

De pbo in de praktijk

Heertje geeft zijn oordeel over de pbo's zonder naar de praktijk te kijken. Wat zijn de activiteiten van produktschappen, wat de betekenis ervan voor de sector en welke situatie zou ontstaan bij het afschaffen van de pbo? Een verhaal vanuit de praktijk

De tuinbouwproduktschappen

De tuinbouwproduktschappen zijn de ketenorganisaties voor alle Nederlandse tuinbouwsectoren. De belangrijkste sierteeltsectoren zijn die van de bloemen en planten, de bloembollen en de boomkwekerij. Bij groenten en fruit horen ook de champignons, de zuidvruchten en de noten. De schappen zijn verticale bedrijfsorganen; behalve de primaire producenten vallen ook de verwerkende industrie en de handelaren en exporteurs tot en met de kleinhandel eronder. Het gaat hier om tienduizenden overwegend kleinschalige bedrijven.

De tuinbouwsectoren zijn overwegend hoog georganiseerd. Als bestuurders van de produktschappen treden veelal de gekozen leiders van de privaatrechtelijke organisaties op. Besluiten in de commissies en de besturen worden doorgaans met een zeer grote mate van unanimiteit genomen. Dat geldt met name voor beslissingen die de lasten voor de bedrijven verzwaren.

De produktschappen worden niet door de belastingbetaler gefinancierd, maar door telers, industrie en handelaren samen. Zij betalen een verplichte heffing, die zeer sterk afhangt van het activiteitsniveau dat die deelsector van de produktschappen vraagt. In de tuinbouwsectoren lopen de heffingen uiteen van enkele tienden van procenten tot ruim 4% van de omzet voor teelt en handel samen, gemiddeld rond de 1%. De meeste produktschappen voeren tegen vergoeding in 'medebewind' een aantal taken uit voor de centrale overheid. Het gaat hier vrijwel altijd om uitvoering van EU-regels. Bij de tuinbouwproduktschappen wordt zo'n 85% van de totale heffing van f 120 miljoen buiten de deur besteed. Bijna de helft van de heffingen gaat naar algemene produktpromotie, zo'n 20% naar wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek en

zo'n 15% naar kwaliteits- en milieubeleid. De rest is nodig voor het eigen apparaat en algemene belangenbehartiging.

Terugtrekkende overheid

De meeste tuinbouwsectoren worden gerekend tot de economisch sterkste sectoren van Nederland. In de 'Porter'-analyse van enkele jaren terug scoorde de sector bloemen en planten met een produktiewaarde van f 6 miljard zelfs het hoogste. Toch zijn de sectoren ontwikkeld in een bikkelharde mondiale concurrentie. De relatief hoge kosten in Nederland noodzaken tot concurrentie op kennis en kwaliteit. Tegelijkertijd moet elke mogelijkheid tot kostenverlaging aangegrepen worden.

De tuinbouwsectoren bevinden zich al enkele jaren in de omslag van produktiegerichte naar marktgerichte systemen. Dat vereist een veel beter functionerende keten en een veel actievare marketing. Om tot een betere kwaliteit voor de consument te komen en tegelijk forse milieuproblemen op te lossen is het ontwikkelen en inzetten van integrale ketenzorg onontbeerlijk.

De Tuinbouwproduktschappen vervullen in deze ontwikkelingen een onmisbare rol. Zij zijn de enige organisatie voor de sectoren waarin alle organisaties uit de keten vertegenwoordigd zijn. Ze functioneren als katalysator die met geld van de sectoren algemeen gewenste ontwikkelingen kunnen initiëren, begeleiden en versnellen. Samen met de rijksoverheid financieren zij op 50/50 basis een groot deel van het tuinbouwpraktijkonderzoek. Eveneens samen met het ministerie van LNV worden tal van projecten op het vlak van kwaliteit, ketenzorg en milieuzorg uitgevoerd.

