

Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie na 50 jaar

Hoewel de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie nu al vijftig jaar bestaat, valt de economische ratio voor deze organisatievorm ernstig te betwijfelen.

Inleiding

In een hoger tempo dan velen zich bewust zijn, is de Nederlandse economie in een proces van vernieuwing terecht gekomen. De vierentwintiguurs-economie grijpt snel om zich heen, ook al wordt hier en daar een enkele proteststem gehoord. Verwacht mag worden dat het beleid om de werking van de markten te verbeteren, zal worden voortgezet. In het kader van de dynamisering van de economie past ook dat het bestaan van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) ten principale ter discussie wordt gesteld.

De PBO berust op de Wet op de Bedrijfsorganisatie die in 1950 tot stand kwam. De PBO bestaat uit werkgevers en werknemers, die aan de bij haar verplicht aangesloten ondernemingen dwingende voorschriften kan opleggen. Deze bevoegdheid kan bij voorbeeld betrekking hebben op de administratie van ondernemingen, de aanduiding van de kwaliteit van geleverde producten en diensten en op arbeidsvoorwaarden. Daarnaast kunnen heffingen worden opgelegd. De voornaamste organen die de wet kent, zijn bedrijfsschappen, hoofdbedrijfsschappen, produkt-schappen en als toporgaan de SER.

Bedrijfsschappen zijn organisaties van ondernemingen die in een zelfde bedrijfstak werkzaam zijn, zoals het bedrijfsschap Slagersbedrijf. Ook het Landbouwschap dat de agrarische bedrijven omvat, is een bedrijfsschap. Een hoofdbedrijfsschap kan worden ingesteld als een aantal bedrijfstakken gemeenschappelijke belangen heeft, zoals het geval is in de detailhandel. Bedrijfsschappen en hoofdbedrijfsschappen hebben een horizontaal karakter.

Er zijn ook in de opeenvolgende fasen van produktie en distributie gemeenschappelijke vraagstukken. Aan overleg kan vorm worden gegeven door produktschappen in het leven te roepen, die een verticaal karakter hebben. Het produktschap voor groente en fruit is een voorbeeld. Hoewel men aanvankelijk de PBO geschikt achtte voor het hele Nederlandse bedrijfsleven is het zover niet gekomen. De rol van bedrijfs- en produktschappen is beperkt gebleven tot de landbouw en delen van de handel. De SER als toporgaan van de PBO heeft in de Nederlandse economie een bijzondere plaats verworven.

In het huidige tijdsgewricht komt de vraag op of de oogmerken van de PBO, zoals het behartigen van gemeenschappelijke belangen bij wijze van aanvulling op de werking van de markt, ook op een eenvoudiger manier tot stand kan worden gebracht. De ene institutie is de andere niet en sommige vergen vaak hoge transactiekosten. De verordenende bevoegdheid van de organen van de PBO schept machtsposities, die niet altijd een efficiënte omgang met de produktmiddelen waarborgen.

In dit artikel wordt nader ingegaan op het nut van de PBO, waarbij enerzijds wordt aangeknoopt bij een beschouwing van Hennipman¹ uit 1946 en anderzijds wordt ingegaan op het IVA-rapport². Het evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen is uitgevoerd samen met de vakgroepen staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de juridische faculteit en de vakgroep sociale economie van de economische faculteit van de KUB. Aanleiding voor het onderzoek vormde de motie-Wiebenga, aangenomen in de Tweede kamer op 22 juni 1993, waarin de regering werd ge-

vraagd dit evaluatie-onderzoek te doen. Een belangrijk kenmerk van het onderzoek is het organiseren van tientallen discussies met medewerkers van publieke en private organisaties en met ondernemers.

