

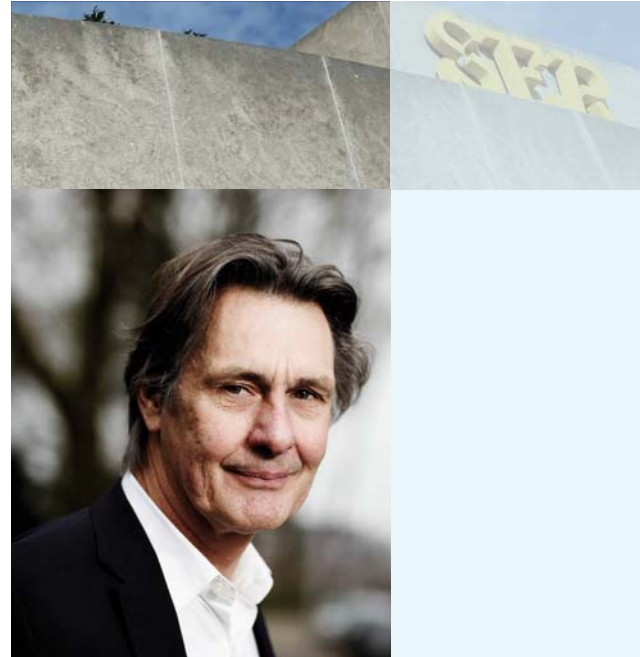
Toezichtverslag 2013

Voorwoord

Het Nederlandse openbaar bestuur is in meer of mindere mate altijd in beweging en daarmee onderhevig aan verandering. Dat is nu eenmaal eigen aan het leven, ook als het om organisaties of instituties gaat. Het politieke besluit van het kabinet-Rutte II eind 2012 om de product- en bedrijfsschappen als onderdeel van het (functionele) openbaar bestuur op te heffen, moet dan ook in dit licht worden gezien. Wel vermoed ik dat velen zich vooraf niet ten volle hebben gerealiseerd wat de gevolgen van dit politieke besluit zullen zijn en wat ervoor nodig is om publieke organen die al zestig jaar bestaan, op te heffen. Dat gaat nu eenmaal niet eenvoudig, snel en pijnloos. Het is onze taak om het toezicht op een zorgvuldige manier in te vullen.

De opheffing van de product- en bedrijfsschappen is een ingrijpende en omvangrijke operatie – voor de schappen zelf, het ministerie van Economische Zaken, de Toezichtkamer en uiteraard alle organisaties die op de een of andere manier met schappen te maken hebben. De Toezichtkamer vindt het essentieel dat – nu besloten is tot opheffing – de publieke middelen van de schappen zorgvuldig en transparant worden afgebouwd. Mede om die reden wil de Toezichtkamer bij de uitoefening van het toezicht in dit bijzondere tijdsgewricht ‘kort op de bal spelen’. Dat betekent dat de Toezichtkamer besturen van schappen direct zal aanspreken als er vragen rijzen over afbouwplannen, financiële stukken of bestuursbesluiten. Dat is het afgelopen jaar ook een paar keer gebeurd. De Toezichtkamer verwacht van de bestuurders van de schappen in deze fase extra alertheid. Zorgvuldige en transparante besluitvorming is altijd al van belang, en zeker nu.

In het jaar 2013 heeft de Toezichtkamer gepoogd zo veel mogelijk maatwerk te leveren in de uitoefening van het toezicht. Zo heeft de Toezichtkamer in het afgelopen jaar onder meer een Informatieronde georganiseerd om nog beter zicht te krijgen op de specifieke ontwikkelingen en eventuele risico's bij de schappen. Hiertoe heeft de Toezichtkamer met de voorzitter en secretaris van elk schap afzonderlijk een informatief gesprek gevoerd. In 2013 is er voorts met alle schappen veelvuldig overleg en nadere afstemming geweest over de wijze waarop zij aan de afbouw en opheffing concreet invulling geven. De Leidraad afbouw of opheffing product- en bedrijfsschappen, die in 2012 door de Toezichtkamer voor de schappen is opgesteld, is een handzaam document dat ook in de komende fase van afbouw en opheffing nog dienstbaar zal zijn bij het te volgen afwikkelingstraject.

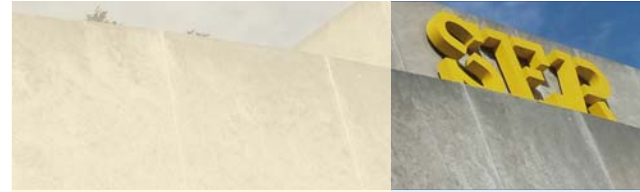


Voorts kon geconstateerd worden dat de formele besluitvorming van de Toezichtkamer, bijvoorbeeld bij goedkeuring van opheffingsbegrotingen voor het jaar 2014, sneller kon verlopen al naargelang er vanuit een schap in een vroegtijdig stadium met het secretariaat van de Toezichtkamer informele afstemming had plaatsgevonden. Ook voor het komende, naar verwachting laatste, bestaansjaar zal dit onverminderd van belang zijn.

Het afgelopen jaar stond het secretariaat van de Toezichtkamer voor de taak om enerzijds ondersteuning te verlenen bij het toezicht op de reguliere activiteiten van de schappen en anderzijds de vinger aan de pols te houden bij hun afbouw van werkzaamheden en voorbereiding op opheffing. Daarin zijn de medewerkers van het secretariaat uitstekend geslaagd en daarbij past dan ook een welgemeend compliment voor de inzet en de kwaliteit van hun werkzaamheden.

Het verslag van de Toezichtkamer over het in 2013 uitgeoefende toezicht, voor het eerst alleen nog als digitale uitgave, treft u hierbij aan. Zoals gebruikelijk en bekend wegen de 'laatste loodjes' het zwaarst. Toch rekent de Toezichtkamer in de komende periode, en zolang de Wet op de bedrijfsorganisatie van kracht is, vanuit ieders publieke verantwoordelijkheden weer op de medewerking van alle betrokken partijen. Juist nu.

Drs. J.A. Kamps
Voorzitter



Inhoud

Inleiding	5	Bijlagen	32
		- Bevindingen goedkeuring verordeningen	33
Reguliere werkzaamheden	9	- Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfschappen 2012 - 2014	36
Goedkeuring verordeningen	10	- Overzicht product- en bedrijfschappen	37
Financieel toezicht	12	- Afkortingen	39
Monitor Schilthuis korting 2013	18		
Scan jaarverslagen 2012	19		
Specifieke werkzaamheden: afbouw en opheffing	20		
Uitwerking Leidraad	21		
Informatieronde	23		
Afstemming	23		
Toezichtthema's:			
- Besluitvorming	24		
- Middelen	27		
- Personeel	29		



Doel SER-toezicht

Het doel van het SER-toezicht is het bevorderen van het rechtmatig en doelmatig functioneren van de schappen. Het uitgangspunt daarbij is dat het uitoefenen van toezicht bijdraagt aan het goed functioneren van schappen afzonderlijk en van het stelsel als geheel. Dit stelsel wordt ook wel als de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) aangeduid. De Toezichtkamer beoordeelt op basis van de Wbo of besluiten (in brede zin) van een schap voldoen aan twee uitgangspunten: een besluit mag niet in strijd zijn met de wet en mag de belangen van het bedrijfsleven in het algemeen niet schaden (publiek belang). Zo mag een schap bijvoorbeeld niets regelen dat een gezonde mededinging in de branche of sector kan belemmeren.

Inleiding

Het toezicht op de product- en bedrijfschappen is belegd bij de Sociaal-Economische Raad (SER). Dit toezicht wordt uitgevoerd op basis van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo), waarin de taken en verantwoordelijkheden van de SER als toezichthouder zijn vastgelegd.

De Wbo legt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de schappen primair in handen van hun besturen en daarmee van de representatieve organisaties van ondernemers en werknemers die in de schapbesturen vertegenwoordigd zijn. Daarnaast kent de wet verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe aan de Kroon, aan de betrokken ministers van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en aan de SER. Binnen de SER zijn de toezichttaken gedelegeerd aan de Toezichtkamer, die de toezichttaken op eigen gezag en dus onafhankelijk uitoefent.

De Toezichtkamer bestaat uit drie kroonleden, maar vanwege de omvang en het belang van de werkzaamheden in het kader van de opheffing van de schappen is hier in 2013 een vierde kroonlid aan toegevoegd. In 2013 bestond de Toezichtkamer zodoende uit: voorzitter Hans Kamps en de leden Ferdinand Grapperhaus en Leo Stevens, almede het plaatsvervangend lid Jan Marc Berk. Met het oog op de afstemming van werkzaamheden wonen ook waarnemers van de ministeries van EZ en SZW de vergaderingen van de Toezichtkamer bij. Ze hebben daarin een raadgevende stem.

In dit (vijfde) Toezichtverslag wordt verslag gedaan van de bevindingen ten aanzien van het uitgeoefende toezicht en wordt verantwoording afgelegd over de werkzaamheden van de Toezichtkamer in het verslagjaar 2013. Leidend daarbij is, gezien het wettelijk mandaat van de SER als toezichthouder, de mate waarin de schappen voldoen aan hun wettelijke verplichtingen, oftewel de rechtmatigheid. En, voor zover mogelijk, wordt ook de doelmatigheid van het handelen van de schappen in meer procesmatige zin in de toezichtactiviteiten betrokken. Tevens treedt dit verslag waar mogelijk in detail ten

Product- en bedrijfschappen

Product- en bedrijfschappen, ook wel schappen of bedrijfslichamen genoemd, zijn publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van representatieve ondernemers- en werknemersorganisaties die activiteiten ontplooiën ten behoeve van een branche of sector van het bedrijfsleven. Een schap verricht taken die individuele ondernemingen of verenigingen van ondernemers en werknemers ieder voor zich niet kunnen verrichten, maar die met het oog op het algemeen belang of het belang van de branche of sector noodzakelijk worden geacht. Schappen zijn er in uiteenlopende branches en sectoren zoals de visserij, de veeteelt, de tuinbouw, de ambachten en de horeca. Momenteel bestaan er zeventien schappen: elf productschappen en zes bedrijfschappen. Schappen worden ingesteld op verzoek van de betreffende branche of sector. Daarom bestaat er in sommige delen van het bedrijfsleven wel een schap en in andere delen niet. Kenmerkend voor een schap is het bindende karakter voor de ondernemers (bedrijfsgenoten) in de betreffende branche of sector: alle betrokken ondernemingen vallen eronder en ze moeten zich aan de regels van het schap houden.

⇒ LEES VERDER OVER DE SCHAPPEN



aanzien van de toezichtbevindingen, om zodoende het effect van de inspanningen van de Toezichtkamer meer inzichtelijk te maken. Waar relevant is specifieke detailinformatie opgenomen in een bijlage. De werkzaamheden van de Toezichtkamer in het verslagjaar stonden grotendeels in het teken van de afbouw en voorbereiding op daadwerkelijke opheffing van de product- en bedrijfschappen.

De Toezichtkamer vergadert gebruikelijk vier à vijf keer per jaar. In 2013 hebben vijf vergaderingen van de Toezichtkamer plaatsgevonden, en wel op 8 februari, 17 april, 4 juli, 20 september en 20 december. Van de onderwerpen die tijdens deze vergaderingen geagendeerd en besproken zijn, wordt hierna verslag gedaan.

