

## **Besluit beleidsregels toezicht**

---

### **Besluit van de Toezichtkamer van de Sociaal-Economische Raad van 21 maart 2011, houdende vaststelling van beleidsregels die zij toepast bij het uitvoeren van haar toezichttaken (Besluit beleidsregels toezicht)**

#### **Grondslag**

Door middel van dit Besluit beleidsregels toezicht (Bbt) heeft de Toezichtkamer van de Sociaal-Economische Raad (SER of Raad) beleidsregels vastgesteld. Deze beleidsregels geven aan op welke wijze de Toezichtkamer een aantal van haar toezichttaken uitvoert. In het bijzonder betreft dit de goedkeurings- en instemmingstaken van de Toezichtkamer.

De SER-taken waar het hier om gaat, en waar deze beleidsregels op zijn gebaseerd, zijn neergelegd in de artikelen 77, 83, 94, 119, 124, vierde lid, en 126, zevende lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo of wet). Deze regels moeten worden beschouwd binnen het wettelijk toetsingskader dat wordt gevormd door artikel 128, eerste lid, Wbo. Dit artikel bepaalt dat in het kader van de besluitvorming over de goedkeuring van verordeningen met name moet worden getoetst aan het recht en de belangen waarvan de Raad bij artikel 2 Wbo de behartiging is opgedragen.

De SER heeft de hier bedoelde toezichttaken rechtstreeks gedelegeerd aan de Toezichtkamer, door middel van de Instellingsverordening Bestuurskamer 2008. De Bestuurskamer is overigens gehoord over onderhavig Besluit beleidsregels toezicht, en heeft ermee ingestemd. Zowel de Toezichtkamer als de Bestuurskamer zijn commissies uit het midden van de Raad als bedoeld in artikel 19 Wbo.

Dit Besluit beleidsregels toezicht wordt gepubliceerd in het Verordeningenblad Bedrijfsorganisatie en het treedt twee dagen daarna in werking. Het treedt in de plaats van het Besluit beleidsregels Bestuurskamer en het Besluit toepassing Besluit beleidsregels Bestuurskamer door Toezichtkamer.

#### **Achtergrond**

Het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) bestaat uit de SER en de product- en bedrijfschappen (bedrijfslichamen). Op grond van de Wbo is de SER toezichthouder op de bedrijfslichamen. Deze toezichttaken van de SER waren tot 1 juli 2008 gedelegeerd aan de Bestuurskamer en vanaf die datum aan de Toezichtkamer.

Op 2 oktober 2003 is het Besluit beleidsregels Bestuurskamer vastgesteld. Daarin heeft de Bestuurskamer vastgelegd hoe zij haar toetsingstaak op een aantal terreinen vorm geeft. Bij besluit van 4 oktober 2006 is dit aangevuld met de regels en richtlijnen voor vergoedingen van bedrijfslichamen (product- en bedrijfschappen). Met de instelling van de Toezichtkamer in 2008 heeft deze commissie de beleidsregels ook van toepassing verklaard op haar werkzaamheden, via het 'Besluit toepassing Besluit beleidsregels Bestuurskamer door Toezichtkamer'.

Verschillende ontwikkelingen maakten een vervanging van deze besluiten noodzakelijk<sup>1</sup>. De belangrijkste ontwikkelingen zijn in dit verband de herijking van het SER-toezichtbeleid van april 2008 en de wijzigingen van de Wbo van april 2009. Daarnaast maakten onder meer ook de invoering van de Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen en de wettelijke verankering daarvan, alsmede de instelling van de Toezichtkamer en gewijzigde inzichten ten aanzien van het vergoedingenbeleid een herziening van de beleidsregels noodzakelijk.

De belangrijkste wijzigingen in het onderhavige besluit ten opzichte van het Besluit beleidsregels Bestuurskamer zijn de vormgeving, de wijze van regelgeving en de beleidsregels inzake de vergoedingen door bedrijfslichamen. Er is voor gekozen in de vormgeving meer tot uiting te laten komen dat het geen wetgeving maar beleidsregels betreft en – mede daardoor – de leesbaarheid te bevorderen. De wijze van regelgeving is waar mogelijk meer 'principle based' en minder 'rule based' en er wordt meer verwezen naar andere rechtsbronnen. Bij de vergoeding door bedrijfslichamen is gekozen voor één systeem van voorzittersvergoedingen.

De beleidsregels in dit besluit kunnen in de toekomst worden aangevuld met beleidsregels ten aanzien van de overige toezichttaken van de Toezichtkamer.

### **Doel**

De toezichthoudende taken van de SER zijn gebaseerd op de bepalingen van het Tweede Hoofdstuk van de wet. Blijkens artikel 71 Wbo hebben de product- en bedrijfschappen tot taak een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen. In de Wbo is tot uitdrukking gebracht waarop de SER concreet toezicht houdt en over welke bevoegdheden de SER beschikt. De SER heeft deze taken en bevoegdheden voor een belangrijk deel gedelegeerd aan de Toezichtkamer. De Toezichtkamer streeft ernaar de naleving van de Wbo te bevorderen via transparantie en voorspelbaarheid van het toezicht. Het stellen van beleidsregels draagt daar aan bij. In die regels kan aangegeven worden hoe bij het uitvoeren van toezicht getoetst zal worden, aan de hand van welke (concrete) normen en op welke wijze.

Het doel van het SER-toezicht is het bevorderen van het rechtmatig en doelmatig functioneren van de bedrijfslichamen. Het uitoefenen van dit toezicht draagt bij aan het goed functioneren van bedrijfslichamen afzonderlijk en van het stelsel als geheel.