Hennipman 1946

In het kader van de PBO groeperen deelnemers aan het economisch verkeer zich in produkt- en bedrijfsschappen door een verplicht lidmaatschap. Bezien tegen de achtergrond van de tijd, is het ontstaan van de PBO in de jaren na de tweede wereldoorlog heel begrijpelijk. Voor velen was het toen een vanzelfsprekendheid. Des te opmerkelijker is het artikel van Hennipman, die reeds voor de PBO haar beslag kreeg zijn kritische geluid liet horen. In het kader van het dynamiseren van de economie komt de vraag naar het voortbestaan van de PBO nadrukkelijk aan de orde. Eerst enkele opmerkingen over de bijdrage van Hennipman

De PBO vloeyde direct na de tweede wereldoorlog min of meer vanzelf voort uit de natuur van de toen heersende maatschappelijke en politieke verhoudingen. Hennipman betoogt in 1946 echter meteen dat van een theoretisch-economische analyse van de PBO geen sprake is. De wenselijkheid van invoering wordt zonder nadere discussie over de economische inhoud, vooropgesteld. Men wordt overspoeld met argumenten van organisatorische, administratieve, juridische of sociaal-psychologische aard. Een onderzoek naar de optimaliteit van een concrete vormgeving van ordening met het oog op de behoeftenbevrediging ontbreekt volledig. En om de behoeftenbevrediging van de consumenten gaat het uiteindelijk. De inrichting van de economische orde is daaraan ondergeschikt, ook al hebben allerlei individuen en groepen belang bij een feitelijke institutionele vormgeving die de behoeftenbevrediging van de consumenten uit het oog verliest. Voor de theoretische

1. P. Hennipman, Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, corporatisme en geleide economie, deel I, *ESB*, 23 januari 1946, blz. 51-53; deel II, *ESB*, 6 februari 1946, blz. 88-90.

2. *Het schap de maat genomen*, rapport van het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies te Tilburg.

econoom blijft onder die omstandigheden de noodzaak de allocatie van de produktiemiddelen te bezien uit een oogpunt van het voorzien in behoeften van de consumenten. Hennipman behandelt tegen deze achtergrond de PBO als een bijzondere vorm van *corporatisme*, een uitwerking van de economische orde berustend op de gedachte dat de mens eerder geneigd is zich met anderen te verenigen op basis van een gemeenschappelijk belang dan op basis van een gemeenschappelijke visie. "Waarom de heerschappij van het groeps-egoïsme, dat dikwijls zoveel sterker en ongeremder is dan het individuele eigenbelang, en de onderscheiding van het subject onder de groep, waartoe het behoort, superieur zijn aan de overige stelsels, wordt meestal niet duidelijk gemaakt", aldus Hennipman.

Hoewel de PBO geen zuivere vorm van corporatisme behelst omdat geen sprake is van volledige autonomie, vreest Hennipman toch een afglijden naar het corporatisme, daar in de praktijk het zwaartepunt van de beslissingen komt te liggen bij de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, zodat de bedrijfsschappen in feite het karakter krijgen van producentenorganisaties die groepsbelangen behartigen. Zelfs indien de bedrijfsschappen pogen het algemeen belang te behartigen, is de kans op succes gering, daar een ordenend beginsel ontbreekt. "Er is geen richtsnoer, dat aanwijst welke aanwending der productiekrachten, de maximale bevrediging zal opleveren." Wil men de gevaren van de PBO vermijden, dan moeten aan de bedrijfsschappen slechts interne zaken ter regeling worden toegekend, zoals de vakopleiding en geen externe, die ook andere dan de bedrijfsgenoten aangaan. Bovendien mogen omtrent deze interne zaken geen belangentegenstellingen tussen de bedrijfsgenoten bestaan.

Hennipman merkt nog op dat bij een verticale organisatie de kans op een botsing met het algemeen belang geringer is, wegens de tempering van het groepsbelang, dan bij een horizontale organisatie. Maar bij een verticale organisatie zijn de tegenstellingen tussen de bedrijfsgenoten weer groter. In sommige opzichten zijn de door Hennipman gevreesde gevaren niet bewaarheid. Toch is er een netwerk ontstaan van voor een deel ondoorzichtige belangenbehartiging, dat ook bij benadering niet raakt aan

het oogmerk van de bevrediging van behoeften van consumenten en waarvan ook de kosten hoger zijn dan uit de boeken van de schappen blijkt. Ik vermoed dan ook dat Hennipman nu zijn mening over de interne zaken die door de schappen geregeld zouden kunnen worden, zou herzien daar geen sprake is van het bijdragen tot de behoeftenbevrediging van de consumenten.

Het schap de maat genomen

Wie het IVA-rapport over de PBO ter hand neemt, zal reeds na een korte spanne tijds verzuchten: "Och, hadden de onderzoekers maar kennis genomen van Hennipmans artikel uit 1946". Niet alleen zouden zij dan wellicht de wetenschappelijke expertise hebben ingehuurd, nodig om het vraagstuk nu *ten principale* te behandelen, maar zij zouden dan ook de simpele vragen hebben gesteld: wat levert de PBO de burgers als consumenten op, welke transactiekosten moeten daartoe worden gebracht en welke alternatieve instituties met een betere verhouding van kosten en baten zijn beschikbaar, waaronder begrepen het volledig afschaffen van het instituut?

Nu openbaren de onderzoekers uit Tilburg zich als voertuigen van gevestigde belangen, als dienaren van een versleten ideologie, de ogen gericht op het verleden en zonder aandacht voor de dynamiek van de samenleving en de analyse daarvan. Het rapport put zich uit in bespiegelingen van administratieve, sociaal-psychologische, juridische en organisatorische aard, maar geeft geen theoretisch-economische analyse van de PBO als institutie. Er is geen discussie over het beoogde welvaartstheoretische doel van de PBO, zoals deze kan worden gevoerd uit een oogpunt van het bevredigen van de behoeften van de burgers als consumenten. Er is geen analyse van de transactiekosten van de PBO, waarbij het niet alleen gaat om in accountantsrapporten opgenomen becijferingen, maar ook om minder zichtbare kosten van beheer, controle, informatie en het blokkeren van informatie en dynamiek van onze economie. Uiteraard wordt evenmin aangetroffen een vergelijking van doel en middel en derhalve komt ook de vraag niet op of een nader operationeel gemaakt oogmerk ook eenvoudiger kan worden be-

reikt, d.w.z. met lagere transactiekosten.

Op de grens van de eeuwwisseling zou ook de vraag moeten worden gesteld: "Als er nog geen PBO zou zijn, zouden wij deze dan in het leven roepen?" Deze vraag moet niet worden gesteld aan, en laat staan worden beantwoord door, de huidige inkomens-trekkers van de PBO, maar aan onafhankelijke deskundigen. Er kan dan blijken dat voor bepaalde activiteiten, die nu nuttig worden geacht, organisaties in het leven worden geroepen dan wel zich van nature ontwikkelen – al dan niet na een klein duwtje in de rug – waarvan de transactiekosten veel lager zijn en die de dynamiek van onze economie niet belemmeren en veeleer bevorderen.

De hoofdconclusie van het IVA-rapport luidt dat het huidige functioneren van schappen geen dwingende redenen geeft het PBO-stelstel af te schaffen. Deze conclusie, die ook zonder het schrijven van een dik rapport kan worden getrokken, wordt vergezeld van de mededeling dat de meerwaarde³ van de schappen groter moet worden. Deze meerwaarde wordt vertaald in de belangenbehartiging van de direct betrokkenen en waarvan de realisatie ligt in de handen van de besturen van de schappen. De rapporteurs willen de kring van betrokkenen verbreden door consumenten- en milieugroeperingen, de overheid en de bedrijfsgenoten zelf toetsend te laten optreden. Met geen woord spreken de opstellers van het rapport, begeleid door drie hoogleraren, over de vraag of deze groepen dat wensen en evenmin over de vraag welke transactiekosten aan deze feitelijke uitbreiding van de PBO zijn verbonden. Het uitbreiden van de PBO legt beslag op produktiemiddelen, er worden nieuwe vormen van overleg in het leven geroepen, formalisering dwingt tot vergaderen en besluitvormingsprocessen en managers worden zwaarder belast.

De continuïteit van de schappen wordt te zeer vooropgesteld. Daarop wijst ook de indrukwekkende lijst van geraadpleegden: vrijwel zonder uitzondering mensen die direct of indirect belang hebben bij het voortbe-

3. Overigens een ongelukkig woord, dat waarschijnlijk is ontleend aan de eerste druk van *Das Kapital* uit 1867 van Karl Marx.

staan van de PBO⁴. Deze werkwijze blokkeert het zicht op een analyse van alle denkbare alternatieven, waaronder ook het eventuele afschaffen van de PBO. Er is niemand die vraagt naar de meerwaarde voor de samenleving en naar de transactiekosten van het handhaven van de schappen in vergelijking met afschaffen. De rapporteurs hebben geen analytisch antwoord op de vraag waarom er soms wel en soms geen schappen in de Nederlandse economie zijn. Ze blijven steken in beschrijving en staan nu ook met de armen in de lucht. De inhoudsloze conclusie is gebaseerd op een weging van de antwoorden van belanghebbenden bij het voortbestaan van de PBO en wekt de schijn van een spitsvondige behartiging van belangen, waarvan de transactiekosten voor de samenleving enorm zijn – rapporten moeten worden voorbereid, gemaakt, gelezen en verworpen – en waardoor de aandacht wordt afgeleid van de principiële vraag naar nut en doelmatigheid van de PBO. De waarheid is niet de vrucht van een meerderheidsbesluit, maar van het toepassen van de logica bij theoretische en empirische vraagstukken.

Zelfs uit een oogpunt van het behartigen van de belangen van de ondernemers, blijkt dat de schappen te kort schieten. Het grootste deel van de slaggers⁵, de boeren en de horecawerkgevers vindt dat nut niet opweegt tegen kosten. Ze hebben geen hoge pet op van de efficiëntie van de schappen. De vernieuwing wordt door de schappen niet tegengehouden; kennelijk vinden de ondernemers hun eigen weg. Voor zover de schappen op bescheiden schaal de dynamiek bevorderen, bij voorbeeld door verordeningen die de doorzichtigheid van de markt vergroten, komt de vraag op of daartoe het hele logge apparaat nodig is. Omtrent het Landbouwschap en het Bedrijfschap Horeca is het oordeel van de ondernemers in het algemeen zeer negatief⁶. Ontloftend is de conclusie van de rapporteurs zelf, als zij schrijven dat vrij veel ondernemers hun schap zien "als een log bureaucratisch apparaat dat traag op ontwikkelingen inspeelt, dat op grote afstand van de praktijk staat en waarmee het moeilijk is te communiceren". Met een dergelijk oordeel aan je broek, denkt elk normaal mens: wegwezen. Het oordeel van de ondernemers wijst erop dat de kosten van de PBO erg hoog zijn,

hoger dan het nut dat de ondernemers eraan ontleen. Deze vaststelling klemmt te meer, indien wordt bedacht dat het uiteindelijk gaat om het nut voor de consumenten.

De drang naar het minimaal maken van transactiekosten is in onze samenleving groot. Steeds beter wordt ingezien dat de moderne technologie het mogelijk maakt allerlei vormen van communicatie sneller en effectiever tot stand te brengen dan met behulp van de verouderde vergaderstructuren waaraan we gewend zijn. Dit geldt ook voor de PBO. Thans zou men op deze wijze geen overlegstructuren meer tot stand brengen.

Wat moet er gebeuren ?

Naar mijn oordeel kan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden afgeschaft. De transactiekosten van de PBO, zoals de administratieve belasting van verordeningen, de kosten van overleg en vergaderingen, de ondoorzichtigheid van bevoegdheden en het gebrek aan democratische controle, overtreffen de baten. Hennipman heeft al verrassend actueel betoogd dat een economische ratio voor de invoering van het stelsel ontbrak. Ook thans kan deze niet worden aangereikt. Integendeel, onze samenleving schrijdt steeds verder voort in de richting van het operationaliseren van het ruime Hennipmaniaanse welvaartsbegrip, dat de behoeftenbevrediging van individuen verbindt met het aanwenden van schaarse middelen. Wat in de productiesfeer wordt gedaan door werknemers en werkgevers is ondergeschikt aan het primaat van het bevredigen van behoeften van de subjecten. Of het nu gaat om het flexibiliseren van arbeidstijden, van openingstijden van winkels, postkantoren en bibliotheken of om het werk van vrouwen en allochtonen, uiteindelijk gaat het om het nut dat de burger als consument ontvangt. Voor de economie is de relevante vraag deze bevrediging van behoeften tot stand te brengen middels een efficiënte aanwending van de middelen. Wie dit simpele uitgangspunt toepast op de Nederlandse economie beseft dat nog steeds heel veel dor hout kan worden gekapt, zodat het samengaan van verbetering van dienstbetoon aan de burgers, en grotere efficiëntie, lagere prijzen en uitstoot van arbeid nog steeds aan de orde van de dag is.

Ruwweg ligt het voor de hand te veronderstellen dat het opheffen van de PBO met zich brengt dat sommige taken, zoals het vaststellen van milieunormen, teruggaan naar de centrale overheid, dat andere activiteiten door de private sector zelf ter hand worden genomen afhankelijk van de uitkomst van een kosten-baten-analyse en dat voor de rest wordt onthuld wat reeds jarenlang overbodig was.

Niet ondenkbaar is dat mijn voorstel de PBO geheel af te schaffen, niet zo zeer aanleiding geeft tot een reguliere discussie over kosten en baten in de ruimste zin, maar tot opgewonden reacties van woordvoerders van allerlei gevestigde instellingen in de samenleving, die het bestaande letterlijk *coûte que coûte* willen handhaven, gewoon omdat zij zodoende het beste een privaat belang dienen. Het aardige van het door mij verdedigde standpunt is dat uit nader op de hoogte van de transactiekosten gericht onderzoek zal blijken, dat deze indrukwekkend zijn. Voorzover de PBO baten heeft, kunnen deze worden verwezenlijkt met instituties die lagere transactiekosten vergen. Het is daarom een kwestie van tijd, het bouwwerk van de PBO te zien instorten. Net zoals de Berlijnse muur: onverwacht voor de massa en plotsklaps voor het individu. Hoe groter het oneigenlijke verzet, hoe sneller het kraken begint. Het verzet legt immers bloot, waar men niet omheen kan: de economische onderbouw van de politieke bovenbouw. Als het om de dynamiek van het kapitalisme gaat heeft Marx gelijk vanwege het objectivisme en Hennipman vanwege het subjectivisme.

Soms wordt wel de opvatting verdedigd dat de na 1945 in Nederland opgebouwde overlegstructuren, waartoe men dan ook de PBO rekent, onmisbaar zijn uit een oogpunt van

4. De rapporteurs wekken de indruk dat zij ook kennis hebben genomen van de literatuur, maar dat is niet zo. De literatuurlijst bevat geen enkele publicatie op het terrein van de moderne institutionele economie of het moet de verwijzing naar het eigen werk van één van de rapporteurs zijn. Nederlandse economen moeten beter kennis nemen van de internationale literatuur à la Coase, Becker, Stiglitz, Williamson, Laffont, Tirole en North.

5. IVA-rapport, blz. 171.

6. IVA-rapport, blz. 171.

de stabiliteit van de samenleving. Volgens deze zienswijze zou het opgeven van het stevig verankerde netwerk aan onderlinge betrekkingen de dynamiek veeleer blokkeren dan deze bevorderen. In deze visie, die in feite neerkomt op een pleidooi de status quo te handhaven, moet een drogreden worden gezien. Natuurlijk heeft een moderne, flexibele en dynamische economie, naast de zweepslag van de competitie de balsem van het overleg en de coördinatie nodig. Het unieke voetbalsucces van Ajax leert dat het vinden van evenwicht, waaraan het creatieve proces ontspruit, geen eenvoudige opgave is. Waar het om gaat is dat de vormgeving van het evenwicht op uiteenlopende wijze kan geschieden. Er is geen enkele reden aan te nemen dat de in 1945 ontwikkelde structuren, die een ingebouwde neiging tot continuïteit kennen, thans het beste gestalte geven aan de behoefte aan stabiliteit en vernieuwing van de samenleving. Integendeel, veeleer valt te verwachten dat met het verdwijnen van de PBO, vanzelf nieuwe institutionele organisatievormen opbloeien, die passen bij de eisen van de tijd, de stabiliteit van de samenleving eerder versterken dan verzwakken en tevens uitzicht bieden op de zo noodzakelijke vernieuwing.

Slot

Dit artikel legt de grondslag voor de discussie gericht op het afschaffen van de PBO. Het pleidooi klemmt te meer nu sommige voorstanders van de PBO nog steeds gecharmeerd blijven van de corporatistische staatsidee. Mijn suggestie de PBO af te schaffen, houdt niet in dat ook het toporgaan, de SER van het toneel kan verdwijnen. De SER heeft zich in veel opzichten een zelfstandige plaats verworven, zodat het oordeel over handhaving kan berusten op het afwegen van nut en transactiekosten van de instelling. Het nut wordt o.m. bepaald door de betekenis die wordt gehecht aan de SER als onderdeel van onze overlegeconomie.

A. Heertje

De auteur is hoogleraar economie aan de Juridische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.