

Tussentijds Toezichtverslag 2014, Algemeen Deel over de periode 1 januari tot 1 augustus 2014

1. Inleiding

In het Regeerakkoord van Rutte II in 2012 is afgesproken dat de product- en bedrijfschappen (hierna: schappen) worden opgeheven en dat het ministerie van Economische Zaken de publieke taken van de schappen zal overnemen. Een wetsvoorstel over de opheffing van de schappen ligt momenteel voor aan de Tweede Kamer. Mogelijk treedt deze opheffingswet met ingang van 1 januari 2015 in werking. De opheffing van de schappen is een ingrijpende en omvangrijke operatie. Zeker voor de schappen zelf, het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) en alle organisaties die op de een of andere manier met schappen te maken hebben, waaronder de Sociaal-Economische Raad (SER) als toezichthouder op de schappen.

Het SER-toezicht op de schappen is belegd bij de Toezichtkamer. Dit toezicht wordt uitgeoefend op basis van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo), waarin de taken en bevoegdheden van de SER als toezichthouder zijn vastgelegd. Het doel van het SER-toezicht is het bevorderen van het rechtmatig en doelmatig functioneren van de schappen.

De Toezichtkamer vindt het essentieel dat publieke middelen op grond van de wet ten goede blijven komen aan hetzelfde doel waarvoor en dezelfde doelgroep die de middelen heeft opgebracht. Juist in deze periode van afbouw en voorbereiding op opheffing spreekt de Toezichtkamer de besturen direct aan als er vragen zijn over de afbouwplannen, financiële stukken of bestuursbesluiten. De Toezichtkamer heeft de afgelopen periode - meer dan in het verleden - normoverdragende gesprekken gevoerd met bestuurders van schappen. Zodra de wet in werking treedt, vervallen de taken en bevoegdheden van de SER als toezichthouder.

In de Wbo is bepaald dat de SER over het uitgeoefende toezicht elk jaar, vóór 1 april van het jaar volgend op het verslagjaar, een Toezichtverslag opstelt. Eind maart 2014 is het Toezichtverslag 2013 uitgebracht.

De afgelopen periode zijn de jaarrekeningen en (herziene) begrotingen van de schappen aan de Toezichtkamer ter instemming c.q. goedkeuring voorgelegd. Inmiddels heeft de SER alle jaarverslagen van de schappen ontvangen. Naar aanleiding van de recente beoordeling van de jaarrekeningen, (herziene) begrotingen en jaarverslagen is besloten de beschikbare informatie op een eerder moment openbaar te maken. Waar voorgaande jaren in het najaar de informatie door middel van separate rapportages (zoals de Scan jaarverslagen, PBO special, Monitor Schilthuis korting) en naderhand via het Toezichtverslag openbaar werd gemaakt, wordt de informatie over de periode 1 januari tot 1 augustus 2014 – vooruitlopend op het nog op te stellen Toezichtverslag 2014 – in dit Tussentijds Toezichtverslag uitgebracht. Tegen de tijd dat het Toezichtverslag 2014, naar verwachting het laatste Toezichtverslag dat de SER zal uitbrengen, in het voorjaar van 2015 verschijnt, zullen de schappen immers zijn opgeheven. Het Toezichtverslag 2014 blikt dan terug op het verslagjaar 2014, maar heeft niet meer als doel de schappen tot verbeteringen aan te zetten.

Ook de minister van EZ heeft de Tweede Kamer op 1 juli 2014 aangegeven dat de Toezichtkamer een Tussentijds Toezichtverslag zal uitbrengen en dat een nadere inventarisatie van lopende en verwachte procedures daar deel van uitmaakt.¹ Een overzicht van de stand van zaken per schap is in een bijlage opgenomen. Daarin staat ook een opsomming van de lopende juridische procedures en het financieel belang, zoals de minister van EZ in de Nota naar aanleiding van het Verslag had aangekondigd.

In dit Tussentijds Toezichtverslag worden de reguliere en specifieke toezichtwerkzaamheden toegelicht, die gedurende de verslagperiode hebben plaatsgevonden. Hierna wordt onder 'reguliere werkzaamheden' ingegaan op het goedkeuren van verordeningen en besluiten van de schappen en op enkele rapportages die door de Toezichtkamer jaarlijks worden opgesteld. Aan de hand van kerncijfers wordt nader ingegaan op de terugloop van het personeel bij de schappen en op het financiële toezicht in de verslagperiode. Onder specifieke werkzaamheden wordt verslag gedaan van aspecten die direct de afbouw en uiteindelijke opheffing van de schappen raken. Daarin wordt bovendien aangegeven welke toezichtbevindingen ten aanzien van specifieke schappen of onderwerpen door de Toezichtkamer zijn geconstateerd. Voorts is een bijlage toegevoegd met de in dit verslag gebruikte afkortingen.