Conform wettelijke verplichting stelt de Toezichtkamer elk jaar, primair voor de schappen, een toezichtplan voor het volgende (kalender)jaar op. In dit plan staat aangegeven waarop het toezicht zich in het betreffende jaar zal richten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen reguliere toezichtactiviteiten en meer specifieke, zoals themaonderzoeken. Gezien de actuele politieke ontwikkelingen en het uiteindelijke besluit om de schappen op te heffen, heeft de Toezichtkamer in de plannen voor de jaren 2012 en 2013 de focus vooral gelegd bij de reguliere toezichtactiviteiten en voorbereidende activiteiten in het kader van de aanstaande afbouw en opheffing van de schappen. In de betreffende plannen zijn dan ook geen specifieke themaonderzoeken benoemd of aangekondigd. Wel is de mogelijkheid opgehouden dat de Toezichtkamer enkele themaonderzoeken zou kunnen uitvoeren in het kader van de in 2012 opgestelde *Leidraad afbouw of opheffing product- en bedrijfschappen* (Leidraad, zie ook het hoofdstuk *Specifieke werkzaamheden*). Aangezien de opheffing van de schappen nadert, heeft de Toezichtkamer besloten geen geheel nieuw Toezichtplan 2014 op te stellen. In plaats daarvan is de ministers van EZ en SZW vóór de wettelijke termijn van 1 oktober 2013 gevraagd om aan de hand van de relevante wetsbepaling artikel 137a, lid 1 Wbo, in te stemmen met verlenging van het Toezichtplan 2013 met één jaar. Bij brief van 11 december 2013 hebben de beide ministers hiermee ingestemd. Voor het jaar 2014 is dus het Toezichtplan 2013 (nog) van kracht.

Besluitvorming

De Toezichtkamer heeft, behalve in vergaderingen, ook de mogelijkheid om tussentijds en schriftelijk besluiten te nemen. In het verleden gebeurde dit veelal ten aanzien van de goedkeuring van verordeningen en besluiten van schappen. Om beter aan te sluiten bij het bijzondere proces van afbouw en opheffing van schappen, kiest de Toezichtkamer ervoor om ter goedkeuring of instemming voorgelegde besluiten meer dan voorheen te bespreken tijdens een vergadering.

De Toezichtkamer is, in het licht van effectief toezicht, van mening dat het de transparantie in de verantwoording van werkzaamheden ten goede komt indien zowel in voorkomende onderliggende rapportages als in dit Toezichtverslag gebruikgemaakt wordt van het zogenaamde *naming and shaming* en *naming and faming* (schappen bij naam noemen, zowel in negatieve als positieve zin). Overigens worden ook schappen genoemd in het kader van zogenaamde *compliance assistance*, zie hierna onder *Goedkeuring verordeningen*, mede om aan te geven dat vroegtijdige afstemming bijdraagt aan snellere en meer zorgvuldige besluitvorming door de Toezichtkamer.

Vóór het opstellen van definitieve teksten wordt de schappen de gelegenheid geboden om aan te geven in hoeverre concepten daarvan feitelijke onjuistheden bevatten. Zodra (onderzoeks)rapportages of specifieke bevindingen door de Toezichtkamer zijn vastgesteld, worden deze onverwijld aan de schappen en aan het ministerie van EZ ter beschikking gesteld. Daar waar relevant worden de schappen tevens gewezen op mogelijk geconstateerde omissies en doet de Toezichtkamer dienaangaande ook aanbevelingen.

Politieke ontwikkelingen

Na een langjarige politieke discussie heeft het kabinet-Rutte II in het eind 2012 gepresenteerde regeerakkoord uiteindelijk bepaald dat de product- en bedrijfsschappen opgeheven worden. Daarbij is voorzien dat publieke schaptaken worden overgenomen door de rijksoverheid. Ten aanzien van de overige schaptaken (bijvoorbeeld op het terrein van promotie of belangenbehartiging) kunnen ondernemers volgens het regeerakkoord besluiten deze in de toekomst voor eigen rekening uit te voeren, of via een brancheorganisatie.

Voorts is bij de installatie van het nieuwe kabinet besloten dat de stelselverantwoordelijkheid voor de PBO van de coördinerend bewindspersoon na zestig jaar overgaat van de minister van SZW naar de minister van EZ. Deze formele overdracht heeft begin 2013 per Koninklijk Besluit plaatsgevonden. Het is dan ook de minister van EZ die, samen met de staatssecretaris van EZ, primair verantwoordelijk is voor het proces van afbouw en opheffing van de schappen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de reguliere werkzaamheden in 2013, waaronder het beoordelen en goedkeuren van verordeningen en het financiële toezicht. Ook de Scan jaarverslagen, jaarlijks uitgevoerd op verzoek van (inmiddels) de minister van EZ, en de periodieke *Monitor Schilthuis* komen daarbij aan bod.

Hoofdstuk 3 staat vervolgens in het teken van meer specifieke werkzaamheden van de Toezichtkamer in het verslagjaar ten aanzien van het toezicht op de afbouw en (de voorbereiding van) opheffing van de schappen. Deze werkzaamheden hadden betrekking op nadere uitwerking van de Leidraad, een Informatieronde, afstemming met externe stakeholders en drie specifieke toezichtthema's.

Voorts is ter informatie een aantal bijlagen opgenomen.

Per 1 januari 2014 is een aanzienlijk deel van de publieke schaptaken en bijbehorende medewerkers aan de rijksoverheid overgedragen, voornamelijk aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZ, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Naar verwachting zullen per 1 juli 2014 en per 1 januari 2015 de resterende publieke schaptaken en medewerkers overgedragen kunnen worden, zodat de formele opheffing van alle schappen per 1 januari 2015 een feit kan zijn. Het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen dat hierin zal voorzien, kan naar verwachting in het voorjaar van 2014 door het kabinet bij de Tweede Kamer ingediend worden. Het wetsvoorstel voorziet in volledige intrekking van hoofdstuk 2 van de Wbo en daarmee de opheffing van de schappen.

Hoofdstuk 1 van de wet, dat de SER zelf regardeert, wijzigt slechts op enkele ondergeschikte onderdelen. De minister van SZW zal als coördinerend bewindspersoon binnen het kabinet de verantwoordelijkheid voor de SER behouden.

Vooruitlopend op de indiening van de wet ter opheffing van de schappen hebben de EZ-bewindspersonen twee voortgangsbrieven aan de beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. De eerste voortgangsbrief, d.d. 1 mei 2013, heeft in de beide Kamers tot diverse schriftelijke en veelal praktische vragen geleid die inmiddels in twee rondes door de EZ-bewindspersonen beantwoord zijn. In dit kader heeft overigens ook een mondeling onderhoud plaatsgevonden van de beide EZ-bewindspersonen met de vaste commissie voor Economische Zaken in de Eerste Kamer. Ook de tweede voortgangsbrief, d.d. 21 november 2013, heeft zowel in de Eerste als Tweede Kamer tot schriftelijke vragen geleid, die begin 2014 beantwoord zijn. De opheffing van de schappen was daarnaast ook onderwerp van bespreking in de Tweede Kamer eind 2013 bij de begrotingsbehandeling 2014 van het ministerie van EZ.

Reguliere werkzaamheden



Reguliere werkzaamheden

De activiteiten van de Toezichtkamer zijn in te delen in zogeheten reguliere en specifieke werkzaamheden. De reguliere werkzaamheden beslaan zaken die ongeacht de omstandigheden altijd door de Toezichtkamer uitgevoerd worden. Dit betreft de (benodigde) goedkeuring van schapverordeningen en -besluiten alsmede het financiële toezicht. Voorts worden jaarlijks de Monitor Schilthuis-korting en Scan jaarverslagen uitgevoerd. Van deze reguliere werkzaamheden in het verslagjaar wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan. De specifieke werkzaamheden van de Toezichtkamer in het kader van afbouw en opheffing van de schappen worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

Goedkeuring verordeningen

De SER ziet er als toezichthouder op toe dat schappen hun publiekrechtelijke bevoegdheden naar behoren en controleerbaar uitoefenen. Daarbij wordt gecontroleerd of de verordeningen en besluiten van de schappen niet in strijd zijn met de wet of de belangen van het bedrijfsleven als geheel niet schaden. Uitgangspunt bij het uitoefenen van het toezicht is dat de besturen van schappen primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun bestuurlijk handelen en voor de opgestelde verordeningen en besluiten. De Toezichtkamer van de SER hanteert voorts een proactieve werkwijze bij de goedkeuring van verordeningen en besluiten, ook wel aangeduid als *compliance assistance*. Dit betekent dat, waar nodig of gewenst, regelgeving

van schappen zo veel mogelijk vroegtijdig in conceptvorm beoordeeld wordt. Zo vindt soms op verzoek toetsing vooraf plaats van ontwerpverordeningen. Het formele besluitvormingstraject, inclusief goedkeuring door de Toezichtkamer, kan daardoor sneller verlopen.

Bij het toezicht maakt de Toezichtkamer gebruik van checklists, handreikingen en modellen. Deze bevatten de formele, procedurele en inhoudelijke vereisten waaraan regelgeving van de schappen moet voldoen. Op deze wijze wordt een objectieve en consistente beoordeling gewaarborgd. De checklists zijn naast andere handleidingen en geleidebrieven te vinden op de SER-website.

⇒ [GA NAAR DE CHECKLISTS EN HANDREIKINGEN](#)



Via het waarnemerschap (van secretariaatsmedewerkers van de SER) in de besturen van de schappen worden in enkele gevallen ook suggesties ten aanzien van schapverordeningen en -besluiten meegegeven. Na de beoordeling van verordeningen worden de schappen in voorkomende gevallen schriftelijk gewezen op verbeterpunten. In de praktijk behoeft zelden goedkeuring aan verordeningen of instemming met besluiten te worden onthouden en dat is in het verslagjaar ook niet gebeurd.





Ter goedkeuring voorgelegde en behandelde verordeningen/besluiten

Soort verordening/ besluit	Voorraad per 1-1-13	Ontvangen	Goedgekeurd/ ingestemd	Ingetrokken of retour	Voorraad per 1-1-14
Autonoom	3	20	20	2	1
Algemene heffing	2	27	26	1	2
Bestemmingsheffing	15	49	50		14
Begrotingen	1	20	21		0
Herziene begrotingen		17	16		1
Jaarrekeningen		19	17		2
Vergoedingen	1	8	7		2
Totaal	22	160	157	3	22

In 2013 zijn in totaal 160 verordeningen en besluiten aan de SER ter goedkeuring of instemming voorgelegd.

In 2012 waren dat er in totaal 202.

Bevindingen

Het overgrote deel van de verordeningen en besluiten van de schappen voldeed aan de vereisten en kon zonder opmerkingen worden goedgekeurd. In een enkel geval is een schap schriftelijk gewezen op punten in verordeningen die weliswaar goedkeuring niet in de weg staan, maar in een eventuele volgende verordening aanpassing behoeven. In een aantal situaties is met de schappen overleg gevoerd over hun regelgeving. Eén verordening is na overleg met het betrokken schap gedeeltelijk goedgekeurd.

In 2013 zijn 42 bestemmingsheffingsverordeningen ter goedkeuring voorgelegd tegen 89 in 2012. Bestemmingsheffingen worden gewoonlijk jaarlijks vastgesteld en treden op 1 januari van een kalenderjaar in werking. Omdat in 2014, ten gevolge van het kabinetsbesluit om tot opheffing van de schappen over te gaan, taken afgebouwd of niet meer uitgevoerd worden, zijn eind 2013 bijna geen bestemmingsheffingsverordeningen voor 2014 meer ter goedkeuring aan de SER voorgelegd. De bevindingen zijn per type verordening, besluit of onderwerp opgenomen in de bijlage *Bevindingen goedkeuring verordeningen*.





