

4 Karakter van de PBO

4.1 Inleiding

Gezien de discussie over nut en noodzaak van de bedrijfslichamen, is het zinvol enige aandacht te schenken aan de grondslagen en het karakter van de PBO. Een belangrijke grondgedachte van de PBO is het op gemeenschappelijke basis voorzien in de behoefte aan collectieve en quasicollectieve goederen en diensten. Het bekostigen van dergelijke goederen en diensten is slechts mogelijk op basis van verplichte heffingen. Een andere kernvraag die het wezen van de PBO raakt, is hoe beoordeeld kan worden of de activiteiten voldoen aan de wettelijke opdracht dat deze in het gemeenschappelijk en algemeen belang verricht moeten worden.

4.2 Grondslagen en basisgedachte

Artikel 134 van de Grondwet biedt sinds 1922 de mogelijkheid om bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep of bedrijf in te stellen. De product- en bedrijfsschappen zijn (de enige) voorbeelden van openbare lichamen voor het bedrijfsleven. De bedrijfslichamen zijn geen onderdeel van de rijksdienst en daarmee ook geen rijksoverheidsorganen of zelfstandige bestuursorganen. Het zijn zelfstandige overheidslichamen, net zoals het Rijk, de provincie en de gemeente¹. Maar in tegenstelling tot deze vormen van algemeen bestuur beperken de regelgevende bevoegdheden van functionele lichamen zich tot de specifieke taken die hun wettelijk zijn toegekend of overgelaten.

De schappen zijn publiekrechtelijke lichamen die aansluiten op de vrijwillige, privaatrechtelijke organisatievormen van ondernemers en werknemers. Het initiatief voor de instelling van een schap ligt bij de bedrijfsgenoten. Het instellen van een schap geschiedt formeel door een besluit van de regering in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, nadat de SER advies uitgebracht heeft. Voor een positief advies over de instelling van een bedrijfslichaam is het noodzakelijk dat een naar het oordeel van de raad voldoende representatieve vertegenwoordiging van de betrokken ondernemers en werknemers daarmee instemt.

In de representativiteit van de dragende organisaties schuilt in belangrijke mate ook de democratische legitimatie van het stelsel. Er is feitelijk sprake van een dubbele democratische legitimatie: van bovenaf door het besluit van een democratisch gelegitimeerde regering en van onderop door de steun van de meerderheid van de sector². Het bestuur

1 SER-advies (1997) *De toekomst van het PBO-stelsel*, op.cit.

2 Dijkstra, G.S.A. (2003) *De grondwettelijke verankering van de lichamen voor bedrijf en beroep en andere openbare lichamen*, bijlage III in: Rob (2003) *Andere openbare lichamen in de Grondwet*, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, p. 93 e.v.

Criteria voor representativiteit

De criteria voor de representativiteit zijn neergelegd in de Verordening representativiteit organisaties en het BK-besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen. De Verordening representativiteit organisaties kent kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Zo dient de organisatie onder meer de rechtsvorm te hebben van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid en dit gedurende twee jaren. De statutaire doelstelling van de organisatie moet behelzen de behartiging van sociale en economische belangen van de bij haar, of de bij haar aangesloten verenigingen, aangesloten ondernemers onderscheidenlijk werknemers.

Daarnaast gelden ook kwantitatieve criteria. De ondernemersorganisaties die een verzoek indienen tot oprichting van een schap, dienen ten minste 55 procent van de ondernemers te vertegenwoordigen die vallen binnen de werkingssfeer van het schap, als uit wordt gegaan van één criterium, bijvoorbeeld omzet. Als uit wordt gegaan van twee criteria, zoals omzet en aantal werkzame personen, wordt uitgegaan van 50 procent. Voor de werknemersorganisaties wordt een kwalitatieve toets uitgevoerd.

- Bron: Verordening representativiteit organisaties van de SER d.d. 15 september 2000 en Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen van de Bestuurskamer d.d. 19 december 2000.

van een schap is als regel paritair samengesteld uit leden die zijn aangewezen door de representatieve organisaties van ondernemers en werknemers uit de sector, oftewel de bedrijfsgenoten. Hiermee is de PBO ook ingebed in het stelsel van arbeidsverhoudingen. Dit verklaart tevens waarom de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als coördinerend bewindspersoon fungeert voor de PBO.

