

**Toezichtverslag
2011**

**Toezichtverslag
2011**

Voorwoord

Iedereen die de inhoud van dit derde Toezichtverslag tot zich neemt, zal al snel merken dat veel van de toezichtwerkzaamheden in 2011 geheel of gedeeltelijk in het teken stonden van de politieke discussie in de Tweede Kamer over het voortbestaan van het stelsel van schappen, ook wel de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) genoemd. En hoewel het kabinet, overigens samen met sociale partners, voorstander was én is van krachtige modernisering en behoud van het PBO-stelsel, heeft de Tweede Kamer na diverse debatten in 2011 op 20 december bij motie in meerderheid toch verzocht de schappen op te heffen. Het kabinet reageert hier naar verwachting begin 2012 op. Tot het moment van nadere besluitvorming is de toekomst van de schappen en het toezicht daarop van de SER dus ongewis. In elk geval mag duidelijk zijn dat 2011, gezien de politieke ontwikkelingen, in veel opzichten geen rustig of gebruikelijk toezichtjaar was.

De Toezichtkamer heeft in het verslagjaar 2011 gepoogd om, ondanks de turbulente politieke

omgeving en binnen de gegeven toezichtcapaciteit, de wettelijke toezichtopdracht zo goed mogelijk invulling te geven. Daarbij is zo veel mogelijk uitvoering gegeven aan de toezichtactiviteiten die in het Toezichtplan 2011 zijn opgenomen, met een bijzondere focus op de reguliere toezichtactiviteiten. Met name bij de themaonderzoeken op basis van risico-oriëntatie zijn soms langere doorlooptijden doorgevoerd of zijn geplande onderzoeken aangehouden. Ook andere voorziene toezichtwerkzaamheden konden afgelopen jaar als gevolg van nieuwe ontwikkelingen soms geen doorgang vinden of moesten anders uitgevoerd worden. Maar er was ten behoeve van de politieke discussie ook vaak – onvoorzien en binnen een kort tijdsbestek – behoefte aan nadere (toezicht)informatie die specifiek gegenereerd of opgesteld moest worden.

Het is onmiskenbaar dat voor de Toezichtkamer én de schappen het afgelopen jaar een weg met vele omwegen en hindernissen was, en gezien de huidige politieke onzeker- en onduidelijkheid nog steeds is. Zowel de bestuurders en medewerkers van de schappen als het secretariaat van de Toezichtkamer hebben zich het afgelopen jaar bij al deze ontwikkelingen steeds zeer flexibel en coöperatief opgesteld en daarvoor past niets minder dan een groot compliment. En wellicht is het ook goed om expliciet te vermelden dat, in tegenstelling tot bepaalde beeldvorming, de schappen over de brede linie de voor hen geldende wet- en regelgeving naleven. De bevindingen bij de reguliere en uitgevoerde

themagerichte onderzoeken van de Toezichtkamer in 2011 waarvan hierna verslag gedaan wordt, staven dit ook. Ik kan iedereen dan ook alleen maar oproepen om daarvan en van alle andere opgenomen informatie kennis te nemen.

Hoe het verdere politieke proces in 2012 en daarmee de toekomst van het PBO-stelsel zal verlopen, is vooralsnog onduidelijk. Uiteraard past de SER als onafhankelijk toezichthouder enige terughoudendheid in deze discussie. Mede door sociale partners wordt er in ieder geval op aangedrongen dat ervoor gewaakt moet worden niet het spreekwoordelijke kind met het badwater weg te gooien.

Helder is zeker dat zo lang de Wet op de bedrijfsorganisatie en daarmee de toezichtopdracht van de Toezichtkamer van kracht is, er van alle betrokken partijen ook de komende periode weer een bijzondere inspanning gevraagd zal worden. Samen met de Toezichtkamerleden Tini Hooymans en Ferdinand Grapperhaus reken ik daarbij ook weer op de benodigde flexibiliteit en medewerking van alle belanghebbende partijen, hoe lastig dat soms ook zal zijn. Ik wens alle bij de PBO betrokkenen dit jaar dan ook heel veel kennis, wijsheid en verstandige besluiten toe. Want daarvan kun je nooit teveel hebben of krijgen.

Drs. J.A. Kamps
Voorzitter





Inhoud

Inleiding	6
1 Reguliere werkzaamheden	10
Goedkeuring verordeningen	10
Financieel overzicht	11
Onderzoeken representativiteit	14
Monitor Schilthuis korting	16
Monitor opschoning regelgeving & reductie administratieve lasten	16
Scan jaarverslagen 2010	17
2 Risicogeorienteerd toezicht en themaonderzoeken	18
Risicogeorienteerd toezicht	18
Rapportage financiële relaties en subsidieverlening	20
Rapportage personele unies	22
Rapportage invloed bedrijfsgenoten	24
Rapportage doelmatigheid financieel beheer	25
3 Voorbereiding en voorlichting	27
Herziening regelgeving	27
Draagvlakonderzoeken	27
Self assessment	28
Bijlagen	
Bevindingen goedkeuring verordeningen	29
Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfsschappen 2009 en 2010	31
Aanbevelingen rapportages themaonderzoeken	32
Overzicht product- en bedrijfsschappen	34
Afkortingen	36

Inleiding

Op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) houdt de Sociaal-Economische Raad (SER) toezicht op de product- en bedrijfschappen. Het doel van dit toezicht is het bevorderen van hun rechtmatig en doelmatig functioneren. Het uitoefenen van het toezicht draagt bij aan het goed functioneren van schappen afzonderlijk en van het stelsel als geheel. Dit stelsel wordt ook wel de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) genoemd.

In dit derde Toezichtverslag, op basis van de in 2009 gewijzigde Wbo, wordt verslag gedaan van de bevindingen en wordt verantwoording afgelegd over de werkzaamheden van de Toezichtkamer in het verslagjaar 2011. 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 dat binnen datzelfde mandaat van de SER valt, is ook de doelmatigheid van het handelen van de schappen in meer procesmatige zin in de toezichtactiviteiten betrokken. Tevens treedt dit verslag ook in detail met betrekking tot de toezichtbevindingen, om zodoende het effect van de inspanningen van de Toezichtkamer meer inzichtelijk te maken. Waar relevant is specifieke detailinformatie opgenomen in een separate bijlage.

Product- en bedrijfschappen

Product- en bedrijfschappen, ook wel schappen of bedrijfslichamen genaamd, zijn publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van ondernemers en werknemers 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 zuivel, de akkerbouw, de ambachten en de horeca. Momenteel bestaan er zeventien schappen: elf productschappen en zes bedrijfschappen. Schappen kunnen ingesteld worden 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.

Meer informatie over de schappen is opgenomen op de website van de SER onder: www.ser.nl/nl/taken/bestuurlijke/pbo/kennismaking.aspx.

De Wbo legt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van schappen primair in handen van hun besturen en daarmee van de representatieve organisaties van ondernemers en werknemers die daarin vertegenwoordigd zijn. Daarnaast kent de wet verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe aan de Kroon, aan de betrokken ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en aan de SER. De raad heeft de toezichttaken gedelegeerd aan de Toezichtkamer, die de toezichttaken op eigen gezag en dus onafhankelijk uitoefent. De Toezichtkamer bestond in 2011 uit drie kroonleden: voorzitter Hans Kamps en de leden Tini Hooymans en Ferdinand Grapperhaus. Met het oog op de afstemming van werkzaamheden kent de Toezichtkamer overigens ook waarnemers van de ministeries van SZW en EL&I, die de vergaderingen mogen bijwonen en daarin een raadgevende stem hebben.

De Toezichtkamer vergaderde in het eerste volledige toezichtjaar (2009) vier keer per jaar en in 2010 vijf keer. In 2011 hebben wederom vijf vergaderingen van de Toezichtkamer plaatsgevonden, en wel op 4 februari, 8 maart, 16 juni, 15 september en 15 december. Van de onderwerpen die tijdens deze vergaderingen geagendeerd en besproken zijn, wordt hierna verslag gedaan. Ten aanzien van sommige onderwerpen is spoedige besluitvorming gewenst of noodzakelijk. De Toezichtkamer heeft hiertoe de mogelijkheid om besluiten ook tussentijds langs schriftelijke weg te nemen. Van deze mogelijkheid is ook in het verslagjaar wederom gebruikgemaakt, voornamelijk ten aanzien van de goedkeuring van verordeningen en besluiten van schappen.

De Toezichtkamer is van mening dat het de transparantie in de verantwoording van werkzaamheden ten goede komt indien zowel in de onderliggende rapportages als in dit Toezichtverslag, waar mogelijk, de schappen bij naam worden genoemd. Vóór het opstellen van de definitieve (onderzoeks)rapportages wordt schappen door middel van hoor en wederhoor de gelegenheid geboden om aan te geven in hoeverre conceptrapportages feitelijke onjuistheden bevatten. Zodra (onderzoeks)rapportages door de Toezichtkamer zijn vastgesteld, worden deze onverwijld aan de schappen en aan het ministerie van SZW ter beschikking gesteld. Daar waar relevant worden schappen daarbij tevens gewezen op mogelijk geconstateerde omissies en doet de Toezichtkamer dienaangaande ook aanbevelingen. Vanwege de gewenste transparantie zijn al deze aanbevelingen in een bijlage bij dit verslag opgenomen.

Het afgelopen jaar heeft de Toezichtkamer ook weer een Toezichtplan opgesteld. In het Toezichtplan 2012 staat waarop het toezicht op de schappen zich in het jaar 2012 richt. Conform de relevante wetsbepaling (artikel 137a, lid 1 Wbo) is het Toezichtplan 2012 vóór 1 oktober 2011 vastgesteld en voor instemming aan de betrokken ministers van SZW en EL&I aangeboden. Daarbij zij opgemerkt dat

het Toezichtplan 2012 zich als gevolg van actuele politieke ontwikkelingen ten aanzien van het PBO-stelsel (zie ook hierna), vooralsnog beperkt tot reguliere toezichtactiviteiten. Zodra er meer helderheid bestaat over de toekomst van de PBO, zal de Toezichtkamer zo nodig een aanvullend Toezichtplan opstellen waarin specifiek ingegaan zal worden op themaonderzoeken in het kader van het risico-georiënteerde toezicht.

Politieke ontwikkelingen

Het jaar 2010 stond voor een groot deel in het teken van de politieke discussie in de Tweede Kamer over het voortbestaan van het PBO-stelsel. Deze ontwikkeling heeft zich ook in 2011 voortgezet. In het najaar van 2010 heeft de vaste Kamercommissie SZW het SER-Toezichtverslag 2009, door de minister van SZW aan de Kamer aangeboden, besproken. En hoewel het Toezichtverslag in eerste instantie het primaire bespreekpunt betrof, stond het overleg voornamelijk in het teken van de toekomst van de PBO. Tijdens het overleg heeft de VVD-fractie wederom de indiening van een motie aangekondigd die zou strekken tot opheffing van alle schappen, mede in verband met de gewijzigde samenstelling van de Kamer na de verkiezingen van juni 2010. Het door de VVD aangevraagde plenaire debat, waarbij moties ingediend kunnen worden, vond plaats in februari 2011. Een motie van VVD, CDA en PVV die tijdens dit debat is ingediend, verzocht om nader onderzoek, met name naar de onmisbare taken van de schappen en de mogelijkheid om deze op een andere wijze uit te voeren.