Financieel toezicht

In het kader van het financiële toezicht op de schappen, juist in het licht van het huidige tijdsgewricht, is het voor de Toezichtkamer van belang om inzicht te hebben in de financiële ontwikkelingen. Deze worden hierbij nader geduid met een overzicht van de vermogenspositie van de schappen, een overzicht van de verwachte financiële ontwikkelingen op basis van de (opheffings)begrotingen 2014 en een overzicht van de vergoedingen van de voorzitters van de schappen. Beide laatste onderwerpen zijn feitelijk een aanvulling op de *PBO-special* van de SER waarin de financiële ontwikkelingen bij de schappen op basis van hun jaarrekeningen 2011 en 2012 en begrotingen 2013 zijn weergegeven.¹

⇒ [GA NAAR DE PBO-SPECIAL](#)



Aan de jaarrekeningen en begrotingen van de schappen heeft de SER bij verordening regels gesteld. Voor de jaarrekeningen 2011 gold de *Verordening financiën bedrijfslichamen 1999* (Vfb 99). Deze is in 2011 vervangen door de *Verordening financiën bedrijfslichamen 2011* (Vfb 11). Deze geldt met ingang van het begrotingsjaar 2012, in casu de begrotingen 2012 van de schappen.

¹ *PBO-special*, nummer 51 van 1 november 2013.

² Zie voor de afkortingen van de schapnamen de daartoe bijgevoegde bijlage.

Gelet op de politieke ontwikkelingen aangaande de opheffing van de schappen hebben HBD, PD en VIS² in 2012 besloten om opheffing van het schap voor te bereiden. Hun begrotingen voor 2013 zijn dan ook te kwalificeren als opheffingsbegrotingen. Verder heeft MVO in 2013 besloten om volledige medewerking te verlenen aan het streven van het bedrijfsleven dat bij het schap betrokken is, om het grootste deel van de schapactiviteiten voort te zetten in een private organisatie. Deze schappen hebben dan ook, gezien deze besluiten, de jaarrekeningen 2012 op liquidatiebasis opgesteld. Omdat de overige schappen, behoudens BA en PZ, vervolgens eind 2013 besloten hebben hun opheffing voor te bereiden, hebben zij zowel hun begrotingen voor 2013 als de jaarrekening 2012 *going concern* (op basis van continuïteit van de organisatie) opgesteld. De financiële weerslag van hun besluit de opheffing voor te bereiden komt tot uitdrukking in de begrotingen 2014 en daarmee samenhangende herziene begrotingen 2013. De begrotingen 2014 van BA en PZ hebben, ondanks dat wel degelijk op termijn met de opheffing van de schappen rekening wordt gehouden, voor 2014 meer een *going concern*-karakter.

In de navolgende tabel is een overzicht opgenomen van de financiële gegevens van de gezamenlijke schappen op basis van hun jaarrekeningen 2012 en de begrotingen 2013 en 2014. De jaarrekeningen 2013 van de schappen zijn pas begin 2014, na publicatie van dit verslag, beschikbaar.





Realisatie 2012 (jaarrekening) en prognose 2013 en 2014 (begrotingen) schappen

KERNCIJFERS (in duizenden euro's)	Realisatie 2012	Prognose 2013	mutatie	Prognose 2014	mutatie
Baten					
Heffingen en Retributies	155.491	135.938	-13%	27.718	-80%
Vergoedingen van derden	36.778	34.634	-6%	21.593	-38%
Overige	27.158	12.866	-53%	8.118	-37%
Totaal baten	219.427	183.438	-16%	57.429	-69%
Lasten					
Personeel en Organisatie	121.974	88.608	-27%	32.241	-64%
Diensten door derden	138.995	110.835	-20%	70.637	-36%
Overige	13.243	9.937	-25%	47.461	378%
Totaal lasten	274.212	209.380	-24%	150.339	-28%
Exploitatie saldo	-54.785	-25.943	-53%	-92.911	-258%
Vermogen, ultimo boekjaar					
Algemene en bestemmingsreserves	140.950	104.862	-26%	13.414	-87%
Bestemmingsfondsen	77.249	73.346	-5%	25.857	-65%
Totaal Vermogen*	218.199	178.208	-31%	39.271	-78%
Personeelsbestand					
Personen 31/12	683	654	-4%	0	-100%
Fte's 31/12	614	592	-4%	0	-100%

In de jaarrekeningen 2012 zijn tevens personele voorzieningen en overige voorzieningen opgenomen (ultimo 2012 in totaal 40.525.000 euro). Aangezien voorzieningen alleen via jaarrekeningen getroffen kunnen worden en dus niet via begrotingen, zijn deze omwille van de vergelijkbaarheid niet in de tabel opgenomen.



Baten

De gezamenlijke schappen hebben in 2013 en met name in 2014 over de hele linie minder baten begroot. Vooral de post 'Heffingen en Retributies' kent een grote afname. De oorzaak hiervoor ligt voornamelijk bij lagere heffingen, dan wel beëindiging van heffingen aan ondernemers. Schappen die in tegenstelling tot voorgaande jaren in de begroting 2014 geen heffingsopbrengst hebben geprognoseerd, zijn PA, PD, MVO, HBA en HBD. Voor de overige schappen geldt dat zij lagere heffingsopbrengsten hebben begroot.

Lasten

Naast lagere baten verwachten de schappen tezamen ook lagere uitgaven te doen voor de posten 'Personeel en Organisatie' en 'Diensten door derden'. Deze laatste post betreft de uitgaven voor het verrichten of financieren van activiteiten ten behoeve van de sectoren waarvoor de schappen werkzaam zijn. Schappen die in tegenstelling tot voorgaande jaren voor 2014 niet of nauwelijks uitgaven hebben begroot voor deze activiteiten, zijn PA, PD, MVO, HBA, HBD en BOS. De overige schappen hebben lagere uitgaven begroot voor activiteiten ten behoeve van hun sectoren. De stijging in de verwachte uitgaven ten aanzien van 'Overige' heeft betrekking op PZ, dat medio 2014 helderheid verwacht te verkrijgen op welke wijze het fonds Dierziektebestrijding na opheffing van het schap voorzetting krijgt. Voor een overdracht van het resterende saldo naar de opvolgende partij heeft het schap afgerond 32,5 miljoen euro begroot.

Middelen sociaal plan

De jaarrekeningen 2013 zullen meer duidelijkheid geven over de financiële afwikkeling van de schappen, zoals de feitelijke ontwikkelingen inzake de omvang van de reserves en de even-

tueel nog te treffen voorzieningen voor de uitvoering van het sociaal plan voor productschappen respectievelijk het sociaal plan voor bedrijfsschappen. In totaal hebben de schappen thans ruim 88 miljoen euro vrijgemaakt voor de toepassing van de sociale plannen. Uiteraard geldt daarbij dat deze middelen per schap kunnen verschillen, afhankelijk van het aantal medewerkers en de door hen opgebouwde rechten (zie ook het volgende hoofdstuk onder *Personeel*).

De vermogenspositie van de schappen in de jaren 2011 en 2012 wordt inzichtelijk op basis van de balansen 2011 en 2012 van de gezamenlijke schappen. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de reserves.

Leo Stevens, lid van de Toezichtkamer

Gegeven het politieke besluit tot opheffing van de product- en bedrijfsschappen, hoezeer ik dat persoonlijk ook betreur, zal de Toezichtkamer 'kort op de bal spelen'. Scherp en adequaat toezicht houden dus, met begrip voor de bestuurlijke dilemma's waar dat kan, maar gestreng waar het moet. Nu het om publieke financiële middelen gaat, moet ook openbaar verantwoording worden afgelegd. Tijdens de huidige moeilijke fase van afbouw en opheffing van de schappen let de Toezichtkamer dan ook scherp op de wijze van financiële afwikkeling en verwacht zij een gedegen onderbouwing van de daarbij gemaakte keuzen. Dat is zij verplicht aan de ondernemers die deze gelden hebben opgebracht.





Balans 2011 en 2012 schappen

KERNCIJFERS ACTIVA EN PASSIVA (in duizenden euro's)	2011	2012	mutatie
Activa			
Materiële vaste activa	17.496	12.483	-29%
Financiële vaste activa	172.147	125.753	-27%
Vlottende activa	97.001	77.415	-20%
Liquide middelen	130.591	162.271	24%
Totaal	417.236	377.922	-9%
Passiva			
Algemene reserve en bestemmingsreserve	189.459	140.950	-26%
Bestemmingsfondsen	83.635	77.249	-8%
Voorzieningen	15.052	40.525	169%
Langlopende schulden	5.633	4.852	-14%
Vlottende passiva	123.456	114.346	-7%
Totaal	417.236	377.922	-9%

Activa

In vergelijking met 2011 is het gezamenlijke balanstotaal van de schappen in 2012 afgenomen met 39 miljoen euro, te weten van 417 naar afgerond 378 miljoen euro. Een belangrijke afname betrof de financiële vaste activa (zoals beleggingen in obligaties). Deze zijn afgenomen van 172 miljoen euro in 2011 naar bijna 126 miljoen euro in 2012. Dit heeft vooral te maken met het feit dat schappen, gelet op de politieke

ontwikkelingen, besloten hebben om beleggingen liquide te maken. Zodoende is er geld beschikbaar om de kosten voor de opheffing te kunnen voldoen. Dit komt tot uitdrukking in de toename van de omvang van de liquide middelen. De omvang van de overige activa in 2012 ten opzichte van 2011 laat, procentueel gezien, een vergelijkbare afname zien als de financiële activa.





Passiva

Het eigen vermogen van de schappen bestaat uit de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de bestemmingsfondsen. Een bestemmingsreserve is een reserve met een door het bestuur van een schap bepaalde bestemming. Een bestemmingsfonds is een reserve met een bijzondere bestemming waarbij een derde een bestedingsbeperking heeft aangebracht. In die zin is geen sprake van vrij besteedbaar vermogen. Een voorbeeld van een bestemmingsfonds is het Diergezondheidsfonds, waarbij het ministerie van EZ een bestedingsbeperking heeft aangebracht. Het totaal van de algemene reserves en bestemmingsreserves van de schappen is in vergelijking met 2011 in 2012 met ruim 48 miljoen euro afgenomen (van ruim 189 miljoen euro naar bijna 141 miljoen euro). Daarnaast hebben schappen die eerder besloten hebben tot reorganisatie, afbouw of het voorbereiden van opheffing (PT, HBD, PD, VIS en MVO), hiervoor voorzieningen getroffen in de jaarrekening 2012. De voorzieningen van de schappen tezamen zijn dan ook toegenomen van 15 miljoen euro in 2011 tot bijna 41 miljoen euro in 2012.

Reserves

In de Vfb 11 is ten aanzien van de reserves van schappen gesteld dat de som van de algemene reserve en bestemmingsreserves maximaal gelijk is aan het totaal van de lasten over het verslagjaar. Het centrale uitgangspunt hierbij is dat de schappen, als vorm van openbaar bestuur, een beperkte behoefte behoren te hebben aan reserves om zich in te dekken voor tegenvallende inkomsten of onverwachte uitgaven.

