

5 Werkingsfeer

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de werkingssfeer van het schap centraal. In het instellingsbesluit wordt aangegeven voor welke typen van bedrijven het schap wordt ingesteld. In de advisering over de instelling van een schap legt de raad veel nadruk op de representativiteit van de organisaties die verzoeken om de oprichting van een schap. Deze verzoekende organisaties dienen de ondernemingen die binnen de werkingssfeer van het schap gaan vallen, in voldoende mate te vertegenwoordigen. Een adequate afbakening van de werkingssfeer is van belang voor de legitimiteit van en het draagvlak voor het functioneren van het schap.

Reeds tijdens de vorming van het schap maar ook daarna, hebben representatieve organisaties de mogelijkheid om aan te geven dat (sub)sectoren juist binnen of buiten de werkingssfeer geplaatst moeten worden. Legitieme redenen waarom organisaties bepleiten om (sub)sectoren na verloop van tijd buiten de werkingssfeer van een schap te plaatsen, kunnen gelegen zijn in de economische dynamiek. Zo is het mogelijk dat branchevervaging, schaalvergroting en integratietendensen de relatie met het schap beïnvloeden.

De raad geeft zich in zijn advisering over dit onderwerp rekenschap van de noodzaak de werkingssfeer van een schap aan te passen aan de voortschrijdende economische ontwikkelingen binnen sectoren. Hierbij worden de belangen van alle betrokken organisaties vanuit een open houding gewogen.

‘Opting out’

Een verzoek tot beperking van de werkingssfeer wordt ook wel ‘opting out’ genoemd. Omdat deze term op andere beleidsterreinen veelal wordt gebruikt om de mogelijkheid van vrijstelling voor individuele bedrijven van collectieve regelingen aan te geven, is deze term in de context van de PBO minder toepasselijk. Het betreft binnen de PBO immers niet een recht of een afdwingbare aanspraak, maar een verzoek. Verder gaat het hierbij niet om individuele ondernemingen maar om een eventuele beperking van de werkingssfeer en een aanpassing van het instellingsbesluit waardoor groepen van ondernemingen of (sub)sectoren daar niet langer onder vallen. Een dergelijk verzoek zal binnen de PBO nimmer gedaan kunnen worden door individuele ondernemingen, maar uitsluitend door organisaties ten behoeve van sectoren waarvoor deze organisaties representatief zijn.

5.2 Bepaling van de werkingssfeer

Procedure

De werkingssfeer wordt bepaald in het instellingsbesluit. Het instellingsbesluit is een algemene maatregel van bestuur. Het is, met andere woorden, de regering die de precieze afbakening van de werkingssfeer vaststelt. Vóór de totstandkoming van een instellingsbesluit brengt de SER advies uit¹.

Instelling schap

Het verzoek tot oprichting van een schap komt van ‘onderop’. Organisaties geven gemotiveerd aan waarom de sector behoefte heeft aan een schap. In een dergelijk verzoek wordt aangegeven waarom het privaatrechtelijke instrumentarium ontoereikend is voor het ontplooiën van activiteiten die in het gemeenschappelijk en algemeen belang zijn. De initiatiefnemende organisaties schenken in hun voorstel reeds aandacht aan de beoogde werkingssfeer.

Zoals gezegd wordt de raad voorafgaand aan de instelling van een schap, in staat gesteld hierover een advies uit te brengen. In het advies van de raad speelt de precieze afbakening van de werkingssfeer een belangrijke rol. Hierbij zullen alle betrokken partijen door de SER worden gehoord, voor- en tegenstanders van oprichting van een schap. Dus ook de argumenten en opvattingen van representatieve organisaties die menen dat niet moet worden overgegaan tot de oprichting van een schap of dat een (sub)sector buiten de beoogde werkingssfeer moet blijven, worden in het advies betrokken.

Van cruciaal belang is de representativiteit. De initiatiefnemende organisaties dienen in voldoende mate representatief te zijn voor de ondernemingen die gaan vallen binnen de beoogde werkingssfeer van het schap. Hetzelfde geldt voor een organisatie die meent dat een (sub)sector juist buiten de werkingssfeer van het schap dient te blijven. Laatstgenoemde organisatie moet representatief zijn voor de (sub)sector, die niet binnen de werkingssfeer van het schap wil vallen. Als er sprake is van tegenstrijdige opvattingen, zal de onderlinge verhouding voor wat de representativiteit betreft in het advies worden vastgesteld. De beoordeling door de raad vindt op twee niveaus plaats:

- de representativiteit van de betrokken organisaties op het niveau van de (sub)sector;
- de representativiteit van de betrokken organisaties voor het totaal van de ondernemingen die vallen binnen de beoogde werkingssfeer.

In het advies zal naast de representativiteit ook aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de afbakening van de werkingssfeer aandacht worden geschonken. Het kan immers zo zijn dat bepaalde taken door het schap alleen maar effectief uitgevoerd kunnen worden, als alle ondernemingen die het aangaat ook binnen de werkingssfeer van

1 Artikel 68, lid 1, Wet bo.

het schap vallen. Gedacht kan onder meer worden aan de ketenbenadering, waarbij alle schakels bestreken moeten kunnen worden door een schap, wil de regelgeving tenminste haar doel treffen. Dit laatste geldt met name voor productschappen, die een gehele bedrijfskolom moeten omvatten, wil de ketenbenadering tot zijn recht komen.

5.3 Werkingsfeer en omvang van het stelsel

Schappen omvatten niet alle sectoren van de economie en het PBO-stelsel is daarmee ook geen ‘dekkend stelsel’. De ondernemingen die vallen binnen de werkingssferen van de bestaande schappen vertegenwoordigen echter wel een vitaal en substantieel deel van de Nederlandse economie.

Binnen de werkingssfeer vallen in totaal circa 400.000 ondernemingen. In deze bedrijven werken meer dan een miljoen werknemers.

Werkingsferen in cijfers

Momenteel omvat het stelsel 17 bedrijflichamen. Voor ieder schap is weergegeven het aantal bedrijven dat binnen de werkingssfeer valt, de aantallen werkzame personen bij die bedrijven en de omzet die door de desbetreffende bedrijven wordt gegenereerd. Overigens kunnen de in tabel 5.1. vermelde getallen niet opgeteld worden, vanwege de overlap in werkingssferen en de daaruit voortvloeiende dubbeltellingen.

Tabel 5.1 Kengetallen per bedrijfslichaam

Bedrijfslichaam	Aantal bedrijven	Werkgelegenheid	Omzet x 1 mln. €
Hoofdproductschap Akkerbouw	50.000	330.000	27.000
Productschap Granen, Zaden, Peulvruchten	34.000	300.000	onbekend
Productschap Diervoeder	1.800	9.000	4.000
Productschap Wijn	800	onbekend	1.500
Productschap Dranken	2.515	19.063	onbekend
Productschap Margarine, Vet, Oliën	478	3.500	2.700
Productschap Vee en Vlees en het			
Productschap Pluimvee en Eieren	60.000	116.000	4.200
Productschap Tuinbouw	50.000	268.000	7.000
Productschap Vis	2.600	18.000	402
Productschap Zuivel	32.700	58.000	onbekend
Hoofdbedrijfschap Afbouw en			
Onderhoud	7.000	20.000	1.600
Hoofdbedrijfschap Ambachten	63.000	250.000	20.000
Hoofdbedrijfschap Detailhandel	140.000	737.000	72.000
Hoofdbedrijfschap Agrarische			
Groothandel	3.130	11.000	13.000
Bosschap	2.120	3.500	56
Bedrijfschap Horeca & Catering	46.000	331.000	16.000

Bron: KPMG BEA, 2003

In de namen van de productschappen komt reeds tot uitdrukking dat zij vooral (maar niet uitsluitend) actief zijn binnen de agrarische sectoren. Sectoren als de veeteelt, visserij, akkerbouw en de tuinbouw worden ondersteund door een productschap. Daarnaast zijn er nog andere belangrijke sectoren van de economie waar bedrijfschappen actief zijn. Gedacht kan onder andere worden aan de detailhandel. Ook de ambachten vormen een belangrijke groep van ondernemingen.

De dynamiek van de economische ontwikkelingen kan er ook toe leiden dat schappen zich op hun onderlinge relaties en samenwerkingsvormen bezinnen. Door onder meer branchevervaging en integratietendensen namelijk kunnen ondernemingen in toenemende mate binnen de werkingssferen van meerdere schappen vallen, hetgeen ook een stimulans voor schappen zou kunnen betekenen om intensiever samen te werken of zelfs een fusie te overwegen.

Ondernemingen kunnen meerdere economische activiteiten ontplooiën, waarbij slechts een nevenactiviteit met een geringe omvang binnen de werkingssfeer valt van een schap. Schappen zouden dergelijke nevenactiviteiten met een geringe omvang niet in de heffingen moeten betrekken. De representativiteit wordt immers ook primair beoordeeld aan de hand van de ondernemingen die in *hoofdzaak* de economische activiteit uitoefenen, waarvoor het schap is ingesteld. Het niet in de heffing betrekken van een nevenactiviteit met een geringe omvang, kan onder meer geschieden door het treffen van een voorziening in het instellingsbesluit of het opnemen van drempels in heffingsverordeningen. Besturen van schappen dienen alert te zijn op een goede en actuele aansluiting tussen de werkingssfeer en de sector.

5.4 Beperking van de werkingssfeer

Procedure

Ook nadat het instellingsbesluit van kracht is geworden, kunnen representatieve organisaties op basis van legitieme redenen van mening zijn dat een (sub)sector niet langer onder de werkingssfeer zou moeten vallen. Net als het verzoek tot instelling van een schap komt een verzoek tot beperking van de werkingssfeer 'van onderop'. Door de eerder genoemde economische ontwikkelingen kunnen organisaties die (sub)sectoren vertegenwoordigen, vinden dat een beperking van de werkingssfeer recht doet aan de gewijzigde omstandigheden.

In veel gevallen zal reeds binnen het schap consensus bereikt kunnen worden tussen betrokken organisaties over het 'uittreden' van een (sub)sector. Bij het onveranderd handhaven van de werkingssfeer kan het schap immers te maken krijgen met bestuurlijke problemen die allermindst onderschat moeten worden. De praktijk van de laatste jaren heeft dan ook laten zien dat het aantal initiatieven voor een beperking van de werkingssfeer wel-

iswaar is toegenomen, maar tevens dat alle betrokken organisaties er vaak in slagen overeenstemming te bereiken over het buiten de werkingssfeer plaatsen van een (sub)sector.

De raad onderstreept de wenselijkheid van het bereiken van consensus tussen alle betrokken organisaties. Een beperking van de werkingssfeer is zeker niet in alle gevallen vereist voor het accommoderen van de ondernemingen die behoren tot een (sub)sector. Soms is een aanpassing van de eigen regelgeving van het schap afdoende. Het verstevigen van de band tussen het betalen voor een activiteit als (sub)sector en het genieten van die activiteit, kan reeds tegemoet komen aan de bezwaren. Ook een eigen gemarkeerde positie van een bepaalde (sub)sector binnen het schap of van een voor deze (sub)sector representatieve organisatie binnen het bestuur of een commissie van het schap, kan de sleutel vormen voor het oplossen van het probleem.

Indien geen bestuurlijke overeenstemming kan worden bereikt tussen de betrokken organisaties, is de volgende stap dat de organisaties die een beperking van de werkingssfeer wensen een verzoek daartoe richten aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het betreft immers een verzoek tot wijziging van een algemene maatregel van bestuur. Ook bij een wijziging van het instellingsbesluit wordt de SER gevraagd een advies hierover uit te brengen².

(Af)weging van belangen

Bij de advisering door de raad over een verzoek tot beperking van de werkingssfeer, staat een weging van belangen centraal.

Allereerst het belang van de groep van ondernemingen, ten aanzien waarvan is verzocht om uitsluiting van de werkingssfeer. Door brancheervaging pakken ondernemingen in een bepaalde (sub)sector nieuwe economische activiteiten op en verschuift het zwaartepunt in de bedrijfsuitoefening. Hierdoor kunnen organisaties die deze ondernemingen vertegenwoordigen, menen dat de oorspronkelijke band met het schap minder hecht is geworden. Ook kan de schaalgrootte een rol spelen (zie ook paragraaf 3.3). Doordat ondernemingen in een (sub)sector gemiddeld genomen groter zijn geworden, kunnen zij meer activiteiten in eigen beheer verrichten terwijl zij voorheen voor deze activiteiten in ruimere mate aangewezen waren op het schap. Ook integratie in de bedrijfskolom kan een relevante economische trend zijn. Daar staat tegenover dat een schap de taken wellicht niet naar behoren kan uitvoeren, wanneer een bepaalde (sub)sector geen deel meer uitmaakt van de werkingssfeer van een schap.

Een ander belang is gelegen in het kunnen voorzien in (quasi)collectieve goederen en diensten. Deze goederen en diensten hebben de eigenschap dat ondernemingen en sectoren niet uitgesloten kunnen worden van de baten. Als een (sub)sector niet langer onder de werkingssfeer valt van het schap, maar wel mee blijft profiteren van de baten van de goederen en diensten die het schap voortbrengt, zal dit het draagvlak voor de voorzie-

2 Dit vloeit voort uit uit de artikelen 71 respectievelijk 68 Wet bo.

ning van deze goederen en diensten in gevaar brengen. Het zal in dat geval voor iedere organisatie die een (sub)sector vertegenwoordigt aantrekkelijk zijn om te kiezen voor een positie van de (sub)sector buiten de werkingssfeer, tot het moment dat niet meer kan worden voorzien in de bekostiging van (quasi)collectieve goederen en diensten. Dit is vanuit maatschappelijk perspectief een suboptimaal en onwenselijk resultaat.

Het gaat met andere woorden om een weging van enerzijds het belang van de gewenste collectiviteit door de meerderheid van de bedrijfsgenoten en anderzijds het legitieme belang van zelfbeschikking en het belang bij decentraal maatwerk van de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector.

Overigens komen dit soort afwegingen ook op andere en aanverwante terreinen aan de orde. Gedacht kan worden aan algemeen maatschappelijke trends als de roep om maatwerk, individualisering en decentralisatie. Deze trends doen zich eveneens voor op het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen in het algemeen. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat, ook binnen de PBO, organisaties die (sub)sectoren vertegenwoordigen verzoeken om een herijking van de grenzen van de werkingssfeer van een schap. Ook op de genoemde andere terreinen wordt gezocht naar een balans tussen enerzijds het honoreren van legitieme wensen van ondernemingen die behoren tot (sub)sectoren en anderzijds het instandhouden van het draagvlak voor collectieve arrangementen, die gedragen worden door de meerderheid van de sector.

Beoordelingskader

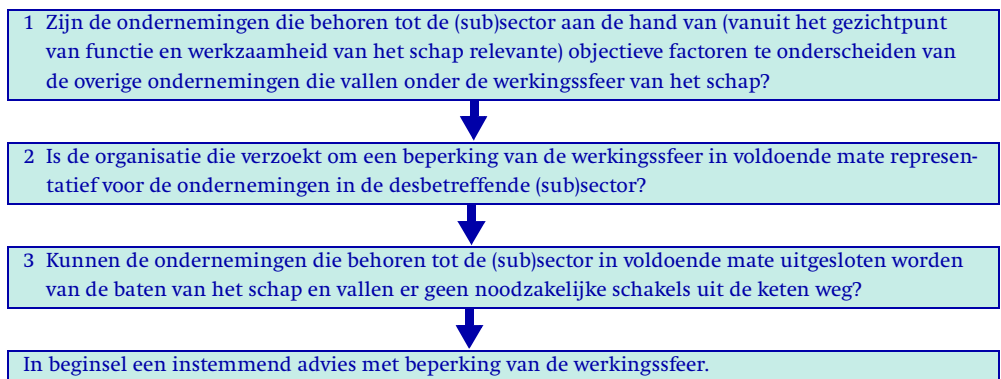
Een positief advies over een beperking van de werkingssfeer zal op weinig problemen stuiten als er overeenstemming bestaat tussen betrokken organisaties. Het recente voorbeeld van het uittreden van het schildersbedrijf uit het Hoofdbedrijfschap Afbouw en Onderhoud vormt hiervan een illustratie. Naast het geheel buiten de werkingssfeer plaatsen van een (sub)sector, bestaat ook de mogelijkheid van het aanpassen van de regelgeving van het schap. Situaties waarin er geen overeenstemming is tussen betrokken organisaties én de ondernemingen binnen een (sub)sector niet geheel onttrokken kunnen worden aan de baten van het schap, vergen een meer complexe afweging.

In ieder advies van de raad over de beperking van de werkingssfeer wordt rekening gehouden met het relevante feitencomplex. De ervaring heeft uitgewezen dat ieder verzoek een afzonderlijke beoordeling vergt. Zo verschilt bijvoorbeeld de aard van de werkingssfeer van schap tot schap. Allereerst zijn er kenmerkende verschillen tussen product- en bedrijfsschappen. Productschappen omvatten veelal een gehele bedrijfskolom en kunnen vanuit de in paragraaf 5.2 geschetste ketengedachte minder effectief optreden als één schakel (of een onderdeel daarvan) buiten de werkingssfeer wordt geplaatst.

Daarnaast bestaan er ook aanmerkelijke verschillen tussen bedrijfsschappen. Sommige bedrijfsschappen kennen een werkingssfeer die naar hun aard opgebouwd is uit meerdere specifieke (sub)sectoren (zoals in het geval van de ambachten). Deze (sub)sectoren zijn wat de ontplooiende economische activiteiten betreft goed van elkaar te onderscheiden.

Andere bedrijfsschappen kennen daarentegen een generieke werkingssfeer, dat wil zeggen een werkingssfeer die alle ondernemingen omvat die al dan niet als hoofdactiviteit eenzelfde functie vervullen in het economisch verkeer (zoals detailhandel of horeca). Hierdoor kan het problematisch zijn bepaalde (sub)sectoren op basis van objectieve factoren te onderscheiden en uit te sluiten van de baten van het schap. Hetzelfde geldt voor (sub)sectoren waarin de desbetreffende economische functie als nevenactiviteit wordt uitgeoefend. Wanneer (sub)sectoren buiten de werkingssfeer wensen te worden geplaatst en hun representatieve organisaties hiertoe een verzoek doen, zal een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen moeten worden gemaakt.

Het voorgaande leidt tot een beoordelingskader, dat bestaat uit de volgende wegelementen.



Ad 1. Voor het uitzonderen van een (sub)sector is het noodzakelijk dat de ondernemingen die hiertoe behoren, onderscheiden kunnen worden van de overige ondernemingen die (blijven) vallen onder de werkingssfeer van het schap. Dit wordt beoordeeld aan de hand van objectieve criteria. Tot deze objectieve criteria behoort allereerst dat de tot de (sub)sector behorende ondernemingen worden gekenmerkt door een specifiek belang dat hen ten aanzien van functie en werkzaamheid van het schap onderscheidt van de andere tot de werkingssfeer behorende groepen ondernemingen.

Ad 2. Bij de beoordeling van de representativiteit zal zowel gekeken worden naar de mate waarin de verzoekende organisatie representatief is voor de (sub)sector, maar ook voor het geheel van de ondernemingen dat valt binnen de werkingssfeer van het schap. Voorts zijn de onderlinge verhoudingen van groot belang wat de representativiteit betreft. Hoe is de precieze verhouding tussen de organisaties die handhaving van de bestaande werkingssfeer bepleiten en de organisaties die juist om een beperking van deze werkingssfeer verzoeken?

Ad 3. Ten slotte zal bezien worden of de ondernemingen die behoren tot een (sub)sector in voldoende mate uitgesloten kunnen worden van de baten van een schap. Naarmate de ondernemingen die behoren tot een (sub)sector aan de hand van objectieve criteria beter te onderscheiden zijn van de overige ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer

van een schap (zie ad 1.), zal het ook eenvoudiger zijn de activiteiten van het schap voor deze goed afgebakende (sub)sector te beëindigen. In het geval van in het bijzonder productschappen zal ook bezien moeten worden of er geen schakels uit de keten wegvallen. Dit laatste zal door de verzoekende organisatie ook beargumenteerd moeten worden.

Indien de drie genoemde vragen positief beantwoord kunnen worden, ligt een instemmend advies van de raad voor een beperking van de werkingssfeer voor de hand. Dit laat onverlet dat ieder verzoek een afzonderlijke beoordeling vergt.

5.5 Conclusies

Ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer van een schap, zijn aan veranderingen onderhevig. Ondernemingen binnen (sub)sectoren kunnen door branchevervaging, schaalvergroting en integratietendensen in een andere relatie tot het schap komen te staan. Deze veranderingen kunnen een herijking van de grenzen van de werkingssfeer noodzakelijk maken, waardoor (sub)sectoren buiten de werkingssfeer geplaatst dienen te worden. De raad meent dat een oplossing die gedragen wordt door alle partijen die betrokken zijn bij het schap, de voorkeur verdient. Besturen van schappen dienen alert te zijn op een goede en actuele aansluiting tussen de werkingssfeer en de sector.

Indien een dergelijke consensus ontbreekt, hanteert de raad in zijn advisering over de beperking van de werkingssfeer een afwegingskader dat de volgende vragen omvat:

- Zijn de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector aan de hand van (vanuit het gezichtspunt van functie en werkzaamheid van het schap relevante) objectieve factoren te onderscheiden van de overige ondernemingen die vallen onder de werkingssfeer van het schap?
- Is de organisatie die verzoekt om een beperking van de werkingssfeer in voldoende mate representatief voor de ondernemingen in de desbetreffende (sub)sector?
- Kunnen de ondernemingen die behoren tot de (sub)sector in voldoende mate uitgesloten worden van de baten van het schap en vallen er geen noodzakelijke schakels uit de keten weg?

Naarmate deze vragen in ruimere mate van een positief antwoord worden voorzien, ligt ook een positief advies van de raad over een beperking van de werkingssfeer meer in de rede. Ieder verzoek vergt echter een afzonderlijke beoordeling, waarmee recht gedaan wordt aan de verschillen in het feitencomplex.

Een correcte afbakening van de werkingssfeer dient ook te bewerkstelligen dat ondernemingen die slechts als nevenactiviteit een economische activiteit uitoefenen waarvoor het schap is ingesteld, niet onnodig onder de heffingen en regelingen van het schap vallen. Dit is mogelijk door reeds in het instellingsbesluit hiervoor voorzieningen te treffen of in heffingsverordeningen drempelbedragen op te nemen, waardoor ondernemingen met een dergelijke nevenactiviteit van een geringe omvang geen heffing opgelegd krijgen.