2. Reguliere werkzaamheden

Verordeningen en besluiten

De SER heeft in 2013 in totaal 160 verordeningen en besluiten van de schappen ter goedkeuring of instemming ontvangen (in 2012 waren dat er in totaal 202). In de eerste zeven maanden van 2014 zijn in totaal 72 verordeningen en besluiten ter goedkeuring of instemming aan de SER voorgelegd. In verband met de afbouw en (voorbereiding van) opheffing van de schappen zijn 17 begrotingen 2014 en 10 herziene begrotingen 2014 aan de SER voorgelegd.

De 19 tot nu toe ontvangen autonome (technisch inhoudelijke) verordeningen hebben betrekking op intrekking van regelgeving, omdat het ministerie van EZ publieke taken in 2014 heeft overgenomen. De 17 (bestemmings)heffingsverordeningen die ter goedkeuring zijn ontvangen, bevatten verlaging of op nulstelling van de tarieven. Daarnaast zijn 16 jaarrekeningen 2013² en vier vergoedingsregelingen ingediend. De Toezichtkamer heeft – in sommige gevallen na een gesprek met het DB van het schap of het stellen van vragen – de verordeningen, (herziene) begrotingen en jaarrekeningen goedgekeurd dan wel er mee ingestemd.

Scan jaarverslagen 2013

Sinds 2001 beoordeelt de SER jaarlijks op verzoek van het ministerie van EZ de jaarverslagen van de schappen. Bij deze beoordeling wordt geïnventariseerd of alle relevante aandachtspunten in het jaarverslag aan de orde komen; er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats over de wijze waarop de schappen het door hen gevoerde beleid verantwoorden.

Voor de scan is in het verleden een checklist opgesteld met alle aandachtspunten die van belang zijn voor de verantwoording van de werkzaamheden, het gevoerde beleid en de vereisten die volgen uit de principes van goed schapbestuur. De checklist bevat drie hoofdonderwerpen met in totaal 14 aandachtspunten.

De Toezichtkamer heeft, net als ten aanzien van de jaarverslagen 2012, geconstateerd dat alle schappen in hun jaarverslagen 2013 voldoen aan de vereiste verantwoording. In aanvulling op de checklist is nu in het bijzonder gekeken naar de informatie die de schappen in hun jaarverslagen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Nota naar aanleiding van het Verslag inzake de Wet opheffing bedrijfslichamen, Kamerstuknummer 33 910, nr. 6, pagina 13.

² De jaarrekening van het Bedrijfschap Afbouw is na de verslagperiode ontvangen.

hebben opgenomen over de afbouw en opheffing van het schap. Gebleken is dat alle schappen aandacht besteden aan opheffing van het stelsel in het algemeen en de voor dat schap specifieke gevolgen in het bijzonder. In de jaarverslagen wordt ook aandacht besteed aan de afbouw- en opheffingsplannen die aan de hand van de 'Leidraad afbouw of opheffing product- en bedrijfsschappen' (Leidraad) van de SER zijn opgesteld, en aan de overdracht van taken en middelen in voorkomende gevallen. De informatieverstrekking in de jaarverslagen over het jaar 2013 is, ondanks het feit dat de schappen volop bezig zijn met hun afbouw en de werkzaamheden met minder mensen moeten doen, op het vereiste niveau gehandhaafd.

Monitor Schilthuiskorting 2014

De Wbo biedt schappen de mogelijkheid om leden van ondernemersverenigingen een korting te geven op de algemene heffing van het schap. Deze regeling wordt ook wel aangeduid met de term 'Schilthuiskorting'. De korting wordt toegestaan tot een deel van het bedrag dat de leden als contributie aan de ondernemersverenigingen betalen en mag niet méér bedragen dan de helft van de schapheffingen. Voor bestemmingsheffingen biedt de wet geen kortingsmogelijkheid. 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 beoordeelt de Toezichtkamer of de schappen de regeling op de juiste wijze toepassen.

De Toezichtkamer heeft geconstateerd dat de schappen in de aanloop naar hun naderende opheffing aanzienlijk minder heffing opleggen (- 79%³). Hoewel de afname zowel de algemene als de bestemmingsheffingen betreft is de afname bij de bestemmingsheffingen (- 87%) groter dan bij de algemene heffingen (- 69%). Voorts is geconstateerd dat nog slechts enkele schappen gebruik maken van de kortingsregeling. Waren dat in 2013 nog 10 schappen (12 verordeningen), in 2014 zijn dat nog 5 schappen (5 verordeningen). De schappen die de regeling toepassen, doen dat op een correcte wijze.