Bij het overschrijden van de reservenorm door een schap kan de Toezichtkamer op gemotiveerd verzoek ontheffing verlenen. Aan een dergelijke ontheffing kan de Toezichtkamer voorwaarden verbinden. In 2012 voldeden PA, PW en PZ niet aan de norm voor de omvang van de reserves. De Toezichtkamer heeft hiervoor ontheffing verleend aan PA en PZ onder de voorwaarde dat de reserves worden aangewend voor de financiering van de opheffing. Aan PW is eerder ontheffing verleend (zie ook de bijlage *Bevindingen goedkeuring verordeningen*).

De omvang van de reserves van de schappen laat in de afgelopen jaren een daling zien. Dit geldt ook voor het jaar 2012, waarin de reserves zijn gedaald tot bijna 141 miljoen euro (bijna 190 miljoen euro in 2011). Het aandeel van de product-schappen en de bedrijfsschappen in de reserves 2012 was 83, respectievelijk 17 procent. In 2011 was deze verhouding 60, respectievelijk 40 procent. De verhouding is gewijzigd doordat HBD in 2012 ingeteerd heeft op de reserves. Het schap had in 2011 nog een reserveomvang van 14 miljoen euro, in 2012 bedroeg dit 2 miljoen euro.

Op basis van de begrotingen 2014 hebben de schappen tezamen een resterend bedrag begroot aan algemene reserves en bestemmingsreserves van afgerond 8,5 miljoen euro. De schappen met het grootste aandeel daarin zijn PA (afgerond 4,5 miljoen euro) en HBD (afgerond 2 miljoen euro). De overige schappen gaan ervan uit ultimo 2014 over nauwelijks tot geen algemene reserve of bestemmingsreserves meer te beschikken.



Voorzittersvergoedingen

Evenals in voorgaande jaren hebben de vergoedingen van de voorzitters van de schappen in 2013 specifieke aandacht gekregen. In de bijlage *Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfsschappen 2012 - 2014* zijn, op basis van de jaarrekeningen 2012 en de begrotingen 2013 en 2014, de vergoedingsbedragen en het aantal werkzame dagdelen van de voorzitters opgenomen. Zoals eerder is vermeld, is het merendeel van de jaarrekeningen 2012 en de begrotingen 2013 van de schappen *going concern* opgesteld. Dit komt ook tot uitdrukking in de voorzittersvergoedingen van 2012 en het bedrag dat daarvoor in 2013 is begroot. Deze vergoedingen laten in vergelijking tussen beide jaren niet of nauwelijks verschillen zien. Hetzelfde geldt dienovereenkomstig voor het aantal werkzame dagdelen van de voorzitters.

In het geval van MVO, PPE, PVV, VIS, HPA, PA, PW, PDV, BOS en HBA is de consequentie van de afbouw en opheffing dat naar verwachting de werkzaamheden van de voorzitters in 2014 zullen afnemen. In de begroting 2014 van de betreffende schappen is het aantal werkzame dagdelen en de daarop gebaseerde vergoeding voor de voorzitter dan ook neerwaarts bijgesteld.

PT heeft het voornemen om het aantal werkzame dagdelen van de voorzitter in 2014 te halveren en om de bijbehorende vergoeding naar beneden toe bij te stellen, nog niet in de begroting 2014 verdisconteerd. Dit krijgt in 2014 zijn beslag in de *Verordening vergoeding voorzitter PT*.

HOR is het enige schap dat het aantal werkzame dagdelen van de voorzitter heeft verhoogd in verband met de actuele ontwikkelingen bij het schap.



Wopt en WNT

De voorzittersvergoedingen van de schappen vielen tot 1 januari 2013 onder de werkingssfeer van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). Vanaf deze datum vallen zij onder de werkingssfeer van de Wet normering topinkomens (WNT). De WNT bepaalt dat beloningen en vergoedingen die strijdig zijn met deze wet, moeten worden teruggegeven of teruggevorderd. Ook de openbaarmakingsplicht reikt verder dan onder de Wopt: de jaarrekening 2013 moet aan deze nieuwe eisen voldoen. Aan de hand van de jaarrekening zal de accountant van het schap na moeten gaan of over 2013 aan de WNT is voldaan. De Toezichtkamer zal bij het beoordelen van de jaarrekeningen nagaan of deze voldoende inzicht bieden op dit punt.

⇒ LEES VERDER OVER DE REGELS VOOR BELONINGEN BESTUURDERS



In 2012 vielen alle voorzittersvergoedingen binnen de Wopt-norm van 193.000 euro (130 procent van het gemiddelde belastbare loon van ministers). Ook de vergoedingen die op basis van de begrotingen 2013 en 2014 door de schappen aan hun voorzitters worden verstrekt, vallen binnen de Wopt-norm respectievelijk de WNT-norm. De ontwikkelingen zoals beschreven op basis van de begrotingen 2013 en 2014, laten overigens onverlet dat uit de jaarrekeningen over deze jaren de uiteindelijke gerealiseerde voorzittersvergoedingen dienen te blijken.





Monitor Schilthuiskorting 2013

De Schilthuiskorting is de in de Wbo opgenomen mogelijkheid voor product- en bedrijfsschappen om leden van ondernemersverenigingen een korting te geven op de heffing van het schap. Deze korting wordt toegestaan tot een deel van het bedrag dat de leden als contributie aan de ondernemersverenigingen betalen. De korting kan niet méér bedragen dan de helft van de schapheffingen. De Toezichtkamer volgt aan de hand van de begrotingen, de jaarrekeningen en de heffingsverordeningen van de schappen de ontwikkelingen met betrekking tot het toepassen van deze kortingsregeling. Tevens controleert de Toezichtkamer in hoeverre de schappen de Schilthuiskorting op de juiste wijze toepassen.

Wetswijziging Schilthuiskorting

In 2009 is de Wbo gewijzigd. Door de wetswijziging werd de mogelijkheid om Schilthuiskorting te verlenen op bestemmingsheffingen geleidelijk afgeschaft. Voor de periode tussen 2009 en 2013 voorzag de wetswijziging in een geleidelijke afbouw van de maximaal toegestane korting. Deze hield in dat ieder jaar een lager aftrekpercentage werd toegestaan. In 2012 betrof de maximale aftrek 10 procent van de bestemmingsheffing. Met ingang van 1 januari 2013 is de aftrekmogelijkheid voor bestemmingsheffingen geheel afgeschaft. De mogelijkheid om Schilthuiskorting te verlenen op algemene heffingen, tot maximaal 50 procent, is ongewijzigd.

Bevindingen en aandachtspunten

Bij de toepassing van Schilthuiskorting ten aanzien van de algemene heffing blijken alle schappen te voldoen aan de geldende maximumnorm van 50 procent. In 2013 is op geen enkele bestemmingsheffing meer Schilthuiskorting verleend. Daaruit is te concluderen dat de schappen de wetswijziging op een correcte wijze hebben geïmplementeerd. Op basis van de begrotingscijfers over 2013 is voorts niet gebleken dat het afschaffen van de aftrekregeling voor bestemmingsheffingen heeft geleid tot een verschuiving naar méér of hogere algemene heffingen. In 2012 is reeds geconstateerd dat het totale aantal bestemmingsheffingen daalde ten opzichte van 2011. Deze daling heeft zich in 2013 voortgezet. Het aantal algemene heffingen is nagenoeg gelijk gebleven.

De meeste schappen die Schilthuiskorting verlenen, doen dit in de vorm van een vast percentage van de contributie aan de ondernemersvereniging, tot een maximum van 50 procent van die contributie. Dit heeft tot gevolg dat een heffingsverlaging leidt tot een procentueel hogere korting voor leden van ondernemersverenigingen en daardoor tot een hoger aandeel van de Schilthuiskorting in de bruto op te leggen heffing. De schappen die de korting verlenen, is geadviseerd te bezien of er mogelijkheden zijn om te bevorderen dat alle ondernemers, georganiseerd en niet-georganiseerd, in gelijke mate profijt hebben van een heffingsverlaging. De Toezichtkamer zal de ontwikkeling hiervan in 2014 monitoren.

Aangeboden

De *Monitor Schilthuiskorting 2013* is op 17 juli 2013 aangeboden aan het ministerie van EZ.





Scan jaarverslagen 2012

Sinds 2001 voert de SER ieder jaar een scan uit met betrekking tot de jaarverslagen van de schappen. In de Rapportage scan jaarverslagen geeft de Toezichtkamer de mate van transparantie aan met betrekking tot de verantwoording van beleid. Bij de scan wordt alleen geïnventariseerd of alle relevante aandachtspunten in het jaarverslag aan bod komen; er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats over de wijze waarop de schappen het door hen gevoerde beleid verantwoorden. De Toezichtkamer voert de scan jaarlijks uit op verzoek van de verantwoordelijke minister, die deze kan benutten om de Tweede Kamer te informeren. Ten behoeve van de schappen is in overleg met het ministerie van SZW eerder een checklist opgesteld, met alle relevante aandachtspunten.

Checklist en aandachtspunten scan jaarverslagen

De drie hoofdonderwerpen van de checklist zijn de principes van goed schapbestuur, beleidsverantwoording en overige onderwerpen. De schappen dienen in hun jaarverslagen in dat kader te rapporteren over onder meer de volgende aandachtspunten:

- vergoedingen van de voorzitter en het bestuur;
- personele unies;
- beleidscyclus (beleidsdoelen, ingezette middelen, resultaten);
- nieuwe activiteiten (dan wel een aanpassing van bestaande activiteiten);
- administratieve lasten die voortvloeien uit besluiten in het verslagjaar;
- het gekozen stelsel van intern toezicht;
- doelstellingen en effecten van het beleid en de terugkoppeling daarvan;
- bestuur, organisatie en regelgeving.

In aanvulling op de checklist is in 2013 gekeken naar de informatie die de schappen in hun jaarverslagen 2012 opgenomen hebben over de aanstaande opheffing. Gebleken is dat alle schappen voldoende aandacht besteden aan de politieke ontwikkelingen in het algemeen en de specifieke gevolgen daarvan voor elk schap.

Bevindingen en aandachtspunten

De belangrijkste bevinding is dat alle schappen voldoen aan de vereiste verantwoording. Alhoewel dit ook gold voor 2011, bevatte de scan 2011 een aantal aandachtspunten ter verbetering van de kwaliteit en de transparantie, zoals een uitgebreidere specificatie van de voorzitters- en bestuursvergoedingen. In de jaarverslagen over 2012 wordt voldoende aandacht besteed aan deze verbeterpunten. De Toezichtkamer heeft in de scan aandacht gevraagd voor de jaarverslagen over het jaar 2013. De jaren 2013 en 2014 zullen in het teken staan van de opheffing van de schappen. Dit vergt een andere toelichting in de jaarverslagen, met name op het gebied van beleid, financiële afwikkeling en eventuele overdracht van taken en middelen. De Toezichtkamer ziet graag dat het niveau van de informatiewaarde van de jaarverslagen van de schappen, ook in 2013 en 2014, gehandhaafd blijft.

Aangeboden

De *Scan jaarverslagen 2012* is op 9 oktober 2013 aangeboden aan het ministerie van EZ.



Specifieke werkzaamheden: afbouw en opheffing

Specifieke werkzaamheden: afbouw en opheffing

Naast de reguliere toezichtactiviteiten die ontplooid zijn, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, is een aanzienlijk deel van de beschikbare capaciteit in het verslagjaar ingezet ten behoeve van het toezicht op de afbouw en (de voorbereiding van) opheffing van de schappen. Deze specifieke toezichtactiviteiten hadden voornamelijk betrekking op nadere uitwerking van de in 2012 opgestelde Leidraad, overleg met alle schappen en afstemming met andere betrokken partijen. Voorts heeft de Toezichtkamer in 2013 een zogenaamde Informatieronde georganiseerd.

