

Het schap onder de loep

Onlangs uitte A. Heertje stevige kritiek op de pbo's, en op een onderzoek naar het functioneren daarvan. Zijn artikel lokte vele reacties uit. Als eerste komen hieronder de auteurs van het IVA-rapport aan bod.

Heertjes beschouwing kwam op een goed getimed ogenblik: vlak voordat de ministerraad op basis van het dan nog geheime IVA-rapport *Het schap de maat genomen* een oordeel moest uitspreken over de toekomst van de pbo's¹. Het is intussen een publiek geheim dat daarover grote onenigheid bestaat tussen enkele ministeries. Voor Heertje staat al vast wat de uitkomst van de discussie moet zijn: afschaffen.

Het onderzoek

Heertje laat zich leiden door enkele opvattingen van Hennipman uit 1946 en stelt dat er een theoretisch-economische analyse van de pbo's moet worden gemaakt, "met het oog op de behoeftenbevrediging". Duidelijk is dat het hem gaat om de transactiekostenanalyse. Echter, een dergelijke analyse veronderstelt een eenduidige doelstelling of gedragsvariabele, terwijl een pbo meer dan één doelstelling heeft. Gezien ook de opdracht, 'onderzoek het bestuurlijk en sociaal-economisch functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen', hebben wij gekozen voor een bredere invalshoek waarin bij voorbeeld ook aandacht is voor het draagvlak en het feitelijke functioneren van de schappen. Natuurlijk is zicht op de maatschappelijke kosten van een institutie van groot belang, maar voor een goed gefundeerde theoretisch-economische analyse van deze kosten ontbreekt het aan voldoende adequate operationaliseringsmogelijkheden.

Wij hebben als perspectief de vraag gekozen of de bestuurlijke en economische rollen of functies die schappen momenteel vervullen ook anders, en wellicht beter, vervuld zouden kunnen worden. Anders dan Heertje stelt, komen 'functionele alternatieven' in het rapport expliciet en uitgebreid aan de orde, ook de meest radicale al-

ternatieven zoals het afschaffen van de pbo's. Onze conclusie luidt dat er, alles wegende, geen doorslaggevend betere alternatieven voorhanden zijn. Daarmee is ook de vraag naar de 'optimaliteit' van de vormgeving aan de orde, maar niet vanuit de eenzijdige optiek die Heertje van belang vindt.

Uit het onderzoek komen echter ook risico's naar voren ten aanzien van het functioneren van schappen. In de eerste plaats is de scheidslijn tussen datgene wat des schaps is en datgene wat de private organisaties toebehoort, vaak niet duidelijk. Het bestuur van een schap wordt gevormd door vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Dat betekent niet alleen dat werkgevers en werknemers het eens moeten worden, maar ook – en dat is vaak lastiger – de verschillende werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers onderling. Dit geeft een sterke druk in de richting van een smalle taakopvatting van het schap maar ook een grote mate van grilligheid in het takenpakket zoals dat in de loop der tijd is opgebouwd.

In de tweede plaats hebben schappen, evenals andere instituties, een sterke neiging tot continuering van hun bestaan. Dit automatisme kan worden doorbroken door ook andere dan de dragende werkgevers- en werknemersorganisaties het functioneren van een schap te laten toetsen.

Ten aanzien van deze twee risico's wordt door ons een modernisering van het stelsel in discussie gebracht waardoor het primaat van de belangenbehartiging bij private organisaties wordt gelegd, een niet onbelangrijk deel van de schapstaken meer marktconform kan worden uitgevoerd, en een grotere externe druk op de ketel wordt gezet, onder meer vanuit de hoek van consumenten en milieu. Of elk schap een dergelijke modernisering zal overleven, is zeer de vraag.

Pbo's en de markt

Belemmeren de pbo's werkelijk de marktwerking, zoals Heertje stelt?

In de eerste plaats blijkt dat schappen in de loop der jaren steeds minder gebruik zijn gaan maken van hun zogenaamde autonome verordenende bevoegdheid. Momenteel is sprake van een zeer spaarzaam gebruik hiervan en hierin kan geen ondermijning van de marktwerking worden gezien.