Ter uitvoering van de motie die steun kreeg van een Kamermeerderheid, heeft het kabinet nader onderzoek laten verrichten en advies ingewonnen. Zo is er op verzoek van het kabinet door de onderzoeksbureaus EIM en IOO gezamenlijk een uitgebreide inventarisatie gemaakt van alle taken van schappen. Daarnaast is een externe beoordelingscommissie ingesteld, bestaande uit de leden mevrouw A. Jorritsma (voorzitter) en de heren prof. dr. W.B.H.J. van de Donk en dr. S.R.A. van Eijck, die het kabinet van nader advies zou moeten voorzien over de toekomstige taken van schappen. Zowel de takeninventarisatie van EIM/IOO als het advies van de externe beoordelingscommissie heeft het kabinet gebruikt om een kabinetsvisie over de toekomst van de PBO op te stellen. Deze kabinetsvisie is op 5 oktober 2011 gepubliceerd en aan de Tweede Kamer aangeboden. Kern van de kabinetsvisie is dat er een organisatorische modernisering plaats dient te vinden en dat het takenpakket van schappen zich in de toekomst zou moeten beperken tot publieke taken zoals genoemd in het kabinetsstandpunt. Naast de bestaande medebewindstaken (taken uitgevoerd op grond van een wettelijke opdracht van de overheid) betreft dit taken op het gebied van 'bevordering van plant- en diergezondheid en dierenwelzijn' en 'voedselveiligheid en gezondheid'. Naast deze drie publieke taken voorziet het kabinetsstandpunt onder strikte condities ook in de mogelijkheid van een beperkt aantal aanvullende taken.

Nadat het kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer is aangeboden, heeft de vaste Kamercommissie SZW mede op basis van het kabinetsstandpunt op 24 november een zogenaamd Rondetafelgesprek met betrokkenen over de toekomst van de PBO georganiseerd en op 8 december een overleg met minister Kamp van SZW. Tijdens dit overleg bleek er geen meerderheid te zijn voor steun aan het kabinetsstandpunt en is een plenair debat aangekondigd. Dit plenaire debat heeft op 14 december plaatsgevonden, waarbij door diverse partijen zes moties zijn ingediend. De gezamenlijke motie van VVD, PVV, SP en D66 die strekt tot opheffing van de schappen is daarbij op 20 december aangenomen. Minister Kamp heeft na afloop van de stemming aangegeven dat het kabinet zich nader zal beraden over de aangenomen motie. Uitsluitsel over dit nadere beraad wordt begin 2012 verwacht.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de reguliere werkzaamheden, waaronder het beoordelen en goedkeuren van verordeningen, het beoordelen van de financiële gegevens en het uitvoeren van de onderzoeken naar de representativiteit van dragende organisaties binnen de schappen. Ook de *Scan jaarverslagen*, jaarlijks uitgevoerd op verzoek van de minister van SZW, en de periodieke *Monitor opschoning regelgeving en administratieve lasten* en de *Monitor Schilthuiskorting* komen daarbij aan bod.

Hoofdstuk 3 staat vervolgens in het teken van het risicogeïntendeerde toezicht en de rapportages van themaonderzoeken die in 2011 zijn afgerond. Dit betreft respectievelijk de onderzoeksrapportages ten aanzien van financiële relaties en subsidieverlening, personele unies, invloed bedrijfsgenoten en doelmatigheid financieel beheer.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de voorbereidende en voorlichtende activiteiten in het verslagjaar. Daarbij wordt ingegaan op de onderwerpen: herziening regelgeving, draagvlakonderzoeken en *self assessment*.

1. Reguliere werkzaamheden

Goedkeuring verordeningen

De SER ziet erop toe dat schappen hun publiekrechtelijke bevoegdheden naar behoren en controleerbaar uitoefenen. De SER controleert of 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 dit toezicht is dat de schappen primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun bestuurlijk handelen en voor de opgestelde verordeningen.**

De Toezichtkamer van de SER hanteert een proactieve werkwijze bij de goedkeuring van verordeningen en besluiten. Dit betekent dat zij, waar nodig, de regelgeving van schappen zo veel mogelijk vroegtijdig probeert bij te sturen. Ontwerpverordeningen kunnen in bepaalde gevallen bijvoorbeeld op verzoek vooraf op hun kwaliteit worden getoetst, waarna de schappen suggesties voor verbeteringen

krijgen aangereikt. Bij het toezicht wordt gebruikgemaakt van checklists 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 www.ser.nl. Via het waarnemerschap van de SER in de besturen van de schappen vindt een enkele keer ook bijsturing plaats. Na de beoordeling van verordeningen worden de schappen schriftelijk gewezen op de verbeterpunten. Opmerkingen van de SER over verordeningen worden veelal door de schappen overgenomen en verwerkt. In de praktijk hoeft zelden goedkeuring aan verordeningen te worden onthouden.

Ter goedkeuring voorgelegde en behandelde verordeningen

Soort verordening/ besluit	Voorraad per 1-1-2011	Ontvangen	Goedgekeurd	Ingetrokken of retour	Voorraad per 1-1-2012
Autonoom		37	33	2	2
Algemene heffing		22	22		
Bestemmingsheffing	29	93	101	1	20
Begrotingen		20	20		
Herziene begrotingen		10	10		
Jaarrekeningen		20	18		2
Vergoedingen		19	15	1	3
Totaal	29	221	219	4	27

In 2011 zijn in totaal 221 verordeningen en besluiten aan de SER ter goedkeuring of instemming voorgelegd. In 2010 waren dat er in totaal 208.

DOSSIER



NAAM Steven van Eijck

Lid van de externe
beoordelingscommissie PBO

“Het in 2009 aangescherpte SER-toezicht op de product- en bedrijfschappen sterkte het vertrouwen van de door minister Henk Kamp ingestelde externe beoordelingscommissie (Annemarie Jorritsma, Wim van de Donk en ondergetekende) dat een ingrijpende hervorming en modernisering van het PBO-stelsel succesvol zou verlopen. Een verschuiving van de focus van de Toezichtkamer naar een nieuw model voor de schappen past binnen recent ingevoerde regelgeving. Of nu sprake blijft van een extern gepositioneerd PBO-stelsel of niet; de dankzij het SER-toezicht uitgekristalliseerde inzichten en ervaringen dienen ook in de toekomst te worden meegenomen.”

Bevindingen

Het overgrote deel van de verordeningen en besluiten voldeed aan de vereisten en kon zonder opmerkingen worden goedgekeurd. In een aantal gevallen zijn de schappen schriftelijk gewezen op punten in verordeningen die weliswaar goedkeuring niet in de weg staan, maar in een volgende verordening aanpassing behoeven. In het verslagjaar is in een aantal situaties met de schappen overleg gevoerd over hun regelgeving. Een drietal verordeningen werd na overleg met het betrokken schap gedeeltelijk goedgekeurd. De bevindingen zijn per type verordening of besluit opgenomen in de bijlage Bevindingen goedkeuring verordeningen.

Financieel overzicht

Ieder jaar stelt de SER een overzicht op van de belangrijkste financiële ontwikkelingen bij de schappen. De financiële ontwikkelingen bij de schappen betreffen de prognoses in de begrotingen en hebben betrekking op de realisatiecijfers in de jaarrekeningen. In een speciale uitgave van het

PBO-blad, *PBO-special* genaamd en verschenen op 28 oktober 2011 (nummer 72), zijn de belangrijkste financiële ontwikkelingen bij de schappen opgenomen, op basis van realisatiecijfers in de jaarrekeningen 2009 en 2010 en de prognosecijfers in de begroting 2011. Hiermee wordt ten behoeve van de gewenste transparantie inzicht geboden in de meest relevante financiële ontwikkelingen bij de schappen.

In de navolgende tabel is een overzicht opgenomen van de financiële gegevens van de gezamenlijke schappen betreffende de jaarrekeningen 2009 en 2010 en de begroting 2011. Uiteraard zijn de financiële gegevens uit de jaarrekeningen en de begrotingen niet geheel met elkaar te vergelijken. In het geval van jaarrekeningen gaat het immers om realisatiecijfers, terwijl het bij begrotingen gaat om prognoses. Afhankelijk van bijvoorbeeld economische ontwikkelingen kan de grondslag voor de heffingen fluctueren, waardoor de gerealiseerde heffingsopbrengst afwijkt van de geprognosticeerde heffingsopbrengst.

Realisatie 2009-2010 (jaarrekeningen) en prognose 2011 (begroting) product- en bedrijfschappen

KERNCIJFERS (in duizenden euro's)		Realisatie 2009	Realisatie 2010	Prognose 2011
Baten				
1	Heffingen	182.795	177.598	171.747
2	Retributies	3.531	2.185	847
3	Diensten aan derden	11.898	11.547	12.146
4	Rente	12.826	5.922	5.713
5	Vergoeding opgedragen taken	23.137	22.797	21.101
6	Niet-bestede subsidies	5.046	5.861	1.311
7	Overige baten	19.932	17.047	11.882
Totaal baten		259.164	242.957	224.748
Lasten				
1	Voorzitter/Personeel	59.268	59.454	58.152
2	Reis-, verblijf- en representatiekosten	2.423	2.047	2.184
3	Huisvestingskosten	5.731	5.328	5.408
4	Bureaunkosten	7.593	7.394	7.615
5	Vergaderkosten	2.258	2.056	2.139
6	Financiële relaties	160.870	153.999	155.992
7	Diensten door derden	16.265	16.939	15.265
8	Overige lasten	11.179	10.000	7.802
Totaal lasten		265.586	257.217	254.556
Exploitatiesaldo		-6.422	-14.260	-29.808
Eigen vermogen 01-01*		261.665	256.221	224.820
Eigen vermogen 31-12		255.243	241.961	195.011
Pers. bestand (pp) 31-12		892	867	880
Pers. bestand (fte's) 31-12		798	782	767

* De som van algemene reserves, bestemmingsreserves en bestemmingsfondsen.

Baten

Het totaal aan baten van product- en bedrijfschappen bedroeg in het jaar 2010 circa 243 miljoen euro. Dit is ruim 16 miljoen euro minder dan in het jaar 2009: een daling van 6 procent. De baten van de schappen bestaan voornamelijk uit de heffingsopbrengsten. Deze zijn in 2010 in vergelijking met 2009 in totaal met 5 miljoen euro afgenomen tot ruim 177 miljoen euro. Deze afname komt geheel voor rekening van de productschappen, waar de heffingen met bijna 8 miljoen euro zijn gedaald. Deze afname is grotendeels toe te schrijven aan door het Productschap Tuinbouw (PT)¹ verlaagde heffingen.

Voor het jaar 2011 is ruim 18 miljoen euro minder aan baten begroot dan de bijna 243 miljoen euro die in 2010 is gerealiseerd. Deze afname houdt vooral verband met verwachte lagere heffingsopbrengsten en overige baten in 2011. Enkele product- en bedrijfschappen hebben de heffingstarieven verlaagd.

De post vergoeding opgedragen (overheids)taken in het kader van medebewind bedroeg in de jaren 2007 tot en met 2010 ongeveer 10 procent van de totale baten in deze periode. Deze post heeft alleen betrekking op de productschappen die (overheids)taken in medebewind uitvoeren. Bedrijfschappen kennen geen medebewindstaken.