In het licht van de politieke besluitvorming over de opheffing van de schappen heeft de Toezichtkamer, gezien het publieke karakter van de schapmiddelen, in 2013 specifiek gelet op enkele bijzondere aandachtspunten. Deze zijn, hoewel er overlap bestaat, vervat in drie toezichtthema's: besluitvorming, middelen en personeel. In dit hoofdstuk worden eerst de activiteiten van de Toezichtkamer in 2013 met betrekking tot de Leidraad, de Informatieronde en de afstemming met het ministerie van EZ en andere betrokken partijen toegelicht. Vervolgens komen de bevindingen van de Toezichtkamer aan bod naar aanleiding van het uitgevoerde toezicht in het verslagjaar, aan de hand van de drie benoemde thema's.



Ferdinand Grapperhaus, lid van de Toezichtkamer

Bij de afbouw en opheffing van de schappen let de Toezichtkamer sterk op integriteit, zorgvuldige bestuursbesluitvorming en rechtmatigheid. Dat zijn zaken die direct de bestuurders van een schap raken. Daarnaast is het van belang dat met de medewerkers die in dienst zijn bij het schap zorgvuldig wordt omgegaan. Dan bedoel ik niet alleen dat er een sociaal plan ligt, maar dat ook aan de zorgvuldigheidseisen en geldende wet- en regelgeving wordt voldaan. Vanuit mijn achtergrond als hoogleraar Arbeidsrecht vind ik dat een essentiële voorwaarde. De opheffing van de schappen raakt hun medewerkers heel direct; ze verdienen dan ook een zorgvuldige behandeling.



Uitwerking Leidraad

De Wbo, ingevoerd in 1950, is geschreven vanuit de gedachte van continuïteit van de schappen en biedt geen direct inzicht voor de vraagstukken van afbouw of opheffing die zich vanwege relevante politieke ontwikkelingen bij een groot aantal of zelfs alle schappen mogelijk gelijktijdig voordoen. Daarom heeft de Toezichtkamer in 2012, mede op verzoek van de ministers van SZW en (toenmalig) EL&I, besloten deze problematiek nader inzichtelijk te maken via een specifiek op te stellen Leidraad. De Leidraad heeft als doel om richting te geven en inzicht te bieden in de toepassing van de voor de schappen geldende wet- en regelgeving in de situatie van afbouw of opheffing, op een wijze die deze toepassing voor alle schappen hanteerbaar maakt. Zowel de Leidraad als de bijbeho-





rende notitie (*Belangrijke normen in het kader van de beginselen van zorgvuldigheid, transparantie en integriteit*) zijn op 6 juli 2012 aan alle betrokken organisaties ter beschikking gesteld en op de SER-website opgenomen.

⇒ [GA NAAR DE LEIDRAAD](#)



Leidraad afbouw of opheffing product- en bedrijfsschappen

De Leidraad kent drie algemene en volgtijdelijke uitgangspunten die ook nader uitgewerkt en toegelicht worden. Dit betreft:

- **Uitgangspunt A:** Ook ten tijde van afbouw of opheffing kan het doen van uitgaven en ontvangen van inkomsten door een schap alleen plaatsvinden op basis van een vooraf goedgekeurde begroting, dan wel herziene begroting, waaruit de gemaakte beleidskeuzes van het schap voldoende zichtbaar worden.
- **Uitgangspunt B:** Ten tijde van de afbouw of opheffing dient het schap aan alle (toekomstige) verplichtingen te kunnen voldoen, zo nodig met aanwending van alle reserves.
- **Uitgangspunt C:** Het ten tijde van de afbouw of opheffing overdragen van taken of activiteiten en de daarbij behorende middelen kan pas geschieden nadat aan alle (toekomstige) verplichtingen kan worden voldaan, waarbij de door de bedrijfsgenoten opgebrachte middelen zoveel als mogelijk moeten worden benut voor het doel of de doelgroep waarvoor deze bijeengebracht zijn.

In de Leidraad is opgenomen dat het voor de schappen raadzaam is om tijdig een afbouw- en opheffingsplan op te stellen als onderdeel van de toelichting op een nieuwe of herziene begroting en daarin alle relevante aspecten van afbouw of opheffing te adresseren. De uitvoering van het afbouw- en opheffingsplan behoort te passen in een geldende en dus vooraf door de Toezichtkamer goedgekeurde begroting, dan wel herziene begroting. Voor de goedkeuring van de (herziene) begroting is het voor de Toezichtkamer van belang voldoende inzicht te hebben in de gemaakte beleidskeuzes en de financiële huishouding.

Omdat de Leidraad als juridische vorm een beperkte werking heeft, is in 2012 besloten om het Besluit beleidsregels toezicht (Bbt) van de Toezichtkamer aan te passen en de belangrijkste elementen uit de Leidraad hierin te formaliseren. Het gewijzigde Bbt, met de nieuwe beleidsregel 7 (Begrotingen bedrijfsschappen in verband met opheffing), is op 1 januari 2013 in werking getreden.

In het verslagjaar zijn twee algemene informatiebrieven aan de schappen toegezonden. In een brief van 18 februari 2013 is nadere informatie verschaft over de toepassing van de Leidraad en is tevens een checklist beschikbaar gesteld. Deze checklist kan de schappen behulpzaam zijn bij het opstellen van een afbouw- en opheffingsplan. Ook wordt de checklist door de Toezichtkamer gebruikt bij het beoordelen van (herziene) begrotingen in verband met afbouw of opheffing. In een brief van 5 juli 2013 zijn de schappen opgeroepen om bij het proces van afbouw en (voorbereiding op) opheffing gepaste transparantie te betrachten, juist ten aanzien van het informeren en betrekken van bedrijfsgenoten (zie ook hierna





onder *Toezichtthema's: Personeel*). Uit contacten met de schappen is gebleken dat de Leidraad daadwerkelijk duidelijkheid biedt in concrete situaties die zich voordoen tijdens het proces van afbouw en opheffing.

Informatieronde

Als gevolg van het kabinetsvoornemen om de schappen op te heffen doen zich vele verschillende ontwikkelingen voor waarbij soms snel en adequaat handelen gewenst is. Deze ontwikkelingen doen zich niet alleen voor bij de schappen, hun dragende organisaties en de betrokken ministeries, maar ook bij de Toezichtkamer zelf. Om hieraan op gepaste wijze het hoofd te kunnen bieden, is het voor de (leden van de) Toezichtkamer van belang dat er een adequaat beeld bestaat van de desbetreffende ontwikkelingen bij de onder toezicht staande partijen, de schappen.

De Toezichtkamer heeft begin 2013 dan ook besloten een Informatieronde te organiseren waarbij een gesprek plaatsvond met de voorzitter en secretaris van elk schap. Het delen van informatie, vanuit het schap, ten aanzien van de positie, ontwikkelingen en risico's in het kader van afbouw en opheffing stonden hierbij voorop en niet specifiek de toezichtrelatie of het toezicht van de Toezichtkamer. Veel voorkomende bespreekpunten waren onder andere de kosten voor de afbouw en opheffing van het schap en overdracht of afvloeiing van personeel. Vanuit diverse schappen zijn ook zorgen geuit over onder andere de kosten van de vereffening, volgend op formele opheffing, en het opstellen van de laatste

schapjaarrekening (eindrekening). De Toezichtkamer heeft deze zorgen en enkele daarmee verband houdende zaken opgenomen in een brief d.d. 8 oktober 2013 aan het ministerie van EZ. Begin 2014 heeft de Toezichtkamer van het ministerie van EZ een reactie mogen ontvangen. Als gevolg van de Informatieronde hebben de leden van de Toezichtkamer nog beter inzicht verkregen in de actuele en specifieke stand van zaken per schap.

Afstemming

Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister en staatssecretaris van EZ voor het proces van afbouw en opheffing van de schappen, is binnen het ministerie van EZ onder verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal Agro een ambtelijke projectorganisatie ingericht, te weten het Programmteam PBO. De projectleider van het Programmteam heeft begin 2013 voor de leden van de Bestuurskamer (binnen de SER verantwoordelijk voor de beleidsmatige PBO-aspecten) en de Toezichtkamer een nadere toelichting gegeven over de aard van de te verwachten werkzaamheden en de planning daarvan. Voorts heeft gedurende het verslagjaar meermaals nadere afstemming plaatsgevonden tussen (het secretariaat van) de Toezichtkamer en het Programmteam. Dit had onder andere betrekking op enkele specifieke vraagpunten, zoals het vereffenaarschap en het concept wetsvoorstel ter opheffing van de schappen.

Ook met andere bij de PBO betrokken partijen, zoals de Erfgoedinspectie en het College van Beroep voor het





bedrijfsleven, heeft in 2013 vanuit (het secretariaat van) de Toezichtkamer nadere informatie-uitwisseling of afstemming plaatsgevonden over onderwerpen die verband houden met de aanstaande opheffing van de schappen.

Toezichtthema's

Besluitvorming

Aangezien de schappen publieke organen zijn, geldt ook bij afbouw of (het voorbereiden van) opheffing dat de schapbesturen hun besluiten (blijven) nemen op zorgvuldige, transparante en integere wijze. Daarbij dienen zij, zoals omschreven in de Leidraad en het Bbt, te voldoen aan de vereisten van de Wbo en de daarin verankerde principes van goed schapbestuur, alsmede overige geldende wet- en regelgeving. Indien zij daar niet aan voldoen, wordt dat meegewogen in de besluitvorming door de Toezichtkamer over het al dan niet goedkeuren van of instemmen met de (opheffings)begroting respectievelijk jaarrekening. Een consequentie kan zijn dat een (opheffings)begroting niet wordt goedgekeurd en dat het betreffende schap op grond van de Wbo derhalve niet gemachtigd is tot het verwerven van inkomsten en het doen van uitgaven.

Toetsnormen

De besturen van schappen dienen besluiten te nemen die voldoen aan de eisen van de Wbo en de daarin verankerde principes van goed schapbestuur. In het licht van afbouw of het voorbereiden van opheffing en de besluitvorming van schappen over financiële middelen acht de Toezichtkamer zorgvuldigheid, transparantie en integriteit van essentieel belang. Hetzelfde geldt voor de voorbereiding van deze besluitvorming. Daar waar besturen van schappen besluiten nemen over financiële middelen geldt uiteraard dat de onderliggende motivering en argumentatie evenzeer aan de geldende eisen moet voldoen. In het geval van begrotingen en jaarrekeningen geldt op grond van de Vfb 11 nadrukkelijk dat deze inzichtelijk dienen te zijn.

Bij de besteding van financiële middelen ten behoeve van de branche of sector, bijvoorbeeld subsidies, dient helder gemotiveerd te zijn of dergelijke bestedingen voldoen aan de in de Vfb 11 opgenomen voorwaarden van de zogenoemde PBO-toets. Deze behelst dat een schap vooraf een afweging dient te maken over nut en noodzaak van de inzet van publieke middelen en instrumenten, meer in het bijzonder ten aanzien van voorwaarden voor het verstrekken van subsidie of het inkopen van diensten ten behoeve van de branche of sector.

De normen die niet uit de Wbo voortvloeien en waarvoor de Toezichtkamer niet zelf de wettelijke toezichthouder is (zoals voor staatssteun, aanbesteding, de Wet overgang van onderneming, de Archiefwet en de Wet normering topinkomens), worden door de Toezichtkamer in lichtere mate getoetst. De Toezichtkamer beperkt zich hierbij tot de vraag of het schap een gedegen analyse heeft gemaakt en wat de uitkomst daarvan is.