In 2013 was geconstateerd dat de meeste schappen die Schilthuiskorting verlenen, dit doen in de vorm van een vast percentage van de contributie aan de ondernemersvereniging, tot een maximum van 50 procent van die contributie. Als gevolg daarvan leidt een heffingsverlaging 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 destijds geadviseerd om te bevorderen dat alle ondernemers, georganiseerd en niet-georganiseerd, in de toekomst in gelijke mate profijt hebben van een heffingsverlaging. Inmiddels constateert de Toezichtkamer dat de schappen die de kortingsregeling nog toepassen, hun heffingssystematiek niet hebben gewijzigd. Deze schappen hebben de desbetreffende heffingen ook niet verlaagd, zodat het ongewenste effect zich in de praktijk niet heeft voorgedaan.

Terugloop van personeel

Niet alleen uit de financiële consequenties, zoals hierna weergegeven, maar ook uit het personeelsverloop blijkt de afbouw van de schappen. Daar waar de schappen ultimo 2012 683 personen in dienst hadden, verwachten zij dat dit er ultimo 2014 nog 64 zullen zijn. Een afname van 619 personen. Een deel van hen, medewerkers die bij PVV, PPE, PZ, PT en HPA belast waren met medebewindstaken, is naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) overgegaan. Een ander deel is of zal in het kader van de overdracht van publieke taken van productschappen naar het ministerie van EZ of het ministerie van VWS overgaan. In totaal zullen circa 190 fte overgaan naar EZ of VWS. Daarnaast zijn er medewerkers van schappen die als gevolg van een overdracht van schaptaken naar private partijen bij deze partijen in dienst (zijn ge)treden. Anderen maken gebruik van de voor hen geldende sociale plannen en afvloeiingsregelingen.

³ De genoemde percentages zijn gebaseerd op inschattingen van de schappen van de op te leggen heffing zoals vastgelegd in hun begrotingen, en derhalve niet op daadwerkelijk opgelegde heffingen.

Toetsnormen

De besturen van schappen dienen besluiten te nemen die voldoen aan de eisen van de Wbo en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de principes van goed schapbestuur en de regelgeving van de SER. De Wbo biedt geen direct kader voor de afbouw en opheffing van schappen. Om die reden heeft de Toezichtkamer in 2012 een Leidraad opgesteld die inzicht biedt in de toepassing van de voor de schappen geldende wet- en regelgeving in de situatie van afbouw en opheffing.

In de Leidraad is opgenomen dat ook ten tijde van afbouw en opheffing het doen van uitgaven en ontvangen van inkomsten door een schap alleen kan plaatsvinden op basis van een vooraf goedgekeurde begroting, waaruit de beleidskeuzes van het schap voldoende blijken. Het schap dient aan alle (toekomstige) verplichtingen te kunnen voldoen, zo nodig met aanwending van alle reserves. Het overdragen van taken of activiteiten en de daarbij behorende middelen kan pas geschieden nadat aan alle (toekomstige) verplichtingen kan worden voldaan. Hierbij is van belang dat de middelen zoveel mogelijk moeten worden benut voor het doel en de doelgroep waarvoor en door wie deze zijn opgebracht.

Voor de Toezichtkamer is verder van belang dat de schappen bij (de voorbereiding van) hun besluitvorming over financiële middelen voldoende oog hebben voor zorgvuldigheid, transparantie en integriteit. Zo moeten schappen vooraf nut en noodzaak van de inzet van publieke middelen onderbouwen. Zo wordt ook gekeken naar het draagvlak van de sector voor de activiteit en de overnemende organisatie en naar de financiële levensvatbaarheid van de overnemende organisatie.

Ten aanzien van de besluiten die schappen nemen over het overdragen van taken, middelen of mensen aan private partijen, zal de Toezichtkamer onder andere toetsen in hoeverre (de schijn van) belangenverstrengeling wordt voorkomen. Bestuurders van schappen moeten, juist als zij een betrokkenheid bij de overnemende partij hebben, hun besluiten onafhankelijk en objectief kunnen nemen.

Een aantal normen waarvoor de Toezichtkamer niet zelf de wettelijk toezichthouder is (zoals voor staatssteun, aanbesteding, de Wet overgang van onderneming, de Archiefwet, de Wet normering topinkomens en de Mededingingswet), toetst de Toezichtkamer in lichtere mate. In die gevallen beperkt de Toezichtkamer zich tot de vraag of het schap een gedegen analyse heeft uitgevoerd en wat de uitkomst daarvan is.

Financieel toezicht

In het licht van het toezicht op de afbouw en de (voorbereiding van) opheffing van de schappen is het voor de Toezichtkamer van belang om zo actueel mogelijk inzicht te hebben in de financiële ontwikkelingen. Aan de inrichting van begrotingen en jaarrekeningen van de schappen heeft de Toezichtkamer met de Verordening financiën bedrijfslichamen 2011 (Vfb '11) nadere eisen gesteld. Op grond van de Vfb '11 dienen schappen in voorkomende gevallen een herziene begroting op te stellen. Bijvoorbeeld in het geval van uitgaven en transacties die niet in de oorspronkelijke begroting waren voorzien. Dergelijke herziene begrotingen kunnen besturen van schappen gedurende het jaar vaststellen en ter goedkeuring aan de Toezichtkamer voorleggen. In deze fase van afbouw en voorbereiding op de opheffing wordt er rekening mee gehouden dat enkele schappen dit jaar hun begrotingen meerdere malen herzien en ter goedkeuring aan de Toezichtkamer voorleggen.

In 2012 hebben HBD, PD en VIS, gezien de politieke ontwikkelingen omtrent de opheffing van de schappen, besloten om de afbouw van het schap voor te bereiden. De jaarrekeningen 2012 van deze schappen zijn op basis van discontinuïteit opgesteld. Voor de overige schappen geldt dat 2012 nog een going concern jaar was. In 2013 hebben alle schappen de jaarrekeningen op basis van discontinuïteit opgesteld. 2013 is daardoor het jaar waarin de consequenties van de voorgenomen opheffing van de schappen hun financiële weerslag hebben gekregen.

In de navolgende tabel is een overzicht opgenomen van de financiële gegevens van de schappen op basis van hun jaarrekeningen 2012 en 2013 en hun (herziene) begrotingen 2014 die op 1 augustus 2014 waren ingediend. Voorgaande jaren werd deze informatie in een speciale uitgave van de SER opgenomen, de zogenoemde 'PBO-special'.

Realisatie 2012 en 2013 en prognose 2014 schappen

KERNCIJFERS (in duizenden euro's)	TOTAAL		TOTAAL		TOTAAL	
	2012	mutatie	2013	mutatie	2014	Mutatie
Baten						
Heffingen en retributies	155.491	-13%	121.772	-22%	31.661	-74%
Vergoedingen van derden	36.778	14%	34.228	-7%	23.387	-32%
Overige	27.158	-13%	46.122	70%	14.336	-69%
Totaal baten	219.427	-9%	202.122	-8%	69.384	-66%
Lasten						
Personeel en organisatie	121.974	32%	122.857	1%	56.018	-54%
Diensten door derden	138.995	-9%	113.638	-18%	90.164	-21%
Overige	13.243	19%	36.070	172%	46.319	28%
Totaal lasten	274.212	7%	272.564	-1%	192.501	-29%
Exploitatiesaldo	-54.785	316%	-70.442	29%	-123.117	75%
Vermogen, ultimo boekjaar						
Algemene reserve	38.393	-40%	24.711	-36%	4.792	-81%
Bestemmingsreserves	102.557	-18%	66.119	-36%	11.884	-82%
Bestemmingsfondsen	77.249	-8%	67.489	-13%	22.813	-66%
Totaal vermogen	218.198	-20%	158.319	-27%	39.489	-75%
Personeelsbestand						
Personen 31/12	683	-15%	591	-13%	64	-89%
Fte's 31/12	614	-15%	536	-13%	52	-90%

Baten

De financiële weerslag van de afbouw blijkt in vergelijking met 2012 uit lagere opbrengsten uit heffingen en retributies in 2013. In 2013 is ruim 30 miljoen euro minder aan heffingen en retributies opgelegd. Voor 2014 is geprognosticeerd dat aanzienlijk minder wordt opgelegd, in vergelijking tot de realisatie in 2013 gaat het in 2014 afgerond om een verlaging van 90 miljoen euro. Dit sluit goed aan bij het beeld van de afgelopen maanden waarin diverse schappen de heffingstarieven hebben verlaagd en andere schappen voor 2014 geen heffingen meer opleggen. De overige baten zijn in 2013 in vergelijking met 2012 met bijna 20 miljoen euro toegenomen. Dit is onder andere gelegen in de extra baten die GSPVE, als werkgever van de secretariaten van PVV en PPE, heeft verkregen uit de dotaties van PVV en PPE om het sociaal plan uit te voeren.

Lasten

De terugloop van personeel is ook goed zichtbaar in de prognose voor 2014. Daar waar de lasten voor personeel en organisatie in 2013 122 miljoen bedroegen, is de verwachting dat de lasten voor deze post in 2014 op 56 miljoen uitkomen. Een ander gevolg van de afbouw van de schappen is dat zij gezamenlijk onder de noemer 'diensten door derden' in 2013 minder activiteiten voor hun sectoren hebben gefinancierd dan in 2012 (van bijna 140 miljoen euro naar ruim 110 miljoen euro). De overige lasten in 2013 zijn met ruim 20 miljoen euro ten opzichte van 2012 toegenomen. Dit heeft te maken met de middelen die schappen hebben vrij gemaakt om voorzieningen te treffen om hun sociale plannen uit te voeren. Ook in 2014 wordt een toename van de overige lasten begroot. Deze stijgen dan nog eens met 10 miljoen euro. Per saldo hebben de schappen ultimo 2013 gezamenlijk een negatief exploitatieresultaat van 70 miljoen euro. De schappen teren in 2014 nog verder in op hun vermogen (de som van algemene reserves en bestemmingsreserves van de schappen).

Reserves en balanstotaal

Per saldo verwachten de schappen dat zij in 2014 circa 120 miljoen euro op hun reserves interen. Dat is 75 procent ten opzichte van de realisatie in 2013. Ultimo 2014 verwachten zij dat bijna 16 miljoen euro aan algemene reserves en bestemmingsreserves resteert. Ultimo 2012 bedroegen deze afgerond nog 140 miljoen euro en ultimo 2013 afgerond 90 miljoen euro. De meeste schappen streven er naar om zo min mogelijk middelen aan de vereffenaar over te dragen. Schappen bewerkstelligen dit door geen of lagere heffingen op te leggen en door activiteiten voor de sector te (laten) verrichten. Resterende middelen worden, zoals opgenomen of nog op te nemen in herziene begrotingen, aan private organisaties overgedragen ten behoeve van (gedeeltelijke) voortzetting van activiteiten. Essentieel daarbij is dat de middelen ten goede komen aan hetzelfde doel waarvoor en dezelfde doelgroep die de middelen heeft opgebracht. Om die reden is de verwachting dat ultimo 2014 nauwelijks nog reserves resterend.

In de navolgende tabel is op basis van de jaarrekeningen 2012 en 2013 de vermogenspositie van de schappen in 2012 en 2013 weergegeven. Ook hieruit blijken de financiële consequenties van de afbouw van de schappen. Het balanstotaal is in 2013 in vergelijking met 2012 afgenomen; van bijna 380 miljoen euro naar ruim 350 miljoen euro. In 2011 bedroeg het balanstotaal nog bijna 420 miljoen euro.

Balans 2012 en 2013 schappen

KERNCIJFERS ACTIVA EN PASSIVA (in duizenden euro's)	totaal 2012	totaal 2013	mutatie
Activa			
Materiële vaste activa	12.483	12.337	-1%
Financiële vaste activa	125.753	96.090	-24%
Vlottende activa	77.415	66.835	-14%
Liquide middelen	162.271	177.662	9%
Totaal activa	377.922	352.924	-7%
Passiva			
Algemene reserve en bestemmingsreserves	140.950	90.830	-36%
Bestemmingsfondsen	77.249	67.489	-13%
Voorzieningen	40.525	87.366	116%
Langlopende schulden	4.852	3.492	-28%
Vlottende passiva	114.346	103.746	-9%
Totaal passiva	377.922	352.924	-7%

Activa

Specifieke ontwikkelingen betreffen onder meer de omvang van de waarde van de materiële vaste activa, zoals onroerend goed. Gezien de situatie op de onroerend goed markt hebben schappen met in bezit zijnde onroerend goed geherwaardeerd. Dit heeft bijv. bij het Productschap Tuinbouw en het Bedrijfschap Horeca en Catering geleid tot een behoorlijke afwaardering van het onroerend goed. In 2013 zijn schappen begonnen met het liquide maken van hun effectenportefeuilles. De afname van de omvang van de financiële vaste activa en de toename van de liquide middelen zijn daarvan het resultaat.

Passiva

De voorzieningen zijn in 2013 ten opzichte van 2012 duidelijk toegenomen; van afgerond 40 miljoen euro in 2012 tot ruim 87 miljoen euro in 2013. Het grootste deel hiervan, 80 miljoen euro, is bestemd als voorziening in verband met de afbouw van de schappen, zoals de financiering van de sociale plannen. Voor de productschappen omvat dit ongeveer 54 miljoen euro, en voor de bedrijfschappen circa 26 miljoen euro.

De algemene reserves en bestemmingsreserves zijn in 2013 ten opzichte van 2012 met 50 miljoen afgenomen. De verwachting is dat de schappen ultimo 2014 nauwelijks over resterende reserves zullen beschikken. Dit geldt niet voor de voorzieningen en de bestemmingsfondsen.⁴

3. Specifieke werkzaamheden: afbouw en opheffing

Naast de reguliere toezichtactiviteiten die in de verslagperiode zijn ontplooid, is in deze periode ook een aanzienlijk deel van de beschikbare capaciteit ingezet ten behoeve van specifieke werkzaamheden voor het toezicht op de afbouw en (de voorbereiding van) opheffing van de schappen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op overdracht aan organisaties, afstemming, maatwerk en toezichtbevindingen.

Overdracht aan organisaties

Schappen die in de agrarische sector actief zijn, hebben het voornemen om taken en middelen over te dragen aan producenten- en brancheorganisaties die op grond van de Gemeenschappelijke landbouwmarktordening worden erkend. Zij krijgen de bevoegdheid om regels te stellen en heffingen op te leggen. Dit geldt ook voor bedrijven die niet bij deze schappen zijn aangesloten (algemeen verbindend verklaring). Het ministerie van EZ heeft een kader⁵ uitgebracht waarin staat wanneer een organisatie voor erkenning in aanmerking komt en regels algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Andere schappen die zich bijvoorbeeld richten op de ambachten en de detailhandel, zijn van plan om taken en middelen over te dragen aan op te richten private organisaties.

De Toezichtkamer heeft aan de schappen die taken of middelen aan nieuwe organisaties willen overdragen, meegegeven om voorbehouden of voorwaarden aan de overdracht te verbinden. Zo kan het schap zich ervan vergewissen dat de organisatie voldoende financiële en juridische draagkracht heeft en activiteiten verricht voor hetzelfde doel en dezelfde doelgroep als het schap. Daarbij moet het schap zorg dragen, onder meer in overleg met het ministerie van EZ als beoogd vereffenaar, dat de uitvoering en controle, gedurende de periode na de opheffing van het schap, goed wordt geregeld.

⁴ Een bestemmingsfonds is een reserve met een bijzondere bestemming waarbij een derde een bestedingsbeperking heeft aangebracht. Hierbij is geen sprake van vrij besteedbaar vermogen. Een voorbeeld is het Diergezondheidsfonds, waarbij het ministerie van EZ een bestedingsbeperking heeft aangebracht.

⁵ Brief Ministerie van Economische Zaken d.d. 28 mei 2014, Kader voor erkenning van producenten- en brancheorganisaties en algemeen verbindend verklaring.

Afstemming

Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister en de staatssecretaris van EZ voor het proces van afbouw en opheffing van de schappen, vindt vanuit de SER regelmatig afstemming plaats met het ministerie van EZ. Onderwerpen van gesprek in 2014 waren daarbij onder andere: aansluiting van de overgang van het toezicht door de SER naar de vereffening door het ministerie van EZ, de vormgeving en invulling van het vereffenaarschap, de wijze waarop de laatste jaarrekeningen (eindrekeningen) van de schappen tot stand zullen komen, het opstellen van overdrachtdossiers van de SER aan het ministerie van EZ als vereffenaar, en de finale kwijting door het ministerie van EZ van de verantwoordelijkheden van de SER als toezichthouder.

De Toezichtkamer ziet het als haar verantwoordelijkheid om signalen van en over schappen, voor zover deze binnen het bereik van de toezichthoudende taken vallen, onder de aandacht van het beleidsverantwoordelijk ministerie te brengen. In dat kader heeft de Toezichtkamer in het najaar van 2013 het ministerie van EZ geïnformeerd over de zorgen die bij schappen bestonden over het proces van afbouw en opheffing. Die zorgen hadden onder meer betrekking op het treffen van eventuele voorzieningen ten behoeve van de kosten van vereffening (zoals de kosten voor de behandeling van juridische claims), het opstellen van de eindrekening, de overdracht van de uitvoering van publieke taken van schappen naar het ministerie, en het actueel houden van registratiebestanden na opheffing. De laatste twee punten raken in mindere mate het toezicht. De Bestuurskamer van de SER vindt het van belang dat reële wensen van relevante sectoren ook door de rijksoverheid, al dan niet via het opgestelde kader voor erkenning van producenten- en brancheorganisaties en algemeen verbindend verklaring, gesteund worden. De Bestuurskamer heeft dit kenbaar gemaakt aan het ministerie van EZ. In nader overleg met de schappen en de desbetreffende sectoren heeft het ministerie van EZ passende maatregelen aangekondigd c.q. genomen.

De Toezichtkamer heeft er bij het ministerie op aangedrongen om in gezamenlijk overleg te bewerkstelligen dat de overgang van het toezicht op de schappen (door de SER) naar de vereffening van de schappen (door EZ) naadloos op elkaar aansluit. Er moet worden voorkomen dat er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden dan wel een vacuüm ontstaat.