Lasten

De grootste post aan gerealiseerde lasten was in de jaren 2009 tot en met 2011 financiële relaties. Financiële relaties behelzen opdrachten of subsidies aan externe organisaties voor activiteiten die rechtstreeks gericht zijn op de branche of sector en die direct voortvloeien uit de taken van het schap. De gerealiseerde kosten voor financiële relaties laten in de periode 2009-2010 een dalende lijn zien. In 2011 wordt aan de hand van de begroting daarvoor een lichte stijging verwacht. Aan de lastenkant is bij een andere belangrijke post, de lasten voor voorzitter/personeel, geen verandering ten opzichte van 2009 waar te nemen. De algemene trend in de afgelopen jaren is dat de totale lasten van personeel en voor-

zitter zich stabiliseren op het niveau van ongeveer 59 miljoen euro.

Reserves

De schappen beschikten in 2010 in totaal voor 205 miljoen euro aan reserves (algemene reserves en bestemmingsreserves), een daling van 13 miljoen euro ten opzichte van 2009.

In de *Verordening financiën bedrijfslichamen 1999* (Vfb 99) is bepaald dat de som van de algemene reserve en de bestemmingsreserves maximaal gelijk is aan de lasten over het verslagjaar. Aangezien schappen bestemmingsfondsen niet vrij kunnen besteden, zijn deze voor de zuiverheid buiten deze norm gelaten. Bij het overschrijden van deze norm door een schap kan de Toezichtkamer op gemotiveerd verzoek ontheffing verlenen. Aan een dergelijke ontheffing kan de Toezichtkamer voorwaarden verbinden. Over het jaar 2009 voldeden vijf schappen niet aan deze eis, te weten PT, Productschap Vee en Vlees (PVV), Productschap Akkerbouw (PA), Productschap Zuivel (PZ) en Productschap Vis (VIS). Over het jaar 2010 voldeden drie schappen niet aan de reservenorm, te weten PA, VIS en Productschap Wijn (PW). Aan PW was in het verleden al ontheffing verleend in verband met het reserveren van gelden voor het mogelijk onverbindend verklaren van eerdere opgelegde heffingen door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Aan de ontheffing voor de te hoge reserves 2010 van PA en VIS is een voorwaarde gesteld. PA en VIS dienen, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de *Verordening financiën bedrijfslichamen 2011* (Vfb 11, zie ook onder Herziening regelgeving), met ingang van het verslagjaar 2012 al in de jaarrekening 2011 conform de Vfb 11 inzicht te verschaffen in het vermogensbeleid. Daarnaast is extra aandacht geschonken aan PT, PVV en PZ en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD). Deze schappen hadden weliswaar in 2010 een reservepercentage van 90 tot 100 procent, maar kenden in de daaraan voorafgaande jaren meerdere malen een reserve van meer dan 100 procent van de jaarlast. Deze schappen zijn

¹) Zie voor de afkortingen van alle schapnamen de bijlage Afkortingen

erop gewezen dat bij de beoordeling van hun begroting 2012 door de Toezichtkamer nauwgezet zal worden nagegaan of zij al dan niet voldoen aan het bepaalde inzake het vermogensbeleid in de Vfb 11. Hierin is bepaald dat schappen onderbouwd inzicht dienen te verschaffen in:

- de financieringsbehoefte en de omvang van de benodigde middelen;
- het streefniveau voor de som van de algemene reserve en bestemmingsreserves in samenhang met de financieringsbehoefte en de omvang van de benodigde middelen;
- de maatregelen die worden getroffen om het gewenste streefniveau te realiseren, in het geval dat het gewenste streefniveau niet is gerealiseerd of naar verwachting niet wordt gerealiseerd;
- de uitgangspunten en de bijbehorende criteria voor het beheer van de financiële vaste activa, vlottende activa en de liquide middelen.

Voorzittersvergoedingen

Een post die in 2011 (net als in 2010) specifieke aandacht kreeg, betrof de voorzittersvergoedingen. In de bijlage Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfsschappen 2009-2010 zijn, op basis van de jaarrekeningen 2010 van de schappen, de bedragen voor de voorzittersvergoedingen opgenomen. Hieruit komt naar voren dat de aantallen dagdelen die voorzitters in 2010 werkzaam waren voor een schap, voor de meeste schappen ongewijzigd zijn. De bedragen aan voorzittersvergoeding zijn voor de meeste schappen eveneens gelijk gebleven dan wel marginaal toegenomen. Uitzonderingen hierop zijn VIS en het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE). In vergelijking met 2009 is het aantal dagdelen waarin de voorzitter van VIS werkzaam was voor het schap, in 2010 afgenomen. Het bedrag aan voorzittersvergoeding is daarmee ook afgenomen. Bij PPE is met het aantreden van een nieuwe voorzitter het aantal werkzame dagdelen toegenomen (van twee naar vier). Het bedrag aan voorzittersvergoeding is hiermee ook toegenomen.

De voorzittersvergoedingen vallen overigens ook onder de werkingssfeer van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). Op grond van de Wopt zijn ook de schap-

pen verplicht om topinkomens te publiceren in de jaarrekeningen en deze digitaal aan te melden via de internetsite van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De norm zoals opgenomen in de Wopt (het gemiddelde belastbare loon van ministers; de Balkenendenorm) is ten aanzien van de voorzittersvergoedingen in 2009 en 2010 door geen van de schappen overschreden. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit voor 2011 wel het geval zou zijn.

Onderzoeken representativiteit

Tot de taak van de Toezichtkamer behoort ook het verrichten van periodiek onderzoek naar de representativiteit van de dragende ondernemers- en werknemersorganisaties van de product- en bedrijfsschappen. De dragende organisaties van een schap moeten voldoende representatief zijn. Dat wil zeggen dat zij in voldoende mate (kwalitatief en kwantitatief) de bedrijfsgenoten (ondernemers in de betreffende branche of sector) dienen te vertegenwoordigen. Een dergelijk onderzoek geschiedt in elk geval voorafgaand aan de instelling van een product- of bedrijfsschap, en vervolgens telkens na het verstrijken van een periode van vier jaar. Geledingen en commissies van de schappen waarvan in een vierjaarlijks onderzoek niet is vastgesteld dat zij voldoen aan de representativiteitseisen, worden na twee jaar onderworpen aan een tussentijds en hernieuwd onderzoek. De regels waaraan moet worden voldaan, zijn opgenomen in de *Verordening representativiteit organisaties* en het *Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen*.

Het oordeel dat de Toezichtkamer met betrekking tot een representativiteitsonderzoek in een eindrapportage heeft gegeven over de mate van organisatorisch draagvlak binnen een schap, kan aanleiding geven voor de Bestuurskamer van de SER om bestuurlijk advies aan de minister van SZW uit te brengen over de gevolgen van het onderzoek voor het schap. De afbakening van de taken van de Toezichtkamer en die van de Bestuurskamer is opgenomen in de *Instellingsverordening Bestuurskamer 2008*.

Bevindingen

In 2011 zijn door de Toezichtkamer zeven vierjaarlijkse onderzoeken afgerond naar de representativiteit van het organisatorische draagvlak binnen een schap. De onderzochte schappen zijn: het Bosschap (BOS), Productschap Vis (VIS), Productschap Zuivel (PZ), het Bedrijfschap Horeca en Catering (HOR), Productschap Wijn (PW), het Productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO) en het Productschap Tuinbouw (PT). Voor twee schappen zijn er – naar aanleiding van de resultaten uit de vierjaarlijkse onderzoeken – tussentijdse onderzoeken uitgevoerd en afgerond. Dit betrof het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en het Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA).

Resultaten representativiteitsonderzoeken

Schap	Soort onderzoek	Resultaat
BOS	Vierjaarlijks	De representativiteit van de geleding van bosbouwambachtondernemingen voldoet aan de eisen. In de geleding van ondernemingen van het Bosschap waarin de bosbouw, het bosbeheer, het natuurbeheer of de houtteelt wordt uitgeoefend, is niet vastgesteld dat aan de eisen wordt voldaan. In 2013 zal een tussentijds onderzoek naar de representativiteit van deze geleding worden uitgevoerd.
VIS	Vierjaarlijks	De representativiteit van drie van de vier geledingen voldoet aan de eisen. In de geleding van be- of verwerking van vis en de groothandel in vis is niet vastgesteld dat aan de eisen wordt voldaan. In 2013 zal een tussentijds onderzoek naar de representativiteit van deze geleding worden uitgevoerd.
PZ	Vierjaarlijks	Vastgesteld is dat de representativiteit van het schap voldoet aan de eisen.
HOR	Vierjaarlijks	Vastgesteld is dat de representativiteit van het schap voldoet aan de eisen.
PW	Vierjaarlijks	Vastgesteld is dat de representativiteit van het schap voldoet aan de eisen.
MVO	Vierjaarlijks	Vastgesteld is dat de representativiteit van het schap voldoet aan de eisen.
PT	Vierjaarlijks	Vastgesteld is dat de representativiteit van het schap voldoet aan de eisen.
HBD	Tussentijds	Vastgesteld is dat de Commissie voor de detailhandel in bloemen en planten voldoet aan de eisen.
HBA	Tussentijds	Vastgesteld is dat de clusters Aardewerk, hout en metaalbewerkende ambachten, Uiterlijke verzorging, Voedingsambachten (versproducten) en Bouwambachten voldoen aan de eisen. Ten aanzien van het cluster Kleding/modevak en leerbewerkende ambachten is niet vastgesteld dat wordt voldaan aan de eisen. Dit wordt veroorzaakt door twee branches binnen het cluster, te weten de branches van het maatoverhemdenbedrijf en het kledingreparatiebedrijf. De Bestuurskamer is verzocht om aan te geven of de uitkomsten van het onderzoek aanleiding geven om de minister te adviseren het voortbestaan van het hoofdbedrijfschap in ongewijzigde vorm te heroverwegen.

Aangeboden

De resultaten van de representativiteitsonderzoeken zijn of worden zo spoedig mogelijk na de vaststelling door de Toezichtkamer aangeboden aan het ministerie van SZW.

Monitor Schilthuiskorting

De aftrek voor georganiseerde ondernemers, ook wel Schilthuiskorting genaamd, 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 meer bedragen dan de helft van de heffingen. De Toezichtkamer controleert aan de hand van de begrotingen, de jaarrekeningen en de heffingsverordeningen van de schappen in hoeverre deze de Schilthuiskorting op juiste wijze toepassen.

Ten aanzien van bestemmingsheffingen is de Wbo in 2009 gewijzigd. Met ingang van 2013 wordt de mogelijkheid om Schilthuiskorting te verlenen op bestemmingsheffingen afgeschaft. Tot die tijd voorziet de wet in een geleidelijke afbouw van de aftrekregeling. Deze houdt in dat in 2011 de aftrek maximaal 30 procent van de heffing mocht bedragen (tot en met 2009 bedroeg de maximale aftrek ten hoogste 50 procent van de heffing; in 2010 was het maximumpercentage 40). In 2012 mag de aftrek nog ten hoogste 10 procent van de heffing bedragen.

Bevindingen

Bij de toepassing van de Schilthuiskorting is de maximumnorm van 50 procent voor de algemene heffing niet overschreden. Ook de maximumnorm van 30 procent (voor het jaar 2011) voor de toepassing van de korting op de bestemmingsheffing is niet overschreden. Op basis van de begrotingscijfers over 2011 is niet gebleken dat de verlaging van het maximale kortingspercentage bij bestemmingsheffingen heeft geleid tot een verschuiving naar méér of hogere algemene heffingen.

Aangeboden

De *Monitor Schilthuiskorting* is op 4 juli 2011 aangeboden aan het ministerie van SZW.