De Rijksoverheid stelt de laatste jaren steeds minder middelen beschik-

baar voor deze algemene beleidsdoelen. Uit de financiering van de keuringsdiensten – cruciaal voor de kwaliteitszorg – heeft LNV zich in twee jaar tijd geheel teruggetrokken. Ondanks alle mooie kennisnota's lopen de middelen van minister Van Aartsen voor onderzoek steeds verder terug. Voor sectoren die afhankelijk zijn van een hoog niveau van kennis en innovatie is deze terugtrekkende beweging een groot risico. Via de produktschappen wordt al het mogelijke gedaan om deze essentiële functies overeind te houden. Het komt er dus op neer dat bij een snel terugtrekkende overheid en de noodzakelijke professionalisering van de afzetketens de produktschappen een onmisbaar instrument vormen voor het concurrentievermogen van de tuinbouwsectoren.

Heertjes argumenten

Dan nu terug naar Heertje. Hij doet bar weinig om zijn centrale argument voor opheffing van de pbo – de volgens hem te hoge transactiekosten – te onderbouwen. Daarnaast noemt hij nog de ondoorzichtigheid van bevoegdheden en het gebrek aan democratische controle.

De pure apparaatskosten van de tuinbouwproduktschappen bedragen ongeveer één promille van de sectoromzet in teelt en handel. Heertje betoogt dat de werkelijk nuttige taken van de pbo kunnen worden verwezenlijkt met instituties die lagere transactiekosten vergen. Omdat hij verder niet aangeeft hoe hij aan deze bewering komt, waag ik het maar er enkele vraagtekens achter te zetten.

Dan de ondoorzichtigheid van de bevoegdheden en het gebrek aan democratische controle. De produktschappen verrichten hun werk terecht in het glazen huis van openbare besluitvorming. Vrijwel alle verordeningen worden driedubbel gecontroleerd door de SER, de verantwoordelijke minister en de Brusselse autoriteiten. De algemene trend is overigens, althans bij de tuinbouwproduktschappen, dat de nadruk minder komt te liggen op verordeningen en meer op de projectmatige aanpak van sectoractiviteiten.

De democratische controle kan men op twee manieren opvatten. In de eerste plaats als de vraag of de bedrijfsgenoten voldoende zeggenschap hebben over de besluitvorming. Bij een hoge organisatiegraad van de privaatrechtelijke organisaties als in de

tuinbouwsectoren lijkt dit zeker het geval. Immers, de gekozen leiders van de organisaties vormen de bestuurders van de produktschappen.

Ook kan men onder democratische controle verstaan de controle van de volksvertegenwoordiging. Mijn opvatting is dat er op dit punt geen tekort bestaat. De verantwoordelijke ministers kunnen op elke moment door de volksvertegenwoordiging ter verantwoording geroepen worden. De volksvertegenwoordiging zou overigens ook rechtstreeks de pbo een jaarlijkse rapportage kunnen vragen. De behoefte daaraan, die wij vanuit de tuinbouwsectoren gaarne zouden beantwoorden, is tot nu toe niet gebleken.

Ten slotte het nut voor de burger als consument. Dat de consument gebaat is bij een optimale produktkwaliteit, stimulering van innovatie en oplossing van milieuproblemen is eenvoudig duidelijk te maken. Ook een relatief grote welvaartsbijdrage van de tuinbouwsectoren is voor elke consument van belang. Ik ben dan ook van mening dat het opheffen van onze vorm van 'georganiseerd kapitalisme' niet in het belang zou zijn van de burger. De situatie in een aantal andere landen van de EU wijst er ook op dat het ontbreken of verdwijnen van zulke samenwerkingsvormen niet leidt tot een grootschalige tuinbouw maar tot verpaupering van de kleinschalige bedrijven. Het is niet voor niets dat men in Spanje en Hongarije bezig is met het inrichten van een pbo-achtige organisatie en dat men in Frankrijk poogt het bestaande verband te versterken.

Wat als onverhoopt...