Het wettelijk kader van de Wet bo reikt instrumenten aan voor het tot stand brengen van collectieve arrangementen, die in het belang zijn van de gehele sector. Kenmerkend voor de bedrijfslichamen is echter dat zij geacht worden zowel het algemeen als het gemeenschappelijk belang te dienen. De bedrijfslichamen zijn er niet alleen voor het voorzien in de behoeften van de ondernemingen die vallen binnen hun werkingssfeer, maar zij dienen van oudsher ook een bredere maatschappelijke doelstelling na te streven.

Als representatieve organisaties op basis van vrijwilligheid gekozen hebben voor de instelling van een schap, ontstaat er een collectiviteit. Een gevolg hiervan is onder meer dat de ondernemingen die vallen binnen de werkingssfeer van een schap, de opgelegde heffingen voor de bekostiging van de taken moeten betalen en dat de naleving van de regelgeving van het schap ook geen vrije keuze is. Het verplichtende karakter is deels inherent aan de hoedanigheid van overheidslichaam, maar de noodzaak hiervoor is ook vanuit een meer economische invalshoek te onderbouwen. Een belangrijke bestaansreden voor schappen is namelijk gelegen in de voortbrenging van (quasi)collectieve goederen en diensten, zoals:

- regelgeving die gericht is op het tegengaan van dier- en plantziekten;
- gerichte scholingsprojecten voor het bevorderen van de vakbekwaamheid, zoals het bijbrengen van de noodzakelijke vaardigheden voor het uitoefenen van een ambacht alsmede projecten op het terrein van de personeelsvoorziening;
- het bevorderen van het dierenwelzijn, door het stellen van regels aan de omstandigheden waaronder dieren gehouden moeten worden of de wijze van bestrijding van een dierziekte;
- projecten op het terrein van de verbetering van de arbeidsomstandigheden, waaronder de bekostiging van studies en voorlichting aan werknemers over veilig werken;
- het tegengaan van winkelcriminaliteit en vergroting van de sociale veiligheid, in het belang van goedwillende klanten en werknemers;
- het bevorderen en bewaken van de voedselveiligheid.

Collectieve goederen en diensten kunnen voorzien in een grote maatschappelijke behoefte, maar vanwege de technische karakteristieken zullen zij niet zonder meer door de markt tot stand gebracht worden. De activiteiten van de schappen worden in belangrijke mate gekenmerkt door non-rivaliteit en non-exclusiviteit. Het gebruik door de ene ondernemer van een openbaar gemaakte studie naar de arbeidsomstandigheden in zijn sector, gaat niet ten koste van het gebruik daarvan door een ander. Voorts mogen afzonderlijke ondernemingen ook niet uitgesloten worden van de baten van deze inspanningen van een schap. Als een schap activiteiten onderneemt voor het tegengaan van een plant- of dierziekte, kan iedere onderneming daarvan profiteren, ook indien een individuele onderneming hieraan niet wil meebetalen. Dit opent de deur naar 'free rider'-gedrag, dat aan banden gelegd wordt door publiekrechtelijke heffingen. De weg naar het wel meegenieten maar niet meebetalen, is daarmee immers afgesloten.

Tevens kan voor bepaalde sectoren ook gedacht worden aan het aspect van de kosten die verbonden zijn aan het bijeenbrengen van een groot aantal partijen. Op zich kunnen private (branche)organisaties immers ook voorzien in de behoefte aan quasicollectieve goederen, mits de (transactie)kosten maar niet zeer hoog zijn. In de praktijk is er sprake van hoge transactiekosten wanneer veel kleine ondernemingen actief zijn op de markt die wel gemeenschappelijke belangen hebben maar deze, vanwege de daaraan verbonden kosten, niet in een overlegsituatie kunnen articuleren of in daden omzetten. In dat laatste geval kunnen voor de sector representatieve ondernemers- en werknemersorganisaties in het bestuur van een schap deze lacune vullen en acties ondernemen die op het snijvlak liggen van het gemeenschappelijke en algemene belang. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat schappen activiteiten ontplooiën die (branche)organisaties zelf kunnen oppakken. Schappen functioneren complementair aan andere organisaties in de sector.

Vanzelfsprekend kunnen ook andere overheden voorzien in de behoefte aan (quasi)-collectieve goederen en diensten, aangezien ook zij beschikken over de vereiste instrumenten, zoals de mogelijkheid van het heffen van belastingen en de uitoefening van dwang voor de naleving van regels. De rijksoverheid zou bijvoorbeeld ook de taken van

de schappen kunnen uitvoeren. Het laten uitvoeren van deze taken door de schappen heeft echter een aantal voordelen:

- bij de sector bestaat een duidelijk draagvlak voor het laten uitvoeren van deze taken;
- de sector kan door de bestuurlijke en andersoortige participatie in het schap kennis aanleveren voor het opstellen van regels, die daardoor ook aansluiten bij de praktijk. Bovendien zullen op deze manier regels tot stand komen waaraan geringe administratieve lasten verbonden zijn;
- de sector betaalt zelf voor de activiteiten, zodat de algemene middelen daarvoor niet aangesproken behoeven te worden;
- hierdoor ontstaat ruimte voor het oppakken van activiteiten die in het belang van de sector zijn en waaruit positieve effecten voortvloeien voor de samenleving, maar die geen onderwerp zijn van ‘Rijkszorg’;
- de PBO is op deze wijze een instrument voor het vergroten van het zelforganiserend vermogen van sectoren.

Gegeven deze voordelen zou, omgekeerd, de rijksoverheid de schappen ook frequenter kunnen inschakelen bij de uitvoering van rijkstaken. De schappen zouden een brugfunctie kunnen vervullen naar belangrijke sectoren van het bedrijfsleven, op terreinen als de bevordering van de voedselveiligheid of de milieukwaliteit.

Het is overigens niet zo dat een groep van ‘insiders’ oftewel dragende organisaties binnen het schap activiteiten ontplooiën uitsluitend ten behoeve van de eigen groep en vervolgens de lasten afwentelen op de ‘outsiders’, oftewel de ongeorganiseerden. De activiteiten van het schap moeten in het belang zijn van alle ondernemingen in de sector. Hierop wordt door de toezichthouder toegezien.

4.3 Algemeen belang en gemeenschappelijk belang

Uit de algemene taakstelling van de bedrijfslichamen (zie art. 71 Wet bo³) vloeit voort dat de bedrijfslichamen een dubbele doelstelling hebben: het dienen van zowel het gemeenschappelijk belang als het algemeen belang. Bij de instelling van de Wet bo in 1950 is in artikel 71 oorspronkelijk niet de term ‘algemeen belang’ opgenomen maar ‘het belang van het Nederlandse volk’, omdat de ‘organen van het bedrijfsleven behoren en in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen voor een bepaald aspect van het algemeen belang, de werkzaamheid van het bedrijfsleven in het belang van het Nederlandse volk, in het bijzonder bestaande in een zo goed mogelijke economische voorziening’⁴. Bij wetswijziging van 1999 is de terminologie veranderd van ‘het belang van het hele Nederlandse volk’ in ‘algemeen belang’ zonder daarmee een materiële wijziging te beogen.

3 Artikel 71 Wet bo luidt: De bedrijfslichamen hebben 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.

4 Wet bo, memorie van antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 1947-1948, 873, nr. 3, pp. 5-6.

Dit alles roept de vraag op naar de verhouding tussen het algemeen en het gemeenschappelijk belang⁵. Oorspronkelijk heeft de regering de volgende opvatting voor ogen gehad: “Dat in de taakomschrijving het algemeen belang op de voorgrond wordt geplaatst, zoals vele andere leden menen, acht de Regering onjuist. Ook de werkzaamheid in het belang van het Nederlandse volk wordt niet op de voorgrond geplaatst, in die zin, dat de andere taak hieraan volkomen ondergeschikt wordt gemaakt. Het belang van het Nederlandse volk zal uiteraard in acht moeten worden genomen, doch dit zal niet de eerste aanleiding tot een maatregel vormen.”