Dit ligt, ten tweede, anders bij de zogenaamde medebewindstaken: het schap wordt ingezet als uitvoeringsorgaan voor Haagse maar vooral voor Brusselse wet- en regelgeving. Hierbij is sprake van beïnvloeding van de marktwerking, maar dit kan het schap toch niet worden aangerekend? Schappen worden door de overheid in belangrijke mate benut om maatschappelijk geaccepteerde en door de overheid bekrachtigde doelen te realiseren, bij voorbeeld ten aanzien van medezeggenschap, arbeidsomstandigheden, milieuzorg en scholing. Zowel de rol van schappen bij de uitvoering van taken in medebewind als de rol als intermediair tussen Haags beleid en individuele ondernemingen geeft aan dat sprake is van een grote bestuurlijke betekenis. Er zijn niet zo snel betere, goedkopere of bestuurlijk helderder functionele alternatieven te bedenken. De medebewindsrol is in de agrarische sector sterk beeldbepalend geweest. Vaak was dit niet in het voordeel van de schappen. Bovendien gaf het interne functioneren in het Landbouwschap reden tot zorg.

Uit vergelijking met alternatieve coördinatievormen is ons, ten derde, niet gebleken dat de kans groot is dat de overheid zelf, een nieuw te schepende uitvoeringsorgaan of de markt de pbo-taken efficiënter kunnen vervullen. Er bestaan bovendien, mede door wettelijke regelingen, institutionele voorzorgen die bepaalde problemen zoals recent door de Algemene Rekenkamer gesignaleerd bij de zbo's, in grote lijnen kunnen voorkomen. Er is toezicht, een administratieve rechts-

1. A. Heertje, Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie na 50 jaar, *ESB*, 23 augustus 1995, blz. 742-745 en 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, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vuga, Den Haag, 1995.

gang en er zijn, zoals dat heet, 'checks and balances'.

Ten vierde zijn er pbo-activiteiten die de werking van de markt juist ondersteunen en de nadelen ervan corrigeren. Belangenbehartigende en dienstverlenende activiteiten als registratie, onderzoek, milieu-informatie en prijsinformatie vergroten de transparantie van markten. Markimperfecties worden bestreden door onder meer het aanbieden van vakopleidingen, het uitvoeren van arbeidsmarktmaatregelen om bepaalde werknemers te bereiken of ondernemingen behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van geschikt personeel en het zoeken naar oplossingen voor milieu-problemen waarmee bedrijven worden geconfronteerd. Met dit laatste is tevens het aandragen van bepaalde collectieve goederen aan de orde; goederen die anders wegens 'free rider-gedrag' niet tot stand komen.

Slot

Er kan gereede twijfel rijzen over de consistentie van Heertjes betoog. Eerst verwijst hij het liefst alle instituties op de SER na naar de vuilnisbelt. Op het eind van het artikel verschijnt echter een verbazingwekkend genuanceerde Heertje, die stelt dat naast de zweepslag van de competitie de balsem van het overleg en de coördinatie nodig zijn. Met deze opmerking kunnen wij van harte instemmen. Het betekent dat de produkt- en bedrijfsschappen op hun merites moeten worden onderzocht.

Heertje zelf doet dit echter niet. Hij pleit voor een theoretisch-economische analyse maar weet al wat daaruit komt: het afschaffen van de pbo's. Dat is een manier van wetenschap bedrijven die ons niet aanspreekt en een professioneel onderzoeksinstituut niet past.

Heertjes suggestie dat we vooringenomen te werk zijn gegaan, is niet fraai. Wij geen 'voorstanders' van de pbo's, wij hebben slechts geconcludeerd dat schappen, althans in specifieke bedrijfskolommen en -sectoren, een institutie blijken te vormen die qua functionaliteit ruimschoots de vergelijking met alternatieven kan doorstaan. Heertjes opmerking tekent ten overvloede zijn normatieve vooringenomenheid die hij ook bij anderen vermoedt.

K. ten Have, A.G. Nagelkerke, V.J.J.M. Bekkers en P.A. Stoppelenburg

Ten Have en Stoppelenburg zijn werkzaam bij het IVA, Bekkers en Nagelkerke bij de Katholieke Universiteit Brabant.