Met de (opheffings)begrotingen 2014 hebben de besturen van de schappen besluiten genomen over de financiering van de afbouw of het voorbereiden van de opheffing, het al dan niet opleggen van heffingen, de hoogte van heffingen, het overdragen van publieke taken en desbetreffende medewerkers naar de rijksoverheid en het financieren van laatste activiteiten in 2014. De meeste schappen hebben in de (opheffings)begrotingen 2014 nog geen voornemens opgenomen tot een overdracht van middelen naar private partijen in financiële zin. Een dergelijke overdracht dient zo nodig nog opgenomen te worden in herziene begrotingen, die in 2014 ingediend zullen worden. Ook hiervoor geldt dat de besluitvorming door de besturen van de schappen over een herziene begroting 2014 aan de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en integriteit dienen te voldoen. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend ook voor besluiten over de concretisering van voornemens uit de (herziene) begroting en de eventueel bijbehorende en daadwerkelijke overdracht van middelen.

De Toezichtkamer heeft geconstateerd dat schappen in een uiteenlopend tempo werken aan afbouw en de voorbereiding op opheffing en daarbij ook op verschillende manieren voorzien in de financiering daarvan. Enkele schappen hebben in 2013, vooruitlopend op de formele opheffing, reeds (niet-publieke) taken gestaakt of aan private partijen overgedragen. Andere schappen geven daaraan eerst in 2014 nadere invulling. Vaak worden voor de financiering van de afbouw of opheffing middelen ingezet die eerder waren begroot voor het verrichten van activiteiten. Ook komt het voor dat een schap besluit om reserves aan te spreken. Als deze voor een ander doel zijn opgebouwd – zoals het geval is bij bestem-

mingsreserves – dan is voor besteding ten behoeve van afbouw en opheffing ontheffing nodig van de Toezichtkamer. Een andere methode waar schappen gebruik van maken is die van aanvullende financiering, bijvoorbeeld uit de verkoop van bezittingen, of door het opleggen van heffingen.

De besturen van de meeste schappen hebben, zoals aangegeven onder *Financieel toezicht*, formeel besloten tot afbouw dan wel het voorbereiden van opheffing. Een dergelijk besluit heeft onder meer als consequentie dat het schap dient te voorzien in een opheffingsbegroting en dat het de jaarrekening opstelt op liquidatiebasis. De Toezichtkamer heeft in het verslagjaar de opheffingsbegrotingen van de betreffende schappen goedgekeurd en heeft ingestemd met de jaarrekeningen 2012 op liquidatiebasis.

Ten aanzien van de herziene begroting 2012 van PD en de jaarrekeningen 2012 van BA, HBAG en HOR heeft de Toezichtkamer nadere vragen gesteld.

PD heeft begin 2013 met een herziene begroting 2012 een eerste stap gezet naar financiële afbouw van het schap. In aanloop daarnaartoe had de Toezichtkamer nadere vragen over het besluitvormingsproces van het bestuur ten aanzien van te treffen afvloeiingsregelingen voor het personeel. Met de herziene begroting 2012 en de besluitvorming door het bestuur daarover zijn deze vragen in voldoende mate beantwoord.

Naar aanleiding van de jaarrekening 2012 van BA en de besluitvorming van het schap dienaangaande heeft de Toezichtkamer geconcludeerd dat het schap aan zijn bedrijfs- genoten informatie dient te verschaffen over de samenwer-





king met de stichting Technisch Bureau Afbouw (TBA) en over hoe de taken en werkzaamheden van BA en TBA zich tot elkaar verhouden. Daarnaast had de Toezichtkamer vragen over de uitgaven die BA in 2012 heeft gedaan ten behoeve van TBA. Nadat BA had toegezegd deze informatie te verschaffen en de verbeteracties had uitgevoerd, heeft de Toezichtkamer alsnog ingestemd met de jaarrekening 2012.

Bij de jaarrekening en herziene begroting 2012 van HBAG en de jaarrekening 2012 van HOR heeft de Toezichtkamer nadere vragen gesteld over onder meer de besluitvorming van het schapbestuur over de toepassing van het sociaal plan (zie de bijlage *Bevindingen goedkeuring verordeningen*) respectievelijk de wijze van opdrachtverlening aan derden en de bijbehorende besteding van middelen. In november 2013 heeft de Toezichtkamer, tijdens een daartoe georganiseerde hoorzitting, het dagelijks bestuur van HBAG in de gelegenheid gesteld een nadere toelichting te geven op de jaarrekening 2012 en de herziene begroting 2012. Deze trajecten zijn bij HBAG en HOR ultimo 2013 nog niet afgerond.

De Toezichtkamer acht het op basis van de Principes XII en XIII van goed schapbestuur van bijzonder belang dat de schappen hun bedrijfsgenoten vooraf informeren over en betrekken bij standpuntbepaling en bijbehorende besluitvorming; juist ook wat keuzes betreft in de financiële afwikkeling van de schappen, zoals ten aanzien van het aanspreken van reserves of het opleggen van een (hogere) heffing om de afwikkeling van het schap te financieren of keuzes inzake het al dan niet overdragen van middelen aan een private partij.

In de Leidraad en de brieven d.d. 18 februari en 5 juli 2013 aan de schappen heeft de Toezichtkamer hiervoor specifieke aandacht gevraagd, onder meer wat het benutten betreft van bijvoorbeeld websites als communicatiemiddel voor het informeren en betrekken van bedrijfsgenoten. Het was opgevallen dat websites van de schappen niet altijd voldoende informatie bevatten over afbouw en opheffing. Ook zouden de schappen hun bedrijfsgenoten moeten uitnodigen om op de standpuntbepaling en voorgenomen besluitvorming invloed uit te oefenen met verwijzing naar de desbetreffende vergaderstukken. In gesprekken en overleggen met de schappen zijn deze onderwerpen uiteraard ook aan bod gekomen. In 2014 zal de Toezichtkamer hier aandacht voor blijven vragen, zeker in het geval er een voornemen bestaat om middelen over te dragen aan private partijen. Overigens realiseert de Toezichtkamer zich dat deze aandacht voor transparantie ervaren kan worden als een extra belasting van het toch al ingewikkelde afbouw- en opheffingstraject.

In het kader van afbouw en opheffing nemen schappen besluiten over het overdragen van taken, middelen of mensen aan private partijen, waaronder dragende organisaties. De Toezichtkamer zal ook in een dergelijke situatie conform de Principes V en VI van goed schapbestuur maatregelen van het schap vragen om (de schijn van) belangenverstrengeling die hiervan uit kan gaan te voorkomen. Het doel daarvan is dat de bestuurders van de schappen op onafhankelijke wijze en objectief hun besluiten blijven nemen, juist ook als zij een betrokkenheid hebben bij de overnemende partij. In de gesprekken en overleggen met de schappen worden de schappen er uiteraard op gewezen dat bestuurders (de schijn van)





Jan Marc Berk, lid van de Toezichtkamer

In 2013 ben ik, als onafhankelijk kroonlid, toegetreden tot de Toezichtkamer. Voor een buitenstaander lijkt toezicht houden wellicht overal en altijd hetzelfde, maar elke toezichthouder kent natuurlijk zijn eigen wettelijk mandaat en specifieke omstandigheden. Dat geldt uiteraard ook voor de Toezichtkamer van de SER, waarbij nog een bijzondere omstandigheid is dat het toezicht met de opheffing van de schappen weldra ook zal eindigen. Vanuit mijn eigen perspectief hoop ik nog een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het toezicht van de SER op de schappen, juist in dit ingrijpende en dynamische tijdsgewricht.

belangenverstrengeling dienen te blijven voorkomen. Zie hierna (aan het slot van *Personeel*) voor het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling bij secretarissen van schappen.

Middelen

Bij het uitvoeren en concretiseren van voornemens met betrekking tot een overdracht van middelen, zoals opgenomen in een (opheffings)begroting, dient een schap met de drie volgtijdelijke uitgangspunten uit de Leidraad rekening te houden (zie hiertoe het tekstkader onder *Uitwerking Leidraad*). Bij de beoordeling van de opheffingsbegrotingen en jaarrekeningen van de schappen toetst de Toezichtkamer, zoals opgenomen in de Leidraad en Beleidsregel 7 van het Bbt, aan deze



uitgangspunten. Bij de uitvoering van voornemens ten aanzien van een overdracht van middelen is het van belang dat het schap vastlegt hoe het aan deze uitgangspunten invulling geeft. Overigens zijn er meer, al dan niet wettelijke, vereisten waar een schap bij een overdracht van middelen rekening mee dient te houden (zoals aangegeven in het tekstkader over *Toetsnormen*).

In 2013 hebben schappen hun voornemens tot overdracht van middelen aan private partijen nader vormgegeven en vastgelegd. Concepten van bijbehorende sets van te hanteren criteria, eventuele privaatrechtelijke overeenkomsten tussen het schap en de ontvangende partij en mogelijke subsidiebeschikkingen zijn door de desbetreffende schappen (BA, BOS, HBD, MVO, PA, PT, PPE, PVV en VIS) voorgelegd aan het secretariaat van de Toezichtkamer. Opmerkingen van het secretariaat zijn door deze schappen verwerkt. De conclusie daarbij is dat deze schappen in voldoende mate waarborgen hebben ingericht om invulling te geven aan de eisen omtrent een overdracht van middelen. Hierbij geldt uitdrukkelijk dat vastgelegd is dat de overnemende partij verantwoording aflegt aan het schap en dat geregeld is dat indien de schappen zijn opgeheven, verantwoording wordt afgelegd aan de vereffenaar.

Voor de voorgenomen overdracht van taken aan private partijen heeft PT een belangstellingsregistratie georganiseerd. Geïnteresseerde partijen konden zich melden voor het overnemen van activiteiten en (immateriële) bezittingen zoals gegevensbestanden. De waarde van de over te nemen activiteiten en daarbij behorende bezittingen is vooraf bepaald door een onafhankelijke deskundige. Er hebben zich meer partijen





gemeld dan vooraf was verwacht. Het schap heeft voorwaarden opgelegd aan de betreffende partijen om de besteding van middelen in het belang van bedrijfsgenoten alsmede de toegang tot bepaalde diensten te waarborgen. De Toezichtkamer heeft daarbij ook aandacht gevraagd voor het toezicht hierop en de verantwoording ervan. Deze taak zal na opheffing van het schap bij de vereffenaar berusten. De gehanteerde criteria, het proces en de uitkomst van deze belangstellingsregistratie door PT zijn terug te vinden op de website van het schap (zie de bijlage *Overzicht product- en bedrijfsschappen*).

PA heeft organisaties de gelegenheid geboden om in te schrijven op over te nemen activiteiten. Op basis van door het bestuur opgestelde criteria heeft het bestuur besloten om SpecsPlaza en RiskPlaza over te dragen. In de overeenkomsten die betrekking hebben op de overdracht zijn bepalingen opgenomen over toegang van de bedrijfsgenoten tot de overgedragen informatie en bestanden. In het geval van PA is overigens vooraf aan de Toezichtkamer informatie verstrekt over het voornemen tot overdracht van schapmiddelen. Inzicht in de concrete invulling is daarentegen pas verschaft na de vastlegging daarvan. Afgesproken is dat de Toezichtkamer in toekomstige gevallen eerder zal worden betrokken bij de concrete invulling van dergelijke mogelijke overdrachten.