Monitor opschoning regelgeving & reductie administratieve lasten

Jaarlijks wordt door middel van de *Monitor opschoning regelgeving & reductie administratieve lasten* onderzocht wat de ontwikkeling is van schapregelgeving en de administratieve lasten voor ondernemingen veroorzaakt door deze regelgeving. De monitor die in 2011 is uitgevoerd, heeft betrekking op het jaar 2010.

Bevindingen

De administratieve lasten voor ondernemingen die door de regelgeving van de schappen worden veroorzaakt, bedroegen eind 2010 10,4 miljoen euro. Ten opzichte van 2009 is dit een stijging met zeven procent. De stijging in 2010 wordt verklaard door een eenmalige toename van administratieve lasten, het wijzigen van de gehanteerde uurtarieven en toename van het aantal ondernemers. De gemiddelde administratieve lasten per ondernemer zijn in de afgelopen jaren gestabiliseerd.

De Toezichtkamer acht het niet meer noodzakelijk dat zij jaarlijks onderzoek doet naar administratieve lasten. In het vervolg zal zij een frequentie van drie jaar aanhouden. Voor deze frequentie is gekozen omdat de verwachting is dat zich in de toekomst geen grote wijzigingen meer zullen voordoen. Daarnaast bevatten de wettelijk vastgelegde principes van goed schapbestuur voldoende waarborgen om blijvend aandacht te vragen voor administratieve lasten.

Het aantal autonome verordeningen van schappen is ten opzichte van 2009 met één gedaald, waardoor het aantal ultimo 2010 uitkomt op 61. Het aantal verordeningen bedroeg ten tijde van de eerste monitor in 2003 – de zogenoemde nulmeting – 146. Het aantal autonome verordeningen heeft zich in de afgelopen jaren gestabiliseerd.

Aangeboden

De *Monitor opschoning regelgeving & reductie administratieve lasten* is op 10 januari 2012 aangeboden aan het ministerie van SZW.

Scan jaarverslagen 2010

Sinds 2001 voert de SER ieder jaar een scan uit van de jaarverslagen van de schappen. In de *Rapportage scan jaarverslagen* geeft de Toezichtkamer de mate aan van transparantie in de verantwoording van beleid in de jaarverslagen van de schappen. 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 de gevraagde informatie verantwoorden.

In 2011 zijn de jaarverslagen van 2010 beoordeeld en vergeleken met de jaarverslagen van 2009. De informatie die dit oplevert, wordt onder meer gebruikt om na te gaan welke punten nadere aandacht vergen van de Toezichtkamer. De jaarverslagen zijn beoordeeld aan de hand van een lijst met aandachtspunten die in het jaar 2000 in overleg met de toenmalig drie betrokken ministeries van SZW, EZ en LNV en de schappen tot stand is gekomen en in 2007 is herijkt. Hierbij gaat bijzondere aandacht uit naar zes aandachtspunten die voortvloeien uit de principes van goed schapbestuur die in 2009 in de Wbo verankerd zijn. Schappen dienen in dit verband in de jaarverslagen te rapporteren over de volgende onderwerpen:

- vergoedingen van de voorzitter en het bestuur;
- personele unies;
- nieuwe activiteiten (dan wel een aanpassing van bestaande activiteiten);
- administratieve lasten die voortvloeien uit besluiten in het verslagjaar;
- het gekozen stelsel van intern toezicht.

Voorts voorziet een zesde aandachtspunt in de mogelijkheid voor de schappen om via het jaarverslag bedrijfsgenoten kennis te laten nemen van de verschillende fasen van de beleidscyclus.

Anders dan bij het toezicht op de principes van goed schapbestuur en de draagvlakonderzoeken kent de SER geen wettelijke grondslag om de jaarverslagen van de schappen te beoordelen. De Toezichtkamer voert de scan jaarlijks uit op verzoek van de minister van SZW, die de bevindingen kan

benutten om de Tweede Kamer nader te informeren over de jaarverslagen.

Bevindingen

Het algemene beeld is dat de jaarverslagen van 2010 in vergelijking met 2009 zijn verbeterd. Ten aanzien van de principes van goed schapbestuur is geconstateerd dat alle schappen informatie hebben opgenomen over de onderwerpen waarover zij gehouden zijn te rapporteren. Voor nagenoeg alle schappen geldt dit ook voor de resterende aandachtspunten in de scan jaarverslagen, die betrekking hebben op het bestuur en de interne organisatie, het beleid, de activiteiten en autonome taken en taken ten behoeve van overheden. Een uitzondering betreft het Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel (HBAG): ten aanzien van de aandachtspunten autonome verordeningen en heffingen is geen informatie opgenomen in het jaarverslag 2010 en ten aanzien van de aandachtspunten terugkoppeling van effecten en subsidiëring is onvoldoende informatie aangetroffen in het jaarverslag. De Toezichtkamer heeft nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de onderwerpen waarover nog niet volledig is gerapporteerd en het schap heeft hier onmiddellijk gevolg aan gegeven.

Aangeboden

De *Scan jaarverslagen 2010* is op 10 januari 2012 aangeboden aan het ministerie van SZW.

2. Risicogeoriënteerd toezicht en themaonderzoeken

Risicogeoriënteerd toezicht

Voor de SER als toezichthouder is het essentieel om een getrouw en actueel beeld van de schappen te hebben en te blijven houden. Om zo effectief mogelijk toezicht te kunnen houden, maakt de Toezichtkamer gebruik van risicogeoriënteerd toezicht. Het kenmerk van het toepassen van risicogeoriënteerd toezicht door de Toezichtkamer is het inventariseren van toezichtthema's en opstellen van profielen van schappen op basis waarvan de prioriteiten in het toezicht worden vastgesteld. Deze werkwijze dient ertoe de beschikbare capaciteit om toezicht te houden zo gericht en efficiënt mogelijk in te zetten. In het kader van het risicogeoriënteerde toezicht zijn zes doorlopende toezichtthema's geïnventariseerd:

- financieel beheer;
- integriteit;
- naleving procedurele voorschriften;
- invloed van de bedrijfsgenoten op het besluitvormingsproces;
- het omgaan met klachten;
- transparante verantwoording.

Elk jaar benoemt de Toezichtkamer uit deze zes thema's enkele speerpunten, die tot nadere themaonderzoeken leiden. In het Toezichtplan 2011 zijn drie speerpunten voor het jaar 2011 benoemd: financieel beheer (doelmatigheid), het omgaan met klachten en transparante verantwoording (intern toezicht). In het kader van deze toezichtthema's zijn in het toezichtplan voor het jaar 2011 drie themaonderzoeken aangekondigd. Het themaonderzoek naar doelmatigheid in het kader van financieel beheer is in 2011 afgerond en van dit onderzoek wordt hierna verslag gedaan. De themaonderzoeken met betrekking tot klachtbehandeling en intern toezicht zijn gezien de politieke ontwikkelingen rondom de PBO vooralsnog aangehouden.

Van de vijf themaonderzoeken die voor 2010 zijn benoemd, kenden er drie een langere doorlooptijd dan eerder voorzien en deze zijn dan ook niet in 2010, maar in 2011 afgerond. Dit betreft de themaonderzoeken met betrekking tot de invloed van de bedrijfsgenoten op het besluitvormingsproces, de financiële relaties (inclusief subsidieverstrekking) van schappen en personele unies (de transparantie en publieke verantwoording van relevante nevenfuncties van bestuurders). Ook van deze themaonderzoeken volgt hierna verslag.

Ten aanzien van de vier themaonderzoeken die hierna toegelicht worden, heeft de Toezichtkamer voor de schappen ook aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in de bijlage Aanbevelingen rapportages themaon-

derzoeken. De Toezichtkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen door de schappen monitoren. Voorts bestaat de mogelijkheid dat ten aanzien van deze onderzoeksonderwerpen in de toekomst ook een zogenaamd herhalingsonderzoek uitgevoerd zal worden. Zo daar sprake van zal zijn, zal dit vooraf aangekondigd worden.

Uiteraard ontslaat het benoemen van speerpunten schappen er niet van dat zij aan alle verplichtingen behoren te voldoen. Niet voor alle taken van de Toezichtkamer valt overigens een risicogeoriënteerde benadering toe te passen. Sommige taken hebben immers direct betrekking op vereisten waaraan een schap onverkort moet voldoen om te kunnen functioneren. In die gevallen is het voor de Toezichtkamer onwenselijk en onmogelijk om hierin prioriteiten te stellen. Ten aanzien van het toezicht op de naleving van de principes van goed schapbestuur is een risicogeoriënteerde benadering wel goed geschikt. Gezien de breedte van het terrein waarop toezicht plaatsvindt en de beschikbare capaciteit, is het immers onmogelijk om jaarlijks van de schappen een volledig beeld van de naleving op dit vlak te krijgen.

DOSSIER

NAAM Werner Buck

corporate director public & quality
affairs FrieslandCampina

“Eind 2011 heb ik tijdens het Rondetafelgesprek over het schappenstelsel in de Tweede Kamer aangegeven dat het Productschap Zuivel een groot draagvlak heeft in de gehele zuivelsector en ook van duidelijke toegevoegde waarde is. Het is dan ook uitermate betreurenswaardig dat de Tweede Kamer inmiddels in meerderheid besloten heeft dat de schappen opgeheven moeten worden. De (inter)nationale naam en faam van de Nederlandse zuivel is mede gebaseerd op een ketenstructuur die het mogelijk maakt om te blijven investeren in onderzoek, innovatie en kwaliteit. Het Productschap Zuivel speelt hierbij een belangrijke rol. Wij hopen dat uiteindelijk toch een gemoderniseerde en afgeslankte, maar slagvaardige productschapstructuur behouden kan blijven.”



Een tweede element van risicogeoriënteerd toezicht, naast toezichtthema's en bijbehorende themaonderzoeken, is het opstellen van zogenaamde schapprofielen. Het schapprofiel is een factsheet met relevante informatie in het kader van de naleving van schappen. Het betreft een handzaam overzicht met algemene informatie, een risicoanalyse en aandachtspunten per toezichtthema. Door middel van onder andere een risico-inventarisatie per schap kan beargumenteerd een besluit worden genomen over het wel of niet betrekken van het schap bij een bepaald themaonderzoek. In de loop van 2010 en 2011 zijn de eerste themaonderzoeken uitgevoerd. Voorts zijn de bevindingen die naar voren kwamen in de themaonderzoeken, op hun beurt gebruikt om de schapprofielen te verbeteren en waar nodig uit te breiden. Het nader uitwerken van de schapprofielen is in 2011 met opzet aangehouden in afwachting van een besluit over de toekomst van de PBO.

Het toezicht door de Toezichtkamer, zowel risicogeoriënteerd als niet-*risicogeoriënteerd*, is voorts cyclisch vormgegeven. Door het hanteren van een toezichtcyclus wordt het uitvoeren van toezicht systematisch doorlopen en met enige regelmaat kritisch tegen het licht gehouden. Dit kan periodiek leiden tot bijstelling van doelstellingen en prioriteiten. Van belang daarbij is dat de toezichtcyclus met de wijziging van de Wbo in 2009 ook is voorzien van twee meer formele ijkmomenten: de jaarlijkse vaststelling van een Toezichtplan én een Toezichtverslag. Bij het opstellen van het *Toezichtplan 2012* is vanwege het cyclische karakter van het toezicht dan ook rekening gehouden met inzichten en ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van toezichtonderzoeken in 2011 en eerder. Zo zijn er op basis van de opgedane ervaringen minder themaonderzoeken ingepland.