Over de werkwijze voor het opstellen van de eindrekening is op 21 juli 2014 een gezamenlijke brief van de Toezichtkamer en het ministerie van EZ aan de schappen gestuurd. De schappen wordt gevraagd een tussenrapportage op te stellen bestaande uit een deelafsluiting over de eerste drie kwartalen én een risico-inschatting en prognose over het vierde kwartaal. Als deze stukken in november 2014 bij de Toezichtkamer worden ingediend, dan zal de Toezichtkamer deze stukken conform de bestaande praktijk onder de Wbo toetsen aan de Vfb '11 en beleidsregels 7 van het Besluit beleidsregels toezicht. In plaats van instemming met de stukken brengt de Toezichtkamer daarover advies uit aan de minister van EZ ten behoeve van diens vaststelling van de laatste rekening en verantwoording, zoals voorzien in het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen. De vaststelling van de laatste rekening en verantwoording door de minister strekt tot decharge van het Dagelijks Bestuur van het schap, zoals dat onder de Wbo het geval is bij de instemming met de rekening en verantwoording door de SER.

In deze verslagperiode heeft ook contact met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) plaatsgevonden. Dit onder meer om een brief van de bestuursvoorzitter van de ACM aan (de besturen van) alle schappen, d.d. 1 mei 2014 voor te bereiden. In de brief wordt gewezen op mogelijke spanning met de Mededingingswet bij het overdragen van schaptaken of middelen (zoals databases of kennisbanken) aan private partijen.

Maatwerk

De SER ziet als toezichthouder erop toe dat schappen hun publiekrechtelijke bevoegdheden naar behoren en controleerbaar uitoefenen. 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 wordt beoordeeld. Zo vindt met regelmaat op verzoek van schappen toetsing van ontwerpverordeningen vooraf plaats. Het formele besluitvormings-traject, inclusief goedkeuring door de Toezichtkamer, kan daardoor sneller en soepeler verlopen.

In het jaar 2013 heeft de Toezichtkamer getracht zo veel mogelijk maatwerk te leveren in de uitoefening van het toezicht, en in het bijzonder ten aanzien van de specifieke werkzaamheden rond afbouw en (voorbereiding van) opheffing van de schappen. Die lijn is en wordt in 2014, naar verwachting het laatste jaar dat de schappen bestaan, gecontinueerd. De Toezichtkamer vindt het essentieel dat – zeker in de fase van afbouw en opheffing – de publieke middelen van de schappen worden afgebouwd op een wijze die voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid, transparantie en integriteit. Mede om die reden wil de Toezichtkamer bij de uitoefening van het toezicht 'kort op de bal spelen'. Dat betekent dat de Toezichtkamer besturen van schappen direct aanspreekt als er vragen rijzen over afbouwplannen, financiële stukken of bestuursbesluiten. Dat is in de eerste zeven maanden van 2014, net als in 2013, ook een aantal keer gebeurd. Van de bevindingen daarbij wordt hierna verslag gedaan.

Feit is dat er inmiddels sprake is van een sterke terugloop van het personeel van de schappen. De Toezichtkamer heeft begrip voor de lastige positie waarin schappen bij afbouw en voorbereiding van opheffing soms kunnen verkeren. Wel worden schappen geacht ook in deze periode aan alle geldende wet- en regelgeving te blijven voldoen.

Toezichtbevindingen

In de eerste zeven maanden van 2014 heeft, net als in 2013, veelvuldige afstemming plaatsgevonden tussen (de secretariaten van) de Toezichtkamer en de schappen. Daarbij is in voorkomende gevallen ook aandacht besteed aan de eisen van zorgvuldigheid, transparantie en integriteit en de bijzondere aandachtspunten die de Toezichtkamer in 2013 rond de afbouw en (voorbereiding van) afbouw van de schappen heeft benoemd, te weten: besluitvorming, middelen en personeel.

In specifieke gevallen vond de Toezichtkamer het noodzakelijk om – voordat tot besluitvorming kon worden overgegaan - over voorgelegde plannen, verordeningen of besluiten overleg te voeren met het Dagelijks Bestuur van de desbetreffende schappen. In onderstaande tekst wordt daar een nadere toelichting op gegeven. In andere gevallen zijn per brief of e-mail vragen gesteld. Meer informatie per schap is opgenomen in de bijlage *Overzicht stand van zaken voortgang afbouw/opheffing per schap*.

- **Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA)**

De Toezichtkamer heeft HBA begin 2014 vragen gesteld over de wijze waarop bedrijfsgenoten worden geïnformeerd over de afbouw van het schap, de vervolgstappen daarin, de voorgenomen bestedingen en de wijze waarop bedrijfsgenoten in de gelegenheid worden gesteld om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Het schap is verzocht om verbeteracties in gang te zetten. Inmiddels is geconstateerd dat HBA deze verbeteracties heeft doorgevoerd, onder meer met betrekking tot de informatieverstrekking via de website.