Bezittingen

In de Leidraad en het Bbt is bepaald dat het schap in het kader van afbouw en opheffing, zo nodig met hulp van de externe accountant, de waarde van alle schulden en bezittingen in kaart moet brengen, ook als deze niet op de balans staan. Voor enkele schappen geldt dat het pand in eigendom is. Voor die schappen is dan ook de vraag in hoeverre het pand voor opheffing verkoopbaar is zodat daarmee de afbouw en opheffing gefinancierd kan worden.

Ook is van belang, zoals al eerder gememoreerd, dat de overdracht van taken of middelen aan private partijen niet alleen moet voldoen aan de Wbo maar bijvoorbeeld ook aan andere geldende wet- en regelgeving. De Toezichtkamer wijst hierop omdat bezittingen van de schappen, zoals websites, logo's en gebouwen, betaald zijn met heffingen opgebracht door de bedrijfsgenoten. Bij overdracht ervan zou in het belang van de bedrijfsgenoten daarom geboden zijn een reële prijs overeen te komen, die vervolgens ook weer besteed zou moeten worden in het belang van diezelfde bedrijfsgenoten. Bij een te lage prijs kan bovendien sprake zijn van staatssteun, namelijk als een private partij ongeoorloofd bevoordeeld wordt ten opzichte van concurrenten. Vooral als het schap slechts met één beoogde partij onderhandelt, is het van belang dat het schap rekening houdt met deze aspecten. Voorafgaand aan de goedkeuring van de (herziene) begroting, die een schap nodig heeft voor een dergelijke overdracht, verwacht de Toezichtkamer een onderbouwing van het schap om na te gaan hoe het een reële prijs heeft bepaald en om vast te stellen of het schap voldoende heeft onderzocht dat er geen ongeoorloofde staatssteun optreedt. Het is de verantwoordelijkheid van het schap om zich hierover te laten voorlichten, bijvoorbeeld via de rijksoverheid of de Europese Commissie (specifiek voor onroerende zaken).





In het kader van afbouw of opheffing heeft de Toezichtkamer in overleg met de schappen aan de orde gesteld om de waarde van aan private partijen over te dragen bezit (gebouwen en andere (im)materiële bezittingen) te laten vaststellen door een ter zake onafhankelijke deskundige, voorafgaand aan de beoogde overdracht. Bij VIS ging het bijvoorbeeld om het voornemen tot overdracht van het gebouw waarin de mosselverlating plaatsvindt aan de betreffende producentenorganisatie. VIS heeft daaraan voorafgaand advies ingewonnen over mogelijke staatssteun. Het PVV heeft een in bezit zijnde woonlocatie laten taxeren op marktwaarde vanwege de noodzakelijk geworden verkoop, eventueel aan een medewerker. Omdat op deze manier onderbouwd was dat er geen sprake was van staatssteun, kon de Toezichtkamer overgaan tot goedkeuring van de voorgelegde begrotingen.

Onder meer bij de beoordeling van de jaarrekening controleert de Toezichtkamer of de beoogde verkoop daadwerkelijk conform de voornemens heeft plaatsgevonden. HBD heeft bijvoorbeeld in zijn begroting voor 2013 voorzien in de overdracht van een groot aantal taken en bezittingen. Het schap heeft voorafgaand aan de overdracht raamovereenkomsten opgesteld waarin onder meer is geregeld dat diensten gedurende enkele jaren toegankelijk blijven voor de bedrijfsgenoten en op welke manier daarover verantwoording moet worden afgelegd.

De Toezichtkamer gaat uiteraard na of schappen handelen conform eerder door hen geformuleerde uitgangspunten, beschreven criteria en in voorkomende gevallen opgestelde conceptovereenkomsten. In het geval van BA is de Toezichtkamer daartoe in het verslagjaar nagegaan hoe het

schap de samenwerkingsconstructie met TBA in de praktijk vorm heeft gegeven. Dit gold onder meer de functiescheiding tussen het schap en TBA, waarborgen rondom geheimhouding en integriteit en de door BA gemaakte kosten voor TBA, zoals die blijken uit de jaarrekening 2012. Na nadere vragen en opmerkingen van de Toezichtkamer heeft het schap meer gedetailleerd inzicht verschaft in de functiescheiding met TBA, waarborgen getroffen inzake geheimhouding en integriteit en heeft TBA de kosten teruggestort die door BA voor TBA waren gemaakt. Ook in het geval van andere schappen zal de Toezichtkamer nagaan hoe onder meer voornemens en uitgangspunten in de praktijk door schappen zijn uitgewerkt en worden toegepast.

Personeel

Medewerkers van de schappen zijn geen ambtenaren, maar hebben een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Daarnaast gelden er specifieke rechten en plichten op grond van de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor de PBO. Als gevolg van het afbouw- en opheffingsproces zullen de arbeidsovereenkomsten van alle medewerkers eindigen en voor sommigen is dat reeds geschied. Een aanzienlijk deel van de medewerkers die zich bezighouden met publieke schaptaken is per 1 januari 2014 overgegaan naar de rijksoverheid, met als uitgangspunt 'mens volgt werk'. Het resterende deel van de betreffende medewerkers zal naar verwachting per 1 juli 2014 of 1 januari 2015 overgaan. De schapmedewerkers die zich met overige en niet-publieke schaptaken bezighouden, kunnen – voor zover deze taken door andere organisaties worden voortgezet – wellicht overgaan naar die andere organisaties, of zullen met de formele opheffing boventallig verklaard en ontslagen worden.





Sociale plannen

De kosten voor afbouw of opheffing worden grotendeels bepaald door de kosten die de schappen voor afvloeiing van hun personeel moeten maken. Het personeel dat uiteindelijk boventallig verklaard en ontslagen wordt, kan aanspraak maken op bepaalde (financiële) regelingen. Een en ander is geregeld in twee sociale plannen die overeengekomen zijn tussen de vakorganisaties en de meeste schapbesturen. Eén sociaal plan is specifiek voor medewerkers van de productschappen, het andere voor medewerkers van de bedrijfsschappen.

In hun (herziene) begrotingen dienen de schappen de kosten voor de toepassing van hun sociale plannen in beeld te brengen. Vervolgens zullen de schappen in hun jaarrekeningen, op de balans, voorzieningen dienen te treffen voor de uitvoering van hun sociaal plan. Inzicht in onder meer pensioenaspecten, ook van voormalige medewerkers, zijn daarbij van belang. In de (herziene) begroting maken de schappen inzichtelijk wat de financiële dekking is voor de uitvoering van het sociaal plan. De eerste schappen die met afbouw zijn begonnen hebben er veelal voor gekozen om in 100 procent van alle mogelijke kosten te voorzien. Inmiddels lijkt dat niet nodig. Omdat diverse medewerkers ander werk vinden, zijn er minder aanspraken en kan volstaan worden met een lager percentage.

Percentages spelen ook een rol bij de overgang van personeel naar private organisaties. Omdat de arbeidsvoorwaarden van de schappen veelal anders zijn dan die van de overnemende private organisaties, is het redelijk dat de overnemende organisatie een bedrag meekrijgt dat een deel van de potentiële (hogere) kosten dekt bij bijvoorbeeld pensioen, ziekte of reorganisatie. Het schap wordt door de Toezichtkamer om een onderbouwing daarvan gevraagd, uitgaande van een bepaalde termijn en een maximum van 80 procent van de kosten die met de overgang van rechten en plichten zijn gemoeid. Ook hier zal zo nodig een accountant bij moeten worden betrokken. Uitgangspunt is ook dat vooraf wordt afgesproken wat de bestemming is van eventueel niet-benutte middelen, zodat de private partij deze weer voor een doel of de doelgroep inzet conform de PBO-toets. Het schap zal dit in afspraken met de ontvangende partij dienen vast te leggen. Hetzelfde geldt voor bijbehorende controle en verantwoording door de ontvangende partij.

Een overdracht van medewerkers van de schappen naar private partijen vergt specifieke aandacht. Dit kwam aan de orde bij HBAG, waar sprake is van de overgang van medewerkers naar een private partij. Van belang daarbij is dat het schap ten aanzien van de met de overgang van rechten van de betrokken medewerkers gemoeide financiële middelen enkele zaken vastlegt. Daarbij gaat het om vragen als welk bedrag dit betreft, hoe dit is opgebouwd, hoe een eventuele vrijval van middelen zo veel mogelijk ten gunste komt van het doel of de doelgroep waarvoor het is opgebracht en hoe controle en verantwoording is geregeld.





Wet overgang van onderneming

Als schaptaken en bijbehorende medewerkers worden overgedragen aan een private partij is de Wet overgang van onderneming (Wovon) mogelijk van toepassing. De Wovon houdt kort gezegd in dat bij de overgang van een schaponderdeel naar een private partij de rechten en plichten van de werknemers mee overgaan op de nieuwe werkgever. De Toezichtkamer gaat, op een vergelijkbare manier als bijvoorbeeld bij staatssteun, na of het schap zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de mogelijke toepasselijkheid van de Wovon, al dan niet met behulp van specifieke adviseurs zoals een advocaat.

Op grond van de Wbo beschikt een schap over een secretaris, die bij het schap in dienst is. Gelet op de afbouw van de schappen en de daarmee gepaard gaande afname van werkzaamheden kan het voorkomen dat de secretaris niet langer fulltime in dienst is, maar dat de werkuren worden vermindert. Zolang dit zich verhoudt tot een correcte vervulling van de wettelijke taken staat niets daaraan in de weg. De Toezichtkamer constateert dat het, in het kader van afbouw en (voorbereiding op) opheffing, steeds vaker voorkomt dat secretarissen ook voor private organisaties werkzaamheden gaan verrichten. Hiervoor heeft de Toezichtkamer bij de schappen, in de eerder (onder *Uitwerking Leidraad*) genoemde brief van 18 februari 2013, specifiek aandacht gevraagd.

De secretaris heeft voor het combineren van functies toestemming nodig van het bestuur van het schap, dat daar zo nodig voorwaarden aan kan verbinden. Die voorwaarden zijn in ieder geval nodig om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen als de secretaris een functie vervult bij een dragende organisatie of een organisatie die anderszins nauw verbonden is met het schap. Functiescheiding kan daarbij een optie zijn, waarbij bepaalde taken niet meer door de secretaris zelf, maar door een plaatsvervangend secretaris of de voorzitter worden verricht.

In het verslagjaar is deze problematiek aan de orde geweest bij MVO, PPE en PVV. Deze schappen hebben hun regelingen aangepast, dan wel maatregelen genomen om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.



Bijlagen

Bevindingen goedkeuring verordeningen	33
Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfschappen 2012 - 2014	36
Overzicht product- en bedrijfschappen	37
Afkortingen	39



Bevindingen goedkeuring verordeningen

In aanvulling op de informatie die is opgenomen over de goedkeuring van verordeningen en instemming met besluiten van de schappen (zie onder *Reguliere werkzaamheden*), zijn hierbij de bevindingen opgenomen van de Toezichtkamer in het verslagjaar per verordening, besluit of onderwerp.

Vergoedingen

In 2013 heeft overleg plaatsgevonden met PT over de vergoedingsregeling voor de voorzitter voor 2012 en de wijziging van de regeling voor 2014. De reden voor het overleg was dat de vergoedingsregeling 2012 niet in lijn was met de bepalingen van het Bbt. Het schap heeft de regeling aangepast aan de bepalingen van het Bbt. De aangepaste regeling met betrekking tot 2012 en 2014, vervat in een verordening, zal nog aan de Toezichtkamer worden voorgelegd. In afwachting daarvan werd de goedkeuring van de eerder voorgelegde vergoedingsregeling 2012 verdaagd.