De constatering dat het algemeen belang niet de eerste aanleiding zal vormen voor het schap, is naar de mening van de raad nog steeds correct. De doelstelling van het schap is het dienen van zowel het gemeenschappelijk als het algemeen belang. De uitgevoerde taken zullen primair voortvloeien uit het gemeenschappelijk belang, maar in het verlengde daarvan wordt veelal tevens het algemeen belang gediend. Het bewaken van de voedselveiligheid is bijvoorbeeld van groot belang voor de continuïteit van de afzet door de bedrijven in de sector, maar het is tevens van eminent belang voor de consument en daarmee in het algemeen belang.

De vraag kan gesteld worden of het mogelijk is het begrip algemeen belang in generieke termen te omschrijven. Het kabinet heeft in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet bo in 1999, aangegeven hoe de rijksoverheid het begrip zou willen invullen⁶. Bij deze wetwijziging ging het kabinet er nog van uit dat autonome verordeningen preventief door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zouden worden getoetst aan het recht en het publiek belang. Hiervoor had het kabinet beleidsregels opgesteld in de vorm van een algemeen toetsingskader. Uiteindelijk is dit niet doorgegaan en bleef de taak van het preventief goedkeuren van verordeningen bij de SER.

In de memorie van toelichting bij de Wet bo geeft het kabinet aan dat de toets aan het algemeen belang voor de goedkeuring van autonome verordeningen en bestemmingsheffingen bestaat uit een oordeel:

- of de verordeningen voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, in het bijzonder de Aanwijzingen 6 t/m 18 die betrekking hebben op het gebruik van regelgeving;
- over de strijdigheid van de verordening met expliciet en duidelijk kenbaar gemaakte hoofdlijnen van vastgesteld kabinetsbeleid. Voor toepassing binnen het toetsingskader dient (dienen) de betrokken Minister(s) aan bedrijfslichamen expliciet te laten weten dat deze aldus vastgestelde hoofdlijn van kabinetsbeleid onderdeel van het toetsingskader zal vormen. Het mededingingsbeleid is het enige concrete voorbeeld dat in de wetgeschiedenis genoemd wordt.

5 Ministerie van SZW (2003) *Product- en bedrijfsschappen anno 2003: Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen: Eindrapport: Onderzoek verricht door KPMG BEA*, Den Haag, p. 42.

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 695, nr. 3, p. 14.

Dynamische invulling van het gemeenschappelijk en algemeen belang

Het is niet mogelijk de inhoud van met name het begrip algemeen belang sluitend te definiëren, dan wel de inhoud van dit begrip in de tijd te fixeren. Of iets wel of niet in het algemeen belang wordt geacht, zal uiteindelijk te herleiden zijn tot een democratisch gelegitimeerd politiek oordeel, dat in de tijd ook aan verandering onderhevig is. Dit laat onverlet dat een schap wel degelijk de argumenten expliciet kan maken, op basis waarvan wordt gemeend dat een activiteit of een verordening in het gemeenschappelijk of algemeen belang is. Dit laatste vormt de basis voor een discussie en toetsing.

Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn:

- de aanwijsbare baten die in het kader van het gemeenschappelijk belang ten goede komen aan de bedrijfsgenoten;
- de baten (c.q. positieve externe effecten) die niet beperkt blijven tot de groep van bedrijfsgenoten, maar zich uitstrekken tot andere kringen in de samenleving. Gedacht kan worden aan de positieve milieueffecten die verbonden zijn aan een statiegeldregeling of aan de positieve gevolgen voor de volksgezondheid van het bestrijden van dierziekten. Deze baten zijn indicaties voor de mate waarin de activiteiten van de schappen een bijdrage leveren aan het algemeen belang;
- de mate waarin activiteiten van schappen aantoonbaar bijdragen aan de realisatie van algemeen erkende maatschappelijke doelstellingen, zoals: de bevordering van de werkgelegenheid, duurzame groei, arbeidsomstandigheden, preventie en reïntegratie, scholing en opleidingen alsmede innovatie.

4.4 Met schappen vergelijkbare buitenlandse instellingen

Ook in andere Europese landen bestaan organisaties die zich bevinden op het grensgebied tussen de (centrale) overheid en het bedrijfsleven. Soms zijn dit publiekrechtelijke organisaties die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse bedrijfslichamen, zij het dat de samenstelling niet bipartiet is. Het betreft hier veelal ondernemersorganisaties, die beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden. De exacte bestuurlijke vormgeving van deze paragonvernementele organisaties hangt in sterke mate af van de nationale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke cultuur. Hieronder volgen enkele voorbeelden⁷.

In België voert de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT) het Vlaams land- en tuinbouwbeleid uit. De ALT bevordert de afzet van de producten en verzorgt de promotie ervan in binnen- en buitenland. Tevens voert deze organisatie het beheer over een Landbouwinvesteringsfonds, de verstrekking van EU-gelden in het kader van steunverlening aan bepaalde bedrijven, een promotiefonds en informatieverstrekking aan de land- en tuinbouw. Het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing, een onderdeel van het ALT, mag heffingen innen ten behoeve van afzetfondsen voor de land- en tuinbouwproducten, en

7 Zie o.m. Medze, A.J. (1995) *Economisch intermediaire instituties in internationaal perspectief*, in: Dijkstra, G.S.A, F.M. van der Meer en A.D. van der Meer (1995) *Produktschappen en Bedrijfschappen Onderzocht*, Alphen a/d Rijn, Samson HD Tjeenk Willink.

heeft de bevoegdheid tot het uitvaardigen van verordeningen die verband houden met het heffen voor promotionele doeleinden.

In Duitsland bestaat de *Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA)*, een privaatrechtelijke vennootschap die wordt gefinancierd via bij wet bepaalde heffingen. Deze organisatie bevordert de afzet van Duitse landbouwproducten in binnen- en buitenland en ontwikkelt kwaliteitsregels en -labels. Deelname aan kwaliteitsvoorschriften is op vrijwillige basis. Ook aansluiting geschiedt op vrijwillige basis. De organisatiegraad in het agrarische bedrijfsleven is evenwel hoog.

Het Verenigd Koninkrijk kent onder meer de *Meat and Livestock Commission*, een paragouvernementele organisatie gericht op verbetering van de efficiency in de veehouderij-, vlees-, en vleesproductensector en het zorg dragen voor de consumentenbelangen. Ook in andere landbouwsectoren – voor graan, aardappelen, tuinbouw en zuivel – bestaan dergelijke organisaties. Financiering vindt plaats door middel van heffingen die de goedkeuring van het parlement behoeven en een jaarlijkse financiële tegemoetkoming van de overheid. De organisaties hebben een verordenende bevoegdheid ten behoeve van de heffingen. In andere sectoren werken vergelijkbare organisaties zonder verplichte heffing.

In Frankrijk bestaan organisaties als de *Association Nationale Interprofessionnelle de bétail et des viandes (Interbev)*, opgericht door representatieve organisaties in de runder- en schapensector. Voor de overige landbouwsectoren bestaan eveneens sectorale interprofessionele organisaties (bijvoorbeeld wijn, groente en fruit, aardappelen), voornamelijk gericht op verbetering van de samenwerking en afzetbevordering. De overeenkomsten die zij maken kunnen, indien deze unaniem zijn aangenomen, door middel van algemeenverbindendverklaring kracht van wet krijgen voor de gehele sector. Zij hebben de bevoegdheid om heffingen op te leggen.

4.5 Conclusies

De schappen zijn publiekrechtelijke lichamen die aansluiten op de vrijwillige, privaatrechtelijke organisatievormen van ondernemers en werknemers. Het initiatief voor de instelling van een schap ligt bij de ‘bedrijfsgenoten’. In de representativiteit van de dragende organisaties schuilt in belangrijke mate ook de democratische legitimatie van het stelsel. Er is sprake van een dubbele democratische legitimatie: van bovenaf door het besluit van een zelfstandig democratisch gelegitimeerde regering en van onderop door de steun van de meerderheid van de sector.

De raad vindt het niet zinvol te streven naar een sluitende en in de tijd gefixeerde definitie van de begrippen gemeenschappelijk en algemeen belang. Of iets wel of niet in het algemeen belang wordt geacht, zal uiteindelijk te herleiden zijn tot een democratisch gelegitimeerd politiek oordeel, dat in de tijd ook aan verandering onderhevig is. Ondanks deze overwegingen moeten bedrijfslichamen meer aandacht schenken aan de verantwoording in termen van gemeenschappelijk en algemeen belang. Hierdoor wordt de concrete invulling ook toetsbaar voor de toezichthouders en andere belanghebbenden.