen, achtergrondstudie, Tweede Kamer, 2010-2011, 31.887, nummer 4). In een dergelijke situatie is de duurzaamheid groter. Wel wordt de rijksoverheid steeds terughoudender met het zelf oprichten van stichtingen.

#### *4. Lichamen voor bedrijf (SER, productschappen, bedrijfschappen)*

Gezamenlijk worden de lichamen voor bedrijf en de Sociaal-Economische Raad (SER), zoals genoemd in artikel 134 van de Grondwet, wel de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie genoemd. Hieronder vallen drie verschillende typen lichamen. In de eerste plaats valt hier de SER onder. De SER heeft een tweeledige functie. De SER vervult op haar terrein een belangrijke rol als adviesorgaan van de regering. Daarnaast vervult de SER de functie van toporgaan binnen de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. Zij houdt toezicht op de andere openbare lichamen binnen dit bestel. Deze andere lichamen voor bedrijf zijn de productschappen en de bedrijfschappen.

Productschappen worden ook wel verticale bedrijfslichamen genoemd. Productschappen zijn ingesteld voor bedrijven die zich met hetzelfde product bezig houden. Van belang hierbij is dat de gehele keten vertegenwoordigd is, dat wil zeggen van grondstof tot en met de verkoop van het eindproduct. In de publieke sector zijn productschappen in deze uniek. Bedrijfschappen zijn ingesteld voor bedrijven die eenzelfde functie vervullen, zoals detailhandel en ambachten. Bedrijfschappen worden ook wel horizontale bedrijfslichamen genoemd. Voor beide typen bedrijfslichamen geldt dat het bestuur in belangrijke mate wordt gevormd door vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarnaast is er steeds sprake van een door de regering (Kroon) benoemde voorzitter. Deze voorzitter kan onafhankelijk zijn of worden benoemd uit de overige leden van het bestuur (die worden benoemd door organisaties van ondernemers en werknemers). Het instellingsbesluit van het bedrijfslichaam bepaalt welke organisaties bevoegd zijn tot het benoemen van leden, evenals hoeveel bestuursleden zij mogen benoemen. Het instellen van een bedrijfslichaam geschiedt formeel door een besluit van de regering (Algemene Maatregel van Bestuur), maar kenmerkend van de bedrijfslichamen is dat het initiatief uitgaat van de werkgevers- en werknemersorganisaties uit de desbetreffende branche (de zogenaamde dragende organisaties). Deze dragende organisaties dienen voorts een zekere mate van representativiteit te vertonen (nader uitgewerkt in de Verordening representativiteit organisaties, opgesteld door de SER).

Bedrijfslichamen worden dan ook niet van bovenaf opgelegd door de rijksoverheid, maar worden enkel ingesteld wanneer de bedrijfsgenoten hier zelf behoefte aan hebben (en de dragende organisaties een zekere mate van representativiteit kennen). Op deze wijze kennen de bedrijfslichamen een eigen vorm van democratische legitimering van 'onderop'. De werkgevers en werknemers die werkzaam zijn in een branche waar een bedrijfslichaam is ingesteld, zijn via hun representatieve organisaties in

gelijke mate vertegenwoordigd in het bestuur van het bedrijfslichaam (de zogeheten pariteit). Het enige functioneel bestuur dat qua paritaire samenstelling van het bestuur hierop gelijk is, zijn de Kamers van Koophandel. Ook het voortbestaan van deze Kamers staat nu onder druk

Na de Grondwetwijzigingen van 1922 en 1938 zijn er niet direct bedrijfslichamen ingesteld. De Wet op de bedrijfsorganisatie, de organieke wet die het mogelijk maakte daadwerkelijk bedrijfslichamen in te stellen, stamt uit 1950. Maar ook na het inwerkingtreden van deze wet, duurde het enige tijd voordat de eerste bedrijfslichamen ontstonden. Dat het instellen van bedrijfslichamen in die periode hoge prioriteit had voor de rijksoverheid, blijkt wel uit het feit dat er in 1952 een minister zonder portefeuille werd aangesteld speciaal belast met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Pas in 1954 werden de eerste bedrijfslichamen ingesteld (en wel een twintigtal). Een moment is zelfs overwogen om bedrijfslichamen verplicht in te voeren voor het gehele bedrijfsleven, maar dat daarvan is afgezien. Vrijwillige samenwerking bleef voorop staan. Eindjaren vijftig waren bijna vijftig bedrijfslichamen opgericht, maar op dat moment werd tegelijkertijd duidelijk dat niet het gehele bedrijfsleven behoefte had aan bedrijfslichamen. In 1995 waren dit er 38, terwijl er op dit moment (2011) 17 bedrijfslichamen zijn (waarvan twee productschappen een gemeenschappelijk secretariaat hebben). Er zijn 6 bedrijfschappen (waaronder 3 hoofdbedrijfschappen) en 11 productschappen (waaronder 1 hoofdproductschap, namelijk akkerbouw). Duidelijk is dan ook dat het aantal bedrijfslichamen sinds de eindjaren vijftig sterk is afgenomen.

Op het eerste gezicht lijkt het alsof het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie sterk in afbouw is. Dit beeld is echter onjuist. In het deel van het bedrijfsleven dat schappen kent, werken meer dan twee miljoen werknemers. Dit komt over een met ongeveer 25% van de beroepsbevolking. Het betreft in totaal ongeveer 400.000, meestal kleine, bedrijven. In 2011 zijn in totaal 17 bedrijfslichamen actief (11 product- en 6 bedrijfschappen), waarbij in totaal meer dan 800 mensen werkzaam zijn. In 2009 gaven de schappen gezamenlijk 265 miljoen euro uit. Het grootste deel daarvan, 160 miljoen euro, is gebruikt om activiteiten en projecten ter versterking van de betreffende sector van het bedrijfsleven te financieren. In vergelijking met 2007 is dit bedrag met 11 procent toegenomen. Tegenover de uitgaven stonden in 2011 ongeveer 268 miljoen euro aan inkomsten. Het grootste deel hiervan bestond uit heffingsopbrengsten, bijna 183 miljoen euro. In vergelijking met het jaar 2007 is dit bedrag met 7 procent afgenomen. Ongeveer 12 procent van de totale baten en lasten van de bedrijfslichamen stond in 2009 in het teken van zogeheten medebewindstaken; taken die zij in opdracht van de rijksoverheid uitvoeren.

(Bron: <http://www.ser.nl/nl/taken/bestuurlijke/pbo/kennismaking.aspx> )

De daling van het aantal bedrijfslichamen valt in belangrijke mate te verklaren uit fusieprocessen. Het gaat hierbij om een proces van schaalvergroting zoals ook te zien valt bij onder andere gemeenten en waterschappen. De sterke daling van 1995 tot op dit moment valt in zeer sterke mate te verklaren door een herziening van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Deze wijziging volgde op een grondige evaluatie van het PBO-bestel als reactie op de motie Wiebenga; onder andere op basis van het evaluatierapport van Ten Have en anderen uit 1995. Er werd aangegeven dat het aantal bedrijfslichamen tot de helft moest worden terug gebracht. De fusieprocessen die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot een scherpe daling van het aantal bedrijfslichamen. Dit alles laat uiteraard ook onverlet dat in bepaalde bedrijfstakken bedrijfslichamen zijn afgeschaft (waaronder om begrijpelijke redenen het Bedrijfschap voor de steenkoolmijnindustrie). Overigens valt ook te constateren dat er ook wel volstrekt nieuwe bedrijfslichamen worden ingesteld, zoals het Productschap voor Wijn (in de jaren negentig).

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat niet voor alle onderdelen van het bedrijfsleven bedrijfslichamen zijn ingesteld. Bedrijfslichamen zijn vooral ingesteld in de agrarische sector en in het midden- en kleinbedrijf. Hoewel velen in de beginjaren van de vorige eeuw hadden gehoopt dat voor veel meer onderdelen van het bedrijfsleven bedrijfslichamen zouden worden ingesteld, strookt deze ontwikkeling nog steeds met de oorspronkelijke bedoeling slechts bedrijfslichamen in te stellen indien hiervoor draagvlak bestaat bij representatieve dragende organisaties (van werkgevers en werknemers).

Tegenwoordig zien bedrijfslichamen hun rol voornamelijk gelegen in de zorg voor gemeenschappelijke belangen in hun sector (onder andere door middel van collectieve reclamecampagnes zoals: 'Kijk eens vaker in de spiegel van de kapper'). Dit geldt in het bijzonder voor de bedrijfschappen. De productschappen zijn in belangrijke mate betrokken bij de uitvoering van taken in medebewind (onder andere van Europese regelgeving). Op deze medebewindstaken van productschappen zullen we verder in dit rapport minder in gaan, omdat het hier specifiek gaat om de behartiging van collectieve belangenbehartiging vanuit de sector. Als voordeel van medebewindstaken door productschappen wordt de sector specifieke implementatie en de ontlasting van de rijksoverheid genoemd; wat de efficiency en de effectiviteit bevordert (Dijkstra, Van der Meer en Van der Meer 1995). Maar nog los van deze verschillen tussen bedrijfschappen en productschappen, is het wel duidelijk dat de bedrijfslichamen in veel minder sterke mate hun regelgevende bevoegdheden hanteren om hun bedrijfstak te reguleren dan oorspronkelijk de bedoeling was. Wel belangrijk voor alle bedrijfslichamen is de bevoegdheid om heffingen op te leggen (door middel van een daartoe strekkende verordening) ten einde hun activiteiten te kunnen financieren. Wanneer privaatrechtelijke organisaties (zoals brancheorganisaties) deze



activiteiten zouden willen ontplooiën zouden zij hun contributie sterk moeten verhogen, wat ertoe zal leiden dat hun ledental sterk wordt gereduceerd. Vervolgens zou de contributie nog hoger moeten worden, wat uiteindelijk tot hun ondergang zou kunnen leiden. Een bedrijfslichaam kan gebruik maken van hun bevoegdheden om alle branchegenoten een verplichte heffing op te leggen om daarmee het zogeheten free-riders gedrag te voorkomen. Deze constatering is ook van belang voor de discussie over de vraag hoe de structuur en het functioneren van de bedrijfslichamen zich verhouden tot internationale (meer specifiek: Europese) regelgeving. Duidelijk is dat wanneer bepaalde kenmerken van bedrijfslichamen niet in overeenstemming zijn met bijvoorbeeld Europese voorschriften (zoals de kartelwetgeving), de wetgever (in formele zin) in kan grijpen. Of het zover moet komen, is echter de vraag. De structuur van de bedrijfslichamen is voorts zodanig van aard dat er sprake is van verschillende belangen die zijn vertegenwoordigd in het bestuur van het desbetreffende bedrijfslichaam (werkgevers versus werknemers en verder de verschillende onderdelen van de branche zoals bij productschappen vaak producenten, groot- en tussenhandel en detailhandel). Deze structuur omvat een systeem van 'checks and balances', waardoor het algemeen belang kan worden geborgd. In recente periode wordt ook gesproken van een verandering in de productieketen, waarbij in de keten een grotere partij opstaat die als ketenregisseur optreedt. De eisen die deze partij (een producent of een grootwinkelbedrijf) aan de leveranciers en afnemers in de keten kan stellen voor wat betreft kwaliteit e.d. zou ook tot een ketenintegratie kunnen leiden. De noodzaak van publiekrechtelijke dwang binnen het productschapverband zou verminderen. Twee argumenten zijn tegen deze visie in te brengen. Allereerst hoeven de belangen van de ketenregisseur en de andere partijen in de keten niet parallel te lopen, zoals al in het verleden meerdere malen is gebleken. Een tegenwicht van uit een economische belangenorganisatie of een productschap met zijn (in vergelijking met de constructie van de dominante ketenregie) evenwichtigere vertegenwoordigingstructuur wordt dan in het bijzonder van belangen. Daarbij komt nog dat de publiekrechtelijke structuur van een productschap extern meer vertrouwen inboezemt dan de beslissingsmacht van een dominante marktpartij.

## 5. Lichamen voor beroep

In de literatuur over de lichamen voor bedrijf en beroep (gebaseerd op artikel 134 van de Grondwet en ingesteld bij of krachtens de specifieke instellingswet) wordt veelal slechts sporadisch aandacht besteed aan de lichamen voor beroep. Veelal werden deze lichamen steeds onder één noemer gebracht, waarna de aandacht zich vooral concentreerde op de bedrijfslichamen. Feitelijk hebben beide type lichamen zich anders ontwikkeld. De lichamen voor beroep zijn slechts in een beperkt aantal sectoren opgericht. Het gaat hierbij vooral om sectoren die een sterke verwantschap vertonen met de publieke sector.

Op dit moment zijn er zes (typen) lichamen voor beroep (hierna: beroepsorganisaties), te weten (tussen haakjes is steeds de specifieke instellingswet vermeld):

- *De Nederlandse Orde van advocaten (Advocatenwet);*
- *Het Koninklijk Nederlands instituut van Registeraccountants (NIVRA) (Wet op de Registeraccountants);*
- *De Nederlandse orde van Accountant-Administratieconsulenten (NovAA) (Wet op de Accountants-Administratieconsulenten).*
- *De Nederlandse loodsencorporatie (Loodsenwet);*
- *De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (Wet op het notarisambt);*
- *De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) (Gerechtsdeurwarderwet).*

Bij deze opsomming van de op dit moment bestaande beroepslichamen valt een aantal zaken op. Dit betreft in de eerste plaats de benaming van enkele van deze beroepslichamen. Drie van de zes beroepslichamen dragen het predicaat ‘koninklijk(e)’ dat enkel kan worden toegekend door de Koningin aan Nederlandse verenigingen of ondernemingen die op hun gebied een zeer belangrijke plaats innemen, van landelijke betekenis zijn en in principe ten minste honderd jaar bestaan (zie de website van het koninklijk huis). Het voeren van dit predicaat door enkele beroepslichamen is opvallend aangezien het overheidslichamen zijn en als zodanig nog lang geen honderd jaar bestaan. De verklaring hiervoor is dat de meeste van de huidige beroepsorganisaties voortgekomen zijn uit al lang bestaande privaatrechtelijke organisaties (zoals het Koninklijk Notarieel Broederschap) en bij de omvorming tot publiekrechtelijke beroepsorganisatie zoveel mogelijk de oude naam hebben willen behouden. De om-

vorming van privaatrechtelijke organisatie naar publiekrechtelijke organisatie heeft te maken met het feit dat privaatrechtelijke organisaties geen verplicht lidmaatschap kennen en sommige leden van de beroepsgroep zich (door hun lidmaatschap op te zeggen) zich kunnen onttrekken aan de regels van de beroepsgroep. Bij een publiekrechtelijke beroepsorganisatie is dit niet mogelijk. Enkel ten aanzien van de loodsen heeft een dergelijke ontwikkeling zich niet voorgedaan. De beroepsorganisatie voor de loodsen is ontstaan na privatisering van het loodswezen. In de tweede plaats is het opvallend dat alle beroepen die een publiekrechtelijke beroepsorganisatie kennen, publieke taken kennen. Gerechtsdeurwaarders en notarissen zijn zelfs ambtenaren, zij het onbezoldigd. Artikel 1 van de Ambtenarenwet geeft een algemene omschrijving van het begrip ambtenaar. In artikel 2 lid 1 (onder e) wordt expliciet aangegeven dat titel III van deze wet niet van toepassing is op gerechtsdeurwaarders en notarissen, daarmee aangevend dat zij wel ambtenaren zijn in de zin van de Ambtenarenwet, maar dat de bepalingen van materiele aard (waaronder de bezoldiging) niet op hen van toepassing zijn. Ook de vier andere beroepsgroepen kennen bepaalde publieke taken. Zo is de NIVRA als beroepsorganisatie opgericht omdat de wetgever steeds vaker aangaf dat in bepaalde omstandigheden een accountantsverklaring noodzakelijk is. Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie is dan beter in staat de kwaliteit van een dergelijke verklaring te garanderen dan een privaatrechtelijke organisatie met een vrijwillig lidmaatschap. Soortgelijke redeneringen gelden ook voor de andere beroepsgroepen. Ook voor andere beroepen met publieke taken (zoals artsen) zouden beroepslichamen kunnen worden opgericht (bijvoorbeeld om de tuchtrechtspraak daarin organisatorisch onder te kunnen brengen).

Hoewel de lichamen voor beroep oorspronkelijk bedoeld waren om voor een groot aantal beroepsgroepen te functioneren (zoals ook bij de lichamen voor bedrijf de bedoeling was) zijn zij in de loop der tijd vooral opgericht voor beroepsgroepen die een zekere publieke taak vervullen (en in enkele gevallen zoals bij de notarissen zelfs ambtenaren zijn). In de agrarische sector ligt het instellen van lichamen voor beroep dan ook absoluut niet voor de hand en kan als vrijwel uitgesloten worden beschouwd. Zonder de medewerking van de rijksoverheid (instellingswet) is ook niet mogelijk dergelijke lichamen in te stellen als private organisatie.

Dat oorspronkelijke bedoeling en het huidige functioneren niet volledig met elkaar in overeenstemming zijn, doet echter niet af aan het nut van de lichamen voor beroep in ons huidige staatsbestel. Van een afbouw van lichamen voor beroep is ook geen sprake. Sterker nog het aantal is groeiend. Voor gerechtsdeurwaarders en notarissen zijn de lichamen voor beroep in 1999 ingesteld door de wetgever.

De lichamen voor beroep gebruiken hun verordenende bevoegdheid vooral om kwaliteitseisen te stellen aan beoefenaren van het beroep waarvoor het desbetreffende lichaam is ingesteld. Een voorbeeld is de verplichte stage en opleiding van drie jaar voor advocaten. Dit is vooral nuttig voor de beroepen die een zeker publiek karakter dragen zoals notarissen en advocaten. Tegelijkertijd moet worden gewezen op een zeker risico dat hier inherent aan verbonden is. Te hoge kwaliteitseisen, of andere barrières, kunnen ertoe leiden dat het beroepslichaam vooral gaat functioneren als een openbaar lichaam dat de belangen van de leden van de beroepsgroep zodanig beschermt dat nieuwkomers worden afgeschrikt en concurrentievervalsing optreedt. In mindere mate dan bij de bedrijfslichamen is er sprake van een systeem van 'checks and balances'. Een te sterke bescherming van de eigen beroepsgroep kan er bovendien toe leiden dat in strijd wordt gehandeld met Europese mededingingsregels. Het is dan ook aan de wetgever om zorg te dragen voor een goede wettelijke verankering van het toezicht. Het is vervolgens aan de toezichthouders om scherp te letten op protectionistische tendensen.

## *6. Zelfstandige bestuursorganen*

Hoewel de term 'zelfstandig bestuursorgaan' (ZBO) door Scheltema als eerste is gebruikt in zijn Groningse inaugurele rede in 1974 is de oorsprong van het feitelijke begrip in een veel verder verleden gelegen. De Kiesraad en de Voogdijraad dateren uit de 19e eeuw terwijl de universiteiten veelal ook op een (veel) langer verleden kunnen bogen. Na 1945 en in het bijzonder vanaf de jaren '80 is een nieuwe golf van dit type lichamen ontstaan. Kenmerkend voor ZBO's is dat deze organen niet volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen en daarom ten opzichte van de minister een zekere mate van zelfstandigheid bezitten. ZBO's worden formeel omschreven als bestuursorganen op centraal niveau die geen hiërarchisch onderdeel uitmaken van een departement en niet of niet volledig vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid en niet een adviescollege zijn, waarvan de advies-taak ten aanzien van algemeen beleid en regelgeving de hoofdzaak is."

De sterke stijging van het aantal ZBO's in de jaren tachtig en in de jaren negentig ZBO's paste vooral in onder andere door de commissie Wiegel geconstateerde (en gepropageerde) scheiding tussen beleid en uitvoering. Het kerndepartement dient zich in deze gedachte bezig te houden met beleidsvoorbereiding terwijl de uitvoering uitbesteed kan worden aan onder andere ZBO's. Zowel de verantwoording als een meer zakelijke uitvoering zou hiermee gediend zijn. De hausse in de populariteit van de ZBO's is inmiddels al lang voorbij. Na het kritische rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' van de Commissie Sint en de kritiek van de Algemene Rekenkamer hebben ministeries meer en meer de voorkeur gegeven aan de instelling van zogenaamde agentschappen. Agentschappen zijn onderdelen van die ministeries, die een grote mate van bedrijfsmatige vrijheid bezitten, maar in tegenstelling tot de ZBO's volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De meeste bestaande ZBO's blijven gecontinueerd.

De kern van zelfstandige bestuursorganen ligt in de bijzonderheid dat het instanties gaat die voor een specifiek geval tot geval worden ingesteld met een daarbij eigenstandig (juridisch) kader. Hoewel er een kaderwet ZBO is ingevoerd zijn er nog steeds grote verschillen tussen ZBO's aangezien de Kaderwet slechts beperkte bepalingen kent en lang niet iedere ZBO onder de werkingsfeer hoeft te worden gebracht. De basis voor een bepaalde specifieke ZBO wordt gevormd door de desbetreffende instellingswet (zoals de Organisatiewet Kadaster). In deze instellingswet wordt ook de interne structuur geregeld (bijvoorbeeld het bestaan van zowel een raad van bestuur als een raad van toezicht), evenals extern toezicht en verantwoording (waaronder veelal de bevoegdheid van de minister om besluiten te

vernietigen). De wijze waarop de instellingswetten dit regelen loopt sterk uiteen. Vanwege deze diversiteit ontstond in de loop van de jaren '90 de roep om een Kaderwet ZBO in het leven te roepen. Ondanks deze inmiddels ingevoerde Kaderwet, zal er sprake blijven van een grote mate van verschillen tussen de diverse ZBO's. De Kaderwet regelt namelijk vooral de hoofdzaken, is niet altijd van toepassing (een ZBO kan maar hoeft niet onder de werking van de Kaderwet te worden gebracht) en bij bijzondere wet kan altijd ook nog worden afgeweken van de Kaderwet.

Uit discussies over zelfstandige bestuursorganen komt naar voren dat het begrip 'zelfstandig bestuursorgaan' nog steeds veel verwarring wekt. Deels wordt dit veroorzaakt door de grote diversiteit aan typen zelfstandige bestuursorganen (als gevolg van de uiteenlopende regelingen in de diverse instellingswetten). Een zelfstandig bestuursorgaan kan de volgende vormen inhouden:

- *Een privaatrechtelijke rechtspersoon die organen kent met eigen publiekrechtelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld een examencommissie van een bijzondere universiteit of hogeschool).*
- *Natuurlijke personen met publiekrechtelijke bevoegdheden (zoals de APK-keurmeester).*
- *Een aparte publiekrechtelijke rechtspersoon die een orgaan kent (of verschillende organen) met publiekrechtelijke bevoegdheden (zoals het UWV).*
- *Een orgaan binnen de rechtspersoon 'Staat' (dan wel provincie of gemeente) met eigen publiekrechtelijke bevoegdheden, niet volledig vallend onder de ministeriele verantwoordelijkheid.*

Op de tweede variant (natuurlijke personen) gaan wij in dit rapport niet verder in. In bijlage 2 zullen enkele publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen worden beschreven die mogelijk interessant zouden kunnen zijn als alternatief voor de uitvoering van bepaalde taken van de bedrijfslichamen.

Zoals eerder opgemerkt is het lastig een sluitende definitie te formuleren van het begrip 'ZBO'. Er is sprake van een grote diversiteit aan ZBO's. Er zijn ZBO's die een privaatrechtelijke rechtsvorm kennen en ZBO's met een publiekrechtelijke status, maar ook binnen deze beide hoofdgroepen bestaan er allerlei verschillende vormen. In deze paragraaf zal niet enkel een overzicht worden geboden van de verschillende vormen, maar zal vooral ook in worden gegaan op de vraag wanneer in het algemeen een ZBO in het leven kan worden geroepen en wanneer gekozen moet worden voor een bepaalde juridische vormgeving. Het is uiteindelijk de rijksoverheid (de wetgever) die dit bepaalt. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is welk toetsingskader de rijksoverheid hanteert ten aanzien van het in

het leven roepen van een (bepaald type) ZBO's. Dit toetsingskader vormt uiteindelijk de daadwerkelijke invulling van het hierboven geformuleerde criterium acceptatie van een bepaalde bestuursvorm door de (rijks)overheid.

Het toetsingskader voor ZBO's is aan te treffen in een tweetal (type) documenten. Allereerst valt te noemen de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de tweede plaats de discussie rondom de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (en uiteraard de inhoud van de Kaderwet zelf). De neerslag van deze discussie is te vinden in de kamerstukken 25.268. Het eerste document stamt uit 10 maart 1997 (een brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Binnenlandse Zaken). Het gaat hierbij in totaal om 113 brieven, verslagen, nota's en regeringsstandpunten. Deze documenten bieden een uitgebreid inzicht in de politieke discussie rondom ZBO's over een periode van meer dan 14 jaar.

De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn formeel aanwijzingen van de minister-president die bindend zijn voor Rijksambtenaren (vooral voor zover ze te maken hebben met het opstellen van regelgeving). Voor het onderwerp van dit rapport zijn enkel van belang de aanwijzingen 124a tot en met 124j, die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen. In deze aanwijzingen en in de Kaderwet staat geregeld wanneer een ZBO opgericht mag worden en welke rechtsvorm een ZBO dient te bezitten. In feite vormen de aanwijzingen en de kaderwet het toetsingskader van het Rijk voor de instelling en vormgeving van een ZBO. Het betreft hier dus het door ons onder 4 genoemde criterium, namelijk het draagvlak bij de wetgever.

Artikel 1 van de Kaderwet geeft een definitie van het begrip ZBO: "... bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister". Het begrip 'bestuursorgaan' is gedefinieerd in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Een bestuursorgaan kan daarbij zowel een persoon of college zijn behorend tot een rechtspersoon krachtens publiekrecht (de 'a'-organen) als behorend tot een privaatrechtelijke rechtspersoon of zelfs een natuurlijk persoon (de 'b'-organen). Een voorbeeld van de laatste categorie is de keurmeester die de APK-keuring uitvoert. Deze laatste categorie laten wij verder in dit rapport buiten beschouwing. De Algemene wet bestuursrecht staat overigens los van de ZBO-discussie. Enkel in de definitie van het begrip ZBO wordt verwezen naar artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht waarin een omschrijving van het begrip 'bestuursorgaan' wordt gegeven.

Voordat de juridische vormgeving aan de orde komt, moet eerst na worden gegaan in welke omstandigheden het instellen van een ZBO mogelijk is. Artikel 3 van de Kaderwet stelt hierover dat een ZBO uitsluitend in het leven kan worden geroepen wanneer er sprake is van één van de volgende drie omstandigheden:

- Er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid (bijvoorbeeld de Algemene Kiesraad);
- Er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen (bijvoorbeeld de uitvoering van sociale zekerheidswetten in het geval van het UWV);
- Participatie van maatschappelijke organisaties.

Voor de thematiek van dit rapport is uiteraard de derde categorie het meest interessant. Deze categorie lijkt het meeste op de bedrijfslichamen. Als voorbeeld hiervan kunnen de Kamers van Koophandel worden genoemd, die publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's zijn. Als eerder gesteld, bezitten alleen de participatie ZBO's – dus eigenlijk vrijwel uitsluitend de Kamers van Koophandel- van de diverse typen ZBO's een legitimatie van onderop. Gegeven de structuur van het stelsel van de Kamers van Koophandel is de participatie regionaal opgezet. In de Kamer van Koophandel besturen nemen regionale ondernemers-, werkgevers- en werknemersorganisaties deel, die zijn aangewezen door de SER. Terzijde kan worden opgemerkt dat er zelfs enige discussie is geweest om van de participatie ZBO's bedrijfslichamen te maken, een suggestie die overigens door de Minister van Economische Zaken resoluut van de hand is gewezen (bron: Tweede kamer, 25.268, nummer 53 pagina 3).

Uit de tekst van de aanwijzing zelf en uit de toelichting wordt duidelijk dat grote terughoudendheid moet worden betracht met het instellen van dit type ZBO's. Participatie van maatschappelijke organisaties moet in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en bovendien moeten de voordelen van vermindering van ministeriële bevoegdheden opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten Generaal. Als voorbeelden worden in de toelichting de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie genoemd (die overigens niet als ZBO's worden beschouwd) en de subsidieverlening door een kunstfonds. De genoemde terughoudendheid, volgt ook uit de feitelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren. ZBO's van dit type zijn afgeschaft (zoals de arbeidsvoorzieningsorganisatie), dan wel omgevormd (in het geval van de organisatie van werknemersverzekeringen waarbij het UWV is opgericht).

Over de taken van ZBO's zeggen de aanwijzingen niet veel, behalve dat slechts in uitzonderingsgevallen regelgevende bevoegdheden worden toegekend aan ZBO's (aanwijzing 124c). Dit kan alleen



voor wat betreft organisatorische of technische bevoegdheden, dan wel in bijzondere gevallen (waarbij de minister bevoegd moet zijn om er al dan niet goedkeuring aan te verlenen). Hoewel er dus zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vorm gegeven ZBO's kunnen zijn, is het wel duidelijk dat de publiekrechtelijke ZBO's duidelijk de voorkeur hebben. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft, volgens de Kaderwet, in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm. Slechts in uitzonderingsgevallen is een privaatrechtelijke ZBO mogelijk indien dat in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht. Dit kan echter alleen wanneer "er voldoende waarborgen zijn dat de bestuurstaak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend." In de toelichting wordt op beide criteria nader ingegaan.

Als toelichting op het eerste criterium wordt gesteld dat het in het bijzonder moet gaan om het toekennen van openbaar gezag aan een op de markt werkzame privaatrechtelijke organisatie die bij uitstek geschikt is voor het behartigen van een bestuurstaak. Hierbij wordt gedacht aan specifieke technische deskundigheid die nauw aansluit bij de normale werkzaamheden (keuringen of certificeringen). Daarbij moeten er wel, en dan komen wij op het tweede criterium, waarborgen zijn om vermenging van taken tegen te gaan. Er dienen onder andere maatregelen te worden genomen om kruissubsidiëring te voorkomen.

Bij de ZBO's moet worden bedacht dat het in eerste instantie gaat om organisaties ingesteld door de rijksoverheid om een bepaald onderdeel van haar taken en belangen te kunnen behartigen. Een dagelijkse en directe bemoeienis wordt in het geval van een ZBO niet wenselijk geacht. Ten principale ontvangt een ZBO een legitimatie van bovenaf (het Rijk) die zichtbaar wordt in de wijze van instelling, bestuursamenstelling, toezicht en financiële relaties. In het geval van een wens van de rijksoverheid om de objectiviteit en onafhankelijkheid bij de uitvoering van politiek gevoelige taken (o.a. mediatoezicht, kieswet) te kunnen garanderen is de instelling van een ZBO een middel om te tonen dat (politieke) neutraliteit in acht wordt genomen. In het geval van een ZBO met strikt regel gebonden uitvoering speelt de politieke dimensie en zeer geringe rol en de nadruk wordt gelegd op een bedrijfsmatige uitvoering. In het geval van de participatie ZBO's is de betrokkenheid van maatschappelijke partijen geregeld om de kwaliteit van de taakuitoefening te kunnen garanderen.

Het zijn in het bijzonder de participatie-ZBO's die in het kader van dit rapport interessant zijn. Twee opmerkingen dienen hierbij worden gemaakt. In de eerste plaats is de wetgever op dit moment zeer terughoudend met het instellen van dit type ZBO's. Sterker nog, op dit moment zijn er nog slechts enkele voorbeelden die soms al een zeer rijke historie kennen (de Kamers van Koophandel die oor-

spronkelijk stammen uit het begin van de negentiende eeuw). Het betreft dan ook een type ZBO dat bij de rijksoverheid uit de gratie is. In de tweede plaats is het toekennen van regelgevende bevoegdheden aan ZBO's (van welk type dan ook) een grote uitzondering. Het instellen van een participatie-ZBO met regelgevende bevoegdheden kan op dit moment dan ook vrijwel uitgesloten worden geacht.

## *7. Toepassing beoordelingskader*

De beste bestuurlijke vormgeving valt niet in algemene zin te bepalen. Dat hangt af van het type taak. Per onderscheiden taak kunnen de vijf bestuurlijke arrangementen die centraal staan in dit rapport en in deze specifieke paragraaf, worden beoordeeld op basis van de vijf door ons genoemde criteria. Het gaat dus om:

- *Het type collectieve taken dat moet worden behartigd voor de sector;*
- *De bestuurlijke vormgeving (bestuurlijk arrangement) beschikbaar voor de behartiging van collectieve belangen;*
- *De beoordelingscriteria voor de bepaling van de mate van geschiktheid van een bestuurlijk arrangement gegeven een bepaald type belang.*

Wanneer men rapportages en analyses doorneemt van collectieve taken, die om een gemeenschappelijke actie vragen, dan kunnen, globaal gesproken, de volgende typen taken (uitgezonderd supranationale nationale medebewindstaken) in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf worden onderscheiden:

- *Lobbyen en lobbyactiviteiten, waaronder het verstrekken van beleidsadviezen om sectorbelangen te bevorderen en te verdedigen bij de diverse overheden en andere instanties in binnenland en op internationaal vlak;*
- *Zorg voor de garantie van kwaliteit van producten, de zorg voor voedselveiligheid en de zorg voor veterinaire, plantkundige gezondheid, arbeidsomstandigheden in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf;*
- *Informatievergaring en -voorziening binnen en buiten de sector ten behoeve van marktonderzoek, sector - en productpromotie en de entamering van innovatie en stimulering, disseminatie van onderzoek.*

Vervolgens dient, als eerder gesteld, de bestuurlijke vormgeving afgestemd te zijn op de aard van de te behartigen taken. Een beoordeling van de mate van adequaatheid van een bepaalde bestuurlijke vorm is altijd afhankelijk van het type gemeenschappelijke belang. Uit de eerdere bespreking zijn de volgende bestuurlijke vormen naar voren, waarbij het functionele karakter voor op staat:

- *PBO: bedrijf en productschappen;*
- *ZBO met een participatie grondslag;*
- *Lichamen voor beroep;*
- *Private (branche) organisatie met subsidiering;*
- *Private (branche) organisatie.*

Eerder zijn de criteria bij de beoordeling van de passendheid van bestuurlijke arrangementen om collectieve belangen in de agrarische sector en het midden en kleinbedrijf te behartigen. Het gaat dus specifiek om een analyse van geschiktheid voor deze sector.

- *Effectiviteit;*
- *Efficiency;*
- *Duurzaamheid;*
- *Draagvlak bij de wetgever;*
- *Rechtstreekse invloed en acceptatie bij bedrijfsgenoten (draagvlak bij de bedrijfsgenoten: legitimatie 'van onderop').*

Voordat de beoordeling wordt gegeven is het van belang te benadrukken, dat, zoals Hood en Schuppert hebben vastgesteld, in democratische rechtstaten het beginsel van het minimum public power geldt.<sup>1</sup> Wanneer dat maar enigszins mogelijk is, wordt er zo weinig mogelijk van publieke druk gebruik gemaakt, Indien het niet anders kan worden, naar mate noodzakelijk, zwaardere (in termen van vrijheidsbeperkende) drukmiddelen ingezet. In ons staatsbestel stelt uiteindelijk de wetgever vast voor welke collectieve belangen een bestuursorganisatie nodig is, dat bindende (publiekrechtelijke) beslissingen kan nemen. Dit betekent dat wat maar enigszins redelijk privaat geregeld kan worden ook privaat geregeld moet worden. Eerder zijn de criteria en randvoorwaarden van publieke interventie omschreven.

Alvorens de eerder ontwikkelde criteria toe te passen, dient eerst een opmerking gemaakt te worden over de onderlinge verhouding tussen deze criteria. De vijf criteria kunnen niet volledig op één lijn worden gesteld. Een bestuurlijk arrangement kan goed scoren op de criteria effectiviteit, efficiency, duurzaamheid en legitimiteit bij bedrijfsgenoten, maar als het niet acceptabel is voor de rijksoverheid kan er geen sprake zijn van een arrangement dat gekozen kan worden. Acceptatie door de rijksover-

---

<sup>1</sup> Christopher Hood & Gunnar Folke Schuppert, *Delivering public services in western Europe: sharing western European experience of para-government organization*, London [etc.]: Sage, 1988.

heid is dan ook een eerste noodzakelijke voorwaarde. Drie van de vijf vormen zijn voor de rijksoverheid acceptabel. Het staat een organisatie vrij om met eigen middelen collectieve actie te ondernemen (vandaar hieronder een +). Ook maakt de rijksoverheid geregeld gebruik van het subsidie-instrument ook ten aanzien van private organisaties (+). Uiteraard zijn ook de bedrijfslichamen (PBO) acceptabel voor de rijksoverheid (+). De uitkomst van verschillende evaluaties is voor de bedrijfslichamen steeds positief geweest. Ten aanzien van de andere twee vormen moet de uitkomst negatief zijn. Zoals hierboven al aangegeven, ligt het niet voor de hand dat er een lichaam voor beroep in de agrarische sector komt. De lichamen voor beroep hebben vooral betrekking op beroepen met een zekere publieke taak (vandaar: -). Ten aanzien van de participatie-ZBO moet de uitkomst ook negatief zijn. Dit type ZBO is duidelijk op de terugtocht en dat een dergelijke ZBO ook nog regelgevende bevoegdheden zou krijgen is op dit moment al helemaal uitgesloten. Dit leidt tot onderstaande tabel.

*Acceptatie bestuurlijke vormen door de rijksoverheid*

PBO	+
ZBO (participatie)	-
Lichamen voor beroep	-
Private (branche)organisatie met subsidie	+
Private (branche)organisatie	+

Aangezien slechts drie van de vijf bestuurlijke arrangementen voldoen aan het eerste noodzakelijke criterium, blijven er drie over die op basis van de vier resterende criteria zullen worden beoordeeld. Daarbij maken wij een onderscheid op basis van de verschillende onderscheiden taken.

Ten aanzien van het criterium ‘duurzaamheid’ doen er zich geen verschillen voor tussen de verschillende onderscheiden taken. Bedrijfslichamen zijn het meest duurzaam (vandaar steeds een +) aangezien het opheffen van een bedrijfslichaam weliswaar mogelijk is, maar niet eenvoudig gaat. Het verrichten van een bepaalde taak door een bedrijfslichaam garandeert dan ook een zekere duurzaamheid. Dit is anders bij een private organisatie die de taak vervult met behulp van een subsidie van bijvoorbeeld de rijksoverheid. Zoals hierboven aan de orde is geweest is de subsidie zelfs niet helemaal gegarandeerd als zij is verstrekt. Een subsidie kan uiteindelijk lager worden vastgesteld. Maar de voornaamste reden waarom de duurzaamheid gering is, is gelegen in het feit dat er op geen enkele wijze zekerheid bestaat dat voor een volgend project of periode opnieuw subsidie verstrekt zal worden

(vandaar: -). Deze conclusie geldt eigenlijk ook (wellicht in iets mindere mate) door het verrichten van een taak door een private organisatie. Wanneer deze organisatie een bepaalde taak verricht en daarvoor over voldoende financiering beschikt, zal voor een volgende periode opnieuw naar financiering moeten worden gezocht. Wellicht liggen de prioriteiten voor een volgende periode weer anders. Het grote verschil tussen een private organisatie en een bedrijfslichaam is dat een bedrijfslichaam heffingen op kan leggen en niet afhankelijk is van leden die kunnen afhaken wanneer zij de contributie te hoog vinden (vandaar bij private organisatie: -). Dit leidt tot de volgende tabel:

#### *Duurzaamheid*

PBO	+
Private (branche)organisatie met subsidie	-
Private (branche)organisatie	-

Het criterium acceptatie bedrijfsgenoten heeft betrekking op de vraag in hoeverre bedrijfsgenoten rechtstreeks invloed uit kunnen oefenen op de uit te voeren taak. Het is hierbij uiteraard duidelijk dat deze invloed aanwezig is bij een private organisatie (ook wanneer deze subsidie ontvangt; kortom twee keer een +), terwijl bij de bedrijfslichamen er in de structuur geen sprake is van rechtstreekse invloed van bedrijfsgenoten. Enkele kanttekeningen moeten hierbij worden geplaatst. In de eerste plaats proberen bedrijfslichamen ook rechtstreekse contacten te leggen met bedrijfsgenoten. Verder is er wel sprake van formele invloed via de private organisaties die in het bedrijfslichaam zijn vertegenwoordigd. Een dergelijke vorm van invloed geldt overigens alleen voor zover bedrijfsgenoten ook daadwerkelijk lid zijn van een private organisatie (vandaar als conclusie: +/-). In de tweede plaats doet er zich een verschil voor tussen private taakvervulling met en zonder subsidie. Een bedrijfslichaam dat subsidie ontvangt van bijvoorbeeld de rijksoverheid, is gebonden aan de voorwaarden en verplichtingen die zijn opgelegd door de subsidieverstrekker. Dit beperkt de invloed van de branche-genoten. Het bovenstaande leidt tot de volgende tabel:

#### *Acceptatie bedrijfsgenoten*

PBO	+/-
Private (branche)organisatie met subsidie	+
Private (branche)organisatie	+

De twee laatste criteria betreffen de effectiviteit en efficiency. Het is juist bij deze twee criteria dat een onderscheid gemaakt moet worden naar gelang de te vervullen taak. Drie verschillende taken onderscheiden wij hieronder, kort aangeduid als lobbyactiviteiten, kwaliteitszorg en informatievergarig.

*Lobbyen en lobbyactiviteiten, waaronder het geven van beleidsadviezen om sectorbelangen te bevorderen en te verdedigen bij de diverse overheden en andere instanties in binnenland en op internationaal vlak*

	Effectiviteit	Efficiency
PBO	+/-	+
Private (branche) organisatie met subsidie	+	+
Private (branche) organisatie	+	+/-

Bij het thema “lobbyen”, waaronder onderwerp van het verstrekken van beleidsadviezen wordt begrepen, zijn elk van de bovengenoemde vormen als zodanig geschikte instrumenten. Evenwel het grote voordeel van “lobbyen” voor de eigen sector door de private brancheorganisaties is dat men in dat geval het eigenstandpunt op een heldere en zuivere wijze kan overbrengen. Men hoeft geen compromis te sluiten met werknemers- en andere brancheorganisaties binnen de keten. Wanneer “lobby” activiteiten een grotere schaal vereisen, kan men internationaal aansluiten bij Europese koepelorganisaties. Voor lobby activiteiten en andere invloedspogingen, die de schaal van de sector overschrijden maar (nationaal) tot de keten beperkt blijven kan specifiek de productschapvorm uitkomst bieden (vandaar +/-). Een punt van aandacht bij de private vormen (met uitgezonderd van de gesubsidieerde organisaties) vormt de financiering gegeven de kosten van deze activiteiten. De productschappen kennen dat probleem minder gegeven de inkomstenstructuur. Overigens kan men bij dit type uitgaven problemen krijgen met de dragende organisaties en individuele ondernemers.

*Zorg voor de garantie van kwaliteit van producten, de zorg voor voedselveiligheid en de zorg voor veterinaire, plantkundige gezondheid, arbeidsomstandigheden*

	Effectiviteit	Efficiency
PBO	+	+
Private (branche) organisatie met subsidie	-	-
Private (branche) organisatie	-	-

De beide plussen bij de beoordeling van PBO lichamen in het geval van dit type taken zijn het resultaat vanwege, dat het hier allereerst collectieve taken betreft die de schaal en vermogen van individuele ondernemers en - ook vanwege voorkomende externe effecten - de sector overstijgen. Voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, gezondheids- en kwaliteitsvraagstukken betreffen onderwerpen die direct het bredere algemene belang raken. Sector specifieke regeling in bedrijfslichaamsverband vanwege de betrokkenheid van de brancheleden kan de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de taakuitoefening beter garanderen dan dat het geval kan zijn op een hoger niveau als de rijksoverheid. Daarbij komt, als voordeel boven een private taakbehoefte, de mogelijkheid om in PBO verband gebruik te maken van overheidsbevoegdheden in de vorm van de verordenende bevoegdheid. Er bestaan voldoende instrumenten om het optreden van free-ridereffecten te voorkomen door het bindend maken van beslissingen en het regelen van een bij passende financiering waaraan alle betrokken sectoren bijdragen.

*Informatievergaring en -voorziening binnen en buiten de sector ten behoeve van marktonderzoek, sector en productpromotie, entamering van innovatie en stimulering, disseminatie van onderzoek*

	Effectiviteit	Efficiency
PBO	+	+
Private (branche) organisatie met subsidie	+/-	+/-
Private (branche) organisatie	-	+/-

Bij deze cluster van taken die de informatievoorziening, innovatie en promotie omvat moet een onderscheid gemaakt worden waar het de informatie vergaring en vooral informatievoorziening betreft van productpromotie en sectorproductie. Hoewel in principe een bedrijf- en productschap voldoende



mogelijkheden bezit voor beide type activiteiten is het de vraag of gegeven veranderingen in de marktstructuur nog voldoende draagvlak bestaat voor productpromotie. Een probleem bij een private taakvervulling is wel dat voor kleinere ondernemingen het moeilijk is deze zaken voor zichzelf op eigen gelegenheid te regelen. Hier zouden bedrijven, gegeven de oriëntatie op het bedrijfs- en sectorsegment wellicht een voordeel kunnen hebben. Zelfs voor brancheverenigingen zijn de kosten hoog. Het free-ridereffect met als gevolg een uitholling van het ledenbestand van de brancheorganisaties kan zich dan ook gemakkelijk plaatsvinden.

Waar het gaat om markt- en innovatieonderzoek, informatievergaring over de sector geldt het oordeel dat hierboven over de kwaliteit zorg e.d. is gegeven. Financiering en het verkrijgen van medewerking van betrokkenen aan dit type onderzoek en de verspreiding van informatie is in het bedrijfslichaamsverband kan op effectievere en efficiëntere wijze worden geregeld gegeven de bevoegdhedenstructuur van de schappen.

## *8. Tenslotte*

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de centrale thematiek uit dit rapport veel te maken heeft met het onderscheid privaot- en publiekrechtelijk. Tevens komt uit dit rapport naar voren dat dit onderscheid niet altijd even eenvoudig is. Wij hebben het hierboven gehad over private belangenbehartiging. Vervolgens zijn wij ingegaan op twee typen publiekrechtelijke organisaties met een Grondwettelijke verankering (bedrijfslichamen en de lichamen voor beroep). Maar kenmerkend van deze vormen van functioneel bestuur is de sterke participatie van private organisaties in het bestuur. In paragraaf 6 is vervolgens ingegaan op de zelfstandige bestuursorganen, een niet Grondwettelijke vorm van functioneel bestuur. Alle pogingen die tot nu toe zijn ondernomen om de ZBO's een Grondwettelijke status te verlenen, zijn mislukt. Bij de ZBO's valt ruwweg een tweedeling te maken tussen ZBO's op privaatrechtelijke en op publiekrechtelijke basis. Maar zelfs bij deze laatste categorie, is een vorm waarbij private organisaties een rol in het bestuur vervullen. Dit wordt het zogenaamde participatietype genoemd (voorbeeld: de Kamers van Koophandel). Maar daarmee zijn wij nog niet geheel volledig geweest wanneer wij spreken over de rol van de overheid bij belangenbehartiging en de uitoefening van publieke taken door private organisaties. Vooral valt in dit verband het subsidie-instrument te noemen. De rijksoverheid, maar ook andere overheden kunnen subsidies verstrekken aan privaatrechtelijke rechtspersonen om daarmee bepaalde overheidstaken te vervullen. Subsidieverlening is daarmee, naast aanbesteding, een manier om private organisaties te betrekken bij publieke taken.

## *9. Bijlage 1: Overzicht van zelfstandige bestuurorganen vergelijkbaar met bedrijfslichamen*

Bron: documenten Tweede kamer, kamerstukken Tweede Kamer 25.268 (stand van zaken 2008). De verwantschap kan betrekking hebben op het beleidsterrein of de structuur van de organisatie dan wel de betrokkenheid bij beroepsgroepen.

*Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (deel Landbouw 25.268, nummer 48):*

Onder het landbouwdeel ressorteren, volgens het ministerie zelf, twintig (clusters van) ZBO. Daarvan zullen de volgende veertien volledig worden gebracht onder de werking van de Kaderwet:

Raad voor plantenrassen;

College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

Faunafonds;

Stichting SKAL;

Centraal orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel;

Bloembollenkeuringsdienst;

Kwaliteitsbureau voor groenten en fruit;

Stichting controlebureau voor pluimvee, eieren en eiproducten;

Nederlandse Algemene Keuringsdienst;

Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw;

Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw;

Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij;

Borgstellingfonds voor de landbouw;

Grondkamers;

De volgende vier organisaties zullen worden opgeheven, hebben een eindig karakter of verliezen hun ZBO-status:

Kamer voor de Binnenvisserij;

Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën;

Reconstructiecommissie Midden-Delfland;  
Fonds MKZ-A1;

Tenslotte zijn er twee (clusters) van ZBO's die volgens het oude ministerie van LNV niet vallen onder de definitie van ZBO in de Kaderwet en waarschijnlijk zelfs geen ZBO's zijn aangezien ze geen bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht. Wel wordt soms de wat ruimere term Rechtspersonen met een Wettelijke Taak gebruikt (kortweg: RWT):

Bureau Beheer Landbouwgronden / Commissie Beheer Landbouwgronden;  
Staatsbosbeheer.

*Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (deel Economische Zaken);*

De Kamers van Koophandel (publiekrechtelijk vorm gegeven met eigen rechtspersoonlijkheid, met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestuur).

*Ministerie van VWS (25.268, nummer 57):*

Registratiecommissies van medische beroepsorganisaties. Deze commissie maken als ZBO's onderdeel uit van privaatrechtelijke beroepsorganisaties zoals de KNMG (Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst)

Enkele voorbeelden:

De Medisch Specialisten registratiecommissie (MSRC)

De Huisarts, Verpleeghuisarts en arts voor verstandelijk Gehandicapte Registratiecommissie (HVRC).

*10 Bijlage 2: overzicht 2011 (ZBO-register; bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; raadpleging 27-4-2011)*

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)

[Bureau Beheer Landbouwgronden](#)

[Centrale commissie voor de statistiek](#)

[College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#)

[De i.h.k.v. Metrologiewet art. 11 en 12 erkende keurders en aangewezen instanties \(Cluster\)](#)

[Directeur-generaal van de Statistiek](#)

[Faunafonds](#)

[Grondkamers \(Cluster\)](#)

[Kamer voor de Binnenvisserij](#)

[Kamers van Koophandel en Fabrieken \(Cluster\)](#)

[Keuringsinstanties als bedoeld in artikel 10.3 Telecommunicatiewet \(Cluster\)](#)

[Nederlandse Mededingingsautoriteit](#)

[Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO](#)

[Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit](#)

[Raad voor Accreditatie](#)

[Raad voor plantenrassen](#)

[Staatsbosbeheer](#)

[Stichting Bloembollenkeuringsdienst](#)

[Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel](#)

[Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten](#)

[Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit](#)

[Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen](#)

[Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw](#)

[Stichting SKAL](#)

[Verispect BV](#)

[Waarborginstellingen \(Cluster\)](#)

*11. BIJLAGE 3: Overzicht van bestuursorganen vergelijkbaar met bedrijfslichamen in andere West Europese landen;*

Het is bijna is cliché om te stellen dat het Nederlandse stelsel van product- en bedrijfschappen uniek te noemen valt. Bij nader inzien is dit niet het geval. Veel andere landen kennen structuren die een zekere gelijkenis vertonen met bedrijfslichamen, al blijven er verschillen. Dezelfde structuren als bedrijfslichamen zijn dan ook niet te vinden in andere landen, maar wel structuren die vergelijkbaar zijn. Medze geeft in haar bijdrage aan het boek *Produktschappen en bedrijfschappen Onderzocht* (redactie Dijkstra, Van der Meer en Van der Meer, Alphen aan den Rijn 1995) een opsomming van verschillende met de bedrijfslichamen vergelijkbare buitenlandse structuren. Haar voorbeelden komen uit onder andere het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en België. Het artikel van Medze is inmiddels meer dan tien jaar oud. In het bijzonder in België hebben zich de nodige veranderingen voorgedaan. In de andere landen bestaan nog steeds vele lichamen van functioneel bestuur vergelijkbaar met bedrijfslichamen. Sterker nog, er zijn nog veel meer landen met vergelijkbare structuren (waaronder onder meer de Verenigde Staten en Oostenrijk).

Het best vergelijkbaar met de Nederlandse bedrijfslichamen en het meest opvallend zijn de verschillende Duitse vormen van functioneel bestuur. Er zijn drie belangrijke vormen van met de bedrijfslichamen vergelijkbare structuren, namelijk:

het Absatzfonds (meer algemeen: land en tuinbouw), budget 90 tot 100 miljoen Euro, stamt uit 1969;

het Holzabsatzfonds (bosbouw);

het Deutscher Weinfonds (wijnbouw), oorspronkelijk een privaatrechtelijke organisatie uit 1949 met een publiekrechtelijke status vanaf 1961 (budget: gemiddeld 10 miljoen Euro).

## 12. Literatuur

- Bakker, W.R.A., Tussen droom en resultaat: de ontwikkeling van de PBO 1950-1995, in: Dijkstra, G.S.A., Meer, F.M. van der, Meer, J.W. van der, *Produktschappen en Bedrijfschappen Onderzocht*, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Cliteur, P.B., Indien verantwoordelijk dan bevoegd?, in: Burkens, M.C., Jurgens, E.C.M., Koekoek, A.K., Vis, J.J., *Gelet op de Grondwet*, Deventer, 1998.
- Dijkstra, G.S.A., Product- en bedrijfschappen als lichamen van openbaar en functioneel bestuur, in: *Met raad en daad, Visies op de toekomst van de overlegeconomie op nationaal en sectoraal niveau*, Uitgave van de SER en de product- en bedrijfschappen ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Wet op de bedrijfsorganisatie, Den Haag, 2000.
- Dijkstra, Meer, F.M. van der en Meer, J.W. van der, 1994, *De toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, Den Haag, 1994.
- Dijkstra, G.S.A. F.M. van der Meer en Th.A.J. Toonen, BrancheCode voor de Maatschappelijke Onderneming: Advies, Oegstgeest /Leiden, november 2002
- Dijkstra, G.S.A., Meer, F.M. van der, Zelfstandige bestuursorganen en de wet van behoud van verantwoordelijkheid, in: Dijkstra, G.S.A., Meer, F.M. van der, Rutgers, M.R., *Het belang van de publieke zaak*, Beschouwingen over bestuurskunde en openbaar bestuur, Delft, 2003.
- Dijkstra, G.S.A., Meer, F.M. van der, en M.R. Rutgers, *Het belang van de publieke zaak*, Beschouwingen over bestuurskunde en openbaar bestuur, Delft, 2003.
- Dijkstra, G.S.A. en F.M. van der Meer, In dienst van het publieke belang, In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, 9-19., 2008
- Dijkstra, G.S.A. & Meer, F.M., van der, Bedrijfslichamen en zelfstandige bestuursorganen. In: Breeman, G.E., Noort, W.J., van, Rutgers, M.R. (Eds.), *De bestuurlijke kaart van Nederland: Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, pp. 138-143. Bussum: Coutinho, 2008.
- Dijkstra, G.S.A. en F.M. van der Meer, Stichtingen in het publieke domein, in; *Bestuurswetenschappen*, nr. 4. 97-100, 2009.
- Goorden, C.P.J., *Verzelfstandiging: naar een doorzichtig en geregeld bestuur*, preadvies VAR, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Haan, P. de, Drupsteen, Th.G., Fernhout, R., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel I, derde druk, Deventer, 1986.
- Holterman, Th., Hoofdstuk 7 provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, in: Koekoek, A.K. (redactie), *De Grondwet*, derde druk, Deventer, 2000.

- Hood C and G. F. Schuppert, *Delivering public services in Western Europe*, Beverley Hills/London, 1988.
- Medze, A.J., Economische intermediaire instituties, in: Dijkstra, G.S.A., Meer, F.M. van der, Meer, J.W. van der, *Produktschappen en Bedrijfschappen Onderzocht*, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Meer, F.M. van der, E.M.H Hirsch Ballin, G.J.M. Romkens, M. Scheltema, H.J. Silvis, H.J.J. Stolwijk, H. Wiegel en M.A.M. Woltgens (1996), *Rapport van de commissie toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de land- en tuinbouw*, Den Haag: LTO, 1996.
- Meer, F.M. van der, Neelen, G.H.J.M., Rutgers & G.S.A. Dijkstra, G.S.A., Functioneel bestuur. In Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R. & Tuurenhout, M.E. (Eds.), *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho, 2005.
- Mortelmans, K.J.M., Hesper, R.H.G., met medewerking van Haaften, A.W. van, *De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie in het Europeesrechtelijke Kader, Een onderzoek naar de randvoorwaarden die het primaire gemeenschapsrecht stelt aan het handelen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, tweede druk, Den Haag, 1996.
- Olson, M., *The logic of collective action, public goods and the theories of groups*, Cambridge Mass., 1965.
- Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, zesde druk, Zwolle, 1957.
- Pot, C.W. van der, Donner, A.M. (bewerking), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, , tiende druk, Zwolle, 1977.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het openbaar bestuur in de Grondwet*, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I, Den Haag, 2002.
- Veraart, J.A., *Beginselen der Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie*, Bussum, 1947.
- Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat, een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*, Den Haag, 1997.