In de vergoedingsregeling voor 2013 en 2014 van het HBA is een vaste vergoeding voor de leden van het dagelijks bestuur opgenomen. In 2011 heeft de Toezichtkamer het HBA erop gewezen dat het nieuwe Bbt geen ruimte meer biedt voor afwijkende vergoedingen en dat er geen uitzondering meer zijn te maken. Op grond hiervan heeft de Toezichtkamer de verordening gedeeltelijk goedgekeurd. HBA is vooraf conform de Algemene wet bestuursrecht geïnformeerd over het voornemen tot gedeeltelijke goedkeuring.

Autonome verordeningen

Met PDV heeft in 2013 overleg plaatsgevonden over de ter goedkeuring voorgelegde *Verordening PDV verbod aflevering gemedicineerd voeder met antibiotica 2013*. Naar het oordeel van het secretariaat van de Toezichtkamer is de verordening in strijd met Europese richtlijnen. De opmerkingen van het secretariaat zijn besproken in de bestuursvergadering van PDV en hebben ertoe geleid dat er nader bestuurlijk overleg zal plaatsvinden met de betrokken dierlijke sector. In afwachting van de uitkomst van het overleg is de goedkeuring van de verordening verdaagd.



Heffingsverordeningen

De goedkeuring van een aantal verordeningen is verdaagd omdat deze steunmaatregelen betroffen die gemeld moesten worden bij de Europese Commissie. Het betreft bestemmingsheffingsverordeningen van PDV, PT en HBAG.

Jaarrekeningen 2012

Naast de reguliere jaarrekeningen is door HBA in het verslagjaar ook het *Besluit tot instemming met het besluit rekening van baten en lasten over 2008 tot en met 2013 in verband met de vereffening van het Bedrijfschap Slagersbedrijf* aan de Toezichtkamer voorgelegd. De Toezichtkamer heeft ingestemd met dit besluit.

De instemming met de jaarrekening van BA is enige tijd aangehouden omdat onvoldoende inzichtelijk was welke opstartkosten BA heeft betaald voor TBA, die de activiteiten van het schap voortzet, en in hoeverre deze kosten na oprichting zijn terugbetaald. Het schap heeft daar inmiddels voldoende inzicht in gegeven, waarna er geen belemmering meer was om in te stemmen met de jaarrekening over 2012.

De jaarrekeningen van HBAG en HOR leidden tot vragen over de besluitvorming in het bestuur over onder meer de uitvoering van het sociaal plan. De instemming met beide besluiten is vooralsnog aangehouden.

Reserves

Mede aan de hand van de jaarrekeningen 2012 is geconstateerd dat de reserves van een aantal schappen te hoog zijn, dat wil zeggen hoger dan eenmaal de jaarlasten.

De reserve van PA laat een geringe overschrijding zien die als oorzaak heeft dat in het verslagjaar terughoudend is omgegaan met de uitvoering van het jaarplan. Het schap heeft toegezegd middelen uit de reserve te zullen benutten voor de kosten van opheffing en onder die voorwaarde is door de Toezichtkamer ontheffing verleend van de overschrijding.

PZ heeft de reservenorm over het jaar 2012 ruimschoots overschreden. De reden is dat de subsidieelasten aanzienlijk lager zijn uitgevallen dan begroot. Aan het schap is ontheffing verleend onder de voorwaarde dat indien de verlaging van de heffingstarieven onvoldoende effect sorteert, het schap onmiddellijk maatregelen neemt en dit meldt aan de Toezichtkamer.





PW krijgt al enige jaren ontheffing in verband met het reserveren van gelden voor het mogelijk door het College van Beroep voor het bedrijfsleven onverbindend verklaren van eerdere opgelegde heffingen.

Aan VIS is in 2012 ontheffing verleend van de overschrijding van de reservenorm. Inmiddels voldoet de reserve weer aan de norm.

In het verslagjaar heeft de Toezichtkamer naar aanleiding van de begroting 2013 van VIS en in het kader van de begrotingen 2014 van VIS, PT, PA en HBAG ontheffing verleend voor het aanwenden van delen van hun bestemmingsreserves voor een ander doel of doelgroep dan waarvoor deze reserves zijn bedoeld. Deze andere aanwending van bestemmingsreserves behelst voor VIS, PT en PA het financieren van de kosten die gemoeid zijn met afbouw en opheffing. Voor HBAG betreft dit het overhevelen van gelden uit het consumptieaardappelfonds naar PA. PA wendt deze middelen aan ter financiering van de afbouw en opheffing van het schap.

Aan deze ontheffingen heeft de Toezichtkamer voorwaarden gesteld. Zo dienen de middelen conform de door de betreffende schappen beschreven systematiek te worden besteed aan de bekostiging van afbouw en opheffing. Bij onderuitputting dienen resterende gelden (naar rato) terug te vloeien naar de desbetreffende bestemmingsreserves van de schappen. Verder dient de Toezichtkamer over het verloop van de besteding periodiek door de schappen geïnformeerd te worden.

Begrotingen

De goedkeuring van de herziene begroting 2012 van HBAG is in samenhang met de jaarrekening 2012 aangehouden omdat er vragen zijn over de toepassing van het sociaal plan.

In de (opheffings)begrotingen voor 2014 hebben de schappen de financiering van afbouw en opheffing opgenomen. Deze begrotingen 2014, en waar van toepassing de herziene begrotingen 2013, zijn op 20 december 2013 behandeld in een vergadering van de Toezichtkamer. Alle begrotingen zijn goedgekeurd. De verwachting is dat de meer concrete uitwerking en invulling van het proces van afbouw en opheffing door de schappen nader vorm krijgt via in 2014 in te dienen herziene begrotingen 2014.



Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfsschappen 2012 - 2014

Schap	Rekening 2012 [*]	Dagdelen 2012	Begroting 2013 [*]	Dagdelen 2013	Begroting 2014 [*]	Dagdelen 2014
Productschappen						
HPA, PA, PW, PDV	160.300	8	155.800	8	61.800	3
MVO	76.056	4	72.000	4	25.000	1
PPE	63.000	3,9	63.000	3,9	21.000	1,3
PVV	148.000	8	145.000	8	73.000	4
PT	157.000	8	142.000	8	135.000	8 ^{**}
VIS	74.718	4	80.000	4	45.000	2
PZ	38.988	2,5	41.000	2,5	40.000	2,5
PD	8.000	1	8.000	1	8.000	1
Bedrijfsschappen						
BA	19.920	4	20.000	4	20.000	4
BOS	22.210	1,5	26.200	1,5	17.500	1
HBA	61.500	5	55.300	5	50.000	4
HBAG	20.000	3	20.000	3	20.000	3
HBD	61.955	5	60.000	5	60.000	5
HOR	22.140	1,8	22.200	1,8	27.100	3

* Bedragen in euro's.

** In de begroting 2014 is het voornemen van PT om het aantal werkzame dagdelen van de voorzitter te halveren en de bijbehorende vergoeding naar beneden bij te stellen nog niet verdisconteerd. Dit krijgt in 2014 zijn beslag in de Verordening vergoeding voorzitter PT.

Overzicht product- en bedrijfschappen

Productschappen

Hoofdproductschap Akkerbouw

Louis Braillelaan 80
Postbus 908
2700 AX Zoetermeer
tel. 079 3687003
www.hpa.nl

Productschap Diervoeder

Louis Braillelaan 80
Postbus 908
2700 AX Zoetermeer
tel. 079 3687011
www.pdv.nl

Productschap Dranken

Dagelijkse Groenmarkt 3-5
Postbus 242
2501 CE Den Haag
tel. 070 8914900
www.productschapdranken.nl

Productschap Akkerbouw

Louis Braillelaan 80
Postbus 908
2700 AX Zoetermeer
tel. 079 3687007
www.productschapakkerbouw.nl

Productschap Margarine, Vetten en Oliën

Louis Braillelaan 80
Postbus 931
2700 AX Zoetermeer
tel. 079 3634350
www.productschapmvo.nl

Productschap Tuinbouw

Louis Pasteurlaan 6
Postbus 280
2700 AG Zoetermeer
tel. 079 3470707
www.tuinbouw.nl

Productschap Vee en Vlees en Productschap Pluimvee en Eieren

Louis Braillelaan 80
Postbus 460
2700 AL Zoetermeer
tel. 079 3687100
www.pve.nl

Productschap Vis

gebouw Visserijcentrum
Treubstraat 17
Postbus 72
2280 AB Rijswijk
tel. 070 3369600
www.pvis.nl

Productschap Wijn

Louis Braillelaan 80
Postbus 908
2700 AX Zoetermeer
tel. 079 3687015
wijn.nl

Productschap Zuivel

Louis Braillelaan 80
Postbus 755
2700 AT Zoetermeer
tel. 079 3681500
www.prodzuivel.nl

Bedrijfschappen

Bedrijfschap Afbouw

Mauritskade 27
2514 HD Den Haag
tel. 070 3366543
www.bedrijfschapafbouw.nl

Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel

Turfstekerstraat 63
Postbus 1012
1430 BA Aalsmeer
tel. 0297 380090
www.hbag.nl

Hoofdbedrijfschap Ambachten

gebouw De Leeuwenhoek
Ierlandlaan 21
Postbus 895
2700 AW Zoetermeer
tel. 079 3161111
www.hba.nl

Hoofdbedrijfschap Detailhandel

Nieuwe Parklaan 72-74
Postbus 90703
2509 LS Den Haag
tel. 070 3385600
www.hbd.nl

Bosschap (Bedrijfschap voor de bosbouw, het bosbeheer, het natuurbeheer en de houtteelt)

Princenhof Park 9
Postbus 65
3970 AB Driebergen-Rijsenburg
tel. 030 6930130
www.bosschap.nl

Bedrijfschap Horeca en Catering

Baron de Coubertinlaan 6
Postbus 121
2700 AC Zoetermeer
tel. 079 3680707
www.kenniscentrumhoreca.nl

Afkortingen

BA	Bedrijfschap Afbouw
Bbt	Besluit beleidsregels toezicht
BOS	Boschap
EL&I	(Voormalig ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
HBA	Hoofdbedrijfschap Ambachten
HBAG	Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel
HBD	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
HOR	Bedrijfschap Horeca en Catering
HPA	Hoofdproductschap Akkerbouw
Leidraad	Leidraad afbouw of opheffing product- en bedrijven
MVO	Productschap Margarine, Vetten en Oliën
PA	Productschap Akkerbouw
PBO	Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
PD	Productschap Dranken
PDV	Productschap Diervoeder
PPE	Productschap Pluimvee en Eieren
PT	Productschap Tuinbouw
PVV	Productschap Vee en Vlees
PW	Productschap Wijn
PZ	Productschap Zuivel
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBA	Technisch Bureau Afbouw (private stichting)
Vfb 99	Verordening financiën bedrijfslichamen 1999
Vfb 11	Verordening financiën bedrijfslichamen 2011
VIS	Productschap Vis
Wbo	Wet op de bedrijfsorganisatie
Wopt	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
Wovon	Wet overgang van onderneming
WNT	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector

Colofon

UITGAVE Sociaal-Economische Raad, Den Haag
ONTWERP en **OPMAAK** Sheila Kok grafische vormgeving
PORTRETFOTO'S Christiaan Krouwels

Sociaal-Economische Raad

Afdeling Communicatie
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
F 070 3832 535
communicatie@ser.nl
www.ser.nl
© 2014, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden