

# Het schap als maat voor band van maatschappij en staat

F. van Waarden\*

**D**e produkt- en bedrijfsschappen zijn intermediaire organisaties tussen bedrijven en overheid. De schappen hebben drie economische functies: ze brengen evenwichtigheid in de belangenbehartiging, ze verzorgen de uitvoering van veel (Europese) regelgeving op efficiënte wijze en ze zorgen voor collectieve goederen voor de aangesloten bedrijven. Een groot voordeel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties is hun heldere juridische structuur. De bedrijfstakken waar pbo's actief zijn, behoren tot de meest succesvolle van de Nederlandse economie.

Paradoxaler kon het niet. De opdracht tot een kritische evaluatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ging naar het IVA, een instelling verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant die ooit, als denktank van corporatisme en christelijk sociale leer, de intellectuele bakermat van die publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was. Of dat ook de reden is waarom het rapport zo opvallend lankmoedig is over de pbo? Het concludeert dat "het huidig functioneren van schappen geen dwingende redenen geeft het pbo-stelsel af te schaffen"<sup>1</sup>. Een deel van de opdrachtgevers, de liberale diehards in de Kamer, op Economische Zaken, Landbouw en Binnenlandse Zaken (momenteel drie VVD-territoria), was onaangenaam verrast met dit resultaat. Ze willen wel af van deze erfstukken van het corporatisme.

Het rapport is echter niet zo zeer om ideologische, als wel om zakelijke redenen gematigd positief over de pbo. Er zijn ook inderdaad wel argumenten voor te vinden, zonder dat men een aanhanger hoeft te zijn van de christelijke sociale traditie.

Het hoeft natuurlijk niet zo te zijn dat organisaties die eenmaal bestaan ten eeuwigendage voort moeten blijven bestaan – al zal geen enkele organisatie zich zelf opheffen. Maar oud hoeft nog niet verouderd of ouderwets te zijn. Per slot van rekening is de pbo minder oud dan het liberalisme, in naam waarvan ze nu bedreigd wordt. Naast de schappen zijn er wel meer 'organisatorische ginkgo's', levende overblijfselen uit het verleden, zoals de economisch-technologische instituten, de Kamers van Koophandel, de Maatschappij tot Nut van het Algemeen, het 's-Hertogenbosse Zwanebroeders Genootschap of het Ministerie van Landbouw. Het kan echter zijn dat ze overleefd hebben omdat ze bepaalde nuttige functies vervullen. Dat is het geval met de pbo. Maar de vraag of die functies nu door de schappen vervuld moeten blijven worden is een andere dan de vraag of die functies nuttig zijn.

Wat is de essentie van de pbo? Staatssteun voor zelforganisatie en zelfregulering door het bedrijfsleven. Pbo-schappen vervullen een drietal functies, die het IVA-rapport ook onderscheidt: een belangenbehartigende, een verordenende en een dienstverlenende. Het rapport heeft die functies onderzocht en er een aantal positieve argumenten voor de pbo in gevonden. Ik wil hier nog wat aanvullende overwegingen geven, allereerst over deze drie functies.

## Evenwicht in de belangenbehartiging

De Wet op de pbo verschaft steun voor organisatie van groepen die dat zelf moeilijk kunnen. Olson leidt uit zijn 'logic of collective action' af dat het voor kleine groepen van grotere bedrijven makkelijker is om belangenorganisaties te vormen<sup>2</sup>. Grote groepen komen veel moeilijker tot organisatie, omdat niet ieders bijdrage noodzakelijk is om de organisatie tot een succes te maken. De vrees dat de ander mee zal liften op de eigen inspanningen ('free rider'-gedrag) weerhoudt de een ervan een bijdrage aan organisatie te leveren. Bij gevolg blijven zulke groepen 'latent'.

Wat zijn de goed georganiseerde en toonaangevende vrije ondernemersorganisaties? Dat zijn de verenigingen van kleinere groepen, zoals de bankiers, de chemische industrie, de farmaceutische industrie, de basismetalen, de baggeraars en de wegenbouwers. Zij hebben een hoge organisatiegraad, veel hulpmid-

\* De auteur is hoogleraar Organisatie en Beleid aan de faculteit Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

1. K. ten Have, V. Bekkers, A. Nagelkerke en P. Stoppelenburg, *Het schap de maat genomen. Evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen*, Vuga, Den Haag, 1995 (i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

2. M. Olson, *The logic of collective action*, Cambridge, Mass., 1965.

delen ter beschikking en een grote invloed bij de tegenspelers. In de grotere groepen van kleinere bedrijven is de organisatiegraad lager, of bestaan zelfs geen organisaties.

Dit leidt tot een politieke onevenwichtigheid die nadelige economische consequenties kan hebben. De kans is immers groot dat het overheidsbeleid bepaalde particularistische belangen bevoordeelt boven andere. Dat kan tot een minder efficiënte economische allocatie leiden. De oplossing voor ongelijkheden in de capaciteit tot organisatie is steun van derden voor 'latente' groepen. In Nederland is zulke steun van kerk, koepel en kabinet gekomen. De Wet op de pbo is een instrument van de overheid om de organisatie van 'latente' groepen te bevorderen en zo onevenwichtigheden te verminderen.

Wat is het alternatief voor afschaffing van de pbo en soortgelijke vormen van steun van de overheid voor belangenorganisaties? Dat is lobbyisme en pluralisme, zoals we dat uit Washington, en in afgezwakte vorm uit Brussel, kennen. Een politiek arena waar het recht van de sterkste geldt, en waar het overheidsbeleid het gevaar loopt de gevangene te worden van de dominante particularistische belangen. Door steun kunnen die asymmetrieën gecorrigeerd worden.

### Verordening flexibeler en efficiënter

Overheidssteun kan niet alleen nodig zijn voor het ontstaan van belangenorganisaties, maar ook voor zelfregulering door die organisaties. We hebben in Nederland een rijke traditie aan zelfregulering. Toch leert de geschiedenis dat men het vanwege de genoemde 'free rider'-problemen op den duur niet zonder enige vorm van overheidssteun kan. Wat ooit begon als vrijwillige private regulering werd vaak op den duur bindende publieke regulering. Daar zijn de schappen goed voor toegerust. Ze kunnen op eigen initiatief verordeningen uitvaardigen, die bindend zijn voor de bedrijfstak.

Het merendeel van de verordenende activiteiten betreft echter operationalisering en uitvoering van overheids- en vooral ook EU-regelgeving, bij voorbeeld in het landbouwbeleid. Daarnaast voeren schappen ook milieu- en arbeidsomstandighedenbeleid uit. Daarmee wordt de overheid fors ontlast. Uitvoering door bedrijfstaksorganisaties heeft verder het voordeel van grotere flexibiliteit, betere aanpassing aan de omstandigheden en mogelijkheden van de sector, vergroting van de legitimiteit bij de betrokkenen en daardoor grotere effectiviteit. Verder blijkt uitvoering door de schappen ook efficiënter en goedkoper te zijn en heerst er een algemene tevredenheid bij bedrijfsleven en het betrokken ministerie<sup>3</sup>. In feite is hier gerealiseerd wat ook wel voor de gehele overheidsorganisatie is voorgesteld: kleine kerndepartementen die het beleid formuleren en zelfstandige organisaties daaromheen die het beleid uitvoeren.

### Collectieve voorzieningen

Niet alleen vrijwillige organisatie en zelfregulering kan soms moeilijk zijn. Dat is ook het geval met vrijwillige bijdragen voor collectieve voorzieningen,

wanneer de groep te groot wordt. Wie zou er vrijwillig belasting betalen, zelfs in de wetenschap dat daar collectieve voorzieningen in ieders belang mee gefinancierd worden? Opnieuw een typisch 'free rider'-probleem. We lossen dat meestal via de overheid op: een organisatie met een monopolie op belastingheffing en algemeen bindende regelgeving (en daarachter het monopolie op legitieme geweldsuitoefening). We worden gedwongen belasting te betalen en daaruit worden collectieve voorzieningen zoals defensie, volksgezondheid, infrastructuur, onderwijs en onderzoek betaald. Ook bedrijfstakken hebben behoefte aan collectieve voorzieningen, zoals bedrijfstakspecifieke vakopleiding, bedrijfsgezondheidsdienst of gemeenschappelijke fundamentele research. Zou de overheid die ook uit de algemene middelen moeten betalen? Nee, het ligt meer voor de hand om hier het profijtbeginnsel toe te passen.

Soms lukt het vrije branche-organisaties de middelen voor zulke voorzieningen vrijwillig te verwerven. Maar meestal belemmeren ook hier 'free rider'-problemen dat. De publiekrechtelijke bevoegdheid van de schappen om heffingen op te leggen maakt het mogelijk zulke problemen te overkomen en de financiering voor zulke voorzieningen duurzaam zeker te stellen. Met resultaat. Dank zij de pbo hebben sectoren collectieve voorzieningen voor vakopleiding, onderzoek en ontwikkelingswerk, of collectieve reclame en exportbevordering voor generieke producten kunnen creëren. Het Nederlands Zuivelbureau stuurt Frau Antje met Hollandse kaas de wereld rond. Het Produktschap Siergewassen maant ons eens 'vaker een bloemetje op tafel te zetten' en het Hoofdbedrijf-schap Detailhandel verzekert ons dat 'op de markt onze gulden een daalder waard is'. Het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën heeft de laatste jaren de researchactiviteiten vergroot, omdat "de sterke concurrentie in de sector er voor gezorgd heeft dat de bedrijven vooral bezuinigd hebben op onderzoekstaken"<sup>4</sup>. Via een schap kunnen de bedrijfstakgenoten zichzelf tot investering in research dwingen. De land- en tuinbouw, het bakkersbedrijf, de slagers, de detailhandel, de horeca, de kappers, de opticiens, e.a. hebben mede dank zij de pbo een goed functionerend systeem van vakopleiding.

Ten slotte maken veel schappen werk van het samenstellen, aggregeren, interpreteren en verspreiden van statistieken, bedrijfsenquêtes en bedrijfsvergelijkingen. De schappen kunnen dit beter dan commerciële bedrijven, omdat ze enerzijds dicht bij de branche staan, maar anderszijds over de publiekrechtelijke sanctiemiddelen beschikken (zoals ook het CBS) om noodzakelijke medewerking van de bedrijven af te dwingen. Gezamenlijk hebben de schappen voor de ondersteuning bij deze taken een aparte instelling gecreëerd en financieel ondersteund, het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf.

Het voordeel van schappen is allereerst dus dat ze belangenbehartigende, verordenende en dienstverlenende activiteiten van branche-organisaties effectiever

3. K. ten Have e.a., 1995, op.cit., blz. 107-112.

4. K. ten Have e.a., 1995, op.cit., blz. 105.

**Tabel 1. In schappen georganiseerde branches in de top-50 van meest concurrerende industriële en agrarische sectoren, gemeten naar wereldexportmarktaandeel (cijfers 1986)**

Schap	produkt	% aandeel wereldexportmarkt (rangnr.)		
P. Siergewassen	} { snijbloemen	64	1	
B. Grooth. Bloem- en kwekeri		56	4	
P. Pluimvee en Eieren	} { eieren in schaal	61	2	
B. Groothandel Eieren		30	16	
B. Pluimveehandel/ind.		22	28	
P. Vee en Vlees } B. Handel in Vee }	} { varkens	57	3	
		varkensvlees	32	11
		gezouten varkensvl.	25	22
	rundvlees, niet uitgebeend	21	31	
P. Zuivel	} { melkroom	53	5	
		melkpoeder	23	26
		boter	22	27
		kaas en wrongel	22	29
P. Margarine, Oliën, Vetten	} { cacao-poeder	49	6	
		cacaoboter	32	10
		margarine, vetten	24	25
		zonnebloemolie	18	41
P. Groenten en Fruit } B. Groothandel Gr. en fruit }	} { tomaten	43	7	
		groenten, vers, bevr.	18	38
P. Aardappelen } B. Groothandel aardappelen }	} { verse aardappelen	36	9	
		zetmeel	21	30
P. Bier	bier	30	17	
HP. Akkerbouwprodukten	} { tabaksfabrikaten	28	19	
		sigaretten	16	49
P. Granen, Zaden } B. Handel tuinbouwzaden }	} { zaaigoed	20	32	
B. Landbouwschap	diverse van boven			

Bron top-50: D. Jacobs e.a. *De economische kracht van Nederland*. TNO Beleidsstudies, Den Haag 1990, blz. 29. Zij hebben de gegevens voor de top-50 ontleend aan de internationale handelsstatistieken van de VN.  
NB: P = Produktschap, B = Bedrijfsschap, HP = Hoofdproduktschap.

maken door publieke sanctionering. Een tweede voordeel is dat één organisatie die alle drie de taken effectief kan vervullen beter in staat is die taken elkaar onderling te laten ondersteunen. Naleving van verordeningen kan ondersteund worden door informatieverschaffing, scholing en belangenbehartiging van ledenbelangen als 'ruil' voor hun medewerking. Daardoor kan het efficiënter. Collectieve voorzieningen voor de branche kunnen makkelijker en beter gerealiseerd worden door ondersteuning met verordeningen. Belangen worden ook behartigd door die voorzieningen. Die synergie tussen de diverse taken is wellicht nog het belangrijkste voordeel van de schappen boven vrije ondernemersorganisaties.

### Pbo en economische prestaties

Het IVA heeft er expliciet vanaf gezien om een studie te maken naar de mogelijke economische effecten van de pbo. Dat is jammer, maar daarvoor was inderdaad de tijd waarschijnlijk te kort. De politiek heeft altijd haast.

Toch valt ook daar wel iets over te zeggen. Het is opvallend dat de exporterende sectoren die in een schap georganiseerd zijn tot de meest succesvolle ter wereld behoren. Er zijn 14 (hoofd)produktschappen en 25 (hoofd)bedrijfsschappen, die gezamenlijk ongeveer één-derde van de economie organiseren. 27 van deze schappen betreffen sectoren die exporteren. Dat doen ze niet zonder succes. Van deze 27 zijn er 18 schappen die een branche organiseren die voorkomt in de top-50 van Nederlands meest concurrerende industriële en agrarische sectoren, gemeten naar hun procentueel aandeel in de wereldexportmarkt. Bij elkaar zijn deze 18 sectoren, een kleine minderheid van de economie, goed voor de helft (25) van de produkten die in de top-50 voorkomen (de meeste anderen zijn produkten van de chemische industrie). In tabel 1 zijn de schappen, de produkten die zij organiseren en het wereldexportmarktaandeel van die produkten vermeld.

Het lijkt er dus niet op dat de schappen bijdragen tot een Jan Saliegeest. Ze sussen de bedrijfstak niet in slaap, noch belasten ze deze met zulke nodeeloos hoge en onproductieve 'transactiekosten' dat ze het afleggen in de felle internationale concurrentie. Integendeel, en het is niet onwaarschijnlijk dat de schappen een bijdrage leveren aan de uitzonderlijke resultaten. De Nederlandse zuivelindustrie is 's werelds grootste exporteur van kaas, melkpoeder en gecondenseerde melk. Collectieve propaganda in het buitenland, collectieve research en collectieve vakopleiding zijn op zijn minst gunstige voorwaarden hiervoor. Die zijn van een hoog nivo, dank zij de verplichte heffingen die het Produktschap Zuivel de branche voor die doeleinden decennia lang opgelegd heeft en waaruit gespecialiseerde instellingen zoals het Nederlands Zuivelbureau en het Nederlands Instituut voor Zuivelonderzoek gefinancierd worden. De enige branche van de machine-industrie waar Nederland internationaal eveneens mee vooraan loopt is de sector van de zuivelmachines. Die profiteert eveneens van het onderzoekswerk van het NIZO.

### Equivalenten van de pbo

Schappen zijn slechts in een gering aantal sectoren ontstaan en wel voornamelijk in de landbouw, de voedingsmiddelenindustrie, het ambacht en de handel. Dat wordt vaak als indicator voor een gering succes van de pbo gezien. Er zijn echter vele functionele equivalenten van schappen.

Allereerst zijn er voor bepaalde branches wetten die publiekrechtelijke organisatie (met verplicht lidmaatschap en tuchtrecht) verordenen. Voorbeelden zijn de 'maatschappijen', 'orden' en 'broederschappen' van artsen, advocaten en notarissen.

Verder biedt de wet op het algemeen-verbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten en cao's de mogelijkheid om privaatrechtelijke afspraken tot publiekrechtelijke status te verheffen. Vakbonden en werkgeversorganisaties hebben daar gebruik van gemaakt om de 'free rider'-problemen die ook in hun sectoren voorkomen te lijf te gaan. Zo bevatten veel grotere bedrijfstakcao's (bij voorbeeld de bouw en de metaal) een z.g. 'vakbondstientjes' regeling, die be-

paalt dat werkgevers een bepaald bedrag per werknemer in een fonds dienen te storten ten behoeve van de 'algemene belangen' van de bedrijfstak. Waar zo'n cao algemeen verbindend wordt verklaard moeten ook ongeorganiseerde ondernemers deze bijdrage betalen. Uit deze 'Organisatie en Ontwikkelingsfondsen' worden soortgelijke collectieve voorzieningen gefinancierd als in pbo-sectoren door de schappen: vakopleiding, bedrijfsgezondheidszorg, verbetering van arbeidsomstandigheden, onderzoek en ontwikkelingswerk. Bovendien krijgen vaak ook de organisaties van werkgevers en werknemers zelf geld uit deze fondsen. Er zijn koepelorganisaties die grotendeels uit deze middelen gefinancierd worden, zij het dat daar tamelijk geheimzinnig over wordt gedaan.

Voor de belangenbehartigingsfunctie zijn er verder de talloze adviesorganen van ministeries, die contacten tussen overheid en bedrijfsleven kanaliseren.

Behalve het 'oude' geplande corporatisme, waar de wet op de pbo en die op het algemeen-verbindendverklaren uit voortkomen, is er ook het neocorporatisme, de ongeplande, geleidelijke, haast ongemerkt ontstane vormen van semi-publieke bedrijfstakorganisatie en -regulering. Een organisatie als de BOVAG heeft een selectief goed ontwikkeld, de garantieregeling, die zo onmisbaar geworden is in de branche dat om die reden lidmaatschap de facto verplicht is geworden. Dank zij dat organisatiemonopolie kan ze de branche zo nodig reguleren. Ze is een 'staat' in de branche geworden.

Een vorm die de laatste jaren steeds vaker gekozen wordt is die van een privaatrechtelijk contract tussen overheid en vrije belangenorganisaties, de z.g. convenanten. Voorbeelden zijn het verpakkingconvenant, dat de terugname en verwerking van verpakkingen regelt, en de autosloopregeling, een afspraak tussen overheid en RAI, BOVAG en autoslopersvereniging over statiegeld op autowrakken. Meestal blijft het echter niet bij private contracten. De geschiedenis van deze afspraken in het milieubeleid laat een duidelijke ontwikkeling zien: van informele privaatrechtelijke afspraken ('gentlemen's agreements'), naar formele contracten, naar algemeen-verbindendverklaring van die contracten, tot directe overheidsregulering. De autosloopregeling is algemeen verbindend verklaard, het verpakkingconvenant lijkt in een directe overheidswetgeving omgezet te gaan worden. Blijkbaar kan ordening toch niet zonder verplichte en publiekrechtelijke regeling.

### **Voordeel pbo: duidelijk juridisch kader**

Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en bedrijfsregulering is dus bepaald niet beperkt tot de sectoren waar schappen gevormd zijn. Afschaffing van de wet op de pbo zal niet tot het verdwijnen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie leiden. De 'free rider'-problemen zijn van alle tijden en verhinderen vaak zelfregulering. Overheidssteun blijft nodig. Bij afschaffing van de pbo zullen de alternatieven belangrijker worden.

De wet op de pbo, het juridisch kader van de schappen, biedt echter ontegenzeggelijk voordelen boven de diversiteit aan andere vormen. De pbo-wet

verschafft tenminste een uniform wettelijk raamwerk, dat de doorzichtigheid van instituties op de scheidslijn van publiek en privaats ordenen en kanaliseren kan. Verder vergroot het de duidelijkheid over de financiering. De heffingen zijn algemeen bekend en duidelijk is waar ze aan besteed worden. Ten slotte staan de schappen dank zij die expliciete kaderwetgeving onder een veelheid aan controles, zoals ook de andere overheidsorganen. Verordeningen moeten door de koepelorganisatie van de pbo, de SER, goedgekeurd worden (bij autonome verordeningen) of door de minister (bij verordeningen in medebewind). De SER staat op haar beurt weer onder repressief toezicht van een ministerie. De boeken van de schappen worden gecontroleerd door de SER en ook de Rekenkamer kan controles doen. Juridisch beroep tegen besluiten van een schap is mogelijk bij de rechter en bij de Ombudsman.

Marktordeningsinstituties zoals de vestigingwetgeving en de pbo zijn niet uniek in Europa. Duitsland en Oostenrijk hebben bij voorbeeld de Industrie- en Handelskammern en Handwerkskammern en in Oostenrijk ook zijn Landwirtschaftskammern en Arbeiterkammern. Die Kamers zijn eerder met schappen dan met de Nederlandse Kamers van Koophandel te vergelijken: ze leggen heffingen op, verzorgen de vakopleiding en stellen vestigingseisen. Niemand denkt aan opheffing. Integendeel, men is trots op het systeem en de regeringsleiders hebben het stelsel in Brussel fel verdedigd. De Kammern worden terecht gezien als de bron van het hoge vakmanschap, dat in veel vergelijkende studies als één van de sterkste punten van de internationale concurrentiepositie van Duitsland genoemd wordt. Andere Europese landen (België, Spanje, Frankrijk, Zuid-Tirol) zijn juist bezig het Duitse systeem te kopiëren. En dan zouden wij overwegen om dat wat we hebben af te schaffen?

### **Conclusie**

Intermediaire organisaties zijn onmisbare kanalen voor politieke articulatie en participatie. Door hun belangrijke politieke functies zijn intermediaire organisaties ook belangrijk voor de economie. Ze zorgen voor een goed georganiseerde 'civil society', nodig om tegenwicht te bieden aan de staat. Juist degenen die tegenstander zijn van teveel en te gedetailleerde overheidsinmenging in de economie zouden daarom zuinig moeten zijn op onze intermediaire organisaties. Ze nemen regulerende taken over, verschaffen collectieve branchevoorzieningen en adviseren bedrijven. Nu hoeven we ons in Nederland gelukkig niet te beklagen over een afwezigheid van intermediaire organisaties. Er zijn er duizenden en duizenden van. Velen daarvan zijn echter mede ontstaan of bestaan voort dank zij meer of minder expliciete steun van de overheid. De pbo is één vorm van die steun. En – en dat is het voordeel van de pbo – het is één van de juridisch duidelijkste en daardoor makkelijkst te controleren vormen.

### **Frans van Waarden**