Ook heeft er een specifieke evaluatie plaatsgevonden van drie reguliere onderzoeken (*Monitor opschoning regelgeving en reductie administratieve lasten*, *Monitor Schilthuis korting* en *Scan jaarverslagen*) en alle themaonderzoeken die door de Toezichtkamer tot en met eind 2011 zijn uitgevoerd. Uit deze evaluatie zijn enkele aandachtspunten naar voren gekomen. Deze betreffen met name: meer tijd reserveren voor

het voorbereiden van onderzoeken, ruimere doortijden voor onderzoeken inplannen en vervolgacties nog strikter inplannen bij de afhandeling van de onderzoeken. Ook het adresseren van deze aandachtspunten zal het toezicht verder verbeteren.

Rapportage financiële relaties en subsidieverlening

Eén van de thema's in het kader van het risicogeoriënteerde toezicht van de Toezichtkamer is het financieel beheer door de schappen; zij zijn immers verplicht de financiële huishouding op orde te hebben. Aan dit thema is onder meer invulling gegeven met een onderzoek naar de financiële relaties van schappen met andere rechtspersonen en organisaties. Ondernemers die onder de werkingssfeer van schappen vallen, de bedrijfsgenoten, financieren via verplichte heffingen de financiële relaties van de schappen. In 2009 bedroeg het totale bedrag van de schappen dat hiermee gemoeid was 160 miljoen euro, op een totaalbedrag aan lasten van 265 miljoen euro. Het grootste deel van de gelden voor financiële relaties besteden de schappen aan het subsidiëren van activiteiten, zoals onderzoek, ten behoeve van de sector. Heffingsplichtige ondernemers en partijen die bij de schappen zijn betrokken, hebben er belang bij dat schappen zich naar behoren verantwoorden over hun financiële relaties. Het doel van het onderzoek was om na te gaan of deze verantwoording voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Daarnaast is met het onderzoek beoogd om inzicht te verschaffen in de wijze waarop schappen in hun proces van subsidieverlening aandacht hebben voor een aantal wettelijke vereisten.

In de Wbo, het *Besluit beleidsregels Bestuurskamer* (BBB), de Vfb 99 en de principes van goed schapbestuur zijn vereisten aan de financiële relaties, inclusief subsidierelaties, van schappen en hun verantwoording daarover opgenomen. In de Wbo betreft dit artikel 71 (de wettelijke taak van schappen), in de Vfb 99 is dit artikel 22, de onderdelen f, g en h (eisen aan de toelichting op de rekening van

baten en lasten van schappen), in het BbB betreft het lid 1 van artikel 4.1 (de zogeheten PBO-toets) en in de principes voor goed schapbestuur gaat het om het principe III (de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit en de volledigheid van de openbaarmaking van financiële relaties).

Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. In de eerste onderzoeksfase is *deskresearch* uitgevoerd op basis van de jaarrekeningen 2009 van de schappen en aan de hand van documentatie op hun websites. In de tweede onderzoeksfase is een vragenlijst voorgelegd aan de schappen.

Bevindingen

Alle schappen voldoen in hun jaarrekening 2009 aan het gestelde in de Vfb 99 aangaande het vermelden van benoemingsgerechtigde organisaties, daaraan gelieerde organisaties en overige organisaties. Tevens vermeldden zij hierbij de bedragen en bestedingen. Conform principe III van de principes voor goed schapbestuur gaven bijna alle schappen inzicht in hun financiële relaties. De meeste schappen refereerden in hun jaarrekening 2009 aan de PBO-toets in algemene zin. Echter, een verantwoording van afzonderlijke financiële relaties aan de hand van elk van de vijf punten uit de PBO-toets ontbrak.

Uit het onderzoek bleek dat de meeste schappen het subsidiebeleid schriftelijk hebben vastgelegd en door het bestuur is vastgesteld. Ten aanzien van het al dan niet schriftelijk vastgelegde of vastgestelde subsidiebeleid meldden alle schappen dat de PBO-toets hiervan deel uitmaakt. Bij de uitwerking van het subsidiebeleid in onder meer werkinstructies, procedures en subsidiebeschikkingen bleek dat de PBO-toets in de meeste gevallen niet onverkort is opgenomen, maar dat enkele elementen hieruit nader zijn uitgewerkt. Voor de meeste schappen kon op basis van de gegeven antwoorden en de ontvangen documentatie niet worden vastgesteld of zij noodzakelijke informatie verzamelen om te voorzien in onderdeel e van de PBO-toets: een tijdige evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van de financiële relatie.

Op basis van de onderzoeksbevindingen constateerde de Toezichtkamer dat de verantwoording van de schappen over hun financiële relaties voldoet aan bijna alle eisen uit de Vfb 99 en de principes van goed schapbestuur. Een verantwoording per financiële relatie volgens de PBO-toets ontbrak in de jaarrekeningen 2009 van de schappen. Reeds voorafgaand aan dit onderzoek was het traject tot actualisering van de Vfb 99 ingezet. Hierbij hadden de schappen te kennen gegeven dat een verantwoording per financiële relatie aan de hand van elk van de vijf punten uit de PBO-toets tegen praktische problemen aanloopt. Enerzijds is een dergelijke uitvoering in de praktijk onwerkbaar, anderzijds zal dit ten koste gaan van de inzichtelijkheid van de jaarrekening. Dit traject heeft geleid tot de Vfb 11 (zie ook onder Herziening regelgeving), die gepubliceerd is in het Mededelingenblad en Verordeningenblad (nr. 18, 25 maart 2011). Deze is van kracht met ingang van de begroting 2012 van de schappen. Bij het actualiseren van de Vfb 99 tot de Vfb 11 is de eis gehandhaafd dat de schappen in de toelichting op de rekening van baten en lasten een volledig inzicht dienen te verschaffen over de toepassing van alle onderdelen van de PBO-toets. Dit kan in de Vfb 11 door elke financiële relatie afzonderlijk toe te lichten dan wel op een wijze die voor het gewenste volledige inzicht qua resultaat vergelijkbaar is, bijvoorbeeld per groep van gelijksoortige subsidies of per sector.

Op basis van de onderzoeksbevindingen constateerde de Toezichtkamer dat de schappen in hun subsidiebeleid aandacht hebben voor de PBO-toets. Voor schappen is dit dé voorwaarde voor het verstrekken van subsidies. Ten aanzien van de nadere uitwerking van het subsidiebeleid in de vorm van evaluatie van afzonderlijke subsidies was bij de meerderheid van de schappen niet vast te stellen dat zij informatie opvragen om te voorzien in een tijdige evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidierelatie.

Aangeboden

De *Rapportage financiële relaties en subsidieverlening* is op 13 mei 2011 aangeboden aan het ministerie van SZW.

Rapportage personele unies

In 2008 en 2009 heeft de Toezichtkamer onderzoek bij de schappen verricht naar personele unies van de bestuurders. Het eerste onderzoek in 2008 had tot doel inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de meest risicovolle personele unies bij de schappen. Op basis van dit onderzoek is geconstateerd dat de overzichten van personele unies van schappen in veel gevallen onvoldoende of onduidelijke informatie opleverden. In de rapportage zijn destijds aanbevelingen gedaan om de transparantie in de verantwoording van de schappen over personele unies te verbeteren. Het tweede onderzoek in 2009 betrof een vervolgonderzoek. Het doel van dit onderzoek was om na te gaan hoe de schappen er een jaar later voor stonden. Op basis van het onderzoek werd geconstateerd dat de transparantie van schappen over personele unies van hun bestuurders weliswaar was verbeterd, maar dat er op onderdelen nog ruimte voor verbetering was. Voor de Toezichtkamer was dit aanleiding om in 2011 met nader onderzoek verder zicht te krijgen op de invulling die schappen geven aan hun zorg voor transparante en publieke verantwoording over de personele unies van hun bestuurders. Het doel hierbij was om verdieping te geven aan de onderzoeken uit 2008 en 2009 door een beeld te geven hoe schappen in de praktijk zorg dragen voor het voldoen aan de relevante principes van goed schapbestuur.

Om in samenhang met het doel van het onderzoek een juiste maatvoering in toezichtbelasting te realiseren, is ervoor gekozen om als steekproef het onderzoek bij een selectie van vijf schappen uit te voeren. Hiermee zijn algemeen geldende uitspraken over de zorg van alle schappen voor transparante en publieke verantwoording over de relevante nevenfuncties van bestuurders weliswaar niet mogelijk, maar worden over dit onderwerp wel vergaande indicaties verkregen. Gezien de aanpak om het onderzoek bij een selectie van schappen uit te voeren, lag het niet in de rede om de namen van de betrokken schappen per punt op te nemen. De onderzoeksresultaten zijn dan ook geanonimiseerd weergegeven. Leidend voor het onderzoek waren

principe VI van goed schapbestuur en de daarbij behorende uitwerkingen 1 en 4. Principe VI van goed schapbestuur stelt: personele unies moeten voldoen aan duidelijke eisen op het terrein van de transparantie, verantwoording en functiescheiding. Dit geldt in het bijzonder voor personele unies op bestuurdersniveau tussen een schap en een derde-organisatie waarmee financiële of contractuele relaties bestaan.

Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. De eerste fase bestond uit deskresearch op basis van de jaarverslagen van de vijf schappen die voor dit onderzoek waren geselecteerd, alsmede informatie die via hun websites openbaar toegankelijk was. In de tweede onderzoeksfase zijn via een vragenlijst onderzoeksgegevens van de vijf schappen verkregen.

Bevindingen

Alle vijf schappen hadden in 2010 van hun bestuurders een overzicht met de datum van de eerste benoeming, functies binnen het schap en voor het schap relevante nevenfuncties (bezoldigd en onbezoldigd). Door alle vijf schappen is dit overzicht via hun respectievelijke websites toegankelijk gemaakt. In de jaarverslagen 2009 verwijzen deze schappen naar hun websites voor het overzicht van hun bestuurders. In het onderzoek merkten alle vijf schappen op dat bestuurders (wijzigingen in) nevenfuncties melden. De start van een nieuwe tweejaarlijkse zittingsperiode voor bestuurders is voor deze vijf schappen aanleiding om de bestuurders te vragen naar (wijzigingen in) nevenfuncties. Daarnaast vragen drie schappen jaarlijks naar (wijzigingen in) nevenfuncties van bestuurders. Vier schappen merkten op dat zij de volledigheid en relevantie van nevenfuncties zoals opgegeven door bestuurders controleren. Eén schap doet dit niet met onder meer als argument dat de volledigheid en relevantie van opgegeven nevenfuncties de verantwoordelijkheid van de bestuurders zelf is. Alle vijf schappen meldden dat er intern toezicht is op de totstandkoming van het overzicht nevenfuncties bestuurders. Drie daarvan hebben hiervoor in de periode 2009 tot en met 2010 een audit uitgevoerd.

Op basis van de onderzoeksbevindingen is de Toezichtkamer van oordeel dat van de vijf onderzochte schappen het overzicht met de nevenfuncties van hun bestuurders in lijn is met de daarvoor geldende eisen. Hiermee bieden deze overzichten transparante informatie over de nevenfuncties van de bestuurders van deze vijf schappen. De Toezichtkamer constateert dat alle vijf onderzochte schappen in de praktijk zorg dragen voor transparante en publieke verantwoording voor de nevenfuncties van hun bestuurders.