### **Inhoud**

De Toezichtkamer toetst verordeningen van bedrijfslichamen op grond van de in de wet neergelegde goedkeuringstaak van de SER en binnen het kader van artikel 128, eerste lid, Wbo. In dit besluit beleidsregels geeft de Toezichtkamer aan hoe zij dat toetsingskader heeft ingevuld. Goedkeuring van verordeningen vindt plaats aan de hand van de beleidsregels.

Tot dit besluit behoren tevens de 'Modellen voor verordeningen en besluiten bedrijfslichamen' (het modellenboek), waarin modellen voor verschillende soorten verordeningen en besluiten van bedrijfslichamen zijn opgenomen, en de 'Geleidebrief aanvraag goedkeuring verordening'. Deze staan op de website van de SER.

---

<sup>1</sup> Het Besluit beleidsregel Bestuurskamer is ingetrokken bij besluit van de Bestuurskamer van 18 maart 2011 (Besluit tot intrekking van het Besluit beleidsregels Bestuurskamer). Het Besluit toepassing Besluit beleidsregels Bestuurskamer door Toezichtkamer is ingetrokken bij besluit van de Toezichtkamer van 8 maart 2011 (Besluit tot intrekking van het Besluit toepassing Besluit beleidsregels Bestuurskamer door Toezichtkamer).

De beleidsregels zijn primair relevant voor verordeningen van bedrijfslichamen, maar in bepaalde gevallen ook voor besluiten van bedrijfslichamen, zoals het besluit van het bestuur tot vaststelling van de jaarrekening.

Overigens geldt dat bij het opstellen van regelgeving voor de bedrijfslichamen ook relevant zijn het 'Draaiboek EG-/WTO-notificatie voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' en het 'Draaiboek Staatssteun'. Deze worden door de SER in een afzonderlijke publicatie uitgegeven. Daarnaast bestaat voor de bedrijfslichamen een 'Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn'; dit is een uitgave van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER).

## **Beleidsregel 1. De verdaging van een goedkeuringsbesluit**

### **Inleiding**

De Wbo staat het de Toezichtkamer toe besluiten over de goedkeuring van verordeningen te verdagen. Beleidsregel 1 heeft betrekking op dergelijke verdagingsbesluiten.

### **Beleidsregel 1**

**De Toezichtkamer kan een besluit omtrent goedkeuring verdagen, onder meer indien zij dit in verband met de juiste naleving van deze beleidsregels nodig oordeelt. Daarbij gelden de volgende regels.**

- a. Wanneer de Toezichtkamer besluit tot verdaging van goedkeuring krijgt het betrokken bedrijfslichaam daarvan onverwijld en gemotiveerd bericht.**
- b. Indien de Toezichtkamer besluit tot verdaging in verband met de noodzaak tot notificatie op grond van de Notificatierichtlijn of melding van steunmaatregelen door het bedrijfslichaam, wordt het besluit tot verdaging tegelijkertijd in afschrift gezonden aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Toezichtkamer neemt het besluit omtrent goedkeuring na ontvangst van een schriftelijke mededeling van de minister dat de desbetreffende verordening geen wijziging behoeft.**

### **Toelichting**

In deze beleidsregels wordt enerzijds aangegeven wanneer de Toezichtkamer over kan gaan tot een besluit tot verdaging van goedkeuring (bijvoorbeeld indien een regeling ter notificatie aan de Europese Commissie dient te worden voorgelegd) en anderzijds hoe zij procedureel handelt indien zo'n situatie zich voordoet.

Onderdeel b ziet op verdaging in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen. De Toezichtkamer speelt hierbij een lijdelijke rol. Zij besluit pas over de goedkeuring indien van het desbetreffende ministerie bericht is ontvangen dat de aan 'Brussel' voorgelegde verordening geen wijzigingen behoeft.

Voor onderdeel b zijn met name relevant de Notificatierichtlijn (richtlijn nr. 98/34/EG van 22 juni 1998, gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG) en de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (ex artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag).

## **Beleidsregel 2. Het gebruik van regelgeving**

### **Inleiding**

Met het instrument regelgeving moet door de overheid op eenduidige wijze worden omgegaan. Bij het opstellen van PBO-regelgeving is het van belang dat zorgvuldigheidseisen die in het algemeen worden gesteld aan regelgeving voor het Rijk, en die zijn neergelegd in de zogenaamde Aanwijzingen voor de regelgeving<sup>2</sup>, ook hier worden toegepast. De Toezichtkamer zal bij goedkeuring van de regelgeving van de bedrijfslichamen dan ook mede toetsen of de Aanwijzingen voor de regelgeving op overeenkomstige wijze zijn toegepast<sup>3</sup>.

### **Beleidsregel 2**

**De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn van overeenkomstige toepassing op de regelgeving van bedrijfslichamen. De vraag of regelgeving nodig is en welke vorm deze dan moet krijgen, wordt getoetst aan de Aanwijzingen 6 tot en met 18.**

### **Toelichting**

De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn in beginsel integraal op de bedrijfslichamen van toepassing. De paragraaf van de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin de Aanwijzingen 6 tot en met 18 staan, is getiteld "Gebruik van regelgeving". Deze richt zich in het bijzonder op de kwaliteitscriteria die aan het inzetten van het instrument van regelgeving zijn verbonden.

Het gaat in deze beleidsregel om overeenkomstige toepassing, ook waar het de Aanwijzingen 6 tot en met 18 betreft. Sommige Aanwijzingen of onderdelen daarvan, en enkele begrippen, passen niet of niet helemaal bij de PBO-situatie. Dit betreft bijvoorbeeld de Aanwijzingen 7a, 11a en 16.

Over de toepassing van enkele Aanwijzingen in de PBO-situatie kan verder nog het volgende worden opgemerkt.

De achtergrond van *Aanwijzing 6* is dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het instrument regelgeving. Niet alleen geldt in de PBO het 'complementariteitsbeginsel', inhoudende dat PBO-activiteiten zijn bedoeld als aanvulling op en niet ter vervanging van private activiteiten, ook verdienen – indien publiekrechtelijke interventie aan de orde is – alternatieven voor regelgeving de aandacht. Zie ook Aanwijzingen 7 (met name onderdeel c) en 8. Ten slotte dient de keuze voor regelgeving in de bijbehorende toelichting te worden verantwoord.

In aanvulling op *Aanwijzing 8* wordt hier opgemerkt dat indien het zelfregulerend vermogen van de desbetreffende sector of bedrijfstak tekortschiet om een doelstelling te bereiken, moet worden bezien of dit vermogen door publiekrechtelijke maatregelen kan worden versterkt.

<sup>2</sup> De Aanwijzingen voor de regelgeving (regeling van de Minister-President van 18 november 1992, Stcrt. 230) is een circulaire van de Minister-President, die – als daar aanleiding toe bestaat – wordt aangepast aan de ontwikkelingen. Het is een belangrijk naslagwerk voor wetgevingsjuristen.

<sup>3</sup> Daarnaast bestaan de Aanwijzingen voor decentrale regelgeving, een uitgave van de VNG (SDU), met name bestemd voor bestuurders en ambtenaren die regelgeving maken bij provincies en gemeenten. Het kan ook voor de PBO nuttig zijn van deze uitgave kennis te nemen.

Het tweede lid van *Aanwijzing 11* gaat over handhavingsmethoden die tegen elkaar moeten worden afgewogen. In het kader van de PBO kan daarbij worden gedacht aan preventieve middelen, zoals voorlichting, maar ook aan tuchtrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Voor elk van deze repressieve handhavingsmethoden dient verder aandacht te worden besteed aan de mogelijke sancties. Bij de afweging van de verschillende mogelijkheden dienen de aspecten, bedoeld in *Aanwijzing 9*, aan de orde te komen.

De wet bepaalt dat, als het gaat om het aanwijzen van repressieve maatregelen in PBO-verordeningen, tuchtrecht het uitgangspunt moet zijn (artikel 104 Wbo). Een keuze voor het strafrecht valt in het algemeen slechts te rechtvaardigen als tuchtrechtelijke handhaving te kort zou schieten om een goede naleving van een verordeningsbepaling te verzekeren. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien de overtreden bepaling gevaar met zich brengt voor personen (volksgezondheid), indien zij in betekenende mate andere belangen dan die van de betrokken bedrijfsgenoten beschermt, of indien het door de overtreding te verkrijgen economisch voordeel de ten hoogste op te leggen boete in betekenende mate kan overschrijden.

### **Beleidsregel 3. Toepassing van de PBO-toets**

#### **Inleiding**

Bij de vaststelling van regelgeving is het van belang dat het bedrijfslichaam vooraf een afweging maakt over nut en noodzaak van de inzet van publieke middelen en instrumenten. In de Verordening financiën bedrijfslichamen 2011 (Vfb 2011) is daartoe de zogenaamde 'PBO-toets' opgenomen in artikel 13, eerste lid. Dit betreft het geheel van uitgangspunten waaraan voldaan moet worden wil een bedrijfslichaam over kunnen gaan tot het verstrekken van subsidie of het inkopen van diensten ten behoeve van de sector. Onderdelen van deze toets zijn echter ook relevant waar het de regelgeving van een bedrijfslichaam in zijn algemeenheid betreft. De Toezichtkamer zal bij de goedkeuring van de regelgeving van de bedrijfslichamen dan ook mede toetsen of de 'PBO-toets' op een juiste wijze is toegepast<sup>4</sup>.

#### **Beleidsregel 3**

**Bedrijfslichamen moeten bij het opstellen van regelgeving waar mogelijk naar analogie toetsen aan de uitgangspunten verwoord in artikel 13, eerste lid, Vfb 2011. In de toelichting op de regelgeving wordt schriftelijk toegelicht op welke wijze aan deze uitgangspunten wordt voldaan.**

#### **Toelichting**

In de Vfb 2011 is de set van uitgangspunten die gezamenlijk de 'PBO-toets' vormen neergelegd. Deze uitgangspunten, die bij de verantwoording over besluiten tot subsidieverstreking of uitbesteding door een bedrijfslichaam moeten worden gehanteerd, vloeien – direct of indirect – voort uit de Wbo. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de toelichting in de Vfb 2011. Het betreft de volgende uitgangspunten:

- het doel van de subsidie of de ingekochte dienst is herleidbaar tot de taken en bevoegdheden van het bedrijfslichaam, bedoeld in artikel 71 Wbo en in zijn instellingsbesluit (algemeen belang sector);
- het doel van de subsidie of de ingekochte dienst is niet of niet goed te bereiken door middel van financiering door privaatrechtelijke organisaties (complementariteitsbeginsel);
- het bedrijfslichaam kan de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend of de dienst wordt ingekocht niet of niet goed zelf uitvoeren (uitgangspunt is dat openbare belangen zo veel mogelijk via publiekrechtelijke weg moeten worden behartigd);
- de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend of de dienst wordt ingekocht komen in beginsel ten goede aan alle ondernemingen waarvoor het bedrijfslichaam is ingesteld, of die behoren tot een bepaalde branche of sector binnen zijn werkingssfeer, en de daarbij betrokken personen (beginsel van non-exclusiviteit); en
- er is voorzien in een tijdige evaluatie van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidie of de ingekochte dienst (adequaat beheer van publieke middelen).

Deze uitgangspunten zijn echter niet uitsluitend toepasbaar op en relevant voor subsidieverstreking of uitbesteding, maar ook op andere activiteiten van een bedrijfslichaam, waaronder de regelgeving. Bij de goedkeuring van regelgeving zal de

<sup>4</sup> Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Vfb 2011 per 1 januari 2012, wordt in 2011 bij toepassing van deze beleidsregel gebruik gemaakt van de gepubliceerde tekst van de Vfb 2011.

Toezichtkamer naar analogie beoordelen of de bedrijfslichamen op de juiste wijze hun afwegingen hebben gemaakt ten aanzien van de uitgangspunten van de 'PBO-toets'.

Steeds moet schriftelijk worden toegelicht op welke wijze de betreffende regelgeving aan de uitgangspunten voldoet. Mede in verband met de toezichtstaak, waaronder de goedkeuringstaak, van de Toezichtkamer dient dit te geschieden in de toelichting bij de betreffende regelgeving. Overigens bestaat er een beperkte overlap tussen de Aanwijzingen 6 tot en met 18 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie beleidsregel 2) en de PBO-toets.

## **Beleidsregel 4. Verstreking van subsidies per boekjaar**

### **Inleiding**

Bedrijfslichamen dienen bij het verstrekken van subsidies de wet na te leven, derhalve te handelen conform het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Titel 4.2 van de Awb, de subsidietitel, is ook van toepassing op het subsidierecht van decentrale overheden (memorie van toelichting, TK 23 700, nr. 3, p. 18-20), waaronder de product- en bedrijfschappen. De afdelingen 4.2.1 tot en met 4.2.7 (oftewel de artikelen 4:21 tot en met 4:57) van de subsidietitel zijn op alle subsidies van toepassing, en bevatten in beginsel dwingende regels over het gehele proces van subsidiëring. De afdeling 4.2.8 bevat daarnaast een facultatieve standaardregeling voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen. De Toezichtkamer acht het wenselijk dat deze facultatieve regeling steeds wordt toegepast bij per boekjaar verstrekte subsidies.

### **Beleidsregel 4**

**Indien een bedrijfslichaam voornemens is subsidie per boekjaar aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verstrekken, bepaalt het bij de betreffende verordening of bij het betreffende besluit dat afdeling 4.2.8 van de Awb daarop van toepassing is. Hierbij kan het bedrijfslichaam tevens de wijze bepalen waarop deze afdeling wordt toegepast, alsmede het gedeeltelijk of geheel achterwege laten van de toepassing van deze afdeling.**

### **Toelichting**

De Awb bepaalt in artikel 4:23 als hoofdregel dat voor de verstreking van subsidie een wettelijke grondslag wordt vereist. Voor de bedrijfslichamen betekent dit dat een subsidie moet worden verstrekt op grond van een eigen verordening of van een ander wettelijk voorschrift "dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt". Van de hoofdregel kan worden afgeweken op grond van één van de in artikel 4:23, derde lid opgesomde situaties. Artikel 4:23, derde lid onderdeel c betreft de situatie waarin de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt.

Afdeling 4.2.8 Awb (artikelen 4:58 – 4:80) heeft een facultatief karakter; de afdeling is alleen van toepassing wanneer een wettelijk voorschrift dat bepaalt, of wanneer het bestuursorgaan daartoe uitdrukkelijk heeft besloten. Deze afdeling bevat een standaardregeling die geheel of gedeeltelijk van toepassing kan worden verklaard op subsidies die per boekjaar worden verstrekt ter bekostiging van structurele activiteiten. Veelal zijn dat exploitatie- of budgetsubsidies. Het gaat dus om min of meer dezelfde subsidies als die welke op grond van onderdeel c van het derde lid van artikel 4:23 Awb zijn uitgezonderd van het vereiste van een wettelijke grondslag.

De Toezichtkamer vindt het belangrijk dat bedrijfslichamen op per boekjaar verstrekte subsidies, afdeling 4.2.8 van toepassing verklaren. Dit om het gemis van een wettelijke grondslag te compenseren en de rechtmatigheid van de desbetreffende subsidies te vergroten. Structurele budget- of exploitatiesubsidies, die in de begroting worden verantwoord maar waarvan onduidelijk is of zij voldoen aan de bepalingen van deze afdeling, maken het betrokken bedrijfslichaam kwetsbaar voor kritiek. Dat geldt waarschijnlijk nog meer als het subsidies aan dragende organisaties zou betreffen. Het van toepassing verklaren van afdeling 4.2.8 kan bij wettelijk voorschrift (verordening) of bij besluit. Het is raadzaam om in de verordening of het besluit te verwijzen naar artikel 4:58 Awb. Dit is het openingsartikel van afdeling 4.2.8, waarin wordt aangegeven dat de afdeling facultatief is en dat daarvoor een wettelijk voorschrift of besluit nodig is.

De artikelen van afdeling 4.2.8, betreffen de subsidie-aanvraag, de subsidieverlening, de verplichtingen van de subsidie-ontvanger en de vaststelling en uitbetaling van de subsidie. De voorschriften zijn een uitwerking van en een aanvulling

op de andere afdelingen van de subsidietitel. Naast deze bepalingen zijn dus ook steeds de algemenere bepalingen van die afdelingen van toepassing.

Afdeling 4.2.8 bevat een groot aantal 'kan'-bepalingen en keuzemogelijkheden. De bedrijfslichamen zijn vrij in de keuze deze al dan niet toe te passen, zij kunnen de wijze waarop de afdeling wordt toegepast bij verordening of besluit regelen. Uiteraard is dit laatste niet nodig voor het niet-toepassen van een kan-bepaling.

Verder kunnen de bedrijfslichamen besluiten de afdeling gedeeltelijk of in zijn geheel niet toe te passen op een bepaalde subsidie. Er moet dan wel sprake zijn van een relevante en goed onderbouwde motivering. Bovendien zou het bedrijfslichaam in dat geval moeten trachten hetzelfde resultaat op andere wijze te bereiken, met name door toepassing te geven aan de artikelen 4:37 tot en met 4:39 Awb. Een dergelijke afwijking van de hoofdregel vraagt uiteraard wel om een 'zware' verantwoording in de toelichting bij de verordening of het besluit.

## **Beleidsregel 5. Schilthuisaftrek**

### **Inleiding**

De Wbo regelt in artikel 126, zesde en achtste lid, dat bedrijfslichamen op de heffingen die zij opleggen een aftrek mogen toepassen. Deze zogenaamde Schilthuisaftrek of -korting is alleen toepasbaar ten aanzien van leden van ondernemersorganisaties<sup>5</sup>. De wijze waarop de aftrek wordt toegepast moet op grond van de wetsbepaling in een verordening zijn vastgelegd. Naast de procedure en het deel van het bedrag van de contributie dat mag worden afgetrokken, moet uit de verordening duidelijk worden hoe groot de groep van aftrekgerechtigden is. De onderhavige beleidsregel maakt duidelijk – waar het gaat om de afbakening van het veld van organisaties die voor Schilthuisaftrek in aanmerking komen – aan welke criteria de Toezichtkamer een dergelijke verordening toetst.

### **Beleidsregel 5**

**Indien een bedrijfslichaam de in artikel 126 Wbo bedoelde mogelijkheid toepast om een aftrek op een heffing toe te staan, komen voor die aftrek in beginsel de leden van alle relevante ondernemersorganisaties in aanmerking. In concreto gaat het om:**

- a. de ondernemers die, al dan niet rechtstreeks, lid zijn van een organisatie van ondernemers die een of meer leden in zijn bestuur heeft benoemd;
- b. de ondernemers die, al dan niet rechtstreeks, lid zijn van een organisatie van ondernemers die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is en die:
  1. krachtens haar statutaire doelstelling haar werkzaamheid kan uitstrekken tot ten minste een belangrijk gedeelte van het terrein waarop het bedrijfslichaam een taak heeft te vervullen,
  2. voldoet aan de kwalitatieve representativiteitscriteria, genoemd in de artikelen 3 tot en met 7 van de Verordening representativiteit organisaties,
  3. tot de werkingsfeer van het bedrijfslichaam behorende leden heeft, waarvan het aantal niet-onbetekenend is,
  4. met betrekking tot de behartiging van sociaaleconomische belangen van ondernemers een positie van enige betekenis inneemt binnen de groep van ondernemers die zij beoogt te organiseren, hetgeen onder meer kan blijken uit de mate van representativiteit binnen die groep, de deelname aan het arbeidsvoorwaardenoverleg, het verrichten van studies of diensten die ook buiten die groep van belang worden geacht en de deelname aan regelmatig overleg met de overheid, en
  5. haar activiteiten, al dan niet door middel van een federatie van gelijksoortige organisaties, landelijk ontplooit.

**Aan de leden van de onder b bedoelde organisaties wordt de aftrek slechts toegestaan op grond van een daartoe strekkend verzoek van het bestuur van die organisatie aan het bestuur van het bedrijfslichaam.**

---

<sup>5</sup> Dit kan ook zzp'ers betreffen die zich binnen een vakorganisatie hebben verenigd.

## **Toelichting**

### *Algemeen*

Een bedrijfslichaam kan ervoor kiezen Schilthuisaftrek toe te passen op zijn heffingen<sup>6</sup>. Ten aanzien van de aftrekgerechtigden stelt artikel 126, zesde lid, in dat geval de eis dat het moet gaan om bedrijven die lid zijn van een ondernemersorganisatie waaraan zij contributie hebben betaald. Dit moet een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn.

Op grond van criteria geformuleerd in wettekst, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur bakent de beleidsregel af welk soort organisaties voor toepassing van de aftrek in aanmerking komt. De opsomming in onderdeel b heeft een cumulatief karakter. Indien het een organisatie betreft die niet in het bestuur is vertegenwoordigd, is voor de concretisering van het recht op Schilthuisaftrek vereist dat eerst wordt getoetst of de organisatie voldoet aan de criteria. Deze organisatie dient daartoe, indien dit aan de orde is, een desbetreffend verzoek aan het bestuur te richten. Dit geldt niet voor organisaties die zelf in het bestuur zitting hebben; deze zullen doorgaans aan alle criteria voldoen. Daarnaast hebben zij al impliciet – door middel van het nemen van een bestuursbesluit tot toepassing van de Schilthuiskorting – kenbaar gemaakt de aftrek voor hun leden te verlangen.

### *Toelichting op enkele van de vijf criteria*

De vijf criteria in de beleidsregel hebben verschillende achtergronden. Sommige zijn codificerend van aard; daarnaast zijn er onderdelen afkomstig uit de SER-Verordening representativiteit organisaties. Hieronder worden enkele kort besproken.

Het eerste onderdeel is vrijwel letterlijk overgenomen uit artikel 2 ('Algemene criteria') van de Verordening representativiteit organisaties. Het is een belangrijk en logisch uitgangspunt dat organisaties krachtens hun statutaire doelstelling hun werkzaamheid moeten kunnen uitstrekken tot het desbetreffende werkterrein.

Het derde onderdeel bepaalt dat de organisatie – naast de in het eerste onderdeel bedoelde statutaire mogelijkheid om op het desbetreffende werkterrein (van het bedrijfslichaam) werkzaam te zijn – ook in voldoende mate leden moet hebben op dat werkterrein. Het criterium houdt in dat het aantal leden binnen die werkingssfeer 'niet-onbetekenend' dient te zijn, overeenkomstig artikel 9 van de Verordening representativiteit organisaties.

Voor het vijfde onderdeel geldt dat niet bepalend is of de organisatie in alle provincies van het land een zeker aantal leden heeft. Wel is bepalend dat de organisatie haar activiteiten landelijk ontplooit, en niet uitsluitend plaatselijk of regionaal. Indien de organisatie niet zelf, maar door middel van een federatie van gelijksoortige organisaties haar activiteiten landelijk ontplooit, kunnen haar (indirecte) leden eveneens voor de aftrek in aanmerking komen. Bij dit zogenaamde 'getrapte lidmaatschap' gaat het erom dat de belangen van de ondernemer uiteindelijk door de 'koepel'-organisatie worden behartigd.

---

<sup>6</sup> Sinds de in 2009 doorgevoerde wijziging van de Wbo bepaalt het zesde lid van artikel 126 dat de korting alleen nog kan worden toegepast op een algemene heffing. De mogelijkheid deze toe te passen op een bestemmingsheffing wordt overeenkomstig het achtste lid in de loop van enkele jaren afgebouwd.

## **Beleidsregel 6. Vergoedingen door bedrijfslichamen**

### **Inleiding**

Bestuursleden van een bedrijfslichaam en hun plaatsvervangers kunnen een vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden ten behoeve van het bedrijfslichaam. Hetzelfde geldt voor de voorzitter van een bedrijfslichaam en zijn plaatsvervangers, het dagelijks bestuur, commissies uit het midden van het bestuur (artikel 88 commissies) en andere organen van het bedrijfslichaam (artikel 88a commissies). De vergoeding komt ten laste van het bedrijfslichaam. Het bestuur van het bedrijfslichaam moet de vergoedingregels in een verordening vastleggen. Zie artikelen 77, 83, 85, 88 en 88a Wbo.

De Toezichtkamer heeft tot taak te besluiten over goedkeuring van een dergelijke verordening en hanteert daarbij onderstaande beleidsregel. Uitgangspunt is dat de vergoedingsregeling prudent en transparant dient te zijn, temeer omdat de vergoedingen betaald worden uit publiek gefinancierde middelen. Voor bestuurders mag de verordening geen hogere vergoeding bepalen dan de standaardvacatievergoeding die leden van de SER ontvangen<sup>7</sup>. Voor een voorzitter mag de verordening geen andere beloningselementen bevatten en per beloningselement ook niet voor een hoger bedrag, dan de in deze beleidsregel genoemde beloningselementen uit de 'Verordening vergoeding voorzitter 2010' van de SER. De Toezichtkamer vindt het belangrijk dat de vergoedingen van de voorzitters van de bedrijfslichamen blijven onder de norm van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt).

### **Beleidsregel 6**

#### **1. Vergoeding van bestuurders**

- a. **De vergoedingen die bedrijfslichamen op grond van artikel 77 Wbo verstrekken, worden onderscheiden in een vacatievergoeding en een vergoeding voor reis- en verblijfkosten.**
- b. **De vacatievergoeding wordt vastgesteld op een bedrag per vergadering of per dagdeel waarin wordt vergaderd. De vacatievergoeding bedraagt per vergadering of dagdeel ten hoogste het bedrag van de standaardvacatievergoeding dat krachtens de Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies voor enig jaar wordt vastgesteld. Indien de vergoeding op een bedrag per vergadering wordt vastgesteld, geldt als voorwaarde dat voor twee of meer vergaderingen die binnen één dagdeel aanvangen en eindigen, slechts eenmaal een vacatievergoeding wordt toegekend.**
- c. **De vacatievergoeding voor een voorzitter van een commissie kan ten hoogste 125 procent van de vacatievergoeding voor gewone leden van die commissie bedragen.**
- d. **De vergoeding van reis- en verblijfkosten wordt vastgesteld als een vergoeding op declaratiebasis dan wel als een forfaitaire vergoeding gebaseerd op de afstand tussen woonplaats en vergaderplaats.**

#### **2. Vergoeding van de voorzitter**

- a. **De verordening van het bedrijfslichaam waarin de vergoeding van de voorzitter op grond van artikel 83 Wbo wordt vastgesteld, bevat geen andere beloningselementen en ten hoogste de bijbehorende bedragen als**

---

<sup>7</sup> Zie de Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies en het daarop gebaseerde Besluit tot vaststelling van de hoogte van vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies.

**bepaald in de artikelen 1, 3, eerste lid, 4, 5 en 6 van de Verordening vergoeding voorzitter 2010 van de Raad.**

- b. Indien de functie van voorzitter van een bedrijfslichaam in minder dan zestig procent van een voltijdsfunctie wordt vervuld, bevat de verordening, in afwijking van het in onderdeel a bepaalde, geen andere beloningselementen en ten hoogste de bijbehorende bedragen als bepaald in artikel 1 van de Verordening vergoeding voorzitter 2010 van de Raad.**
- c. Indien de functie van voorzitter van een bedrijfslichaam in deeltijd wordt vervuld, gelden de in onderdelen a en b aangeduide maximale beloningselementen en bijbehorende bedragen naar evenredigheid.**
- d. Naast het in onderdelen a tot en met c bepaalde, kan de vergoedingsregeling van de voorzitter een vergoeding van de werkelijk gemaakte reis- en verblijfkosten op declaratiebasis bevatten.**
- e. De vergoedingsregeling van de voorzitter vermeldt de beloningselementen en bijbehorende bedragen, het percentage van een voltijdsfunctie waarin de voorzitter actief is ten behoeve van het bedrijfslichaam alsmede de periodiciteit van betaalbaarstelling van de vergoeding.**

### **Toelichting**

#### *Algemeen*

Doel van deze beleidsregel is het uniformeren en transparant maken van de systematiek van de vergoedingsregelingen voor bestuurders en voorzitters binnen de PBO. De beleidsregel laat de bedrijfslichamen de vrijheid zelf de passend geachte vergoeding vast te stellen, maar limiteren enerzijds de af te spreken beloningselementen en anderzijds de hoogte van ieder van die elementen.

Voor de bestuursleden c.s. (artikel 77 Wbo) zijn deze maxima ontleend aan de SER-Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies. Voor de voorzitters (artikel 83 Wbo) zijn deze maxima gebaseerd op de SER-Verordening vergoeding voorzitter 2010. Zowel voor bestuurders als voor voorzitters van bedrijfslichamen geldt derhalve dat de grenzen van hun vergoeding zijn ontleend aan datgene wat de SER voor zijn bestuurders en zijn voorzitter heeft geregeld. Verder bepaalt de beleidsregel dat bedrijfslichamen bepaalde informatie expliciet in hun vergoedingsregeling moeten opnemen.

Overigens geldt dat de Toezichtkamer op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht in het geval van bijzondere omstandigheden kan afwijken van het bepaalde in deze beleidsregel bij het goedkeuren van een vergoedingsverordening. Een voorwaarde daarbij is wel dat de (toelichting op de) verordening een motivering van de bijzondere omstandigheden bevat.

In het bijzonder ten aanzien van de vergoeding van voorzitters geldt dat de laatste jaren zowel maatschappelijk als politiek veel aandacht bestaat voor topinkomens die worden gefinancierd uit publieke middelen. De Wopt heeft tot doel openheid te geven over de beloningspositie van topfunctionarissen in met publieke middelen gefinancierde sectoren, gezien het feit dat de salarissen uit belastinggeld worden betaald. De Wopt geldt ook voor bestuurders in de PBO. De Wopt zal mogelijk worden vervangen door een Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector<sup>8</sup>. Deze wet strekt, blijkens het wetsvoorstel, ertoe de beloning van bestuurders en hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector aan een wettelijke norm te binden. De norm voor de publieke sector, waar ook de voorzitters van bedrijfslichamen onder zullen vallen, zal dan worden gemaximeerd op 130 procent van de bruto beloning

<sup>8</sup> Tweede Kamer 2010-2011, 32 600, nr. 2.

van een minister. Vooralsnog acht de Toezichtkamer het wenselijk een beleidsregel aangaande de vergoeding van voorzitters van bedrijfslichamen te hanteren en daarbij de Verordening vergoeding voorzitter 2010 van de SER als grens te stellen.

Gezien bovenstaande ontwikkelingen en overwegingen is de beleidsregel ten aanzien van de vergoeding voorzitters geformuleerd op basis van de volgende uitgangspunten:

- Doel is het uniformeren en transparanter maken van het systeem van voorzittersvergoedingen. Ten tijde van het opstellen van deze beleidsregel bestaan twee (ingewikkelde) regelingen voor het vaststellen van voorzittersvergoedingen naast elkaar, hetgeen onwenselijk wordt geacht.
- Er wordt één regime gehanteerd voor vergoedingen van voorzitters ongeacht of zij voorzitter zijn van een productschap of een bedrijfsschap.
- De SER-Verordening vergoeding voorzitter 2010 is het kader.
- De aanpassing van het systeem van vergoedingen van voorzitters is gericht op uniformering van de systematiek, niet op wijziging in de hoogte van de vergoedingen van de voorzitters van bedrijfslichamen zoals deze golden ten tijde van het opstellen van deze beleidsregel.

Met deze beleidsregel wordt beoogd een uniforme regeling tot stand te brengen voor vergoedingen van voorzitters zonder onderscheid te maken tussen enerzijds productschappen en anderzijds bedrijfsschappen zoals in het verleden gebeurde. Inherent aan het uniformeren van twee verschillende regelingen tot één, is dat de nieuwe regeling niet op ieder onderdeel naadloos aan zal sluiten op ieder van de oude regelingen. Met de aanpassing van de systematiek is uitdrukkelijk niet beoogd grote wijziging aan te brengen in de hoogte of omvang van de vergoedingen van de voorzitters van bedrijfslichamen zoals deze golden ten tijde van het opstellen van deze beleidsregel. Voor zover bedrijfslichamen met inachtneming van deze beleidsregel meer beloningselementen of tot een hoger bedrag een vergoeding kunnen afspreken met hun voorzitter dan in het verleden, dient het bestuur van een bedrijfslichaam ervoor zorg te dragen dat dit zeer terughoudend en gemotiveerd gebeurt. Een race to the top dient te allen tijde voorkomen te worden. Bij het besluiten over goedkeuring van een verordening van een bedrijfslichaam inzake de vergoeding voorzitter zal de Toezichtkamer naast bovenstaande beleidsregel, ook meewegen of de nieuwe vergoeding niet teveel afwijkt van hetgeen eerder bij het betreffende bedrijfslichaam gebruikelijk was als vergoeding voorzitter.

#### *Toelichting op Vergoeding van bestuurders*

Het 'Besluit tot vaststelling van de hoogte van vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies' van het dagelijks bestuur van de SER is gebaseerd op de 'Verordening vergoedingen aan leden van de raad, het dagelijks bestuur en de commissies' van de SER en bepaalt de hoogte van de standaardvacatievergoeding. Een bedrijfslichaam mag in zijn verordening de vacatievergoeding ten hoogste op dit bedrag bepalen, waarbij het vrij is in de keuze of de vacatievergoeding per vergadering of per dagdeel wordt toegekend. Het bedrijfslichaam bepaalt in zijn verordening tevens de omvang van een dagdeel (vier uur). Wanneer de vergoeding op een bedrag per vergadering wordt vastgesteld, zal het bedrijfslichaam in zijn verordening daarnaast de voorwaarde moeten opnemen dat voor twee of meer vergaderingen die binnen één dagdeel aanvangen en eindigen, slechts eenmaal een vacatievergoeding wordt toegekend.

In genoemde SER-verordening is geregeld dat de vacatievergoeding voor een voorzitter van een commissie of werkgroep 125 procent is van de in aanmerking te nemen vergoeding voor gewone leden. In het verlengde hiervan is in deze beleidsregel bepaald dat een bedrijfslichaam de mogelijkheid heeft in de verordening te regelen dat de

vergoeding voor een voorzitter van een commissie, 125 procent is van de vergoeding voor gewone leden van die commissie.

*Toelichting op Vergoeding van de voorzitter*

De beleidsregel bevat een 'cafetariamodel' ten aanzien van de beloningselementen die de verordening vergoeding voorzitter ten hoogste mag bevatten. De voorzittersvergoeding, waaronder ook toeslagen worden begrepen, mag uitsluitend bestaan uit beloningselementen waarnaar deze beleidsregel in onderdeel 2 verwijst. Per beloningselement is bovendien aangegeven welk maximum wordt gehanteerd op voltijdbasis. Wanneer een beloningselement met een voorzitter wordt overeengekomen kan dat op voltijdbasis ten hoogste tot dat maximum en op deeltijdbasis ten hoogste naar evenredigheid van dat maximum. Op de website van de SER staat een overzicht van de beloningselementen en bijbehorende maximumbedragen in tabelvorm.

Aangezien de tijdsomvang van de functie 'voorzitter van een bedrijfslichaam' verschilt per bedrijfslichaam, wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin voorzitter en bedrijfslichaam overeengekomen zijn dat de voorzitter *minder dan* zestig procent van een voltijdsfunctie actief is ten behoeve van het bedrijfslichaam (beleidsregel 6, onderdeel 2, onder b) en de situatie waarin voorzitter en bedrijfslichaam overeengekomen zijn dat de voorzitter *ten minste* zestig procent van een voltijdsfunctie actief is ten behoeve van het bedrijfslichaam (beleidsregel 6, onderdeel 2, onder a). In laatstgenoemde situatie zal de functie 'voorzitter van een bedrijfslichaam' doorgaans een hoofdfunctie voor de betreffende persoon zijn.

In de eerstgenoemde situatie kunnen met de voorzitter naast het beloningselement 'vergoeding' geen andere beloningselementen afgesproken worden dan één of meer van de volgende: 'vakantie-uitkering', 'eindejaarsuitkering' en 'reis- en verblijfkosten op declaratiebasis'. In de als tweede genoemde situatie kunnen met de voorzitter naast het beloningselement 'vergoeding' nog één of meer van de andere in deze beleidsregel genoemde beloningselementen overeengekomen worden. Het betreft de volgende beloningselementen: 'vakantie-uitkering', 'eindejaarsuitkering', 'reis- en verblijfkosten op declaratiebasis', 'representatiekostenvergoeding', 'bedrag ten behoeve van pensioenpremie', 'regeling doorbetaling bij ziekte', 'regeling uitkering bij langdurige arbeidsongeschiktheid', 'regeling uitkering bij overlijden tijdens benoemingsperiode', 'regeling werkloosheidsuitkering'. Dit kan gewenst en gerechtvaardigd zijn, omdat in deze situatie het voorzitterschap doorgaans een hoofdfunctie voor de voorzitter zal zijn. De voorzitter van een bedrijfslichaam is benoemd door de Kroon en geen werknemer van het bedrijfslichaam, hij heeft derhalve geen aanspraken op voorzieningen uit werknemersverzekeringen. De keuze voor het toepassen van een of meerdere van de genoemde beloningselementen dient in de toelichting op de vergoedingsverordening nader te zijn gemotiveerd.

Uitgangspunt bij de toekenning van beloningselementen is dat uitruil niet mogelijk is tussen de verschillende beloningselementen; de maxima per element mogen niet worden overschreden, ook niet als er voor wordt gekozen slechts één of een beperkt aantal elementen toe te kennen. De maxima per element gelden voorts naar evenredigheid van het percentage van een voltijdsfunctie waarin de voorzitter de functie vervult. Uitgangspunt is dat het voorzitterschap van de SER een voltijdsfunctie is. De vergoeding van de SER-voorzitter is gelijk gesteld aan die van de vice-president van de Raad van State die weer gelijk gesteld is aan het ministersalaris. Het spreekt vanzelf dat een voorzitter van een bedrijfslichaam, naast de met hem overeengekomen vergoedingsregeling, niet eveneens recht kan doen gelden op een vacatievergoeding.

Het bedrijfslichaam is vrij om met zijn voorzitter de gewenste betalingstermijn van de vergoeding af te spreken, bijvoorbeeld per jaar of per maand.

Den Haag, 21 maart 2011

J.A. Kamps  
voorzitter

D. Haenen  
secretaris