In het voorgaande hoop ik duidelijk gemaakt te hebben dat Heertjes voorstel de pbo op te heffen en dan af te wachten welke alternatieve instituties ontstaan, voor de tuinbouwsectoren zou leiden tot een onverantwoorde situatie, waarin het concurrentievermogen ernstige en blijvende schade zou oplopen. De terugtrekkende overheid en de noodzaak tot groter marktoriëntatie maken een zelfregulerende ketenorganisatie voor de tuinbouwsectoren meer dan ooit noodzakelijk.

Maar natuurlijk zijn er voor de situatie dat de politiek een punt achter de pbo zou zetten best alternatieven te bedenken. Privaatrechtelijke alternatieven zouden voor een aantal sectoracti-

viteiten zeker kunnen functioneren. Maar naar mijn mening zou het huidige niveau van sectorinspanningen op die manier op geen stukken na haalbaar zijn. Bij die aanpak is namelijk het uitsluiten van 'free riders' – bedrijfsgenoten die wel profiteren, maar niet meebetalen – onmogelijk. Daarmee verdwijnt de bereidheid tot grote sectorinspanningen als sneeuw voor de zon. In sectoren met veel kleinschalige bedrijven als de tuinbouw is het zeker onmogelijk voor taken die niet op korte termijn tot gewin leiden of het dienen van meer algemene belangen zoals milieuzorg beogen.

Een ander alternatief zou zijn voor privaatrechtelijke activiteiten een wettelijke bijdrage te realiseren. In sommige landen vindt dit plaats voor produktpromotie. In de VS moet het Congres beslissen over elke verandering in de promotiebijdrage voor soja-bonentelers. Zo'n wettelijke bijdrage per activiteit is ook denkbaar voor kwaliteitscontroles en onderzoek. Maar deze weg is wel mijl op zeven.

Het opheffen van de pbo zal overigens ook leiden tot een grotere overheid. Minister Van Aartsen zal in dat geval minstens 500 ambtenaren extra nodig hebben vooral om de door Brussel voorgeschreven regelingen uit te voeren.

Ten slotte

Naar mijn opvatting kan de lopende pbo-discussie het best gericht worden op een verdere stroomlijning, modernisering en verzakelijking van de bedrijfsorganen. Een pragmatische, zakelijke benadering dus in plaats van een ideologische. Dan zal blijken dat er heel goed onderscheid in functies te maken is. Dat er best een verdere clustering en bundeling van activiteiten mogelijk is. En dat het mogelijk is een aantal nadelen te corrigeren zonder met het badwater het kind weg te gooien. Prof. Heertje is bij deze in elk geval gaarne uitgenodigd nader te komen kennis maken met de tuinbouwproduktschappen.

J. van der Veen

De auteur is voorzitter van het Productschap voor Groenten en Fruit en het Productschap voor Siergewassen.

Naschrift

Het aantal reacties op het voorstel de PBO af te schaffen illustreert dat mijn betoog dat de pbo's moeten worden beoordeeld op hun betekenis voor de consumenten, een gevoelige snaar heeft geraakt.

In de derde druk van de *Wealth of nations* uit 1784 merkte Adam Smith al op: "consumption is the sole end of production". Deze uitspraak heeft nog niets aan betekenis verloren. Uiteindelijk gaat het om het bevredigen van de behoeften van de finale consumenten. Daaraan is de allocatie van de produktiefactoren, alsmede de institutionele vormgeving van de productie en de regelgeving ondergeschikt. Een onderneming die goederen voortbrengt waaraan niet langer behoefte bestaat, verliest haar bestaansrecht en is niet langer een bron van zinvolle werkgelegenheid. Zo is het ook met andere instituties in de samenleving. Zij moeten uiteindelijk in de behoeften van de consumenten voorzien, en zij moeten dat zo handig mogelijk doen, daar zij anders vroeg of laat worden vervangen door instellingen met lagere transactiekosten. Gegeven de voorkeuren van de burgers gaat het dus om de efficiëntie van instituten en niet om het afschaffen ervan.

Deze simpele inzichten staan centraal in de welvaartstheorie, en zijn door Hennipman op briljante wijze verwoord. Zij die menen dat mijn kennis van het werk van Hennipman beperkt is tot zijn artikelen over de pbo uit 1946 en dat mijn recente behandeling van de pbo uitsluitend op die artikelen berust, zien meer over het hoofd dan ik in kort bestek kan weer-geven.

De mening dat de inzichten van Hennipman uit 1946 zijn verwerkt in de uiteindelijke vormgeving van de pbo, miskent dat zijn analyse een groot gewicht toekent aan het bevredigen van de behoefte van de finale consument, een gezichtspunt dat nu evenzeer van toepassing is als toen en de werking van de pbo nog steeds in het hart treft. Van nog meer belang zijn alle geschriften van Hennipman die na 1946 zijn verschenen, en onlangs in het engels het licht zagen¹.

Kennisneming van deze theoretische inzichten is in het huidige tijdsgewricht van belang omdat onze economische politiek steeds meer in het

teken staat van het operationaliseren van het ruime welvaartsbegrip en het optimaliseren van de aanwending van produktiefactoren door het wegnemen van bureaucratische belemmeringen, het slechten van ook door de overheid geschapen monopolieposities en het herstructureren van de regelgeving. Wie zicht wil krijgen op de weg die wij met elkaar afleggen, doet er verstandig aan zich nader te bezinnen op de optimaliteit van de allocatie.

Deze optimaliteit is geen normatief gegeven, doch wordt getoetst aan de subjectieve en pluriforme preferenties van de individuele subjecten. De politiek behoeft zich hier niets van aan te trekken, maar het aardige is dat de dynamiek van onze samenleving daartoe in steeds sterkere mate noopt. Nadelige verdelingseffecten van het optimaliseren van de allocatie, alsmede het bestaan van externe effecten die buiten de markt om werken, zijn redenen voor verdieping en verbreding van de optimaliteit. De institutionele vormgeving daarvan doorloopt het hele scala van rechtstreeks optreden van de centrale en lagere overheid, via privaat-publieke oplossingen en langs private weg geïnspireerde gezamenlijke initiatieven tot overwegend private constructies.

Het functioneren van bedrijfs- en produktschappen kan dan ook niet los worden gemaakt van het bevredigen van de behoeften van burgers, waarop uiteindelijk alle economische activiteit is gericht. Anders wordt de pbo een doel op zich zelf. Het behartigen van bepaalde groepsbelangen, zoals dat van sommige werkgevers in een branche of van de werknemers, komt dan centraal te staan. Als individuele ondernemers bij Economische Zaken protesteren tegen het betalen van heffingen voor collectieve reclamecampagnes waarvan zij de zin niet inzien omdat uit een oogpunt van de consumenten geen nut wordt afgeworpen, is sprake van een verstoring van de allocatie door regelgeving, die niet kan worden gemotiveerd met een beroep op verdelingseffecten dan wel externe nadelen.

Integendeel, de regelgeving van de pbo staat dan veeleer in dienst van het scheppen van monopolieposities en van niet-zinvolle arbeid, kortom in het voorzien in behoeften van ondernemingen en werknemers die niet kunnen worden herleid tot die van consumenten. Dat de pbo de werking

van de markt niet belemmert en zelfs bevordert, moet ik dan ook bestrijden.

Zelfs een spaarzaam benutten van de verordenende bevoegdheid van de schappen is een inbreuk op de werking van de markt. De vraag is steeds welk belang wordt gediend met dergelijke inbreuken. Het belang van de consumenten? Het afwegen daarvan kan bij private goederen beter worden overgelaten aan gevestigde en potentiële ondernemingen en dient bij publieke goederen niet in handen te worden gelegd van organen, die gemakkelijk ten prooi vallen aan het misbruiken van machtsposities. Ook het doorzichtiger maken van markten kan worden overgelaten aan private partijen. Van belang is in dit verband dat sprake is van onderlinge wedijver en scherpe concurrentie. Informatievoorziening, uitsluitend langs de weg van monopolioïde machtsposities krijgt welhaast onvermijdelijk een gekleurd karakter. Informatievoorziening en concurrentie horen hand in hand te gaan. De meeste bedrijfstakken weten zonder pbo, langs private weg, regels omtrent het milieu, informatie voor consumenten en zorg voor kwaliteit te ontwikkelen en te waarborgen.

Een en ander betekent uiteraard niet dat aan de werking van de markten geen nadelen zijn verbonden. Er kunnen onaanvaardbare verdelingseffecten optreden en de vervuiling en vernietiging van het milieu en de natuur zijn niet zelden het resultaat van ongebreidelde werking van markten. Wie de discussie over de mestproblematiek op zich laat inwerken, beseft dat de vrije veehouderij ernstige milieunadelen met zich brengt. Blijkbaar heeft het Landbouwschap geen kans gezien in al die jaren een voor de finale consumenten van nu en straks aanvaardbaar optimum te bewerkstelligen van produktie en mestoverlast. Nu moet toch de centrale overheid ingrijpen. Helaas met een complex van maatregelen, dat in mijn ogen nog te veel varkens de vrije loop laat. Minister De Boer moet meer maken van het Hennipmanniaanse inzicht dat ook een beter milieu een component is van de welvaart.

Soms is er meer behoefte aan een krachtdadige overheid dan aan een slap schap. Ook onder die omstandigheden is de pbo geen effectief instituut. Voor zover door het afschaffen van de pbo taken niet meer worden vervuld die voor het voorzien in pu-

blieke behoeften van consumenten van groot belang zijn, ontstaan vanzelf nieuwe constructies en organisatievormen, stoelend op moderne informatietechnologie, die passend in de tijd op efficiënte wijze vorm geven aan wat er moet gebeuren.

Van de reacties op mijn bijdrage over de pbo, is die van Van der Veen mijns inziens de beste. Van Sam de Wolff is de uitspraak dat je je hoed moet afnemen als er een feit voorbij komt. Van der Veen gaat in op de feiten van zijn produktschap voor groenten, fruit en siergewassen. Daarbij brengt hij het belang van de consumenten in het geding en merkt hij terecht op dat ik volsta met een wel erg globale uitwerking van de transactiekosten. Als theoreticus kan ik moeilijk anders. Er is hier behoefte aan empirisch ingestelde economen, die deze transactiekosten in kaart brengen. Daaraan gaat vooraf een verdieping van de discussie, zoals Van der Veen deze biedt. Wel merk ik op dat het bij transactiekosten om meer gaat dan alleen apparaatskosten. Tot de transactiekosten behoren onder meer ook de kosten van overleg, informatie, de offers die ontstaan door verstarring en de kosten van protest van slachtoffers van de pbo. In het algemeen is mijn indruk dat deze kosten steeds worden onderschat. Ze slaan niet onmiddellijk neer in de rapporten van accountants, maar weerspiegelen wel degelijk een beslag op produktiefactoren. Misschien is het aardig eens uit te zoeken hoeveel filevorming op de wegen ontstaat door de pbo. En dat is dan nog maar een bescheiden onderdeel.

Het aardige is dat Van der Veen de weg wil inslaan van een zakelijke benadering, waarvan hij clustering en bundeling verwacht. Hij erkent dat er privaatrechtelijke alternatieven zijn. Als hij met mij de voorkeuren van consumenten als richtsnoer voor het proces van verandering wil nemen, komt ik graag naar zijn produktschap kijken.

Ten slotte merk ik op dat Hennipman met zijn analyse in 1946 zijn tijd jaren vooruit was. Sommige beoefenaars van wetenschap zien wat er in de toekomst verschoolen ligt en stijgen daardoor boven hun eigen historische context uit.

A. Heertje

1. P. Hennipman, *Welfare economics and the theory of economic policy*, Aldershot, 1995.