Aangeboden

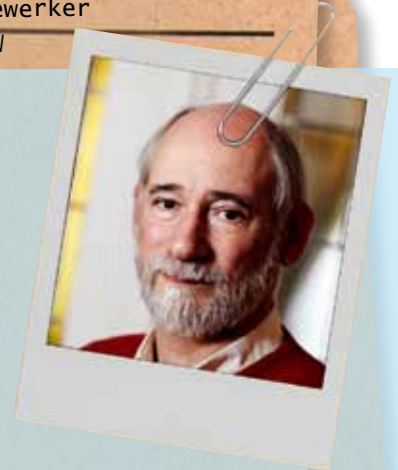
De *Rapportage personele unies* is op 13 mei 2011 aangeboden aan het ministerie van SZW.

DOSSIER

NAAM Alfred Velgersdijk

senior beleidsmedewerker
ministerie van SZW

“Als coördinerend ambtenaar binnen het ministerie ben ik al een groot aantal jaren zeer nauw betrokken bij de schappen en het toezicht daarop van de SER. Vanuit dat perspectief kan ik alleen maar beamen dat goed toezicht van eminent belang is voor alle betrokken partijen. Gelukkig werken de betrokken ministeries van SZW en EL&I, de schappen en de SER al jaren goed samen op dat punt. Ik zie in de afgelopen jaren een duidelijke versterking in het toezicht, aanpassing aan moderne inzichten en het streven om evenwicht te krijgen tussen dat wat nodig is en de lasten die dat voor de schappen met zich meebrengt. Ik heb er alle vertrouwen in dat het streven naar goed toezicht ook de inzet zal zijn voor de komende tijd.”



Rapportage invloed bedrijfsgenoten

In het kader van het toezichtthema invloed van de bedrijfsgenoten op het besluitvormingsproces heeft de Toezichtkamer in 2010 en 2011 onderzoek verricht naar het beleid dat schappen hebben geformuleerd ten aanzien van enerzijds het informeren en anderzijds het betrekken van bedrijfsgenoten, de mate waarin dit beleid gerealiseerd is en de uitvoering daarvan in de praktijk. Voor deze invulling van het toezichtthema is gekozen omdat bedrijfsgenoten tijdig en op de juiste wijze in de gelegenheid moeten worden gesteld om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Met het onderzoek is inzicht verkregen in de wijze waarop schappen invulling geven aan de doelvoorschriften in de principes van goed schapbestuur: is er sprake van een actief of terughoudend beleid, wordt die keuze ook daadwerkelijk door middel van beleid en inzet van middelen vormgegeven en leidt de keuze tot de geformuleerde doelen in het communicatieplan? Via het onderzoek wilde de Toezichtkamer zich een beeld verschaffen van de wijze waarop schappen de desbetreffende principes hebben vertaald qua opzet, bestaan en werking.

Twee van de principes van goed schapbestuur hebben betrekking op het informeren over en betrekken van bedrijfsgenoten bij het beleidsproces. Het betreft principe XII – het bestuur draagt er zorg voor dat de bedrijfsgenoten, op basis van een communicatieplan, in staat worden gesteld om gelijktijdig van de inhoud van de verschillende fasen van de beleidscyclus kennis te nemen – en principe XIII: het bestuur biedt bedrijfsgenoten mogelijkheden om in de verschillende fasen van de beleidscyclus actief betrokken te raken bij de besluitvorming om daarop invloed uit te oefenen. Uit de strekking en doelstelling van de principes van goed schapbestuur, de daarbij gegeven toelichting en nadere uitwerking en maatschappelijk breed gedragen opvattingen over beleid en uitvoering zijn referentiepunten af te leiden voor het trekken van conclusies ten aanzien van het geformuleerde beleid en de uitvoering daarvan.

De deskresearch naar relevante (beleids)documenten en -instrumenten betrof met name: communicatieplannen en de daarin genoemde middelen, relevante beleidsnotities met betrekking tot informatievoorziening of besluitvorming én formele agenda's, vergaderstukken en notulen van besturen en commissies. Eventuele openstaande vragen zijn aansluitend voorgelegd aan het schap. De bevindingen uit de deskresearch zijn per schap vastgelegd in een conceptnota van bevindingen en ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd. In de eindrapportage zijn de geaggregeerde bevindingen uit de individuele nota's van bevindingen per schap beschreven. Ook deze eindrapportage is ter reactie voorgelegd aan de schappen. Naast meer algemene bevindingen is in het onderzoek ook een aantal *best practices* beschreven.

Bevindingen

Vijftien van de zeventien schappen hebben een openbaar communicatieplan dat via de website opvraagbaar is. HBAG en HBD hebben geen communicatieplan op hun website gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt echter dat beide schappen in de praktijk activiteiten uitvoeren en communicatiemiddelen inzetten om bedrijfsgenoten te informeren en te betrekken. Hét belangrijkste medium dat de schappen gebruiken om bedrijfsgenoten te informeren en te betrekken is de eigen website. De plaats waar deze informatie op de website is opgenomen, is niet altijd even prominent en in sommige gevallen is de informatie voor geïnteresseerden ook niet logisch te traceren. Met uitzondering van het Productschap Diervoeder (PDV) en het Productschap Dranken (PD) hebben alle schappen een groot deel van hun plannen gerealiseerd.

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat het communicatieplan van schappen middelen en activiteiten onvermeld laat die zij in de praktijk wel aanwenden bij het informeren en betrekken van bedrijfsgenoten. Veel schappen beschouwden de al lopende activiteiten als reguliere werkzaamheden en onderkenden niet de noodzaak deze in hun beleid op te nemen. Uit de reacties van sommige schappen is ook af te leiden dat zij het opstellen

van een communicatieplan meer beschouwen als een wettelijk te vervullen vereiste dan als een instrument om richting te geven aan het dagelijks handelen met betrekking tot het informeren en betrekken van bedrijfsgenoten. Met uitzondering van HOR is van geen van de andere schappen een gedocumenteerde methodische evaluatie bekend van de werking en de doeltreffendheid van het eigen communicatiebeleid.

De Toezichtkamer is van oordeel dat een grote meerderheid van de schappen voldoet aan de in de Wbo vastgelegde principes van goed schapbestuur. Naast het formeel invulling geven aan deze principes is ook de wijze waarop dit gebeurt van belang. Op dit laatste punt zijn volgens de Toezichtkamer verbeteringen mogelijk. Voorts constateert zij dat de principes met name bedoeld zijn om gewenst gedrag ten aanzien van goed schapbestuur daadwerkelijk en blijvend invulling te geven. Dat kan alleen als periodiek en methodisch gekeken wordt in hoeverre het ingezette beleid doeltreffend is geweest en in hoeverre als gevolg hiervan publieke middelen transparant en doelmatig zijn ingezet.

Aangeboden

De *Rapportage invloed bedrijfsgenoten* is op 13 mei 2011 aangeboden aan het ministerie van SZW.

Rapportage doelmatigheid financieel beheer

In 2011 is onderzoek verricht naar het deelonderwerp doelmatigheid, in het kader van het thema financieel beheer. Volgens de jaarrekeningen 2010 van de schappen financierden ondernemers, door middel van heffingen, de schappen voor een bedrag van bijna 180 miljoen euro, hetgeen neerkomt op ongeveer 75 procent van de totale baten van de schappen in 2010. De totale uitgaven van de schappen bedroegen in 2010 ruim 250 miljoen euro. Ondernemers hebben er baat bij dat de schappen met de middelen die hun ter beschikking staan, zo veel mogelijk resultaat boeken. Efficiency en effec-

tiviteit dienen dan ook kernbegrippen te zijn voor de schappen. Dit is vastgelegd in principe XX van de principes van goed schapbestuur: het bestuur van een schap draagt zorg voor een efficiënte en effectieve organisatie. Een efficiënt beheer van de financiële middelen is daarvan onderdeel. De doelmatigheid van het financieel beheer is daarnaast mede van belang in het licht van het door tien productschappen (PZ, PT, HPA, PA, PDV, PW, MVO, PVV, PPE en VIS) in gang gezette traject tot vorming van één backoffice en het bundelen van medebewindstaken. Gezien het belang van doelmatig financieel beheer door schappen en gelet op principe XX van de principes van goed schapbestuur achtte de Toezichtkamer verder inzicht in de aandacht van schappen voor efficiënt financieel beheer van groot belang.

Met principe XX als kader was het doel van het onderzoek het verschaffen van inzicht in de wijze waarop de schappen zorg dragen voor efficiënt financieel beheer. Die aandacht kan bestaan uit specifieke activiteiten ten behoeve van doelmatig financieel beheer en/of aandacht voor samenwerking tussen schappen op het terrein van financieel beheer. Wat dit laatste betreft is in principe XX opgenomen dat schappen de eigen prestaties en financiële kengetallen geheel of gedeeltelijk vergelijken met die van de andere schappen (benchmarking). Daarnaast is in dit onderzoek als exponent van het financieel beheer nader ingegaan op de aandacht van schappen voor de doelmatigheid van het heffingsproces.

Het onderzoek is in twee fases uitgevoerd. In de eerste onderzoeksfase zijn de schappen schriftelijke vragen voorgelegd. In de tweede onderzoeksfase is op basis van interviews met een selectie van vijf schappen verdere verdieping aan het onderzoek gegeven. Gesprekspartners hierbij waren de secretarissen van de betreffende schappen en medewerkers die nauw betrokken zijn bij het financieel beheer van het schap. Aangezien het een selectie van schappen betreft, worden geen algemeen geldende uitspraken gedaan ten aanzien van het financieel beheer van de schappen als geheel. Bevindingen

uit de verdieping van het onderzoek zijn dan ook geanonimiseerd weergegeven.

Bevindingen

Alle schappen vermeldden in het onderzoek dat zij aandacht hebben voor de doelmatigheid van het financieel beheer. Ook meldden alle schappen dat de doelmatigheid van het financieel beheer sinds 2008 is verbeterd. Tien van de zeventien schappen merken hierbij op dat de aandacht voor (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer tot uitdrukking komt in (het versterken van) de planning & control-cyclus en bijbehorende managementrapportages. Twaalf schappen zien nog verdere mogelijkheden tot het verbeteren van (onderdelen van) het financieel beheer. Volgens zes productschappen biedt het traject tot vorming van één backoffice en bundeling van medebewindstaken hiervoor gelegenheid.

Acht schappen meldden in het onderzoek dat principe XX van de principes van goed schapbestuur geen wezenlijke invloed heeft gehad op (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer. Deze schappen merkten op dat (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer een regulier onderdeel van de bedrijfsvoering is en dat zij in die zin continu aandacht voor dit onderwerp hebben. De overige negen schappen vermeldden dat principe XX van invloed is geweest op (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer, bijvoorbeeld in de vorm van een hoger bewustzijn voor de efficiency van de organisatie. Drie schappen vermeldden expliciet dat de in principe XX genoemde benchmark niet tot bruikbare resultaten heeft geleid.

Voor (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer zien alle schappen specifieke randvoorwaarden. Vijf schappen noemden randvoorwaarden gelegen op het vlak van sturing en beheersing, vijf schappen maakten melding van randvoorwaarden op het terrein van samenwerking en vier schappen noemden randvoorwaarden betreffende de aandacht van het bestuur voor het onderwerp. Veertien schappen hebben leerervaringen op het terrein van het financieel beheer die zij zou-

den willen delen, dan wel reeds delen met andere schappen. Elf schappen zien bij andere schappen ervaringen op het terrein van het financieel beheer waarvan zij zouden willen leren. De productschappen die participeren in het traject tot vorming van één backoffice en het bundelen van medebewindstaken noemen deze ontwikkeling als gelegenheid om ook in de toekomst van andere productschappen te blijven leren.