Met betrekking tot de plannen voor het Centrum voor Ambachtseconomie heeft de Toezichtkamer het Dagelijks Bestuur van het schap gevraagd een nadere uiteenzetting te geven. Daarbij is onder meer ingegaan op de omvang van de reserves en op de besteding van resterende middelen.

- Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel (HBAG)

De Toezichtkamer heeft bij de jaarrekening 2012 en de herziene begroting 2012 van het schap nadere vragen gesteld over de toepassing van het sociaal plan voor enkele medewerkers werkzaam voor de commissie aardappelen. In een hoorzitting heeft de Toezichtkamer het schap in de gelegenheid gesteld om een nadere toelichting te geven. Na deze hoorzitting en verder overleg tussen de secretariaten van de Toezichtkamer en HBAG alsmede met de betrokken ondernemersorganisaties heeft het schap een voorstel gedaan dat de bezwaren van de Toezichtkamer ten aanzien van de getroffen afvloeiingsregelingen voor medewerkers van de commissie aardappelen, heeft weggenomen. De Toezichtkamer heeft daarna met de jaarrekening 2012 ingestemd en de herziene begroting 2012 van het schap goedgekeurd.

- Bedrijfschap Horeca en Catering (HOR)

Ten aanzien van de jaarrekening 2012 van het schap heeft de Toezichtkamer nadere vragen gesteld over de besluitvorming van het schapbestuur over de wijze van opdrachtverlening aan derden en de bijbehorende besteding van middelen. De instemming met de jaarrekening 2012 is daarop aangehouden. Ook is de goedkeuring van de herziene begroting 2014, waarin middelen worden vrijgemaakt voor de subsidiëring van Mijnhoreca.nl en het Horecadossier, om dezelfde redenen aangehouden. Na aanvullende informatie van het schap en een mondelinge toelichting van het Dagelijks Bestuur van het schap, zijn de vragen bij de jaarrekening afdoende beantwoord. De Toezichtkamer heeft vervolgens met de jaarrekening 2012 ingestemd. In afwachting van concept documenten en de beoordeling in hoeverre deze in lijn liggen met de herziene begroting 2014 en het bijbehorende afbouwplan, wordt de goedkeuring van de herziene begroting 2014 aangehouden.

- Productschap Diervoeder (PDV)

In 2013 heeft met het schap overleg plaatsgevonden over de goedkeuring van de verordening verbod aflevering gemedicineerd voeder met antibiotica. Volgens de Toezichtkamer is de verordening in strijd met Europese richtlijnen. Het schap heeft vervolgens met betrokken partijen overleg gevoerd. Zo lang het overleg niet tot een uitkomst leidt, wordt de goedkeuring van de verordening verdaagd.

- Hoogte resterende middelen

De Toezichtkamer is kritisch over de hoogte van de resterende middelen die bedoeld zijn voor de overdracht aan private organisaties. Niet alleen is het van belang dat de middelen na overdracht ten goede komen aan hetzelfde doel waarvoor en dezelfde doelgroep die de middelen heeft opgebracht, ook wil de Toezichtkamer vooraf weten in hoeverre terugbetaling van resterende middelen aan heffingbetalers is overwogen. Onder meer aan HBD en HBA zijn daar vragen over gesteld. Beide schappen hebben voldoende beargumenteerd dat overdracht aan een private organisatie meer recht doet aan de ondernemers die de heffing hebben opgebracht.

- Mogelijke (schijn van) belangenverstremgeling

Bij onder meer HBA, HBD, HPA, PA, PDV, PPE en PVV verrichten enkele personen binnen het schap tevens werkzaamheden of hebben verantwoordelijkheden bij private organisaties in de verschillende sectoren. De Toezichtkamer wijst deze schappen er op dat afspraken moeten worden gemaakt om de mogelijke (schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen. Het gaat hier immers om publieke middelen die aan private organisaties worden overgedragen.

- Waardebepaling bij overdracht

De Toezichtkamer heeft onder meer HBD, MVO en PZ gewezen op het belang van een correcte bepaling van de waarde van over te dragen activiteiten en daarbij behorende materiële en immateriële zaken. Ook is het noodzakelijk dat er een voldoende onderbouwing bij de bestuursbesluiten wordt gegeven.

Bijlage: Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
BA	Bedrijfschap Afbouw
BOS	Boschap
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
DGF	Diergezondheidsfonds
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GSPVE	Gemeenschappelijk Secretariaat Productschappen Vee, Vlees en Eieren
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 bedrijfschappen
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 '11	Verordening financiën bedrijfslichamen 2011
VIS	Productschap Vis
Wbo	Wet op de bedrijfsorganisatie