



produktschappen in nederland II

Prof. dr. ir. M.T.G. Meulenberg

Vakgroep Marktkunde en
Marktonderzoek LH Wageningen

Dit tweede artikel geeft een kwalitatieve analyse van de produktschapsactiviteiten.

(Zie ook LT 3-81)

Activiteiten op het niveau van een sector om het marktbeleid van de ondernemingen in deze sector ten aanzien van een bepaald produkt te verbeteren, lijken zinvol, indien de volgende vragen positief kunnen worden beantwoord:

- Zijn er voor de ondernemingen in de sector gemeenschappelijke problemen bij het marktbeleid voor dit produkt, die de ondernemingen afzonderlijk niet kunnen oplossen?
- Welke taken moeten en kunnen op sectorniveau worden verricht voor een zinvolle oplossing van deze gemeenschappelijke problemen?
- Accepteren de ondernemingen, werkgevers en werknemers, een overkoepelende instantie met voldoende capaciteit en bevoegdheden om deze taken te kunnen uitvoeren?

Deze drie vragen willen wij achtereenvolgens aan de orde stellen om de activiteiten van Produktschappen beter te kunnen beoordelen.

Zijn er bij bepaalde landbouwprodukten markt vraagstukken voor alle of voor het merendeel van de ondernemingen in een sector die de ondernemingen afzonderlijk niet kunnen oplossen?

Deze vraag dient te worden beantwoord aan de hand van de volgende criteria:

1. *De gemeenschappelijke marktproblemen en marktmogelijkheden voor landbouwprodukten die niet door ondernemingen afzonderlijk kunnen worden opgelost, liggen op het niveau van de produktsoort, niet op het niveau van het merk. Zij kunnen betrekking hebben op*

- het produkt: bijvoorbeeld, een tekortschietende kwaliteit op één of meer eigenschappen, waardoor het Nederlands produkt een zwakke vraag ontmoet, of in het achterblijven van produktvernieuwing in de sector;

- de prijs: bijvoorbeeld, een te grote produktie in vergelijking tot de redelijkerwijs te verwachten vraag, of te hoge produktiekosten in vergelijking met de concurrentie;

- de reclame: bijvoorbeeld, onvoldoende bekendheid met of interesse voor een produkt bij consument of detailhandel;

- de distributie: bijvoorbeeld, ontoereikende infrastructuur voor de distributie van produkten;

- de markt informatie: bijvoorbeeld, gebrekkige kennis van marktontwikkelingen en van de oorzaken hiervan;

- structurele ontwikkelingen bij consument en/of detailhandel: bijvoorbeeld, systematische daling van de vraag als gevolg van veranderende verbruiksgewoonten.

Hoewel landbouwprodukten soms en voedingsmiddelen geregeld onder het merk van een individuele onderneming worden verkocht, zijn veel afzetproblemen bij deze produkten vraagstukken op het niveau van de produktsoort. De Nederlandse slachtpluimveehouderij bijvoorbeeld kende in de jaren zeventig op sectorniveau de volgende problemen en vragen:

Produkt: een stagnerende consumptie van pluimveevlees versterkte de behoefte aan verbetering van de kwaliteit van diepvrieskuikens en aan verbreding van het assortiment met meer vers slachtgevoegte en vleeswaren op basis van pluimveevlees.

Prijs: de overcapaciteit van slachterijen in vergelijking met de vraag had nadelige gevolgen voor het algemeen

prijsniveau van pluimveevlees.

Reclame: het imago van het produkt moest worden verbeterd om de vraag te stimuleren.

Distributie: de distributie van bepaalde produkten zou kunnen worden verbeterd. Onder meer leefden er gedachten over een gezamenlijke aanpak door groepen ondernemingen van de distributie van verse kip voor bepaalde markten.

Dergelijke voorbeelden zijn ook te geven voor andere landbouwsectoren. Men denke slechts aan de problemen bij de export van hammen naar de Verenigde Staten en de gevolgen hiervan voor de vleeswarenindustrie in het midden van de jaren zeventig, aan de herstructurering van de Nederlandse broodbakkerijen, aan de problematiek van de bezorgende melkdetailhandel door de verschuiving van de consumptiemelkafzet naar algemene levensmiddelenwinkels, aan de achteruitgang in het verbruik van consumptieaardappelen en de ontwikkeling van consumptieaardappelprodukten, aan de assortimentsverbreding in de Nederlandse glas-groenten om bij groeiende marktverzadiging voor de hoofdprodukten sla, tomaat en komkommer op nieuwe vraag te kunnen inspelen, of aan de tegenwoordige inspanningen om markten te ontwikkelen voor de groeiende produktie van bloemen in Nederland.

De betekenis van dergelijke vraagstukken op sectorniveau is uiteraard groter naarmate zij een belangrijker produktsoort betreffen en meer structureel van aard zijn. Structurele problemen, die voor het verleden met enkele voorbeelden zijn geïllustreerd, doen zich thans regelmatig voor bij landbouwprodukten als gevolg van: a) een verzadigde consumentenvraag en structurele veranderingen in consumenten-

behoefden voor het desbetreffende produkt, b) de introductie van nieuwe produktiesystemen en hun invloed op het produktaanbod, c) de concurrentie van nieuwe aanbieders in de markt, vooral uit het buitenland.

Wij menen dat de eerste vraag op grond van dit eerste criterium bevestigend kan worden beantwoord: er zijn in de landbouw regelmatig marktproblemen op het niveau van de produktsoort, die door de ondernemingen afzonderlijk niet kunnen worden opgelost. In die zin hebben beleidsorganen op het niveau van de sector zoals Produktschappen, in beginsel, een belangrijk werkterrein.

2. De oplossing van structurele marktproblemen en het benutten van nieuwe mogelijkheden in de markt op het niveau van de produktsoort kunnen moeilijker door een zelfstandig eigen beleid van de afzonderlijke ondernemingen worden bewerkstelligd, naarmate de marktvorm voor het betrokken produkt meer het karakter van volledige mededinging heeft.

De markten van landbouwprodukten hebben 'af boerderij' veel karakteristieken van de marktvorm van volledige mededinging, zoals niet-gedifferentieerde vrij homogene produkten, een groot aantal aanbieders en vrije toetreding tot de markt. Echter, in de daaropvolgende schakels van de bedrijfskolom heeft zich sinds de Produktschappen zijn ingesteld, een aanzienlijke concentratie voorgedaan. Er zijn in de voedingsmiddelenindustrie, groothandel en detailhandel enkele grote ondernemingen ontstaan die voor bepaalde structurele marktproblemen op het niveau van de produktsoort individuele oplossingen trachten te vinden. Door eigen marktonderzoek, ontwikkeling van nieuwe produkten, inkoopbeleid en produktdiversificatie streven deze grote ondernemingen naar eigen oplossingen voor een aantal structurele problemen van de hele sector. De concentratie in de 'Agribusiness' is onzes inziens echter niet zover voortgeschreden dat industriële en handelsondernemingen structurele problemen in de markt *in de regel* door een eigen individueel beleid kunnen oplos-

sen. Ook moet worden opgemerkt dat in de verschillende sectoren van de 'Agribusiness' nog veel kleine industriële en handelsondernemingen werkzaam zijn.

3. Bij grote concentratie aan de vraagzijde, oligopsonie of monopsonie, ontstaat voor produktie- en handelsondernemingen op sectorniveau behoefte aan spelregels, misschien zelfs aan coördinatie of samenwerking bij de benadering van afnemers.

Dit punt heeft in het bijzonder betekenis voor de export naar landen waar de overheid grote bemoeienis heeft met de inkoop van produkten, zoals een aantal Oostbloklanden en ontwikkelingslanden, en naar landen met een vergaande concentratie in en samenwerking tussen inkopende ondernemingen, zoals Japan.

4. De mogelijkheid om structurele marktproblemen voor een produkt op te lossen op het niveau van de sector neemt af, indien ondernemingen in opeenvolgende schakels van de bedrijfskolom nauw samenwerken in hun marktbeleid, hetzij op basis van duidelijke afspraken, van contractuele bindingen of van integratie naar eigendom; men spreekt in dat geval wel van 'Verticale Marketing-Systemen'.

In een 'Verticaal Marketing-Systeem' ontstaat door samenwerking tussen landbouwondernemingen en industriële onderneming en/of groothandelsonderneming en/of detailhandelsonderneming een specifiek marktbeleid ten aanzien van een produkt. Dit beleid vindt slechts gedeeltelijk steun in eventuele algemene activiteiten op sectorniveau ten aanzien van producteigenschappen, verpakkingen en reclame. Activiteiten op sectorniveau dragen als gevolg van hun dienstbaarheid aan alle ondernemingen van de sector een vrij globaal karakter. Men kan constateren dat door initiatieven van grootwinkelbedrijf en voedingsmiddelenindustrie 'Verticale Marketing-Systemen' voor bepaalde landbouwprodukten en voedingsmiddelen aan betekenis hebben gewonnen. Dit geldt onder meer voor de afzet van landbouwprodukten en voedingsmid-

delen onder eigen merk van de detailist, voor de contractteelt tussen landbouw en industrie en/of detailhandel en voor de relatie landbouwonderneming-coöperatie.

Deze groei in verticale samenwerking is niet van dien aard dat hierdoor sectorbeleid zijn zin zou verliezen. Wel maakt het duidelijk dat activiteiten en maatregelen op sectorniveau voor een aantal ondernemingen een zodanig globaal karakter hebben, dat een specifieke uitwerking en verbijzondering ervan door de individuele onderneming noodzakelijk zijn. Men denke bijvoorbeeld aan produktonderzoek, aan eisen aan produkten en aan collectieve reclame.

5. Naarmate Westeuropese markten meer door een internationaal aanbod worden 'beleverd' en ondernemingen op het gebied van handel en industrie meer internationaal vertakt zijn, is een nationaal beleid op sectorniveau minder effectief.

Dit punt is van betekenis in het licht van de internationalisering van markten en ondernemingen op het gebied van landbouwprodukten en voedingsmiddelen. Het sectorbeleid ten aanzien van structurele problemen bij de afzet van landbouwprodukten zal daarom in toenemende mate op zijn internationale consequenties moeten worden bekeken.

6. De behoefte aan activiteiten op sectorniveau ter ondersteuning van het marktbeleid van individuele ondernemingen is kleiner naarmate de overheid dit beleid in sterkere mate nationaal of internationaal bepaalt.

De marktordenende bevoegdheden van Produktschappen zijn verminderd met de totstandkoming van het EEG-landbouwbeleid. Door hun representatieve samenstelling en door hun deskundigheid vormen Produktschappen nog wel een belangrijk signalerings- en adviesorgaan op dit gebied. Door hun bevoegdheden en hun deskundigheid zijn zij ook een bij uitstek geschikte instantie voor de uitvoering van een aantal maatregelen in het kader van het EG-landbouwbeleid, zoals het restitutie- en heffingenbeleid.

7. De behoefte aan activiteiten op sectorniveau ter ondersteuning van het marktbeleid van de afzonderlijke ondernemingen neemt toe naarmate de maatschappelijke consequenties van structurele marktproblemen voor een produkt groter worden.

De talrijke structuuronderzoekingen die in diverse sectoren van industrie en handel, ook in de landbouw, hebben plaatsgevonden gedurende de laatste jaren, maken dit duidelijk. Er zij in dit verband opgemerkt, dat als gevolg van de concentratie in de levensmiddelenindustrie en -detailhandel, de structurele problemen van individuele ondernemingen in deze sector vaak vergaande maatschappelijke consequenties hebben gehad, vooral op het gebied van de werkgelegenheid en van consumentenbelangen. Voor wat de werkgelegenheid betreft, is dit in het verleden onder meer duidelijk gebleken bij problemen in de slachtpluimveehouderij en in de vleeswarenindustrie.

conclusie

Op grond van de overwegingen bij criteria 1, 3 en 7 menen wij dat thans voor veel onverwerkte en verwerkte landbouwprodukten, activiteiten op sectorniveau wenselijk zijn ter verbetering van het marktbeleid van de individuele ondernemingen: er zijn in diverse markten structurele problemen op het niveau van de produktsoort die grote maatschappelijke consequenties hebben, terwijl in diverse exportmarkten de vraag sterk geconcentreerd is.

In het licht van de criteria 2 en 4 t/m 6 zijn in landbouw en 'agribusiness' de behoefte aan en de mogelijkheid tot activiteiten op sectorniveau ten dienste van een beter marktbeleid van de individuele ondernemingen kleiner, c.q. specifiek geworden: er heeft zich immers een ontwikkeling voorgedaan naar grotere ondernemingen in de verwerkende industrie en handel met soms vergaande produktdifferentiatie, naar meer samenwerking in verticale marketing-systemen voor voedingsmiddelen en landbouwproduk-

ten en naar een landbouwbeleid dat supranationaal door de EG wordt bepaald. Niettemin achten wij de punten die bij de criteria 1, 3 en 7 aan de orde zijn gesteld van zodanig gewicht, dat ons activiteiten op sectorniveau ter ondersteuning van het marktbeleid van individuele ondernemingen noodzakelijk voorkomen. Wel maken de overwegingen onder de criteria 2 en 4 t/m 6 duidelijk, dat dit beleid voordurend moet worden aangepast aan de structurele ontwikkelingen van de sector.

Welke taken moeten en kunnen op sectorniveau worden verricht voor een zinvolle bijdrage tot de oplossing van marktproblemen van individuele ondernemingen?

Na de vorige vraagstelling is geconcludeerd dat in beginsel een belangrijke behoefte bestaat, c.q. zal bestaan, aan een of andere vorm van sectorbeleid. De instantie die dit beleid voert, zal een of meer van de volgende activiteiten verrichten. Zij zijn hier geordend naar de mate waarin deze instantie door het uitoefenen van deze activiteiten betrokken raakt bij het beleid van de individuele ondernemingen.

a) Het *opzetten van marktinformatiesystemen* die ontwikkelingen in de totale markt en in belangrijke marktsegmenten van een produkt volgen en eventuele knelpunten in de markt nu of in de toekomst signaleren.

b) Het *vormgeven aan overleg* over en het ontwikkelen van *toekomstvisies* op ontwikkelingen in de markt en het aangeven hoe eventuele problemen en mogelijkheden in de markt zouden kunnen worden aangepakt.

c) Het *stimuleren van ondernemingen* om, waar dit zinvol is, *gezamenlijk* bepaalde marktproblemen op te lossen en nieuwe marktmogelijkheden te ontwikkelen, zoals door middel van gezamenlijk onderzoek of door het bevorderen van samenwerking tussen ondernemingen bij het verkennen en ontwikkelen van nieuwe markten.

d) Zelf *projecten* opzetten en uitvoeren op onderdelen van het marktbeleid voor een produkt, zoals eigen produktonderzoek en reclame. Deze projecten

zullen een algemeen karakter moeten hebben, dus op de produktsoort gericht moeten zijn, c.q. voor een groep ondernemingen van belang moeten zijn. Zij moeten activiteiten van individuele ondernemingen zinvol ondersteunen.

e) *Voorschriften aan ondernemingen stellen* ten aanzien van de produktkwaliteit, verpakking, tijdstip van oogst en dergelijke om de afzet te bevorderen.

f) *Eigen produktie- en afzetactiviteiten ontwikkelen*, indien mogelijkheden in de markt niet door het bedrijfsleven worden benut, respectievelijk *beslissen over investeringen van individuele ondernemingen* om de marktsituatie en de werkgelegenheid in de bedrijfstak te beïnvloeden.

Er dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan, wil een instantie op sectorniveau zoals een Produktschap dergelijke activiteiten op verantwoorde wijze kunnen uitvoeren.

– Er is na de eerste vraag geconcludeerd, dat in de meeste landbouwsectoren problemen aan de orde zijn die de uitoefening van één of meer van de activiteiten a) t/m f) op sectorniveau gewenst maken. De discussie daar maakt ook duidelijk dat de uitoefening van deze activiteiten aangepast moet zijn aan de ontwikkelingen in markt en in individuele ondernemingen. Zo dunkt ons dat marktinformatiesystemen voor de sector en middellange termijn visies op toekomstige marktontwikkelingen meer aandacht zullen moeten krijgen. Het tijdig signaleren van structurele problemen is hierbij van groot belang. Het stimuleren van ondernemingen bij het ontwikkelen van nieuwe markten en de uitbreiding van bestaande markten, eventueel in samenwerkingsverbanden, is ook een belangrijk werkerrein. Hierbij is, evenals bij technisch onderzoek en reclame, een goede afstemming van de activiteiten op die van de individuele ondernemingen, zowel grote als kleine, noodzakelijk.

Bij de activiteiten ad e) valt een groeiend overleg met consumentenorganisaties en meer werk in het kader van Landbouwkwaliteitswet en Warenwet te verwachten. De activiteiten onder f) vormen de meest vergaande

vormen van sectorbeleid, die overigens niet binnen het bereik liggen van Produktschappen. Werknemersorganisaties achten het wenselijk dat dergelijke activiteiten moeten kunnen worden verricht om een goed beleid mogelijk te maken ten aanzien van structurele problemen in een sector. Deze wenselijkheid zien de werkgevers niet. Dit meningsverschil over de wenselijkheid van beslissingsbevoegdheid ten aanzien van investeringen zal vanwege zijn groot belang voor de toekomst van de Produktschappen in de volgende paragraaf aan de orde worden gesteld.

– De instantie op sectorniveau moet over voldoende bevoegdheden en voldoende middelen beschikken om deze activiteiten op een kwalitatief verantwoord niveau te kunnen uitvoeren. De bevoegdheden, die al in het vorige artikel zijn omschreven, brengen in beginsel veel van de activiteiten a) t/m e) binnen het bereik van Produktschappen. De analyse die daar werd gegeven laat zien dat Produktschappen in feite redelijke capaciteiten hebben om deze activiteiten uit te voeren. Wel maakt de vervulling van de door ons gestelde behoefte aan marktinformatiesystemen, aan sectoranalyse, aan het signaleren van structurele ontwikkelingen en aan het zoeken naar nieuwe marktmogelijkheden een uitbreiding van de capaciteiten van de Produktschappen gewenst.

De grens tussen wat uit oogpunt van kosten of van commerciële overwegingen beter op het sectorniveau dan wel beter op het niveau van de individuele onderneming kan worden gedaan, verschuift voor bepaalde activiteiten ten voordele van de individuele onderneming. Zo zal met een hogere concentratiegraad in een bedrijfstak het aandeel van de collectieve reclame in de totale reclame-uitgaven afnemen ten opzichte van de specifieke reclame van de individuele onderneming. Dit zal doorwerken op de bereidheid van individuele ondernemingen om bepaalde activiteiten op sectorniveau te financieren, zoals thans door heffingen van Produktschappen gebeurt. Het vereist derhalve een voortdurende bezinning op de taakverdeling tussen

de sector-instantie en de individuele onderneming.

– De activiteiten van de instantie op sectorniveau moeten door de ondernemingen, werkgevers en werknemers als zinvol worden ervaren. De ondernemingen moeten van de diensten van de betrokken instantie graag gebruik maken. Zij zullen de desbetreffende instantie moeten stimuleren in de activiteiten a) t/m e) – in zoverre deze tot de taak van de instantie worden gerekend – en een goede afstemming van hun activiteiten op die van deze instantie moeten nastreven. Bijvoorbeeld, ondernemingen zullen de verzameling van gegevens over en de analyse van marktproblemen van de sector als een zinvolle dienstverlening voor hun eigen beleid ervaren, indien zij individueel deze taken niet kunnen of tegen zeer hoge kosten zouden moeten verrichten. Aanvaarding door ondernemingen van adviezen of van voorschriften die door een sectorinstantie worden gegeven, gaat echter gepaard met specifieke problemen. Op sectorniveau ontwikkelde oplossingen houden immers voor individuele ondernemingen marktrisico's in die zowel afhankelijk zijn van de kwaliteit van deze adviezen als van het marktgedrag van andere ondernemingen in de sector.

Het is niet gemakkelijk om de voor- en nadelen van de uitoefening van bepaalde functies a) t/m f) op sectorniveau te meten wegens de verscheidenheid van onderwerpen en van belangen die in het geding zijn. Toch zal er in een sector voldoende overeenstemming over het nut van een sectorbeleid moeten bestaan, wil dit beleid vruchtbaar werken. Om die reden moet een sectorbeleid flexibel zijn en moet het zich richten op zaken waar zijn nut duidelijk is voor ondernemingen, werknemers en werkgevers. Deze flexibiliteit moet bestaan naar onderwerp van samenwerking, naar soort activiteiten en naar periode waarover de samenwerking wordt vastgelegd. Het lijkt ons dat ondernemingen te weinig inspelen op de mogelijke dienstverlening die Produktschappen kunnen bieden.

– Uitvoering van activiteiten a) t/m f)

heeft maatschappelijke implicaties die zowel werknemers als werkgevers raken. Deze zullen daarom beiden bij het beleid van een dergelijke instantie op sectorniveau moeten worden betrokken. Uit dien hoofde zijn instanties waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn in beginsel zeer geschikt voor het voeren van een sectorbeleid ten aanzien van structurele problemen. Dit laatste is minder wenselijk voor dienstverlening van technische aard, die niet direct de bestaansbasis van een bedrijfstak of van een markt voor een produksoort raakt. Produktschappen zijn dan ook voor structurele sectorproblemen en voor adviezen aan de overheid, voor wat hun samenstelling betreft, in beginsel geschikte beleidsinstanties op sectorniveau.

conclusie

We menen te mogen concluderen dat Produktschappen de genoemde activiteiten a) t/m e) op zodanige wijze uitoefenen, dat dit tot voordeel van de desbetreffende bedrijfstak kan strekken. Wel hebben wij gesteld dat voor een aantal punten bijstelling van de activiteiten wenselijk is.

Het ontbreken van de mogelijkheid om activiteiten sub f) ter hand te nemen maakt volgens de werknemersorganisaties de Produktschappen een inadequate instrument voor een sectorbeleid dat inspeelt op de structurele sectorproblemen, vooral in de voedingsmiddelenindustrie. Deze kritiek brengt ons bij de derde vraag die wij in het begin van dit artikel formuleerden: wordt een bepaalde instantie op sectorniveau door ondernemingen, werkgevers en werknemers aanvaard?

Aanvaarden de ondernemingen, werkgevers en werknemers, een instantie op sectorniveau met voldoende capaciteiten en bevoegdheden om het marktbeleid van individuele ondernemingen te kunnen ondersteunen?

Reeds bij de totstandkoming van de

PBO in de jaren vijftig is er fundamentele kritiek geuit op Produktschappen en Bedrijfschappen als centrale instanties van de bedrijfskolom c.q. bedrijfstak. Men vreesde vooral monopolistische machtsvorming door middel van Bedrijfschappen en Produktschappen die de concurrentie zou verminderen. Dit laatste zou dan nadelige gevolgen hebben voor concurrerende bedrijfstakken, maar vooral voor de consument. [1] Deze kritiek is naar onze mening niet juist gebleken, omdat: a) Produktschappen op het terrein van de prijsstelling en van het vestigen en sluiten van bedrijven geen of beperkte bevoegdheden hebben, b) de marktorde-nende bevoegdheden voor landbouwprodukten zijn overgeheveld naar Brussel, en c) Nederland een open economie kent waarin eventuele monopolieposities van binnenlandse producenten worden ontkracht door buitenlandse concurrentie. [2]

De kritiek op de PBO en dus ook op de Produktschappen heeft nu een ander zwaartepunt. Zij spitst zich toe op het functioneren van PBO's ten aanzien van structurele problemen in de bedrijfstak.

De voorzitter van de Sociaal-Economische Raad, Dr. De Pous, stelde onlangs in een rede voor het Bedrijfschap Schildersbedrijf [3]: '... de PBO is niet geworden, wat men daar dertig jaar geleden van heeft verwacht'. Als oorzaken noemde hij onder meer: de voorkeur van vakbonden en werkgevers om op het terrein van lonen en arbeidsvoorwaarden te praten in het kader van privaatrechtelijke CAO-onderhandelingen en niet in het kader van PBO-organen; bedrijfstaksgewijze ordenend optreden paste niet in het economisch beleid van de overheid in de jaren vijftig, waarin het accent juist lag op het bevorderen van de concurrentie; de sterke groei van ondernemingen en concerns heeft verhinderd dat de PBO de bedoelde omvang heeft gekregen; de medezeggenschap is in het kader van de PBO onvoldoende gerealiseerd.

Als oorzaken waardoor de PBO niet aan de verwachtingen heeft voldaan, noemt Geelhoed [4]: a) het spanningsveld tussen gezonde economische

mededinging van afzonderlijke ondernemingen en de afstemming en coördinatie van productie, afzet en prijzen die door een PBO wordt nagestreefd; b) regelingen, door afzonderlijke PBO's genomen, worden door de overheid weer op elkaar afgestemd, waardoor decentralisatie van macht door het functioneren van PBO's niet wordt bewerkstelligd; c) het begrip bedrijfstak is op losse schroeven komen te staan door technische en economische ontwikkelingen, door de concentratie in de bedrijfstak en door de integratie van de Europese markt. De werknemers zijn ontevreden over de beperkte bevoegdheden van de Produktschappen op het gebied van de investeringen en van de werkgelegenheid in de bedrijfstak, waardoor naar hun oordeel Produktschappen geen goed beleid kunnen voeren ten aanzien van structurele problemen in een bedrijfstak: 'De Voedingsbond NVV wijst de PBO als organisatievorm niet zonder meer af. Zij wijst alleen de inhoud en werkwijze van de PBO van vandaag af'. [5] Uit de kring van werkgevers klinken minder negatieve geluiden. De CLO's, een van de belangrijkste werkgeversgroeperingen betrokken bij de Produktschappen, oordelen globaal gesproken niet negatief over Produktschappen. [6]

Vrijwel alle critici van Produkt- en Bedrijfschappen zien een beleid gericht op de structurele problemen van bedrijfstakken als de wezenlijke taak van het sectorbeleid. Vanuit deze optiek worden PBO's niet of slechts in aangepaste vorm geschikt geacht als de instantie die de belangen van een bedrijfstak behartigt. In verband met deze kritiek willen wij op de twee volgende punten nader ingaan.

a) De functies a) t/m f), zoals hiervoor vermeld, omvatten buiten eventuele activiteiten in het kader van herstructurering van een bedrijfstak ook veel activiteiten voor marktsituaties waarin slechts tijdelijke problemen in de bedrijfstak bestaan, of waarin zelfs van een gezonde groei sprake is. Het is wenselijk dat een aantal van de activiteiten a) t/m e) in 'normale' tijden zo worden uitgeoefend, dat structurele problemen tot een minimum beperkt

blijven. Ook hier geldt 'voorkomen is beter dan genezen'. Men kan de discussie over de toekomst van Produktschappen dan ook niet vernauwen tot louter een discussie over hun bevoegdheden om structurele problemen op te lossen. Of Produktschappen dan wel een andere institutionalisering van het sectorbeleid de voorkeur verdienen, zal dus mede vanuit het beleid onder meer normale marktverhoudingen moeten worden gezien.

b) Eventuele bevoegdheden op sectorniveau over investeringsbeslissingen van individuele ondernemingen zijn in de discussie over dit onderwerp onvoldoende gepreciseerd om hun betekenis voor het oplossen van structurele problemen goed te kunnen beoordelen.

ad a)

Er zijn diverse mogelijkheden om de uitoefening van de vorengenoemde activiteiten op sectorniveau te institutionaliseren. De Produktschappen zijn hiervan één. Men kan echter ook Bedrijfschappen, de overheid of privaatrechtelijke lichamen een of meer van deze activiteiten laten uitoefenen. In feite zijn al deze organen in meerdere of mindere mate betrokken bij het sectorbeleid voor Nederlandse landbouwprodukten. De keuze van één of van een combinatie van deze instituten als de dragers van het sectorbeleid hangt af van de te verwachten kwaliteit en van de kosten van de dienstverlening, maar ook van de gewenste economische orde. Sterke en zwakke punten van de genoemde alternatieven zijn de volgende.

Produktschappen hebben veel eigenschappen die hen geschikt maken voor de vervulling van de genoemde activiteiten in het kader van een sectorbeleid ten dienste van individuele ondernemingen.

• De thans door Produktschappen ontplooidde activiteiten (zie vorig artikel) omvatten reeds veel van de genoemde activiteiten. Produktschappen hebben een grote ervaring in het verzamelen van marktgegevens en bezitten een

diepgaande kennis van markten. Dit is in praktische zin een sterk punt.

- Produktschappen vormen een representatief forum van alle ondernemingen, werknemers en werkgevers, die bij de productie en afzet van een produkt betrokken zijn. Daardoor kunnen zij problemen in de bedrijfskolom signaleren, analyseren en toekomstvisies ontwikkelen. Dit is ook een sterk punt wegens de groeiende samenhang tussen het marktbeleid van ondernemingen in de verschillende schakels van de bedrijfskolom.

- Produktschappen bezitten de publiekrechtelijke bevoegdheid om bepaalde meerderheidsbesluiten in de hele bedrijfskolom door te voeren. Dit geldt vooral ten aanzien van heffingen zoals voor technisch onderzoek en reclame en ten aanzien van de bevoegdheid om marktinformatie te verwerven. Uiteraard kunnen bepaalde heffingen spanningen oproepen indien zij weinig zinvol worden geacht door het bedrijfsleven.

- De wet waarop de Produktschappen gebaseerd zijn, bevordert dat in diverse landbouwsectoren op een gelijkwaardige, niet op dezelfde, manier een sectorbeleid kan worden gevoerd. Elementen die de doelmatigheid en doeltreffendheid van een sectorbeleid door Produktschappen (kunnen) beperken, zijn de volgende.

- De, uit democratisch oogpunt wenselijke, representatieve vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers uit alle geledingen van de bedrijfskolom is niet altijd bevorderlijk voor vernieuwingsimpulsen vanuit een Produktschap naar de ondernemingen: wenselijke vernieuwingen kunnen bedreigend zijn voor gevestigde belangengroepen; belangen van verschillende geledingen van de bedrijfskolom, bijvoorbeeld producenten en groothandel, lopen soms niet parallel. Met dergelijke problemen zal echter ieder voor een bedrijfstak representatief college geconfronteerd worden.

- Het feit dat het bestuur van Produktschappen door vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties wordt gevormd, houdt het gevaar in dat de afstand tussen individuele ondernemingen en PBO-orga-

nen groter is dan voor een optimale dienstverlening wenselijk is.

- Ook zij nogmaals vermeld dat van werknemerszijde het gemis van Produktschapsbevoegdheden over investeringsbeslissingen van individuele ondernemingen als een tekort wordt gezien. Dit geldt niet voor werkgevers. *Bedrijfschappen* zouden ook de taken, hiervoor genoemd kunnen uitvoeren; in feite houden *Bedrijfschappen* zich met een aantal van deze activiteiten bezig.

- *Bedrijfschappen* kennen, evenals Produktschappen, een representatieve vertegenwoordiging van werkgevers en werknemers in een bedrijfstak en hebben evenzeer publiekrechtelijke bevoegdheden om door heffingen financiële middelen te verwerven voor activiteiten ten behoeve van de bedrijfstak. Als zodanig zijn zij geschikte organen voor het vervullen van een aantal van de taken genoemd onder a) t/m f).

- *Bedrijfschappen* zijn qua ondernemingstype homogener samengesteld dan Produktschappen – zij omvatten slechts ondernemingen uit één schakel van de bedrijfskolom – en zullen daardoor minder met interne belangentegenstellingen worden geconfronteerd dan Produktschappen.

Bedrijfschappen hebben in het bedrijfstakbeleid gericht op markten en produkten de volgende nadelen ten opzichte van Produktschappen.

- *Bedrijfschappen* vertegenwoordigen ondernemingen in één schakel van de bedrijfskolom, terwijl afzetvraagstukken voor landbouwprodukten in feite vaak vraagstukken van de hele bedrijfskolom zijn geworden. Slechts indien ondernemingen in één schakel van de bedrijfskolom het marktgebeuren in de bedrijfskolom domineren, zal een *Bedrijfschap* activiteiten hiervoor genoemd onder a) t/m e), vanuit technisch-marktkundige gezichtshoek, doeltreffend kunnen uitvoeren.

- Een aantal *Bedrijfschappen* is nu te klein en heeft te weinig financiële draagkracht om de taken a) t/m f) goed te kunnen vervullen. Dit is een praktisch maar geen principiële probleem.

- Grote *Bedrijfschappen*, bijvoorbeeld

het Landbouwschap, zouden de activiteiten a) t/m f) voor een zeer groot aantal produkten moeten gaan uitvoeren, omdat zij redelijk homogene ondernemingen omvatten, bijvoorbeeld alle landbouwbedrijven, die als groep een breed pakket produkten voortbrengen. Produktschappen daarentegen verenigen heterogene ondernemingen, die elkaar in de bedrijfskolom opvolgen bij productie en afzet van één produktsoort. Dit betekent dat de kosten van marktinformatiesystemen en van dienstverlening met betrekking tot het marktgebeuren van een produkt voor *Bedrijfschappen* ten opzichte van Produktschappen relatief hoog zullen zijn. Voor het bedrijfstakbeleid over sociale aspecten, werkgelegenheid en milieuvraagstukken gelden deze sterkere punten van Produktschappen ten opzichte van *Bedrijfschappen* beslist niet. Hier biedt de horizontale structuur van *Bedrijfschappen* veeleer voordelen ten opzichte van de verticale structuur van Produktschappen.

Ook de *overheid* kan sectorbeleid voeren en activiteiten uit de reeks a) t/m f) vervullen in overleg met representatieve organisaties. Dit heeft het aantrekkelijke in vergelijking met de andere hier genoemde, dat de *overheid* in beginsel meer bevoegdheden en middelen heeft om een sectorbeleid te voeren. Ook zal de onderlinge afstemming van deze activiteiten beter mogelijk zijn, indien zij in handen van de *overheid* is.

Deze werkwijze heeft het bezwaar dat zij te weinig verantwoordelijkheid aan de bedrijfsgegoten laat voor de ontwikkeling van een sectorbeleid. Tevens is het de vraag of bij deze benadering politieke overwegingen geen te grote rol gaan spelen in beslissingen over praktische marktproblemen. Ook kunnen de procedures die een *overheid* in haar besluitvorming dient te volgen, tot ongewenste vertragingen in het sectorbeleid leiden.

Volledige centralisatie van het sectorbeleid bij de *overheid* lijkt ons op grond van de genoemde zwakke punten minder gewenst. Er zij overigens opgemerkt dat ongeacht de institutionalisering van het sectorbeleid, de

overheid altijd een belangrijke rol in dit beleid zal spelen vanwege de relatie van dit beleid met het algemeen belang en vanwege de overheidssteun voor het uitvoeren van bepaalde structuurverbeteringen in bedrijfstakken.

In zijn nota 'Plaats en Toekomst van de Nederlandse Industrie' bepleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een industriebeleid van selectieve markt-conforme overheidsstimulering, -interventie en, enigermate, nationalisatie, dat moet worden uitgevoerd door een *Regeringscommissie voor het Structuurbeleid*. [7] Deze Regeringscommissie zal bestaan uit onafhankelijke deskundigen en wordt op grond van haar politiek-maatschappelijke samenstelling en oriëntatie gedragen door brede lagen van de bevolking. Zij ontwikkelt een beleidsprogramma binnen de in de wet vastgelegde raamopdracht en binnen de door de overheid gegeven beleidsruimte (zoals het budget) en werkt een beleidsprogramma uit van selectieve stimulering en selectieve interventie op sectorniveau. De overheid is bevoegd tot het stellen van aanvullende regels, en belangrijke uitvoeringsbesluiten vereisen de goedkeuring van de overheid. Als uitvoerende organen van het beleidsprogramma van de Regeringscommissie functioneren een Nationale Ontwikkelingsmaatschappij en per bedrijfstak (klasse) sectorcommissies, beide onder verantwoordelijkheid van de Regeringscommissie. Bij deze structurering van het overheidsbeleid ten aanzien van de industrie staat de professionalisering van dit beleid centraal. Deskundigheid en onafhankelijkheid bevorderen in beginsel een doeltreffend en slagvaardig beleid; gevestigde belangen kunnen impopulaire maatregelen niet hinderen en men wordt niet belast met overmatig overleg.

Vragen die ten aanzien van een dergelijke opzet kunnen worden gesteld, zijn:

a) wordt een dergelijk beleid voldoende gedragen door de bedrijfstak, aangezien bij deze werkwijze een beleid voor maar niet van de bedrijfstak tot stand komt;

b) hoe deskundig zijn, vergeleken bij de deskundigen van het bedrijfsleven, de 'deskundigen' van een dergelijke Regeringscommissie, zeker als het gaat om de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen;

c) het totaal van Regeringscommissie, NOM en sectorcommissie per bedrijfstak, met goedkeuring door de overheid van belangrijke uitvoeringsbesluiten, vormt een uitgebreid apparaat dat het gevaar loopt bureaucratisch te functioneren. De WRR brengt zelf (in een minderheidsstandpunt bij dit rapport) de vraag naar voren of het industriebeleid van de overheid niet veeleer een generiek dan een selectief karakter zou moeten hebben. Dit laatste is een vraagpunt ten aanzien van de aard van het beleid en niet ten aanzien van de institutionalisering.

Bedrijfstakproblemen kunnen ook worden aangepakt door samenwerking van ondernemingen in *privaatrechtelijke organisaties*. Het voordeel van een dergelijke opzet lijkt een kortere afstand tussen ondernemingen en de organisatie die het bedrijfstakbeleid voert. De homogeniteit van de leden-ondernemingen van zo'n organisatie is meestal groter dan tussen de leden van Produktschappen en Bedrijfschappen. In tal van bedrijfstakken kan men constateren dat privaatrechtelijke organisaties die groepen ondernemingen representeren vanuit hun specifieke belangenbehartiging, een bijdrage leveren aan een beleid voor een bedrijfstak. Een vraagpunt bij deze werkwijze is echter of het merendeel van de relevante ondernemingen bij de desbetreffende privaatrechtelijke organisatie is aangesloten. Ook is het voor het gestelde doel wenselijk dat een privaatrechtelijke organisatie voldoende gezag over haar leden heeft om haar beleid in de praktijk ingang te doen vinden. [8] Een fundamentele vraag bij deze benadering is ten slotte ook hoe in deze benadering de wezenlijke inbreng van werknemers wordt gegarandeerd.

Onze conclusie is dan ook dat privaatrechtelijke organisaties van ondernemingen belangrijke bijdragen aan het bedrijfstakbeleid kunnen leveren,

maar meestal niet 'het' orgaan kunnen vormen waardoor een bedrijfstakbeleid wordt gevoerd. Slechts in enkele gevallen, denk aan het Centraal Bureau van de Tuinbouwveilingen, bepalen zij op voortreffelijke wijze belangrijke ontwikkelingen van de totale bedrijfstak. In veel gevallen vervullen zij echter op vruchtbare wijze bepaalde delen van de activiteiten a) t/m e).

Het CNV bepleit de instelling van *bedrijfstakoverleg tussen werkgevers en werknemers* om structurele problemen in bedrijfstakken op te lossen, dat in elk geval betrekking moet hebben op vestiging en sluiting van ondernemingen, investeringen, werkgelegenheid, ontwikkelingen in de markt en technologie, arbeidsomstandigheden en milieuzaken. [9] Dit overleg komt, aldus het CNV niet in de plaats van besluitvorming op het niveau van onderneming of op nationaal niveau. Bij de institutionalisering van dit overleg zou rekening moeten worden gehouden met de specifieke omstandigheden per bedrijfstak. Het overleg zou bij voorkeur privaatrechtelijk geïnstitutionaliseerd moeten worden; publiekrechtelijke institutionalisering is te stringent. Er zou in een raamwet moeten worden vastgelegd, dat de ondernemingen de gewenste informatie ten behoeve van dit overleg moeten verschaffen en dat de resultaten van het overleg voor de aan het overleg deelnemende leden bindend is. Om een eventueel gewenste algemene geldigheid van de resultaten van het overleg in de bedrijfstak te bewerkstelligen, zou in de wet ook de mogelijkheid van een 'algemeen verbindend verklaring' moeten worden geboden.

Dit concept richt zich vooral op structurele vraagstukken. Het benadrukt minder het soort voorzieningen onder a) t/m f) dat onder meer normale marktverhoudingen wenselijk is. Een dergelijke structuur biedt uiteraard in beginsel mogelijkheden om een bedrijfstakbeleid te voeren. De vraag is echter of de werkgevers de vergaande bevoegdheden, die aan dit overleg op het gebied van investeringen en van het vestigen en sluiten van bedrijven worden toegekend, aanvaarden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de

uitvoering van taken in het kader van het sectorbeleid op velerlei wijze kan worden geïnstitutionaliseerd. Produktschappen bezitten in vergelijking met de genoemde andere vormen van institutionalisering stellig een aantal sterke punten. Onze conclusie is dat Produktschappen ook voor de toekomst op het niveau van de bedrijfskolom geschikt zijn om een zinvolle bijdrage te leveren aan het beleid ten dienste van ondernemingen, ook in marktsituaties met structurele problemen. Hierbij zullen zij wel hun taken voortdurend moeten aanpassen aan de behoefte van de ondernemingen, zowel op grond van de ontwikkelingen in de markt als van ontwikkelingen in de ondernemingsstructuur van de desbetreffende bedrijfskolom. Vooral op het terrein van structurele problemen in een bedrijfstak zullen de Produktschappen tot een duidelijker taakstelling moeten komen. De laatste wens leeft onmiskenbaar bij werknemers.

ad b)

De wens om aan Produktschappen of aan ander geïnstitutionaliseerd bedrijfstakoverleg bevoegdheden toe te kennen over investeringsbeslissingen van individuele ondernemingen zal in het overleg tussen de sociale partners nader moeten worden gepreciseerd om hierover een zinvolle discussie te kunnen voeren. Zo kan men zich moeilijk voorstellen dat alle investeringen van de ondernemingen afzonderlijk ter beoordeling aan een bedrijfstakorgaan worden voorgelegd. Dit zou, afgezien van de principiële weerstanden die het in onze samenleving zou oproepen, op grote moeilijkheden stuiten. Enkele voorbeelden mogen dit toelichten: waar moet het bedrijfstakorgaan de kennis vandaan halen om rendementen van ondernemingsinvesteringen ten behoeve van bepaalde merken en/of specifieke producten beter te kunnen beoordelen dan de betrokken onderneming; moeten de ondernemingen de gevolgen dragen van eventuele onjuiste beslissingen op bedrijfstakniveau; hoe moet men zich dit

beleid voorstellen in het kader van het EG-mededingingsbeleid; dreigt bij dit beleid geen monopolie van een bedrijfstak ten nadele van de consument; hoe wordt de afstemming van dit beleid op het overheidsbeleid ten aanzien van industriële investeringen op nationaal niveau gewaarborgd? Omgekeerd moet worden erkend dat ook thans de investeringsbeslissingen van ondernemingen niet volledig ongebonden zijn. Er worden diverse nevenvoorwaarden gesteld aan het effect van investeringen, zoals op het gebied van milieu of vestigingsplaats. Men zal dus duidelijk moeten vaststellen wat met investeringsbevoegdheden op het niveau van de bedrijfstak bedoeld wordt. Eventuele bevoegdheden op bedrijfstakniveau ten aanzien van ondernemingsinvesteringen kunnen immers in beginsel betrekking hebben op een of meer van de volgende punten:

registratieplicht, waarbij ook de mate van detaillering nog kan variëren. Is hierbij anonimiteit verzekerd en blijft de informatie globaal maar wel informatief ten aanzien van het effect van de investering op de werkgelegenheid, dan is dergelijke informatie zeer zinvol;

stimuleren of afremmen van investeringen op bedrijfstakniveau door adviezen aan categorieën ondernemingen of door adviezen aan de overheid in het kader van investeringssubsidies. Een dergelijke activiteit kan nuttig zijn. Uiteraard zal men dan op bedrijfstakniveau over voldoende deskundigheid moeten beschikken;

toetsen en eventueel verbieden van bepaalde ondernemingsinvesteringen. Hierbij rijst de praktische vraag of objectieve criteria voor deze toetsing kunnen worden ontwikkeld. Het vereist ook de beantwoording van de principiële vraag waaraan een bedrijfstakorgaan het recht ontleent om een dergelijk verbod uit te vaardigen. Indien zeer duidelijk van overcapaciteit sprake is in een sector, of indien in het kader van een herstructureringsplan aanzienlijke overheidssubsidies worden gegeven, zijn er naar onze mening redenen om een dergelijk recht toe te kennen. Wel lijkt ons dat belang-

rijke overheidssubsidies ten behoeve van herstructureringsprojecten ook in een breder kader dan dat van louter bedrijfstakvertegenwoordigers moeten worden getoetst. Dit laatste geldt ook voor het eventueel entameren van productie door een bedrijfstakorgaan zelf. De vraag waarop investeringsbevoegdheden betrekking moeten hebben zal uiteraard beter beantwoord kunnen worden, naarmate men duidelijker voor ogen heeft wat men met investeringsbevoegdheden wil bereiken. Is dit de werkgelegenheid in de ruimste zin bevorderen, alleen het vermijden van ongunstige marktsituaties zoals overproductie, het stimuleren van innovaties, of de medezeggenschap van werknemers inhoud geven? Het overleg tussen de werkgevers en werknemers over deze punten zal de toekomst van de Produktschappen in hoge mate bepalen.

slotopmerking

De Produktschappen in de Landbouw verkeren bij hun 5e lustrum in een kritieke fase van hun bestaan. De fundamentele uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van PBO's spelen hierbij nog slechts een bescheiden rol. Onvoldoende bevoegdheden voor de oplossing van structurele problemen in een bedrijfstak, vooral op het gebied van de investeringen, is de belangrijkste kritiek vanuit werknemerskringen. Het is dus vooral zaak dat Produktschappen ten aanzien van structurele bedrijfstakproblemen een taakstelling krijgen die door werkgevers en werknemers wordt onderschreven en die geen valse verwachtingen wekt over de mogelijkheden van een sectorbeleid. Het zij echter nogmaals benadrukt dat Produktschappen in de landbouw ook binnen hun huidige bevoegdheden thans en in de toekomst veel kunnen doen zowel voor het opheffen als voor het voorkomen van structurele problemen. Dit vereist wel creatief en tijdig inspelen van Produktschappen op problemen en ontwikkelingen in de bedrijfskolom.

(voor verwijzingen: zie pag. 100)