Alle schappen vermeldden in het onderzoek aandacht te hebben voor de doelmatigheid van het heffingsproces, door daar waar mogelijk ten behoeve van de registratie van ondernemers en het bepalen van de heffingsgrondslag gebruik te maken van de gegevens van andere partijen. Hierin is HPA niet meegerekend, dit schap legt geen heffingen op. Aandacht van de schappen voor de doelmatigheid van het heffingsproces komt volgens hen ook tot uitdrukking in het opleggen en innen van heffingen bij ondernemers. Zes schappen noemen in dit verband de mogelijkheid tot elektronische aangifte dan wel automatische incasso.

De Toezichtkamer constateerde op basis van de verkregen informatie en de daarbij aangedragen voorbeelden dat de aandacht van de schappen voor (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer op verschillende manieren tot uitdrukking komt: in de vorm van het versterken van de planning & control-functie binnen schappen, (het zoeken van) samenwerking, de bereidheid tot delen van eigen leerervaringen en het leren van de ervaringen van andere schappen. Het heffingsproces is volgens de Toezichtkamer een goed voorbeeld van de aandacht van schappen voor de doelmatigheid van het financieel beheer. De Toezichtkamer is van oordeel dat de aandacht die schappen geven aan (het verbeteren van) de doelmatigheid van het financieel beheer, past in hun naleving van principe XX van de principes van goed schapbestuur.

Aangeboden

De *Rapportage doelmatigheid financieel beheer* is op 10 januari 2012 aangeboden aan het ministerie van SZW.

3. Voorbereiding en voorlichting

Herziening regelgeving

In 2010 en 2011 is gewerkt aan de herziening van toezichtregels van de SER. Dit heeft in 2011 geresulteerd in de vaststelling van de Vfb 11 en het *Besluit beleidsregels toezicht* (Bbt) en het bijbehorende *Modellenboek*. De Vfb 11 heeft tot doel nadere regels te stellen aan het financieel beheer en de verantwoording daarover door schappen en stelt daartoe voorschriften omtrent de meerjarenraming, de begroting en de jaarrekening. De nieuwe regeling vervangt de Vfb 99 en moet voor het eerst worden toegepast op de begrotingscyclus 2012 van de schappen. Het Bbt geeft aan hoe de Toezichtkamer een aantal van haar toezichttaken uitvoert, in het bijzonder de goedkeurings- en instemmingstaken. Het Bbt treedt in de plaats van het *Besluit beleidsregels Bestuurskamer*.

In het gehele proces van herziening zijn de belanghebbenden bij de toezichtregels, de product- en bedrijfsschappen en de ministeries van SZW en EL&I, nadrukkelijk betrokken. Ook is gebruikgemaakt van de expertise van een externe accountant. De teksten van de Vfb 11 en het Bbt zijn in 2011 in brochurevorm uitgegeven en op de website van de SER opgenomen.

Draagvlakonderzoeken

Op grond van de Wbo zoals gewijzigd in 2009 dient elk schap vierjaarlijks door middel van een representatieve steekproef een draagvlakonderzoek (inclusief activiteitenpeiling) onder de ondernemers binnen zijn werkingssfeer uit te laten voeren. Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van informatie over zowel de activiteiten van als het draagvlak voor een schap onder de ondernemers die onder de werkingssfeer van het schap vallen. Indien een schap over onvoldoende draagvlak onder de betreffende ondernemers blijkt te beschikken, dan kan de minister van SZW, op basis van een brede afweging en na advies van de SER, besluiten de werkingssfeer van het schap aan te passen of om het op te heffen.

Ter nadere uitwerking van deze nieuwe wettelijke verplichting is in ontwerp een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) opgesteld, met daarin nadere regels over de uitvoering van het onderzoek, de wijze van openbaarmaking van de resultaten en van de conclusies die daaraan worden verbonden. Conform de Wbo is de betreffende AMvB aan de Tweede Kamer voorgelegd, via een zogenaamde voorhangprocedure. Gezien de begin 2011 aangenomen Kamermotie tot nader onderzoek naar de onmisbaarheid van taken van schappen, is de ontwerp AMvB niet besproken in de Tweede Kamer en heeft de minister van SZW besloten de nadere regelgeving aan te houden.

De Toezichtkamer heeft tot taak toe te zien op de uitvoering van de draagvlakonderzoeken en had hiertoe een specifiek toetsingkader in voorbereiding. Gezien het feit evenwel dat de nadere regelgeving niet tot stand is gekomen, zag de Toezichtkamer zich genoodzaakt om het opstellen van het toetsingkader vooralsnog aan te houden.

Self assessment

In een eerder stadium heeft de Toezichtkamer besloten om de toepassing van het instrument *self assessment* door de schappen te onderzoeken. Onder self assessment wordt verstaan dat de onder toezicht gestelde op specifieke onderdelen zelf beoordeelt in welke mate aan de geldende normen wordt voldaan. Self assessment levert voor de onder toezicht gestelde en de toezichthouder informatie op over de mate van naleving van wet- en regelgeving en, in geval van de schappen, over de naleving van de principes van goed schapsbestuur. Het project vereist een zorgvuldige aanpak omdat de Toezichtkamer het van belang vindt dat schappen hun medewerking hieraan verlenen. De onderlinge vergelijkbaarheid van naleving van regelgeving is alleen mogelijk indien een betekenisvolle meerderheid van de schappen aan dit project mee wil werken.

Ten behoeve van dit project zou in 2011 een begin worden gemaakt met de opzet van een vragenlijst, waarmee bijvoorbeeld jaarlijks informatie aan de Toezichtkamer geleverd wordt. Een goede toepassing van self assessment kan tot voordeel hebben dat het opvragen bij de schappen van informatie ten behoeve van onderzoek vermindert en daarmee de toezichtlast afneemt. Daarnaast krijgt elk schap meer inzicht in de mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd. De Toezichtkamer kan zodoende ook efficiënter werken en krijgt daarbij een beter beeld van de mate van naleving van wet- en regelgeving door de schappen.

Als gevolg van de politieke ontwikkelingen in 2011 is het project voorlopig aangehouden. Het is afhankelijk van de besluitvorming over het PBO-stelsel of het project weer opgepakt wordt.

Bevindingen goedkeuring verordeningen

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

Vergoedingen

De verordeningen vergoedingen van Hoofdproduct-schap Akkerbouw (HPA), PA, PDV, PW en PD bevatten een onjuist geformuleerde inwerkingtredingsbepaling. Omdat de verordeningen geen derden raken en er zich in de praktijk geen problemen kunnen voordoen, vormde de onjuiste formulering geen aanleiding om goedkeuring te onthouden.

PT en HPA hebben voorzittersvergoedingen vastgesteld die qua niveau van de vergoeding voldoen aan de SER-regelgeving, maar qua inhoud niet voldoen aan het in 2011 vastgestelde Bbt. HPA heeft inmiddels een nieuwe verordening vastgesteld die is goedgekeurd. PT stelt een nieuwe verordening op.

In de verordening vergoedingen van VIS is voorzien in een afwijkende vergoeding voor de voorzitters van twee commissies. In overleg met het secretariaat van de Toezichtkamer worden deze vergoedingen afgebouwd. Dit betekent dat de vergoedingen voor de zittingsperiode 2012-2013 worden gehalveerd en dat deze in 2014 worden beëindigd. Met toepassing van artikel 8:84 van de Awb is de verordening goedgekeurd.

Ook de verordening *Vergoedingsregeling voorzitter, bestuurs- en commissieleden* van HBD bevat een vergoeding voor bestuursleden die op grond van het Bbt zo niet is toegestaan.

Met het schap is de afspraak gemaakt dat in een volgende zittingsperiode geen afwijkende vergoedingen meer worden verstrekt. Met toepassing van artikel 8:84 van de Awb is ook deze verordening goedgekeurd.

Autonome verordeningen

Drie verordeningen van PPE bevatten een identieke verwijzingsbepaling die te algemeen is geformuleerd. In overleg met het schap is besloten de verordeningen goed te keuren, met uitzondering van deze verwijzingsbepaling. Het schap zal een dergelijke verwijzingsbepaling in het vervolg op een andere wijze redigeren.

PDV en PW hebben in 2011 nieuwe verordeningen met betrekking tot algemene bepalingen vastgesteld onder intrekking van de oude verordeningen. De schappen hebben verzuimd om in hun heffingsverordeningen de verwijzing naar de nieuwe verordening algemene bepalingen op te nemen. Dit is inmiddels gecorrigeerd door middel van wijzigingsverordeningen.

Heffingsverordeningen

Een aantal schappen heeft ervoor gekozen om verordeningen niet meer jaarlijks vast te stellen. Bij een aantal verordeningen is vervolgens van die systematiek afgeweken. Omdat verordeningen niet beperkt zijn in tijd, blijven zij rechtsgeldig. In een kalenderjaar kunnen daardoor meer verordeningen van toepassing zijn. Met de schappen zal overleg gevoerd worden om de verordeningen aan te passen.

Met HBAG is overleg gevoerd over de verordeningen bestemmingsheffingen pootgoedfonds en consumptieaardappelfonds. Naar aanleiding van een uitspraak van het CBB heeft het schap de verordeningen voor 2011 aangepast. De nieuw opgestelde verordeningen zijn besproken met het secretariaat, maar bleken technische gebreken te hebben, die door het schap zijn aangepast. De verordeningen liggen momenteel voor bij de Europese Commissie.

Jaarrekeningen

Uit de jaarrekeningen over 2010 blijkt dat drie schappen PA, VIS en PW een te hoge reserve hebben. De reserve van deze schappen is hoger dan één maal de jaarlasten. Aan PW is een doorlopende onthef-

Bijlagen

ting van deze bepaling verleend omdat het schap gelden moet reserveren in verband met een uitspraak van het CBb. Aan PA en VIS is voor een jaar ontheffing verleend (zie Reserves onder Financieel overzicht). De jaarrekening 2010 van PZ bleek niet geheel in overeenstemming met de Vfb 99 te zijn opgesteld. Met PZ is afgesproken om vanaf de begroting 2012 de benodigde wijziging door te voeren, waarmee aan de gestelde eisen voldaan wordt. De Toezichtkamer zal indien de opmerking is verwerkt, dit feit betrekken bij het beoordelen van de begroting 2012.

Begrotingen

In 2011 is de Vfb 99 herzien. De schappen dienen hun begroting voor 2012 volgens de nieuwe Vfb 11 op te stellen. Bij de beoordeling van de begrotingen heeft het secretariaat echter bemerkt dat de terminologie uit de Vfb 99 nog gebruikt wordt. Daarnaast is geconstateerd dat het vermogensbeleid niet of niet voldoende wordt toegelicht en dat de toelich-

ting op de voorzittersvergoedingen uitbreiding behoeft. Besloten is om deze algemene bevindingen door middel van een brief onder de aandacht van alle schappen te brengen.

Voorziening gemeenschappelijke behartiging van belangen

Op grond van artikel 109 Wbo kunnen twee of meer schappen tezamen een voorziening ter gemeenschappelijke behartiging van belangen instellen. Een dergelijke voorziening behoeft de goedkeuring van de SER. In 2011 is een verzoek om goedkeuring van het Besluit tot wijziging van het instellingsbesluit Commissie Diergezondheid en -kwaliteit Runderen van PVV en PZ aan de Toezichtkamer voorgelegd. In dit besluit wordt de samenstelling van de commissie gewijzigd en zijn enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd. De Toezichtkamer heeft het besluit goedgekeurd.

DOSSIER

NAAM Tini Hooymans

lid van de Toezichtkamer



“Sinds de oprichting in 2008 ben ik lid van de Toezichtkamer. Samen met Hans Kamps als voorzitter en aanvankelijk ook Fokko van Duyne, die inmiddels opgevolgd is door Ferdinand Grapperhaus. Aan mijn lidmaatschap komt in april 2012 een einde en dit is dan ook een mooi moment voor een welgemeend compliment aan het secretariaat van de Toezichtkamer. Zeker gezien de turbulente ontwikkelingen in de afgelopen jaren heeft het secretariaat een bijzondere prestatie geleverd, en levert die nog steeds. Dat brengt naast goed toezicht ook prettige en efficiënte vergaderingen met zich mee. Meer dan dat kan een bestuurder of toezichthouder zich niet wensen.”

Overzicht voorzittersvergoedingen product- en bedrijfschappen 2009 en 2010

Schap	Dagdelen werkzaam 2009	Jaarrekening 2009*	Dagdelen werkzaam 2010	Jaarrekening 2010*
BA	4,0	19.920	4,0	19.920
BOS	1,2	16.493	1,2	16.493
PD ¹	-	-	-	-
HBA	4,0	46.200	4,0	46.200
HBAG	3,0	20.000	3,0	20.000
HBD	5,0	57.750	5,0	57.750
HOR	1,8	20.000	1,8	20.790
HPA, PA, PW, PDV	10,0	152.200	10,0	155.500
MVO	4,0	59.271	4,0	60.073
PPE ²	2,0	30.000	4,0	52.000
PVV ³	8,0	70.000	8,0	114.000
PT	8,0	148.000	8,0	149.000
VIS ⁴	(6,0) 4,0	87.669	4,0	60.653
PZ	5,0	73.760	5,0	74.625

* Bedragen in euro's

- 1 Het PD had in 2009 en 2010 geen vaste voorzitter.
- 2 Per 15 mei 2010 heeft PPE een nieuwe voorzitter. De vergoeding 2010, op basis van afgerond 4 dagdelen per week (0,39 FTE), geldt de periode 15 mei 2010 tot en met 31 december 2010.
- 3 Per 15 juni 2009 heeft PVV een nieuwe voorzitter. De vergoeding 2009, op basis van acht dagdelen per week, geldt de periode 15 juni 2009 tot en met 31 december 2009.
- 4 In verband met de ziekte van de toenmalige secretaris van VIS heeft de voorzitter in 2009 gedurende een periode van bijna negen maanden zes in plaats van vier dagdelen gewerkt.

Bijlagen

Aanbevelingen rapportages themaonderzoeken

In aanvulling op de informatie die is opgenomen ten aanzien van de rapportages van themaonderzoeken die in 2011 door de Toezichtkamer zijn vastgesteld (zie Risicogeoriënteerd toezicht en themaonderzoeken), zijn hierna de aanbevelingen naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken opgenomen. De Toezichtkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen door de schappen monitoren. Voorts bestaat de mogelijkheid dat ten aanzien van deze onderzoeksonderwerpen in de toekomst ook een zogenaamd herhalingsonderzoek uitgevoerd zal worden. Zo daar sprake van zal zijn, zal dit vooraf aangekondigd worden.

Rapportage financiële relaties en subsidieverlening

Aanbevelingen

De Toezichtkamer acht transparantie van de schappen over hun financiële relaties van belang, in het bijzonder waar het de doelmatigheid en de doeltreffendheid aangaat. Specifieke eisen hieromtrent waren reeds vervat in de Vfb 99, in het BbB en in de principes van goed schapbestuur. Het traject tot actualisering van de Vfb 99, voorafgaand aan dit onderzoek ingezet, heeft inmiddels geleid tot aanscherping van de eisen: schappen dienen voortaan in volle omvang het gewenste inzicht in en transparantie van de financiële relaties te leveren. Zo is in de Vfb 2011 bepaald dat de schappen in de toelichting op de rekening van baten en lasten een volledig inzicht dienen te verschaffen over de toepassing van alle onderdelen van de PBO-toets. Dit kan door elke financiële relatie afzonderlijk toe te lichten dan wel op een wijze die voor het gewenste volledige inzicht qua resultaat vergelijkbaar is, bijvoorbeeld per groep van gelijksoortige subsidies of per sector.

De Toezichtkamer acht de aandacht die de schappen hebben geschonken aan het incorporeren van hun wettelijke taak en de PBO-toets in hun subsidiebeleid, alsmede de uitwerking en toepassing hiervan,

in hoge mate van belang. Onverdeelde aandacht van de schappen voor informatie ten behoeve van evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidierelatie, de evaluatie op zich en het lerend effect dat hiervan uitgaat, is volgens de Toezichtkamer daarmee onlosmakelijk verbonden.

Rapportage personele unies

Aanbevelingen

De eigen verantwoordelijkheid van de bestuurders van schappen voor de volledigheid en relevantie van opgegeven en op te geven nevenfuncties acht de Toezichtkamer in hoge mate van belang. Schappen kunnen hierbij in de ogen van de Toezichtkamer veel doen om hun bestuurders daarin te ondersteunen, zoals het jaarlijks opvragen van informatie over nevenfuncties.

De Toezichtkamer acht het evalueren van processen en resultaten door de schappen in zijn algemeenheid van belang. Wanneer het gaat om evaluatie van de uitvoering van de principes van goed schapbestuur door de schappen is de Toezichtkamer van mening dat dit belang evident is. Evaluatie door de schappen van bijvoorbeeld de totstandkoming van een volledig overzicht met relevante nevenfuncties, al dan niet in de vorm van een *audit*, en het leren van de resultaten daarvan acht de Toezichtkamer aanbevelenswaardig voor alle schappen.

Rapportage invloed bedrijfsgenoten

Aanbevelingen

De relevante principes van goed schapbestuur dienen niet louter te worden opgevat als procedureel te vervullen vereisten, maar als een instrument om richting te geven aan het dagelijks handelen. Dit betreft alle activiteiten die schappen verrichten om bedrijfsgenoten in staat te stellen om gelijktijdig van de inhoud van de verschillende fasen van de

beleidscyclus kennis te nemen (informereren), alsmede om bedrijfsgenoten mogelijkheden te bieden om in verschillende fasen van de beleidscyclus actief betrokken te raken bij de besluitvorming om daarop invloed uit te oefenen (betrekken). Dit betekent dat al deze activiteiten van de schappen deel dienen uit te maken van het beleid ten aanzien van de principes XII en XIII en als zodanig dienen te zijn opgenomen in het communicatieplan. Het gaat in zijn algemeenheid dan dus om het integreren en verankeren van het geformuleerde beleid ten aanzien van de principes XII en XIII van goed schapbestuur in de dagelijkse praktijk.

Teneinde gewenst gedrag ten aanzien van goed schapbestuur daadwerkelijk en blijvend invulling te geven, dienen schappen door middel van evaluatie na te gaan of het ingezette beleid doeltreffend is geweest en in hoeverre als gevolg hiervan publieke middelen transparant en doelmatig zijn ingezet. Dit proces dient methodisch onderbouwd te zijn en methode en resultaten dienen afdoende gedocumenteerd te worden. Dit betreft: het periodiek evalueren en indien nodig aanpassen van ingezet beleid ten aanzien van de principes XII en XIII om bedrijfsgenoten te informeren en te betrekken bij het beleidsproces.

Rapportage doelmatigheid financieel beheer

Aanbevelingen

De aandacht van de schappen voor doelmatig financieel beheer behoort volgens de Toezichtkamer dynamisch te zijn. Het delen van leerervaringen op dit terrein, samenwerking en gezamenlijke aanpakken horen bij het naar een hoger plan brengen van de doelmatigheid van het financieel beheer. Hierin hebben schappen al veel stappen gezet, onder meer in de vorm van het ontwikkelen van één backoffice en het bundelen van medebewindstaken door de productschappen. In de ogen van de Toezichtkamer valt echter nog verdere verbetering te realiseren, daar niet alle schappen aanleiding zien om leer-

ervaringen op het terrein van de doelmatigheid van het financieel beheer te delen. Hetzelfde geldt voor (het ontwikkelen van) samenwerking en gezamenlijk aanpakken van onderwerpen op het gebied van doelmatig financieel beheer.

Het vergelijken van de efficiency en effectiviteit van de eigen organisatie met die van andere schappen en/of vergelijkbare organisaties buiten de PBO kan volgens de Toezichtkamer een bijdrage leveren aan het verbeteren van de doelmatigheid van het financieel beheer. Uit signalen van schappen blijkt dat dit niet valt te realiseren met de vorm van benchmarking die principe XX van de principes van goed schapbestuur aandraagt, gezien de grote onderlinge verschillen tussen schappen. Dit is voor de Toezichtkamer aanleiding geweest om de Commissie Monitoring Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen het voorstel te doen om principe XX wat benchmarking en de uitwerking daarvan betreft anders in te richten, zodat voor de schappen meer ruimte ontstaat om geschikte instrumenten voor vergelijking in te zetten.

Bijlagen

Overzicht product- en bedrijfschappen

Productschappen

Hoofdproductschap Akkerbouw

Stadhoudersplantsoen 12-18
Postbus 29739
2502 LS Den Haag
tel. 070 - 3708708
www.hpa.nl

Productschap Diervoeder

Stadhoudersplantsoen 12-18
Postbus 29739
2502 LS Den Haag
tel. 070 - 3708708
www.pdv.nl

Productschap Dranken

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

Productschap Akkerbouw

Stadhoudersplantsoen 12-18
Postbus 29739
2502 LS Den Haag
tel. 070 - 3708708
www.productschapakkerbouw.nl

Productschap Margarine, Vetten en Oliën

Ampèrelaan 4d
Postbus 3095
2280 GB Rijswijk
tel. 070 - 3195195
www.mvo.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

Stadhoudersplantsoen 12-18
Postbus 29739
2502 LS Den Haag
tel. 070 - 3708347
wijn.nl

Productschap Zuivel

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

Bedrijfschappen

Bedrijfschap Afbouw

Mauritskade 27
Postbus 377
2280 MA Rijswijk
tel. 070 - 3366500
www.bedrijfschapafbouw.nl

Bedrijfschap Horeca en Catering

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

Boschap (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

Bijlagen

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BA	Bedrijfschap Afbouw
BbB	Besluit beleidsregels Bestuurskamer
Bbt	Besluit beleidsregels toezicht
BJK	Bestuurlijk Juridisch Klankbord
BOS	Boschap
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CGB	Code Goed Bestuur product- en bedrijven
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	(Voormalig ministerie van) Economische Zaken
HBA	Hoofdbedrijfschap Ambachten
HBAG	Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel
HBD	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
HOR	Bedrijfschap Horeca en Catering
HPA	Hoofdproductschap Akkerbouw
LNV	(Voormalig ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
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
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

Uitgave

Sociaal-Economische Raad, Den Haag

Basisontwerp

2030

Ontwerp en opmaak

Sheila Kok Grafische Vormgeving

Portretfoto's

Christiaan Krouwels

Druk

Albani Drukkers, Den Haag

Papier

Omslag 250 grams Oxford (FSC)

Binnenwerk 140 grams Oxford (FSC)

© 2012, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

ISBN 978-94-6134-036-8

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Afdeling Communicatie

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 647

F 070 3832 535

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl