

Scriptie
Parttime masterprogramma Bestuurskunde

De PBO in de netwerksamenleving
"Omnia mutantur, nihil interit..."

Paulien van de Graaff
Studentnummer 300251
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Augustus 2008

De PBO in de netwerksamenleving

"Omnia mutantur, nihil interit..."

Paulien van de Graaff
Studentnummer 300251
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Module 'Scriptie Master Bestuurskunde' FSWBM5050

Scriptiebegeleiding:
Prof. dr. W.J.M. Kickert (eerste lezer)
Dr. M.W. van Buuren (tweede lezer)

Voorwoord

Ovidius verwoorde het al eeuwen geleden: "*Omnia mutantur, nihil interit*"¹ (alles verandert, niets gaat ten onder). Deze spreuk lijkt de product- en bedrijfschappen op het lijf geschreven. Ondanks dat er al vóór de oprichting van de schappen discussie was over het bestaansrecht van dit type publieke organisatie, hebben de product- en bedrijfschappen zich tot op heden staande kunnen houden in de veranderende samenleving.

In de ruim vijf jaar die ik nu werkzaam ben bij een productschap heb ik mij regelmatig verbaasd over de discussie die over de schappen gevoerd wordt. In de afgelopen vijf jaar is er geen moment geweest waarop er niet óver de schappen werd gepraat, de schappen bezig waren met het uitvoeren van een toekomstverkenning of draagvlakonderzoek, de ontwikkeling van een Code Goed Bestuur of de implementatie hiervan. Kortom; in mijn beleving zijn de schappen voortdurend bezig met het doorvoeren van aanpassingen in hun werkwijze, of men is bezig met een onderzoek naar de noodzaak tot het doorvoeren van wijzigingen in de PBO-structuur.

Maar wat is de reden dat er zoveel gepraat wordt over de product- en bedrijfschappen? Dit komt eigenlijk bij geen van de uitgevoerde onderzoeken of kamerdebatten naar boven. Men heeft het altijd wel over bepaalde aspecten van de PBO die veranderingen behoeven, waaronder samenstelling van het bestuur, een overdaad aan verordeningen, etc. maar nooit komt de onderliggende vraag naar boven: *Past het PBO-stelsel eigenlijk nog wel in de huidige (netwerk)samenleving?*

Vandaar dat ik er voor gekozen heb juist deze vraag te beantwoorden in mijn afstudeeronderzoek.

Het schrijven van deze scriptie heeft langer geduurd dan ik aanvankelijk gedacht had. Hoewel ik beslist geen spijt heb van mijn onderwerpkeuze - het blijft een intrigerend onderwerp - heb ik de combinatie van een fulltime baan, de nodige sociale verplichtingen en het schrijven van een scriptie als intensief ervaren. Dit neemt echter niet weg dat ik blij ben dat ik gekozen heb voor het volgen van de parttime-studie Bestuurskunde. Naast dat ik meer algemene kennis over het openbaar bestuur heb opgedaan, heeft met name de verkregen kennis over diverse theorieën bijgedragen tot een verdieping van mijn dagelijkse werkzaamheden als beleidsmedewerker. Ontwikkelingen in het beleid- en besluitvormingsproces kan ik nu vaak beter plaatsen dan voorheen.

Vanaf deze plek wil ik graag mijn scriptiebegeleider, Walter Kickert bedanken voor de begeleiding, het meedenken en de plezierige maar met name prikkelende begeleidingsgesprekken. Waar ik van nature de neiging heb in detail te treden en (te) veel nuance aan te brengen, is Walter Kickert juist sterk in het overzien van het grote geheel en zaken in hoge mate te simplificeren. Deze tegenstelling leverde af en toe leuke maar bovenal leerzame discussies op.

Ook ben ik Arwin van Buuren dank verschuldigd voor het optreden als tweede lezer. Juist op die punten waarover ik zelf twijfelde hoe ik hiermee verder moest, kwam hij met concrete suggesties.

Dank gaat eveneens uit naar mijn werkgever - het Hoofdproductschap Akkerbouw - voor de faciliteiten die zij hebben geboden om deze deeltijdstudie Bestuurskunde te kunnen volgen.

Tot slot bedank ik vanaf deze plek graag mijn ouders, zussen en vrienden voor de interesse in en steun bij het schrijven van deze scriptie. Speciale dank gaat uit naar Erwin. Naast de vele gezellige (en niet zelden leerzame) autoritten naar Rotterdam, ben ik erg blij dat je nooit aarzelde je mening te geven over allerhande (bestuurskundige) vraagstukken.

Hoewel er ongetwijfeld 'spannendere' onderwerpen zijn dan de schappen (nou ja, dat is mij regelmatig op het hart gedrukt als ik weer eens een betoog hield waarom mijn scriptieonderwerp écht interessant is) wens ik eenieder die deze scriptie leest, toch vooral veel leesplezier.

¹ Ovidius, *Metamorphoses* 15, 165

Inhoudsopgave

Voorwoord	III
Samenvatting	VI
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding van dit onderzoek en bestuurskundige relevantie	12
1.1.1 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie	13
1.2 Probleemstelling	13
1.2.1 Doelstelling	13
1.2.2 Vraagstelling	13
1.3 Afbakening	14
1.4 Opbouw van het onderzoek	15
2. De PBO; Historie en achtergrond	16
2.1 Wat is de PBO	16
2.1.1 Terminologie	16
2.1.2 De Wet op de Bedrijfsorganisatie	16
2.1.3 Doel product- en bedrijfschappen	16
2.1.4 Taken product- en bedrijfschappen	17
2.1.5 Bevoegdheden product- en bedrijfschappen	17
2.1.6 Kenmerken en instelling van Product- en bedrijfschappen	18
2.2 (De ontwikkeling van de) PBO door de jaren heen	19
2.2.1 Verzuiling van de Nederlandse samenleving (<1918-1968)	19
2.2.2 Historie PBO en corporatisme (<1950)	19
2.2.3 Externe factoren ten tijde van het ontstaan van de PBO (1930-1950)	19
2.2.4 Discussie over de PBO in de zuilen (<1950)	20
2.2.5 De PBO in moeilijker vaarwater (1965<)	20
2.2.6 De PBO in moeilijker vaarwater (1975-1985)	20
2.2.7 Wijzigingen in het PBO-stelsel en ontwikkelingen rondom de PBO (1990-2000)	21
2.2.8 Discussie en wijzigingen in het PBO-stelsel en onderzoeken (2000-heden)	22
3. Theoretisch kader	25
3.1 Corporatisme	25
3.1.1 Corporatisme als politieke cultuur	25
3.1.2 Corporatisme als sociaal economische gedachte	26
3.2 Neocorporatisme	27
3.3 Netwerksamenleving	28
3.3.1 Kenmerken van de netwerksamenleving	28
3.3.2 Governance in de netwerksamenleving	29
3.3.3 Besluitvorming en onzekerheden in de netwerksamenleving	30
3.4 Samenvatting en gebruik theorieën	32
4. De PBO bezien vanuit verschillende perspectieven	34
4.1 De PBO bezien vanuit het corporatisme	34
4.2 De PBO bezien vanuit het neocorporatisme	35
4.3 De PBO bezien vanuit de netwerksamenleving	37
4.3.1 Fragmentatie en pluralisme van waarden	37
4.3.2 Horizontale relaties	37
4.3.3 Hoge mate verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren	38
4.3.4 Hoge mate van dynamiek in netwerk en flexibiliteit actoren	39
4.3.5 Sectoroverschrijdende problemen	39
4.4 De netwerksamenleving vergeleken met het (neo)corporatisme	40
4.4.1 Instellen instituties ten behoeve van het sociaal economisch belang	40
4.4.2 Deelnemende belangengroepen aangewezen door de overheid (monopolistische beperking)	40
4.4.3 Verplichtend karakter	41
4.4.4 Hoge mate van institutionalisering	42
4.4.5 Overheid kent belangengroepen tezamen verantwoordelijkheden en middelen toe	42
4.4.6 Overheid als toezichhouder op besluitvormingsproces	43
4.4.7 (Herstel van) Primaat van de politiek en tevens probleemoplossing via parlementair democratische weg	43

4.5 Samenvatting	44
4.5.1 De PBO gezien vanuit het corporatisme en neocorporatisme	45
4.5.2 De PBO gezien vanuit de netwerksamenleving	45
4.5.3 De netwerksamenleving vergeleken met het (neo)corporatisme	46
5. Sturingsmechanismen in netwerken	48
5.1 Binnen de PBO toegepaste sturingsmechanismen voor netwerken	48
5.1.1 Inperking wezenlijke onzekerheid door sturen op inhoud	48
5.1.2 Inperking strategische onzekerheid door het stimuleren van de ontwikkeling van gezamenlijke strategieën	50
5.1.3 Inperking institutionele onzekerheid door verstrengeling of ontwarring	51
5.2 Onzekerheden door verschillen PBO-stelsel en netwerksamenleving	54
5.2.1 Mate van fragmentatie en pluralisme van waarden	55
5.2.2 Oorzaak van horizontale relaties en toegenomen concurrentie	55
5.2.3 Oorzaak van de mate van verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren	56
5.2.4 Mate van dynamiek en flexibiliteit actoren	56
5.2.5 Omgaan met sectoroverschrijdende problemen	56
5.2.6 PBO ingesteld met het oog op het economisch belang	57
5.2.7 Monopolistische beperking binnen de PBO	57
5.2.8 Verplichtend karakter van de PBO	57
5.2.9 Mate waarin overheid verantwoordelijkheden aan belangengroepen toekent	58
5.2.10 Mate van institutionalisering	58
5.2.11 De overheid als toezichthouder dan wel deelnemer aan het netwerk	58
5.3 Samenvatting	58
6. Conclusie en reflectie	60
6.1 Conclusie	60
6.1.1 Beleid- en besluitvorming in open of exclusieve netwerken	60
6.1.2 Toegenomen concurrentie en benodigde verantwoording als gevolg van wegvallen exclusieve status schappen	61
6.1.3 Omgaan met fragmentatie en pluralisme van waarden	61
6.1.4 Hoge mate van verbondenheid en afhankelijkheid actoren	62
6.1.5 Conclusie	62
6.1.6 Aanbevelingen en discussie	63
6.2 Reflectie op theoretisch kader	64
6.3 Reflectie op het afstudeertraject	64
Lijst van afkortingen en begrippen	66
Literatuurlijst	67
<u>Bijlagen:</u>	
Bijlage 1 Overzicht Bedrijfslichamen	69
Bijlage 2 Overzicht Taken en Bevoegdheden Bedrijfslichamen	70
Bijlage 3 Principes Code Goed Bestuur	71

Samenvatting

1. Inleiding

Al vanaf het moment dat er voor het eerst geopperd werd een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) in te stellen (in 1923) vindt er veel discussie plaats over deze bijzondere vorm van openbaar bestuur. De focus van de discussie ligt doorgaans op het functioneren van de schappen. Maar in de discussie wordt zelden tot nooit, de meer elementaire vraag gesteld of het PBO-stelsel nog wel van deze tijd is. Daarom heb ik in deze scriptie getracht de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

Past het PBO-stelsel (nog) binnen de huidige Nederlandse netwerksamenleving?

Deze onderzoeksvraag is geoperationaliseerd aan de hand van verschillende deelvragen:

1. Wat is de historie van het PBO-stelsel?
2. Welk theoretisch perspectief ligt ten grondslag aan het PBO-stelsel?
3. Wat zijn de kenmerken van de netwerksamenleving?
4. Welke kenmerken van het corporatisme, het neocorporatisme en de netwerksamenleving zijn terug te vinden in het PBO-stelsel?
5. Op welke onderdelen verschilt het PBO-stelsel van de theorieën over corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving?
6. Hebben deze verschillen consequenties voor de onzekerheden binnen de schappen?
7. Welke sturingsmechanismen kunnen schappen benutten om te kunnen omgaan met deze onzekerheden?
8. Welke sturingsmechanismen uit netwerken zijn al benut binnen het PBO-stelsel?
9. Met welke onzekerheden blijft het PBO-stelsel kampen en welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om dit te verminderen?

2. Theoretisch kader

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is uitgegaan van een theoretische vergelijking tussen het PBO-stelsel en de theorie over de netwerksamenleving.

2.1 PBO-stelsel

De Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) bestaat uit productschappen, bedrijfschappen en de SER. Productschappen zijn verticaal georganiseerd en omvatten een bedrijfskolom. Bedrijfschappen zijn horizontaal georganiseerd en omvatten ondernemingen met een zelfde functie.

Het Nederlandse PBO-stelsel is in 1950 met het van kracht worden van de Wet op de bedrijfsorganisatie tot stand gekomen. De PBO bood een overlegplatform voor de verschillende zuilen en had tot doel, met inachtneming van het algemeen belang, de gewenste ontwikkelingen in de sector te bevorderen. Hiermee leverden de schappen een bijdrage aan de economische groei in de sectoren waarvoor schappen waren ingesteld.

Het PBO-stelsel is vormgegeven aan de hand van de theorie over het corporatisme. De theorie over het corporatisme is ontstaan omdat men op zoek was naar een sturingsvorm om te kunnen omgaan met de industriële samenleving. Met het corporatistische systeem zou een einde gemaakt worden aan de klassenstrijd en de hiermee gepaard gaande ongelijkheid tussen arbeiders en industriëlen. Om dit te verwezenlijken dienden *corporaties* (schappen) ingesteld te worden waarin producenten en werknemers zitting hadden. Deze corporaties maakten geen deel uit van het staatsapparaat maar dienden wel bevoegdheden op het terrein van sociaal-economisch belang toegewezen te krijgen zodat zij zelf konden zorgdragen voor regulering van hun sector. Dit zou leiden tot een gevoel van solidariteit en sociale rust.

2.2 Netwerksamenleving

De huidige samenleving is te typeren als een netwerksamenleving. De netwerksamenleving komt voort uit verscheidene maatschappelijke ontwikkelingen: globalisering, de ontwikkelingen op het gebied van informatie technologie en nieuwe media en het toenemende pluralisme aan waarden.

De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door complexiteit als gevolg van fragmentatie, pluralisme aan waarden, horizontale relaties tussen actoren, dynamiek, sectoroverschrijdende problemen en

verbondenheid en afhankelijkheid in de ketens van publieke en private organisaties. De macht ligt niet langer bij één of enkele partijen, maar alle actoren zijn in toenemende mate afhankelijk van andere actoren.

Als gevolg van de complexiteit brengt besluitvorming in netwerken drie type onzekerheden met zich mee. Deze onzekerheden kunnen de beleid- en besluitvorming in netwerken bemoeilijken of blokkeren. Om deze onzekerheden te beperken kan bij beleid- en besluitvorming in netwerken gebruik worden gemaakt van diverse sturingsstrategieën.

Tabel 1: Onzekerheden en sturingsmethodieken bij besluitvorming in netwerken

Type onzekerheid	Beschrijving	Sturingsstrategie & instrumenten
Wezenlijke onzekerheid	Onzekerheid door gebrek aan kennis en informatie of verschillende probleemperceptie van de betrokken actoren.	Sturen op inhoud van het beleidsproces. <u>Instrumenten:</u> - bevordering verstrengeling doelen van actoren - aanbrengen werkelijke variatie in oplossingsmogelijkheden - doorbreken van de asymmetrische aard van beleidsdebatten - voorkomen van cognitieve fixatie vóór of tegen één oplossing - organiseren van onafhankelijke selectie van oplossingen
Strategische onzekerheid	Onzekerheid door verschil in strategische aanpak van betrokken actoren	Sturing op gezamenlijke strategieontwikkeling van actoren. <u>Instrumenten:</u> - opstarten nieuwe rondes of wijziging van bestaande rondes en deelnemende actoren - opstellen spelregels beleidsarena - faciliteren interactie tussen actoren
Institutionele onzekerheid	Onzekerheid door de verschillende spelregels die actoren hanteren als gevolg van verschil in institutionele achtergrond van betrokken actoren	Sturing door actoren meer te verbinden of los te maken uit beleid- en besluitvormingsnetwerk <u>Instrumenten:</u> - wijziging netwerkregels - fundamentele perceptiewijziging bij betrokken actoren - vergroten onderling vertrouwen tussen actoren binnen het netwerk - wijziging rol en invloed politiek op beleid en besluitvorming in het netwerk

3. Onderzoekbevindingen

Aan de hand van de hierboven geschetste theorie over beleid- en besluitvorming in de netwerksamenleving is gekeken op welke punten het, tevens hierboven beschreven, PBO-stelsel hierbij past en op welke onderdelen het PBO-stelsel moeilijkheden ondervindt als gevolg van de kenmerken van de netwerksamenleving. Voor de volledigheid is onderstaande tabel tevens aangegeven of de kenmerken van het corporatisme en neocorporatisme in het PBO-stelsel zijn terug te vinden.

Tabel 2: Voorkomen kenmerken (neo)corporatisme en netwerksamenleving in PBO

Kenmerken corporatisme	PBO-stelsel
Instellen instituties ten behoeve van het sociaal economisch belang	Ja, ingesteld met het oog op het sociaal economisch belang
Deelnemende belangengroepen aangewezen door overheid (monopolistische beperking)	Ja, werkgevers- en werknemersorganisaties zijn aangewezen voor deelname beleid- en besluitvormingsproces. Geen vrije toegang voor andere partijen
Verplichtend karakter	Ja, alle van rechtswege onder schap vallende bedrijven vallen onder werkingssfeer schap
Hoge mate van institutionalisering	Ja, PBO-stelsel is vanwege toegekende bevoegdheden in hoge mate geïnstitutionaliseerd
Overheid kent belangengroepen tezamen verantwoordelijkheden en middelen toe	Ja, verscheidene bevoegdheden waaronder verordende bevoegdheden
Hoge mate van verbondenheid partijen	Ja, als gevolg van gezamenlijke verantwoordelijk- en bevoegdheden.
Overheid als toezichthouder op besluitvormingsproces	Ja, overheid toetst of besluiten in algemeen en gemeenschappelijk belang zijn

Kenmerken neocorporatisme	PBO-stelsel
(Herstel van) Primaat van de politiek	Ja (sinds 1999), instelling alle schappen en benoeming voorzitter door de kroon
Tevens probleemoplossing via parlementair-democratische weg	Ja, tevens probleemoplossing in andere (kennis)netwerken en langs parlementaire weg
Kenmerken netwerksamenleving	PBO-stelsel
Fragmentatie en pluralisme van waarden	Nee, hier niet op ingespeeld vanwege uitsluiting partijen, echter wel mee geconfronteerd. Hierdoor kan er sprake zijn van verminderd draagvlak voor besluiten uit de PBO-netwerken.
Horizontale relaties tussen actoren	Ja, eveneens sprake van horizontale relaties tussen actoren binnen het schap. Echter ook sprake van horizontale relaties met actoren buiten het schap en hierdoor toename concurrentie met andere actoren. Dit leidt tot spanningen/ onzekerheden in beleid- en besluitvormingsproces.
Hoge mate verbondenheid/ afhankelijkheid verschillende actoren	Ja, eveneens sprake van afhankelijkheid en verbondenheid actoren echter in de PBO als gevolg van tezamen toegekende verantwoordelijkheden in plaats van afhankelijkheid a.g.v. unieke middelen van andere actoren.
Hoge mate van dynamiek in netwerk/ flexibiliteit actoren	Nee, als gevolg van institutionele structuur kunnen actoren niet uit- of juist tot het besluitvormingsproces toetreden. Dit leidt tot stabiliteit in PBO-netwerk.
Sectoroverschrijdende problemen	Nee, hier niet op ingespeeld, echter wel mee geconfronteerd Hierdoor kunnen schappen steeds minder problemen zelf oppakken maar zijn zij afhankelijk van ander open netwerken.

Om te kunnen omgaan met deze kenmerken van de netwerksamenleving hebben product- en bedrijven verschillende sturingsinstrumenten, zoals deze in tabel 1 beschreven zijn, benut. Schappen zijn er dan ook in geslaagd binnen hun eigen (besloten) netwerk de wezenlijke, strategische en institutionele onzekerheid drastisch te beperken. Dit neemt echter niet weg dat vanwege haar institutioneel (gesloten) structuur het PBO-stelsel als zodanig wel kampt met diverse onzekerheden als gevolg van de netwerksamenleving.

De punten waarop het PBO-stelsel al dan niet worstelt met gegeven dat zij zich in de netwerksamenleving bevindt zijn hieronder weergegeven:

Beleid- en besluitvorming in open of exclusieve netwerken

Zowel het PBO-stelsel als in de rest van de netwerksamenleving wordt gebruik gemaakt van beleid- en besluitvorming in netwerken. De samenstelling van de netwerken verschilt echter, dit heeft gevolgen voor de mate waarin de PBO in staat is complexe problemen op te pakken.

Het PBO-stelsel wordt gekenmerkt door een geïnstitutionaliseerd 'kunstmatig' en exclusief netwerk waar actoren verplicht zich aan de uitkomsten van het beleid- en besluitvormingsproces in het netwerk dienen te houden, maar hier niet altijd invloed op kunnen uitoefenen. Niet alle bedrijven die onder de werkingssfeer van het schap vallen hebben (volledige) toegang tot het beleid- en besluitvormingsproces.

In de netwerksamenleving is doorgaans sprake van een 'natuurlijk' en open netwerk waar actoren vrijwillig - maar niet vrijblijvend – deelnemen aan het beleid en besluitvormingstraject. Met de netwerkbenadering kan hierdoor een breed scala aan problemen opgepakt worden doordat belanghebbenden de mogelijkheid hebben bij de besluitvorming in netwerken betrokken te worden.

Doordat in het PBO-stelsel is voorzien dat alleen werkgevers, werknemers en ministeries kunnen deelnemen aan het beleid- en besluitvormingsnetwerk worden andere actoren (mede-overheden anders dan ministeries, ngo's en andere belanghebbenden) uitgesloten van deelname aan het beleid- en besluitvormingsproces. Hierdoor zijn de schappen vanwege de complexiteit van problemen, en de afhankelijkheid van andere actoren en hun (unieke) middelen, beperkt in de mate waarin zij in staat zijn complexe problemen binnen hun netwerk op te pakken. Simpelweg omdat de publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie niet beschikt over het juiste netwerk om deze complexe problemen op te lossen. Dit effect wordt nog eens verstrekt doordat schappen zijn ingesteld voor slechts één sector of bedrijfskolom en zij volgens hun instellingsbesluit uitsluitend problemen van sociaal-economische aard kunnen oppakken.

Complex probleemoplossing zal dan ook steeds minder vaak in PBO-verband plaatsvinden maar steeds vaker in andere bredere en meer open netwerken.

Toegenomen concurrentie en benodigde verantwoording door wegvallen exclusieve status schappen

In de netwerksamenleving zijn verticale (*topdown*) relaties vervangen door horizontale relaties. De onderlinge relaties tussen actoren worden steeds zakelijker. Om hier invulling aan te geven betreft de overheid in toenemende mate het bedrijfsleven en andere belanghebbenden bij het opstellen en implementeren van beleid. De status van de schappen als exclusieve gesprekspartner van de overheid en het bedrijfsleven is hiermee komen te vervallen. Actoren gaan steeds zelfstandiger samenwerkingsverbanden met andere actoren aan, hierdoor zijn zij voor probleemoplossing in steeds minder gevallen afhankelijk van de schappen. Dit betekent dat de schappen concurrentie ondervinden van andere actoren in de netwerksamenleving wanneer zij problemen willen oppakken met het netwerk dat binnen het schap beschikbaar is.

Om te voorkomen dat door de concurrentie met andere actoren problemen in netwerken buiten de PBO worden opgelost, moeten schappen voortdurend te bewijzen dat zij het geëigende platform zijn voor probleemoplossing. Diverse schappen geven invulling aan deze verantwoording door problemen op te pakken die lastig of niet in nieuw gevormde netwerken zijn op te pakken. Gedacht kan worden aan problemen waarvoor het noodzakelijk is dat de gehele keten meewerkt, maar geen van de ketenpartijen zich in die mate verantwoordelijk voelt voor het probleem dat zij het initiatief tot netwerkvorming zal nemen. Schappen kunnen door het feit dat de gehele keten of bedrijfskolom in het schapsnetwerk vertegenwoordigd is en zij zijn ingesteld ten behoeve van het algemeen belang, hier de verantwoordelijkheid op zich nemen. Probleemoplossing door schappen kan ook verantwoord worden door het feit dat de netwerken in schappen snel tot beleid- en besluitvorming kunnen komen. De netwerken en de netwerkregels hoeven immers niet meer gevormd te worden. Besluitvorming en implementatie van beleid kan in schapsverband dan ook sneller plaatsvinden dan besluitvorming in nieuw te vormen netwerken of langs parlementair-democratische weg.

Omgaan met fragmentatie en pluralisme van waarden

De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door fragmentatie en pluralisme aan waarden. Het gevolg hiervan is dat de betrokkenheid van actoren bij netwerken en de samenstelling van netwerken in de netwerksamenleving wisselt. De PBO kan door haar institutionele structuur echter geen platform bieden aan deze pluriformiteit van waarden.

De PBO-structuur voorziet in permanente (zeer langdurige) deelname van actoren aan het beleid- en besluitvormingsproces het is dan ook niet mogelijk om (tijdelijk) andere actoren bij de beleid- en besluitvorming te betrekken. Omdat niet alle belanghebbenden maar alleen brancheorganisaties direct invloed op het beleid- en besluitvormingsproces binnen de schappen kunnen uitoefenen, zijn de waarden die worden afgewogen bij de beleid- en besluitvorming veel minder pluriform dan de waarden in netwerken buiten de schappen.

Het ontbreken van de pluriformiteit aan waarden binnen de beleid- en besluitvormingsnetwerken van schappen brengt op twee punten een afbreukrisico voor de schappen met zich mee: als brancheorganisaties de gehanteerde strategie onvoldoende met hun achterban afstemmen kan blijken dat de aanvankelijk door de brancheorganisatie gehanteerde strategie aangepast moet worden, dit leidt vertraging van het beleid- en besluitvormingsproces. Een tweede, ernstiger, gevaar dat zich kan voordoen, is dat wanneer belanghebbende actoren niet de (volledige) mogelijkheid hebben standpunten in het beleid en besluitvormingsproces in te brengen, schappen het risico lopen dat de genomen besluiten geen afspiegeling vormen van hetgeen de sector en andere belanghebbenden willen. Deze uitgesloten actoren kunnen er dan voor kiezen hun hindermacht in te zetten om te voorkomen dat de besluitvorming wordt geïmplementeerd. Wanneer blijkt dat de belangen uit de sector onvoldoende in de beleid- en besluitvorming worden meegenomen zal dit ook gevolgen hebben voor de uitkomst van, de in 2008 vernieuwde Wbo vastgelegde, vierjaarlijkse draagvlakonderzoeken die de schappen moeten uitvoeren.

Hoge mate van verbondenheid en afhankelijkheid actoren

Niet op alle punten heeft het PBO-stelsel moeite met de kenmerken van de netwerksamenleving. Zo wordt de beleid- en besluitvorming in netwerken in de netwerksamenleving gekenmerkt door een hoge mate van afhankelijkheid van de unieke en cruciale middelen van andere actoren. Vanwege deze afhankelijkheid zijn de actoren aan elkaar verbonden.

Ook in de netwerken binnen het PBO-stelsel zijn de netwerkpartijen in hoge mate van elkaar afhankelijk en aan elkaar verbonden. De oorzaak van deze afhankelijkheid en verbondenheid ligt binnen de PBO echter ergens anders. Hier wordt de afhankelijkheid en verbondenheid tussen de onderlinge actoren niet veroorzaakt door de afhankelijkheid van middelen van andere actoren, maar wordt de afhankelijkheid veroorzaakt doordat actoren een gemeenschappelijk doel hebben (*een*

bijdrage leveren aan de sociaal economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven) en de beschikking hebben over de benodigde middelen om dit doel te verwezenlijken.

Het verbinden van partijen door hen aan een gemeenschappelijk doel te geven is een sturingsinstrument dat eveneens in de rest van de netwerksamenleving benut wordt om de wezenlijke onzekerheid te beperken. Binnen het PBO-stelsel zijn nog meer sturingsinstrumenten benut om de onzekerheden in netwerken te beperken. Zo blijkt dat het verplichtende karakter van de PBO, de hoge mate van institutionalisering en de verregaande bevoegdheden die de overheid aan de PBO heeft toegekend er voor zorgen dat een deel van de strategische en institutionele onzekerheid die zich voordoet bij besluitvorming in netwerken, is weggenomen.

Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat wanneer de PBO wordt gezien als het voornaamste netwerk voor probleemoplossing in de netwerksamenleving, het PBO-stelsel niet goed in de netwerksamenleving past. Het PBO-stelsel worstelt met het feit dat zij lastig kan inspelen op de kenmerken van de netwerksamenleving. Namelijk fragmentatie, het pluralisme aan waarden, de toegenomen concurrentie als gevolg van het toenemen van horizontale relaties, het invulling geven aan de dynamiek in netwerken, de flexibiliteit van actoren en de wijze waarop sectoroverschrijdende problemen opgepakt kunnen worden. Probleemoplossing vindt dan ook steeds vaker plaats in netwerken buiten de PBO, simpelweg omdat de schappen niet in de mogelijkheid zijn alle belanghebbende actoren bijeen te brengen.

Dit neemt niet weg dat ook in de netwerksamenleving, wanneer men rekening houdt met de beperkingen van de PBO, de PBO een waardevolle aanvulling is op besluitvorming in andere netwerken en langs parlementair-democratische weg. Schappen zijn met hun verreikende bevoegdheden, het algemeen verbindend zijn voor de sector en hun operationele, goed functionerende netwerk uitstekend in staat weinig complexe, goed afgebakende problemen op sociaal-economisch terrein snel en slagvaardig op te pakken.

Met het verdwijnen van de verzuilde samenleving is ook de grondslag van de filosofie achter de PBO komen te vervallen, namelijk die van een geïnstitutionaliseerd overlegplatform voor overleg tussen de verschillende zuilen. Doordat relatief kort na het verdwijnen van de verzuilde samenleving de netwerksamenleving tot stand is gekomen bleef er vraag naar probleemoplossing in PBO-verband. In dit nieuwe type samenleving is vanwege de complexe aard van problemen behoefte aan beleid- en besluitvorming in netwerken. De PBO kon hier op inspringen door haar 'kant-en-klare' netwerk beschikbaar te stellen voor probleemoplossing. Vanwege de exclusiviteit van het PBO-netwerk blijkt dat de PBO maar benut kan worden voor een beperkt scala aan problemen.

4. Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande conclusie ben ik gekomen tot twee op zichzelf staande aanbevelingen.

1. Het PBO-stelsel blijft in ongewijzigde vorm beschikbaar voor beleid- en besluitvorming over van een beperkt aantal goed gedefinieerde onderwerpen. Beleid- en besluitvorming kan alleen plaatsvinden op onderwerpen op sociaal-economisch terrein waarbij alleen de onder het schap vallende actoren belanghebbende zijn. Daar waar een onderwerp meer belanghebbenden heeft dan werkgevers, werknemers en de rijksoverheid moet ervoor gekozen worden de beleid- en besluitvorming in andere open netwerken te doen waardoor alle belanghebbenden bij de beleid- en besluitvorming betrokken kunnen worden.

Om deze rol van complementair besluitvormingsnetwerk te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat de schappen er voor zorg dragen dat alle onder het schap vallende actoren gelijke toegang hebben tot de beleidsarena. Dit betekent dat ook ongeorganiseerden volledig bij de beleid- en besluitvorming betrokken moeten worden.

2. Het PBO-stelsel wordt fundamenteel gewijzigd en opnieuw vormgegeven zodat de beleid- en besluitvorming is berekend op de fragmentatie, het pluralisme aan waarden, de onderlinge afhankelijkheid actoren, de horizontale relaties, de dynamiek in netwerken, de flexibiliteit van actoren en sectoroverschrijdende problemen die de netwerksamenleving kenmerken.

Hiertoe moet tenminste voorzien worden in de mogelijkheid om alle belanghebbende actoren bij de beleid- en besluitvorming te kunnen betrekken. Ook zou de publieke status van de PBO

komen te vervallen. Bevoegdheden als algemeen verbindende verordeningen kunnen uitvaardigen zijn bij de netwerkbenadering expliciet voorbehouden aan de overheid. Schappen zouden in hun nieuwe vorm op verzoek van één of meerdere van de netwerkpartijen kunnen optreden als netwerkmanager. Hiermee zou hun oude sturende rol verschuiven naar faciliterend. Om de samenwerking binnen het schap te stimuleren is het wenselijk dat de overheid verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan het gehele netwerk toewijst.

Uit het huidige PBO-stelsel zouden die instrumenten meegenomen moeten worden waarmee diverse onzekerheden in het PBO-netwerk succesvol verminderd zijn:

Hierbij valt in ieder geval te denken aan:

- o Het verbinden van partijen door hen een gemeenschappelijk doel te geven;
- o Het toekennen van verregaande bevoegdheden (m.u.v. verordende bevoegdheden) aan de beleid- en besluitvormingsnetwerken;
- o de hiermee gepaard gaande mate van institutionalisering.

Voordat er tot een dergelijke zeer drastische wijziging van het PBO-stelsel gekomen kan worden is het noodzakelijk dat er uitvoerig onderzoek plaatsvindt naar de wijze waarop het beste invulling aan deze nieuwe netwerkstructuur gegeven kan worden.

1. Inleiding

'PBO ten top, de boer krijgt de strop' en 'De schappen moeten opstappen' deze leuzen sierden de spandoeken bij een demonstratie tegen de Publieksrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) begin 2007. Boze tuinders betoogden op 6 februari 2007 op het Plein in Den Haag dat de PBO een wurgconstructie was geworden die niet meer van deze tijd is (nrc next, februari 2007).

De hierboven aangehaalde demonstratie tegen de PBO is niet uniek. De historie van de PBO wordt namelijk gekenmerkt door een voortdurende discussie over het nut en noodzaak van dit type organisatie. De Wet op de Bedrijfsorganisatie, waarmee het PBO-stelsel tot stand is gekomen, is pas na meer dan 30 jaar discussie vastgesteld. Sindsdien is de discussie over de PBO eigenlijk nooit meer verstomd.

'Vraag met betrekking tot productschappen is of zij nog wel van deze tijd zijn en zich voldoende vernieuwen, en of het stelsel van publiekrechtelijke organisaties ook voor de toekomst waarde heeft.'

Toespraak minister J.P.H. Donner tijdens startschot voor het Productschap Akkerbouw, 10 januari 2008 te Den Haag

Maar hoe moet je deze voortdurende discussie over de PBO duiden als je in beschouwing neemt dat product- en bedrijfschappen tot doel hebben gewenste ontwikkelingen te bevorderen, in de sector waarvoor het product- of bedrijf is ingesteld (artikel 71, Wbo)? Is er dan zoveel mis met de schappen, is de samenleving dan zo veranderd of is men gewoon onvoldoende bekend met deze bijzondere overheidsvorm?

Wat in ieder geval vaststaat, is dat het PBO-stelsel vanwege de reikwijdte, de publieke aard en de toegekende bevoegdheden een bijzonder type organisatie is, waar veel discussie over is. In de volgende hoofdstukken zal ik hier nader op ingaan.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de aanleiding en de relevantie van dit onderzoek weergegeven, waarna in paragraaf 1.2 de doel- en vraagstelling en negen deelvragen zijn beschreven. In de paragrafen daarna zijn de afbakening (paragraaf 1.3) en de opbouw (paragraaf 1.4) van de scriptie toegelicht.

1.1 Aanleiding van dit onderzoek en bestuurskundige relevantie

Zoals al kort genoemd in de bovenstaande introductie was er bij de instelling van het PBO-stelsel veel discussie over het nut en de noodzaak van de PBO.

Ook nadat het PBO-stelsel tot stand was gekomen is er regelmatig opnieuw discussie ontstaan over het voortbestaan van de product- en bedrijfschappen (kortweg schappen genoemd). Deze discussies hebben er in het verleden met enige regelmaat toe geleid dat door gebrek aan draagvlak in de sector voor bepaalde schappen of vanuit efficiency-overwegingen schappen zijn opgeheven (bijvoorbeeld het landbouwschap in 2000) of zijn gefuseerd (bijvoorbeeld de Productschappen Bier, - Frisdranken en waters, - Gedistilleerd en - Slijters tot het Productschap Dranken in 2002).

Rond de millenniumwisseling is het PBO-stelsel flink afgeslankt. Waren er voor 2000 nog circa vijfendertig schappen, ten tijde van het schrijven van deze scriptie bedroeg het totale aantal schappen nog zeventien. (Een overzicht van de huidige schappen is opgenomen in bijlage 1.)

Maar ondanks deze afslanking van het PBO-stelsel was de discussie nog niet afgerond. Dit leidde tussen 2003 en 2006 tot een onderzoek naar het functioneren van de schappen, verscheidene kamerdebatten, het uitvoeren van draagvlakonderzoeken, het opstellen van toekomstverkenningen en een SER-advies op basis van deze toekomstverkenningen. Waarna het Kabinet in mei 2006 schriftelijk verklaarde dat de "PBO ook in de toekomst nuttig en noodzakelijk kan zijn" (Kabinetsstandpunt, Ministeries van SZW, EZ, LNV, mei 2006, blz. 9). Wel was het Kabinet van mening dat een aantal punten in de huidige PBO-structuur verbetering behoeften. De tweede kamer sloot zich op 7 september 2006 bij dit standpunt aan.

Sinds september 2006 is de discussie over het nut en de noodzaak van de PBO al meerdere keren opgelaaid. Men kan zich afvragen waarom de discussie over de PBO telkens opnieuw oplaait. Eén duidelijke oorzaak hiervoor is niet te noemen. Wel is er sprake van verscheidene ontwikkelingen die aanknopingspunten bieden voor de discussie over de PBO.

Zonder compleet te zijn, valt onder meer te denken aan de volgende ontwikkelingen:

- Totstandkoming nieuwe Wbo;
- Implementatie van de Code Goed Bestuur;
- De oprichting van de organisatie de Nieuwe Vrije Agrarische Federatie (NVAF) welke zich richt op de afschaffing van de PBO;
- Het aan- of aftreden van de voorzitters van de ondermeer de productschappen Tuinbouw en Vee en Vlees en Pluimvee en eieren;
- De standpuntbepaling over de taken van de productschappen door LTO.

Hoewel naar aanleiding van de bovengenoemde ontwikkelingen de PBO als stelsel herhaaldelijk in de pers ter discussie wordt gesteld, zijn geen van alle 'de redenen' dat het PBO-stelsel keer op keer ter discussie staat. Er lijkt een andere, meer wezenlijke reden aan ten grondslag te liggen. Wellicht is het zo dat in de samenleving en bij de betrokken sectoren het verwachtingspatroon over wat de PBO is, doet en kan betekenen voor de overheid en bedrijven in de sector verandert.

In het kader van de discussie over de PBO is er in de afgelopen jaren een groot aantal onderzoeken verricht. Deze onderzoeken hadden doorgaans betrekking op het functioneren van de PBO. De elementaire vraag of de PBO, die op basis van corporatisme is ingesteld, überhaupt nog past binnen de huidige (niet langer verzuilde) samenleving is in geen van deze onderzoeken aan de orde geweest.

1.1.1 Maatschappelijke en bestuurskundige relevantie

Juist het beantwoorden van de vraag of de PBO binnen de huidige samenleving past kan een bijdrage leveren aan het bepalen van het toekomstige bestaansrecht van de PBO. Immers, als blijkt dat de PBO op essentiële punten niet langer binnen de huidige samenleving past, kan de PBO nog zo goed functioneren, er zal dan altijd - op die onderdelen die niet meer binnen de huidige samenleving passen - discussie blijven bestaan over de PBO.

Omdat deze vraag nog niet in eerdere onderzoeken is beantwoord en omdat het beantwoorden van deze vraag in mijn ogen juist zo relevant is om te kunnen plaatsen waarom er telkens opnieuw over de PBO wordt gesproken, heb ik er voor gekozen in dit afstudeeronderzoek een analyse te maken of en op welke punten de PBO nog binnen de huidige samenleving past. Met dit onderzoek hoop ik een theoretische bijdrage te leveren aan de lopende en toekomstige discussie over het bestaansrecht van de PBO en de rol die de PBO kan spelen in de netwerksamenleving.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit afstudeeronderzoek is te analyseren of het PBO-stelsel nog past binnen de huidige netwerksamenleving. Voor deze analyse zijn de theorieën over de netwerksamenleving, corporatisme en neocorporatisme benut.

In dit rapport wordt eerst de historische context van de PBO geschetst, waarna ik een vergelijking maak op welke punten het PBO-stelsel overeenkomsten en verschillen vertoont ten opzichte van de hiervoor geschetste theorieën. Vervolgens is bekeken of het PBO-stelsel, als gevolg van deze verschillen, te kampen heeft met onzekerheden en op welke wijze binnen het PBO-stelsel met deze onzekerheden wordt omgegaan, ofwel zou moeten worden omgegaan. Op basis van deze vergelijking wordt de vraag beantwoord op of het PBO-stelsel nog past binnen de huidige netwerksamenleving.

1.2.2 Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

Past het PBO-stelsel (nog) binnen de huidige Nederlandse netwerksamenleving?

Deelvragen

Om bovenstaande vraagstelling te kunnen beantwoorden is de centrale vraag geoperationaliseerd aan de hand van verschillende deelvragen.

Bij elk van de deelvragen is kort aangegeven waarom deze vraag nodig is om de hoofdvraag te beantwoorden.

Om een volledige analyse te kunnen maken of het PBO-stelsel nog binnen de netwerksamenleving past is het noodzakelijk om te weten op welke wijze het PBO-stelsel ontstaan is en welk theoretisch perspectief hieraan ten grondslag ligt.

- 1. Wat is de historie van het PBO-stelsel?**
- 2. Welk theoretisch perspectief ligt ten grondslag aan het PBO-stelsel?**

In de hoofdvraag ga ik ervan uit dat er sprake is van een netwerksamenleving. Maar wat betekent het begrip netwerksamenleving eigenlijk en waardoor wordt deze gekenmerkt?

- 3. Wat zijn de kenmerken van de netwerksamenleving?**

Aan de hand van deelvragen 2 en 3 zijn verschillende theoretische perspectieven en hun kenmerken geschetst. Een analyse op welke onderdelen het PBO-stelsel overeenkomsten vertoont of juist afwijkt van de theoretische perspectieven draagt bij aan de beantwoording van de vraag of de PBO nog in de netwerksamenleving past.

- 4. Welke kenmerken van het corporatisme, het neocorporatisme en de netwerksamenleving zijn terug te vinden in het PBO-stelsel?**
- 5. Op welke onderdelen verschilt het PBO-stelsel van de theorieën over corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving?**

Besluitvorming in netwerken wordt gekenmerkt door onzekerheden die de besluitvorming bemoeilijken. De bij deelvraag 5 geschetste verschillen kunnen leiden tot onzekerheden bij de besluitvorming in schappen. In hoeverre hebben schappen te maken met zulke onzekerheden?

- 6. Hebben deze verschillen consequenties voor de onzekerheden binnen de schappen?**

De bij deelvraag 6 geschetste onzekerheden kunnen worden verminderd door gebruik te maken van sturingsmechanismen. Binnen het PBO-stelsel is te zien dat verscheidene schappen gebruik maken van diverse sturingsmechanismen om de onzekerheden waarmee zij te maken hebben te verminderen. Maar nemen deze sturingsmechanismen ook daadwerkelijk de onzekerheden waar het PBO-stelsel mee te maken heeft weg? En zo nee wat zou er binnen het PBO-stelsel gewijzigd moeten worden om wel te kunnen omgaan met de onzekerheden waar zij mee te maken krijgt?

- 7. Welke sturingsmechanismen kunnen schappen benutten om te kunnen omgaan met deze onzekerheden?**
- 8. Welke sturingsmechanismen uit netwerken zijn al benut binnen het PBO-stelsel?**
- 9. Met welke onzekerheden blijft het PBO-stelsel kampen en welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om dit te verminderen?**

1.3 Afbakening

In deze scriptie maak ik een analyse op welke punten het PBO-stelsel past binnen de theorie over het corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving, zodat inzichtelijk wordt op welke punten er sprake is van overeenkomsten en verschillen tussen het PBO-stelsel en deze theorieën. In het onderzoek wordt niet nader ingegaan op het functioneren van de product- en bedrijfsschappen of op de vraag of schappen als zodanig nog nodig of wenselijk zijn. Het betreft een vergelijking op basis van theorie.

Het feit dat er is gekozen voor een theoretische vergelijking, heeft gevolgen voor de praktische toepasbaarheid van de conclusies van dit onderzoek. Een vergelijking aan de hand van verschillende praktijkvoorbeelden zou een waardevolle aanvulling kunnen vormen op de theoretische vergelijking. Echter in verband met de beperkte omvang van het afstudeertraject is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot de theorie.

Voor deze vergelijking is gebruik gemaakt van diverse literatuur over het PBO-stelsel, waaronder diverse boeken, de Wet op de bedrijfsorganisatie, SER-rapporten, kabinetsstandpunten en artikelen. Daarnaast is gebruik gemaakt van literatuur over het corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving.

1.4 Opbouw van het onderzoek

Om de centrale vraag en de onderliggende deelvragen te kunnen beantwoorden is deze scriptie opgedeeld in verschillende hoofdstukken. Bij elk van de hoofdstukken is aangegeven welke deelvragen in dat hoofdstuk worden beantwoord. In hoofdstuk twee is de PBO en de historische achtergrond van het PBO-stelsel beschreven. In hoofdstuk drie zijn de theorieën met betrekking tot het corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving weergegeven. Vervolgens is in hoofdstuk vier gekeken op welke punten het PBO-stelsel overeenkomt en verschilt van de in hoofdstuk drie uitgewerkte theorieën over het corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving. In hoofdstuk vijf is aan de hand van enkele voorbeelden uitgewerkt welke netwerkstuuringsmechanismen wel en niet binnen het PBO-stelsel zijn benut en tot welke onzekerheden bij de besluitvorming de in hoofdstuk vier geformuleerde verschillen leiden. In Hoofdstuk vijf wordt eveneens aangegeven welke sturingsinstrumenten binnen de PBO benut dienen te worden om te kunnen omgaan met deze verschillen. Tot slot wordt in hoofdstuk zes de in dit eerste, inleidende hoofdstuk geformuleerde vraagstelling beantwoord en worden enkele aanbevelingen gedaan. Hoofdstuk zes wordt afgesloten met een reflectie op het theoretisch kader en afstudeertraject.

2. De PBO; Historie en achtergrond

Alvorens de vraag beantwoord kan worden of het PBO-stelsel nog binnen de huidige netwerksamenleving past, is het noodzakelijk om te weten wat de PBO is en wat de achtergrond en bestaansgeschiedenis van het PBO-stelsel is.

Dit hoofdstuk is opgedeeld in twee delen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op wat de PBO is en doet en op basis van welke wettelijke gronden de PBO deze taken kan vervullen. In de tweede paragraaf wordt het historische perspectief rondom het ontstaan van de PBO geschetst. Vervolgens is in deze paragraaf weergegeven hoe de PBO zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en welke factoren hierop van invloed zijn geweest.

'De product- en bedrijfschappen zijn staatsrechtelijk gezien nog jong; nog geen eeuw oud. In wezen zijn ze op het Koninkrijk na, de meest recente staatsrechtelijke bestuurlijke vernieuwing. Niet dat dit zoveel zegt, want de Nederlandse staat zelf is nog geen tweehonderd jaren oud. De staat der Nederlanden, de product- en bedrijfschappen en het Koninkrijk der Nederlanden in die volgorde, dat zijn de belangrijkste bestuurlijke vernieuwingen van de afgelopen 200 jaren.'

Toespraak minister J.P.H. Donner tijdens startschot voor het Productschap Akkerbouw, 10 januari 2008 te Den Haag

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

1. Wat is de historie van het PBO-stelsel?

2.1 Wat is de PBO

2.1.1 Terminologie

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) bestaat uit productschappen, bedrijfschappen en de SER. Productschappen en bedrijfschappen tezamen worden ook wel aangeduid als *bedrijfslichamen* of kortweg *schappen* genoemd. In deze scriptie worden zowel de termen bedrijfslichamen, schappen en product- en bedrijfschappen gebruikt.

Productschappen zijn verticaal georganiseerd: zij omvatten de bedrijfskolom (of een gedeelte van de bedrijfskolom) van grondstof tot eindproduct. Ter overkoepeling van de productschappen kunnen hoofdproductschappen worden ingesteld. (Ten tijde van het schrijven van deze scriptie bestaat er één hoofdproductschap, namelijk het Hoofdproductschap Akkerbouw.)

Bedrijfschappen zijn horizontaal georganiseerd en omvatten ondernemingen met een zelfde functie. Er zijn vier hoofdbedrijfschappen, namelijk de hoofdbedrijfschappen 'Ambachten', 'Detailhandel', 'Agrarische groothandel' en 'Afbouw en Onderhoud'. Deze hoofdbedrijfschappen zijn bedoeld als koepel voor meerdere branches. Een hoofdbedrijfschap kan als bedrijfsschap fungeren voor de branches zonder eigen bedrijfsschap en brancheoverstijgende taken uitvoeren voor branches waarin sprake is van een eigen bedrijfsschap (KPMG, 2003).

2.1.2 De Wet op de Bedrijfsorganisatie

Het Nederlandse PBO-stelsel is tot stand gekomen, met de vaststelling van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). Deze wet stamt uit 1950 en is sindsdien enkele malen herzien.

De Wbo bestaat uit twee inhoudelijke hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk heeft betrekking op de Sociaal Economische Raad (SER), het tweede op de bedrijfslichamen. Op grond van het eerste hoofdstuk is de SER ingesteld, en worden taak en bevoegdheden, samenstelling en inrichting, alsmede het toezicht op de SER geregeld. In het tweede hoofdstuk is geregeld met welk doel – er bij wet of algemene maatregel van bestuur - bedrijfslichamen ingesteld kunnen worden en welke taken een bedrijfslichaam hiertoe kan vervullen.

2.1.3 Doel product- en bedrijfschappen

In de memorie van toelichting bij de Wbo is vastgelegd dat product- en bedrijfschappen tot doel hebben de gewenste ontwikkelingen in de sector te bevorderen, een intermediaire functie tussen bedrijfsleven en overheid te vervullen en een platform te bieden voor overleg tussen ondernemers- en werknemersorganisaties waardoor, met inachtneming van het algemeen belang, de belangen van

de werkgevers en werknemers systematisch op elkaar kunnen worden afgestemd. De product- en bedrijfsschappen kunnen in dit kader een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociaal-economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven (KPMG, 2003, blz. 10).

Om invulling te geven aan dit doel is in de Wbo vastgelegd dat bedrijfslichamen tot taak hebben 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”* (artikel 71, Wbo).

Bedrijfslichamen kunnen door hun publieke aard een complementaire rol vervullen, omdat zij taken kunnen uitvoeren die door private organisaties niet kunnen of mogen worden uitgevoerd, maar wel het algemeen belang van de betreffende sector dienen. Om hier invulling aan te geven is een bedrijfslichaam bevoegd tot de regeling van verschillende onderwerpen. De Wbo geeft echter uitsluitend de potentiële bevoegdheden van bedrijfslichamen aan, in het instellingsbesluit van het betreffende bedrijfslichaam is vastgelegd welke bevoegdheden deze daadwerkelijk krijgt. In de volgende paragraaf zijn deze bevoegdheden nader uitgewerkt.

2.1.4 Taken product- en bedrijfsschappen

De bedrijfslichamen kennen drie soorten taken: (Dijkstra, G.S.A. e.a., 1995a, blz. 338-341)

- *stimulering van de omvang en kwaliteit van de productie*
Onder de stimulering van de kwaliteit van de productie vallen onder andere de kwaliteitszorg ten aanzien van de producten die onder de werkingsfeer van het betrokken schap vallen. Een belangrijk voordeel van het onderbrengen van dit onderwerp bij een productschap is de mogelijkheid van een integrale ketenaanpak. In de agrarische sector wordt deze aanpak regelmatig gehanteerd met als doel een verbetering van de voedselveiligheids garanties.
- *verbetering van de sociaal-economische structuur en de werking van het betreffende deel van het bedrijfsleven*
Dit omvat onder andere initiatieven op het gebied van modernisering van het productieproces binnen de ondernemingen in de sector. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit collectief onderzoek naar alternatieve productiemethoden, het geven of faciliteren van opleidingen en cursussen en arbotechnische-afspraken.
- *Bestuurlijk intermediaire taken*
Deze taak houdt de intermediairfunctie van de productschappen naar andere overheden (als de EU en de rijksoverheid) en het relevante bedrijfsleven in. Onder deze taak vallen ook werkzaamheden met betrekking tot het verlenen van medewerking aan de ontwikkeling en uitvoering van overheidsregelgeving. Dat juist productschappen voor deze taak worden ingeschakeld, wordt veroorzaakt doordat veel Europese regelgeving betrekking heeft op producten die onder de werkingssfeer van een schap vallen. Het verticale karakter van productschappen maakt hen bij uitstek geschikt voor het uitvoeren van zulke taken.

Bovengenoemde taken hebben individueel en gezamenlijk tot doel de economische bedrijvigheid binnen de sectoren te stimuleren door het verbeteren van de kwaliteit van het ondernemerschap, de vergroting van transparantie van de markt, de bevordering van de afzet en integraal ketenbeheer. Hieruit blijkt dat het doel van productschappen niet alleen een sectorbelang inhoudt, maar tevens een algemeen belang (Dijkstra, G.S.A. e.a., 1995a, blz. 341).

2.1.5 Bevoegdheden product- en bedrijfsschappen

De bevoegdheden van de schappen zijn op hoofdlijnen op te splitsen in vier typen:

- *advisering*
Een bedrijfslichaam kan de regering gevraagd of ongevraagd adviseren (art. 108 Wbo).
- *verordenende bevoegdheid*
Een bedrijfslichaam kan bevoegdheden krijgen om voorschriften uit te vaardigen die alle bedrijfsgenoten, en soms ook andere partijen, via de zogeheten derdenbinding, binden (art. 102 Wbo) Een verordening mag echter nooit de gezonde mededinging in de weg staan (art. 93 lid 5 Wbo).
- *medebewindstaken*
De regering kan de bedrijfslichamen niet alleen advies vragen over het uit te voeren overheidsbeleid, maar hun ook de uitvoering van regelgeving opdragen. Hoewel de bedrijfslichamen niet zijn ingesteld om een bijzonder terrein van overheidszorg uit te oefenen en in die zin ook niet direct als een vorm van functionele decentralisatie zijn te beschouwen, kunnen zij bij medebewindstaken en bij de onderwerpen waar zij zaken algemeen verbindend aan de sector opleggen, wel als zodanig worden gezien. De overheid is dan ook verantwoordelijk voor de financiering en het toezicht op deze taken.

- *“daden van vrij bestuur”*
Bedrijfslichamen kunnen ook activiteiten ontplooiën die de bedrijfsgenoten niet binden, maar meer een facilitaire functie hebben, zoals collectieve reclame, exportpromotie of het maken van marktanalyses van de sector. Het uitgangspunt hierbij is dat dit type activiteiten echter alleen dient te worden ontplooid indien de privaatrechtelijke weg tekort schiet (Dijkstra, G.S.A. e.a., 1995a, blz. 61).

2.1.6 Kenmerken en instelling van Product- en bedrijfschappen

Bedrijfslichamen zijn een vorm van functionele decentralisatie van de rijksoverheid en stimulering van zelforganisatie (Wbo, memorie van toelichting). Met functionele decentralisatie wordt hier bedoeld dat taken die normaliter door de rijksoverheid worden uitgevoerd op basis van een publieke status en met publiekrechtelijke bevoegdheden door een gedecentraliseerd orgaan (dus niet langer de rijksoverheid maar een lagere overheid of andere organisatie) worden uitgevoerd. Door de publiekrechtelijke aard van product- en bedrijfschappen mogen zij zaken die het algemeen of gemeenschappelijk belang van de betreffende sector dienen dwingend aan alle ondernemers in de sector opleggen. Hiermee kan decentraal invulling worden gegeven aan zaken die anders door de centrale overheid geregeld zouden worden.

Bedrijfslichamen zijn tegelijkertijd een vorm van zelfregulering van de sector. In de Wbo is vastgelegd dat in beginsel het georganiseerde bedrijfsleven zelf bepaalt of het wenselijk is dat er voor een sector een bedrijfslichaam moet komen. Indien de sector hiertoe besluit dient zij zelf aan te geven welke specifieke beleidstaken dit bedrijfslichaam - binnen de gegeven wettelijke mogelijkheden - zou moeten krijgen. Hiertoe dienen werkgevers en werknemers een verzoek in bij de Sociaal Economische Raad (SER). In het verzoek tot instelling van een bedrijfslichaam komt naar voren of het gaat om taken die op privaatrechtelijke basis niet of niet voldoende gerealiseerd kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zaken waarvoor een ketenbenadering nodig is. Maar het kan ook gaan om zaken waarvoor individuele ondernemers niet snel vrijwillig (privaat) zouden bijdragen omdat het resultaat voor de individuele ondernemer onvoldoende meerwaarde heeft terwijl de activiteit voor de sector als geheel wel degelijk meerwaarde heeft. Voorbeelden hiervan zijn meerjarige onderzoeken of het bijhouden van statistische informatie.

Na ontvangst van een instellingsaanvraag toetst de SER deze aanvraag op basis van kwalitatieve en kwantitatieve aspecten en op representativiteit. De toetsing mondt uit in een advies aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit en/ of Economische Zaken. De ministers besluiten vervolgens over het al dan niet instellen van een bedrijfslichaam.

Bij de instelling van een bedrijfslichaam worden de bestuursleden van het nieuwe bedrijfslichaam benoemd door de onder het schap vallende werkgevers- en werknemersorganisaties. De Kroon benoemt de voorzitter op voordracht van het schap. Het bestuur van het schap bepaalt - binnen het in het instellingsbesluit vastgestelde wettelijke kader - welke activiteiten door het bedrijfslichaam worden uitgevoerd, van welke toegekende bevoegdheden gebruik wordt gemaakt en de hoogte van de heffingen (KPMG, 2003, blz. 7, 9, 10). De betrokken ministers dienen de door het bestuur vastgestelde verordeningen te bekrachtigen. Wanneer een vastgestelde verordening in zou druisen tegen het ‘algemeen belang’ keuren de ministers de betreffende verordening niet goed.

Bedrijven die actief zijn in een sector waarvoor een bedrijfslichaam is ingesteld, zijn verplicht heffing aan het bedrijfslichaam af te dragen. De hoogte van de heffing wordt door het bestuur van het bedrijfslichaam vastgesteld (de heffing kan - op onderdelen - ook op €0 zijn vastgesteld). Hoewel er vaak anders wordt verondersteld, is er bij bedrijfslichamen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld brancheorganisaties) dus geen sprake van een (vrijwillig) lidmaatschap, maar vallen alle bedrijven waarvan de economische activiteiten binnen de werkingssfeer van een bedrijfslichaam vallen van rechtswege onder het schap.

Zoals hierboven beschreven is het in principe voor alle sectoren in het bedrijfsleven mogelijk een verzoek in te dienen tot instelling van een bedrijfslichaam, maar in 2003 viel ‘slechts’ circa een kwart van de marktsector (op basis van personeelsomvang) onder één of meerdere bedrijfslichamen. Er zijn met name bedrijfslichamen opgericht in de agrarische sector, de detail- en groothandel, de ambachten, de horeca en de afbouw. Dit zijn ook de sectoren waar veel kleine aanbieders actief zijn, of ten tijde van de instelling van het bedrijfslichaam waren (KPMG, 2003, blz. 8).

2.2 (De ontwikkeling van de) PBO door de jaren heen

Om het ontstaan van de PBO en de ontwikkelingen die het PBO-stelsel heeft doorgemaakt correct te kunnen weergeven is het essentieel om tevens de belangrijkste factoren en ontwikkelingen van Nederlandse maatschappij ten tijde van het ontstaan van en de belangrijkste wijzigingen in het PBO-stelsel te schetsen. In deze paragraaf worden deze ontwikkelingen chronologisch doorlopen.

2.2.1 Verzuiling van de Nederlandse samenleving (<1918-1968)

De Nederlandse samenleving werd aan het eind van de negentiende en in de eerste helft van de twintigste eeuw gekenmerkt door een hoge mate van verzuiling. De samenleving was destijds op te splitsen in grofweg drie zuilen: de katholieke, de protestants-christelijke en de socialistische zuil. Soms wordt ook nog gesproken over een vierde neutrale/ liberale zuil. Elk van de zuilen had daarbij eigen organisaties op alle terreinen van het maatschappelijke leven, zoals zijn eigen kerk, vakbond, politieke partij, woningbouwvereniging, scholen, omroep, krant, vakbond, sportverenigingen et cetera. Grote delen van de bevolking had daardoor vaak alleen contact met mensen uit de eigen zuil. Interactie tussen de zuilen vond met het oog op het landsbestuur feitelijk alleen plaats aan de top van de verschillende zuilen.

Door de sterke verzuiling werden veel activiteiten in eigen kring geregeld. In andere woorden ook wel het 'subsidiariteitsbeginsel' (katholiek), 'soevereiniteit in eigen kring' (Protestant Christelijk) of 'functionele decentralisatie' (sociaal-democratisch) genoemd. Omdat de verschillende zuilen gescheiden van elkaar leefden werden zoveel mogelijk zaken ook apart in elk van de zuilen geregeld. Alleen die zaken die niet in eigen kring georganiseerd konden worden werden op hoger niveau geregeld, hiervoor was het nodig dat er overleg tussen de zuilen plaatsvond. Om dit overleg tussen de zuilen te kunnen structureren ontstonden er op maatschappelijk gebied verschillende overlegorganen. De onderdelen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, te weten de Sociaal-Economische Raad en de product- en bedrijfschappen zijn hier een voorbeeld van.

Het geformaliseerde overleg leidde tot een evenredige verdeling van (politieke) posten tussen de verschillende zuilen. Het vele overleg en de eerlijke verdeling van posten leidde op zijn beurt weer tot een stabiel (politiek) klimaat. Eind jaren zestig, begin jaren zeventig kwam het verzuilde politieke systeem in verval en ontstond een meer gepolariseerd stelsel.

2.2.2 Historie PBO en corporatisme (<1950)

Om op een juiste en stabiele wijze invulling te geven aan de hierboven genoemde verzuiling en de steeds krachtiger wordende arbeidersbeweging ging eind 19^e eeuw en gedurende de eerste helft van de 20^e eeuw de theorie over het corporatisme een steeds belangrijkere rol in de Nederlandse samenleving spelen (Albeda & Ten Hove, 1986). Corporatisme kan gedefinieerd worden als "een systeem van belangenvertegenwoordiging met een beperkt aantal groepen met strakke interne ordening, die door de staat worden erkend en waaraan door de staat verantwoordelijkheden worden overgelaten" (Schmitter & Lehmbrug, 1979). Met het corporatistische systeem wordt getracht, met meerdere, vaak decentrale, machtscentra een pragmatische oplossing voor de problematiek van een samenleving te vinden. In paragraaf 3.1 is de theorie over het corporatisme en het ontstaan hiervan nader toegelicht.

Het idee om in Nederland de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie in te stellen wordt voor het eerst geopperd in het 'Rapport Bedrijfsorganisatie en medezeggenschap' dat stamt uit 1923. In dit rapport wordt benadrukt dat een belangrijke functie van de PBO-constructie de waarborging van het 'algemene belang' is. Hiermee is er met de PBO niet louter sprake van arbeiderszelfbestuur, maar wordt de organisatie opgericht ten behoeve van de maatschappij (Albeda & Ten Hove, 1986, blz.73).

In 1933 was er met de Wet op Raden van Arbeid en de Bedrijfsradenwet sprake van een wettelijke vastlegging van een min of meer corporatistische structuur. Echter pas bij de wederopbouwperiode na de tweede wereldoorlog kwam het corporatistische stelsel, in de vorm van de PBO, in Nederland pas echt tot stand.

2.2.3 Externe factoren ten tijde van het ontstaan van de PBO (1930-1950)

De gedachte achter de PBO is ontstaan in de economische depressietijd van de jaren dertig van de vorige eeuw. Door de economische crisis was er behoefte aan een stabiele economische groei. Vlak na de tweede wereldoorlog kwam hier de behoefte aan stimulering van de land- en tuinbouw bij zodat Nederland in zijn eigen voedselvraag kon voorzien.

In de PBO-structuur is duidelijk terug te vinden dat de PBO betrekking heeft op het economische belang. Bedrijfslichamen hebben dan ook bevoegdheden gekregen om de economische positie van een sector te verbeteren.

2.2.4 Discussie over de PBO in de zuilen (<1950)

Ten tijde van het instellen van de PBO hadden de verscheidene betrokken partijen ieder hun eigen standpunt over de wenselijkheid en de rol van de PBO. De katholieken benadrukten het belang van 'zelf doen', de subsidiariteit. De overheid moest slechts die taken uitvoeren die een lager orgaan niet kon uitvoeren. In deze hiërarchische visie waren bedrijfslichamen op sociaal gebied een belangrijke schakel tussen burgers en overheid. Het toekennen van economische bevoegdheden aan bedrijfslichamen was niet wenselijk omdat hiermee werkgevers konden worden gedwarsboemd (Dijkstra, G.S.A. e.a., 1995a: blz. 38).

De socialisten zagen met de invoer van het PBO-stelsel een gelegenheid om de greep van de overheid op het bedrijfsleven te verstevigen. Door de introductie van bedrijfslichamen ontstond de mogelijkheid van functionele decentralisatie. De overheid kon op deze wijze het algemeen belang beter bewaken. De socialisten waren daarom voorstander van grote invloed van de rijksoverheid op bedrijfslichamen en daarmee voor het toekennen van zowel sociale als economische bevoegdheden aan bedrijfslichamen (Dijkstra, G.S.A. e.a., 1995a, blz. 38).

Protestanten hadden minder vertrouwen in de invoer van het PBO-stelsel. Zij gaven de voorkeur aan meer soevereiniteit in eigen kring. Door de protestanten werd de organisatie van het bedrijfsleven meer als een taak van het bedrijfsleven zelf gezien, de overheid diende zich terughoudend op te stellen in het overdragen van bevoegdheden aan bedrijfslichamen. De protestanten waren er voorstanders van om per bedrijfsorganisatie te bepalen welke bevoegdheden deze zou krijgen. Vastgelegd werd dat bedrijfslichamen bij wet ingesteld werden, hierdoor konden uiteindelijk de protestanten instemmen met de totstandkoming van de PBO, hiermee was namelijk de parlementaire controle over de PBO afdoende gegarandeerd (Dijkstra, G.S.A. e.a., 1995a, blz. 38).

Nadat de drie zuilen tot overeenstemming over de bevoegdheden van de PBO waren gekomen kon de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) begin 1950 aangenomen worden.

2.2.5 De PBO in moeilijker vaarwater (1965<)

De kabinetten Drees I, II en III hadden hoge verwachtingen van de PBO-structuur. Zo zeer zelfs dat in het kabinet Drees III (1952-1956) een minister voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd benoemd die de oprichting en inrichting van de schappen moest initiëren en begeleiden (Duijzer, 2007, blz. 94). Aanvankelijk was het dan ook de bedoeling dat in alle economische sectoren het PBO-stelsel ingevoerd zou worden. Halverwege de jaren zestig is men hierop teruggekomen en is de keus tot de oprichting van een schap bij de sector komen te liggen. In de sectoren waar overleg redelijk makkelijk te organiseren was, zijn dan ook geen schappen ontstaan. Schappen zijn met name ontstaan in die sectoren waar er sprake was van veel kleine bedrijven. Die sectoren waarin maar enkele grote bedrijven actief waren konden eenvoudig zelf het overleg regelen en hadden geen behoefte aan de instelling van een bedrijfslichaam.

Na de periode van consensus (1950-1960) bleek dat het stelsel van centraal geleide loonpolitiek binnen de PBO stukliep. Binnen de organisaties was onvoldoende samenhang, de achterban volgde de leiding niet onder alle omstandigheden en de vakcentrales en centrale organisaties bleken zelf in staat de loonvorming te coördineren. De vakbeweging had bovendien andere prioriteiten dan loonbeheersing. Zij streefden naar meer afstand van de regering en het regeringsbeleid waarmee ze te lang waren geïdentificeerd (Albeda & Ten Hove, 1986). De veranderende tijdsgeest had nog een gevolg dat succes voor de PBO in de weg stond. De PBO is geboren in depressietijd van de jaren dertig. Men dacht in de dertiger jaren met name voor de landbouwsector aan regels waaraan bedrijfstakingen-in-moeilijkheden behoefte hadden. Er was een noodzaak om een groen front te vormen en samen met de overheid de land- en tuinbouw te stimuleren. In de hoogconjunctuur van de jaren zestig was daaraan minder behoefte dan in de jaren dertig.

2.2.6 De PBO in moeilijker vaarwater (1975-1985)

De wens tot meer afstand van het overheidsbeleid vertaalde zich in 1975 in nieuwe kritiek van de vakbonden op de PBO. De vakbewegingen zijn van mening dat zij te weinig invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming terwijl zij hier toch verantwoordelijk voor zijn. Sociale vraagstukken werden dan ook niet ondergebracht binnen de PBO maar in de CAO.

In deze periode weigert de FNV bestuursleden in de schapsbesturen te benoemen. De vakbewegingen streefden naar een bepaalde afstand tot de regering en het regeringsbeleid en weigerden coöperatief te zijn.

In de jaren tachtig nam het belang voor het vormen van een gezamenlijk front vanuit overheid en de agrarische sector steeds verder af. Het ministerie van LNV deelde steeds minder vaak hetzelfde belang als de agrarische sector. Waar aanvankelijk gezamenlijk gestreefd werd naar de

(economische) groei van de Nederlandse landbouwsector, was er nu sprake van een overvloed aan landbouwproducten in de vorm van boterbergen en melkplassen. LNV moest daarnaast ook aan natuurbeheer gaan doen. Dit leverde tegengestelde belangen op ten opzichte van de land- en tuinbouwsector. Omdat de overheid een minder groot belang kreeg in de stimulering van de land- en tuinbouw nam ook het belang van de overheid in goed werkende bedrijfslichamen af (Kickert, 1994).

2.2.7 Wijzigingen in het PBO-stelsel en ontwikkelingen rondom de PBO (1990-2000)

Ondanks de voortdurende kritiek op de opzet en functie van het PBO-stelsel heeft dit tot de jaren negentig niet geleid tot structurele wijzigingen in de Wbo. Pas in 1992 werden er voor het eerst meer structurele wijzigingen doorgevoerd in de Wbo. Daarbij waaide de wind uit een andere hoek. Vanaf de jaren tachtig ontstaat, onder invloed van nieuwe opvattingen over de rol van de overheid in binnen- en buitenland en door de grote economische problemen, een andere opvatting over de rol van de rijksoverheid.

2.2.7.1 Trend naar zelfregulering

Begin jaren negentig komt er op politiek-bestuurlijk niveau een toenemend belang van zelfregulering. Omdat het idee van gedetailleerde en omvattende sturing door de overheid veel terrein heeft verloren, treedt de overheid op verschillende terreinen meer terug en laat zij ruimte voor zelfregulering en zelfsturing. In het verlengde van de zelfsturing ligt ook de trend van decentralisatie van de overheid. De centrale overheid decentraliseerde in deze periode steeds meer taken naar lagere overheden. Vanuit deze wens om de overheid terug te dringen en om het belang van zelfregulering te onderstrepen werd de PBO in 1992 op meer afstand van de rijksoverheid geplaatst en werden meer taken bij de SER neergelegd.

2.2.7.2 Herstel primaat van de politiek

Ondanks of juist dankzij de in 1992 in het PBO-stelsel doorgevoerde wijziging, bleef in de hierop volgende jaren sprake van politieke discussie over de verzelfstandiging van overheidstaken maar nu in relatie tot het spanningsveld dat dit met het behoud van het primaat van de politiek oplevert. Door Balkenende werd in 1992 kritiek geleverd op de vervaging van de grenzen van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de private organisaties. Hierdoor zouden voor zowel de overheid als voor de private organisaties de legitimiteit van hun bestaansgrond en de effectiviteit van de eigen taakstellingen vervagen. De corporatistische versmelting van de private en publieke sector, waarbij particuliere organisaties met overheidsgezag worden bekleed, zouden tot verstrengeling van belangen leiden. Deze verstrengeling van belangen zou op zijn beurt weer leiden tot efficiëntie- en effectiviteitsverliezen in de besluitvorming (Have, K. ten, e.a. 1995).

2.2.7.3 Overige Europese en internationale ontwikkelingen rondom de schappen

De verdere voltooiing van de interne markt van de EU heeft tot gevolg dat de Nederlandse overheden in steeds grotere mate afhankelijk worden van de besluitvorming in de Europese Commissie en de Europese Raad. De autonomie van de afzonderlijke Lidstaten wordt steeds meer ingeperkt. Nationale overheden dienen bij de besluitvorming rekening te houden met de EU-regels. Dit betekent voor schappen dat zij op een steeds groter aantal terreinen minder ruimte hebben tot regulering van de sector. Maar hier liggen ook kansen voor de schappen: de regelingen die door de EU worden ontwikkeld moeten worden uitgevoerd door deskundige organisaties. De Nederlandse rijksoverheid legt daarom taken als de uitvoer van restitutieregelingen in medebewind bij de schappen neer. Het merendeel van de schappen houdt zich bezig met de uitvoering van medebewindstaken. De Europese interne markt - die tussen 2004 en 2007 met nog eens in totaal twaalf landen is vergroot - leidt er toe dat de concurrentie tussen bedrijven sterk is toegenomen. Op basis van het EU-beleid (dat op zijn beurt weer sterk beïnvloed wordt door de onderhandelingen op globale schaal binnen de World Trade Organisation) worden protectionistische maatregelen om de interne markt te beschermen weggenomen (Have, K. ten, e.a., 1995).

Door de toegenomen concurrentie verdwijnen (met name kleine) ondernemingen. De overgebleven ondernemingen worden groter en beslaan grotere delen van de productieketen. Dit is nodig met het oog op schaalvergroting om de internationale concurrentie het hoofd te bieden. Om de concurrentie het hoofd te bieden breiden deze grotere ondernemingen hun activiteiten uit of verplaatsen deze naar andere landen waar productiemogelijkheden tegen lagere kosten aanwezig zijn (Have, K. ten, e.a., 1995). Grote bedrijven zijn doorgaans zelf uitstekend in staat op te komen voor hun eigen belangen waardoor zij in hun bedrijfsvoering minder afhankelijk zijn van de product- en bedrijfschappen.

2.2.7.4 Onderzoek naar de schappen en wijziging Wbo

De discussie over het herstel van het primaat van de politiek en de diverse hiervoor geschetste internationale ontwikkelingen leidde in 1993 tot de vraag van de Tweede Kamer om een onderzoek

naar het functioneren van de PBO² (KPMG, 2003, blz. 11). Uit dit onderzoek³ kwam naar voren dat 'het huidige functioneren van schappen geen dwingende reden geeft de PBO af te schaffen. Wel zijn er voldoende redenen het stelsel op een aantal cruciale onderdelen te moderniseren' (Have, K. ten, e.a. 1995, blz. 1). Deze conclusie, de visie van de schappen op een moderniseringsslag en het hieropvolgende SER-advies, hebben uiteindelijk in 1999 wederom tot aanpassing van de Wbo op drie punten geleid.

1. Het vergroten van de doeltreffendheid, doelmatigheid en doorzichtigheid door een hergroepering en een reductie van het aantal bedrijfslichamen (coördinatie door de SER);
2. Het opschonen en doorlichten van de inhoudelijke autonome verordeningen van en door de bedrijfslichamen zelf (coördinatie door de SER);
3. Het versterken van de democratische legitimering en publieke verantwoording jegens de betrokken werknemers, ondernemers en toezichhouders alsmede het vergroten van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de PBO (KPMG, 2003, 12).

Het is gezien de tijd waarin het onderzoek naar het functioneren van de schappen werd verricht (medio jaren negentig) niet verwonderlijk dat juist is gekozen om de PBO juist doeltreffender, doelmatiger en doorzichtiger te maken. De jaren negentig staan immers in de publieke sector bekend als de hoogtijdagen van de invoering van *New Public Management* (NPM). Kortweg kan NPM aangeduid worden als het streven naar een bedrijfsmatiger en marktgerichtere werkende overheid.

Deze door de SER gecoördineerde 'opschoning' van het PBO-stelsel leidde tot een halvering van het aantal schappen. Waren er voor 2000 nog circa vijfendertig schappen, ten tijde van het schrijven van deze scriptie bedroeg het totale aantal schappen nog zeventien. (Een overzicht van de huidige schappen is opgenomen in bijlage 1)

De tweede helft van de jaren negentig wordt ook gekenmerkt door het streven van het Paarse kabinet (PvdA, VVD, D66) naar het herstel van het 'primaat van de politiek'. Hoewel bepaalde organisaties op enige afstand van de overheid geplaatst dienden te worden was men van mening dat dit niet ten koste mocht gaan van de invloed die de politiek op deze organisaties kon uitoefenen. Deze discussie heeft geleid tot het benadrukken van de plaatsing van de PBO onder de verantwoordelijkheid van de politiek, met de wijziging van artikel 139 van de Wbo in 1999 is dit expliciet verwoord.

Bij de bespreking van de vernieuwde Wbo eind jaren negentig werd als democratisch tekort gesignaleerd dat alleen de georganiseerde bedrijfsgenoten (hieronder vallen de bedrijven die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie) de reikwijdte van het schap bepalen. Aan het schap zijn echter ook de niet-georganiseerden (de bedrijven die niet bij een brancheorganisatie zijn aangesloten) gebonden. Daarbij daalt in de jaren negentig het percentage georganiseerden binnen de PBO van circa 70% naar minder dan 60% (Duijzer, 2007). Dit veroorzaakt een spanningsveld bij het borgen van democratische legitimiteit van de PBO. Door het houden van verkiezingen voor de samenstelling van het bestuur zou de democratische legitimiteit beter gewaarborgd kunnen worden. Het houden van verkiezingen werd echter niet haalbaar geacht. Om toch op een zo goed mogelijke wijze invulling te geven aan de borging van de democratische legitimiteit van een schap wordt sinds 1999 de democratische vertegenwoordiging in een schap geborgd door het schapsbestuur volgens het SER-besluit 'Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen' (SER, 2000) samen te stellen. Op deze wijze wordt het economisch belang van betrokken organisaties meegewogen in de vertegenwoordiging en wordt het aantal zetels gerelateerd aan de sociaal economische grootte van organisaties. Daarnaast is tot verdere borging van de democratische legitimiteit van bedrijfslichamen in 1999 in de Wbo opgenomen dat voor alle bedrijfslichamen de onafhankelijke voorzitter wordt benoemd door de Kroon (KPMG, 2003).

2.2.8 Discussie en wijzigingen in het PBO-stelsel en onderzoeken (2000-heden)

2.2.8.1 Toekomstverkenningen

In de periode 1999-2003 is het relatief rustig in het PBO-stelsel. Maar in 2004 laait, naar aanleiding van de uitgevoerde vierjaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van bedrijfslichamen (door KPMG BEA) een nieuwe discussie op. Deze keer ligt de focus op onderwerpen als binding, draagvlak en vertrouwen. De centrale vraag binnen de discussie is 'hoe zijn individuele bedrijven betrokken bij het werk van de bedrijfslichamen en in hoeverre is er sprake van draagvlak en transparantie?' (Duijzer, 2007) Om antwoord te krijgen op deze vraag worden de schappen

² Motie Wiebinga, aanvaard op 24 juni 1993 Kamerstukken II, 1992/1993, 21 427, nr 45

³ 'Het schap door de maat genomen', Have, K. ten, e.a. 1995 Kamerstukken II, 1994/1995, 21427, nr 110)

verplicht draagvlakonderzoeken te doen onder de onder de schappen vallende bedrijven en een toekomstverkenning uit te voeren.

Daarbij stelde het kabinet enkele elementen centraal:

- een analyse van maatschappelijke en economische trends en de gevolgen hiervan voor de strategie van het schap;
- de positie van de ongeorganiseerden en de wijze waarop zij beter betrokken kunnen worden bij het schap;
- de opvattingen van de belangrijkste externe stakeholders over het schap en het draagvlak voor de toekomstplannen (SER, 2005, blz. 19).

Hieruit kwam naar voren dat de individuele ondernemingen meer eigen verantwoordelijkheid nemen en minder taken van een schap verwachten. De rol van de schappen is dan ook verschoven van integrerend naar complementair en van normerend naar faciliterend (Hirsch Ballin, 1996). Deze verandering in de rol van schappen heeft geleid tot nieuwe speerpunten, maar ook tot het afstoten van bestaande taken die in het vervolg door de bedrijven in de sector op private basis opgepakt moeten worden.

Een belangrijk deel van de toekomstverkenningen was gewijd aan de vraag of en hoe schappen professioneel handelen op basis van brede consensus tussen de stakeholders binnen het democratische en wetgevende kader, in de toekomstverkenningen als *Governance* aangeduid. Uit de toekomstverkenningen kwam naar voren dat ongeorganiseerden nauwer bij de besluitvorming betrokken dienden te worden. Uit de toekomstverkenningen bleek verder dat alle schappen bij de bedrijfsgenoten nog op voldoende draagvlak konden rekenen. Maar tussen de schappen zijn er onderling wel aanmerkelijke verschillen in waardering voor de uiteenlopende activiteiten, taken en functies geconstateerd. Hierbij zijn overigens geen kenmerkende verschillen in opvatting geconstateerd tussen de georganiseerde en ongeorganiseerde bedrijven (SER, 2005, blz. 19).

De SER heeft op basis van deze toekomstverkenningen een advies over de toekomst van de PBO opgesteld. Naar aanleiding van de door de schappen uitgevoerde draagvlakonderzoeken en het SER-advies, heeft het Kabinet vervolgens in mei 2006 schriftelijk verklaard dat de *"PBO ook in de toekomst nuttig en noodzakelijk kan zijn"* (Kabinetsstandpunt, Ministeries van SZW, EZ, LNV, mei 2006, blz. 9). Wel is het Kabinet van mening dat een aantal punten in de huidige PBO-structuur verbetering behoeven. De SER dient hierin een sturende en coördinerende rol in te spelen. De randvoorwaarden voor de vormgeving van het PBO-stelsel dienen door het Kabinet bepaald te worden en niet uitsluitend door de bedrijfslichamen zelf (Kabinetsstandpunt, Ministeries van SZW, EZ, LNV, mei 2006). Het kamerdebat van 7 september 2006 dat op het kabinetsstandpunt volgde, leidde uiteindelijk tot eenzelfde conclusie.

2.2.8.2 Code van Goed Bestuur product- en bedrijfsschappen

Naar aanleiding van de draagvlakonderzoeken besloot het kabinet dat er een Code voor Goede besturing (Code Goed Bestuur) opgesteld diende te worden om het draagvlak voor de schappen te verhogen en de democratische legitimiteit, de bestuurlijke integriteit, transparantie en participatie door georganiseerden en ongeorganiseerden beter te borgen. De Code Goed Bestuur is eind 2006 opgesteld door een werkgroep met hierin vertegenwoordigers vanuit de schappen en de SER. Vervolgens hebben alle schapsbesturen voorjaar 2007 de Code vastgesteld. Het kabinet meldde in een brief dat zij verwacht dat *"de Code een goede bijdrage kan leveren aan het meer transparant en democratisch maken van het bestuur van de afzonderlijke schappen."*⁴ In dezelfde brief is kenbaar gemaakt dat de Code Goed Bestuur wettelijk wordt verankerd in de Wbo (verwachting najaar 2008).

De Code en de hierin opgenomen principes en de uitwerking hiervan richt zich in de eerste plaats tot de besturen (en hiermee de bestuursleden). Het hart van de Code wordt gevormd door de principes van goed bestuur voor de product- en bedrijfsschappen. De principes hebben betrekking op onderwerpen als taak en verantwoordelijkheid bestuur, vergoedingen, integriteit, personele unies, besluitvorming, werkingsfeer, heffingenbeleid, efficiency en effectiviteit, klachtenbehandeling en intern toezicht (o.b.v. persbericht College van voorzitters, 30 maart 2007). De principes zullen door de bedrijfslichamen onverkort toegepast worden. Bij bepaalde principes is er sprake van enige flexibiliteit in de toepassing dit blijkt uit de bewoordingen van deze principes. Vanwege de diversiteit onder de schappen kan een schap er voor kiezen een principe uit de code niet, of op een andere wijze uit te voeren. De reden hiervoor moet dan tenminste in het jaarverslag schriftelijk en gemotiveerd uiteengezet worden. De Code is complementair aan het in de Wbo vastgelegde verticale toezicht op de schappen door de SER en de betrokken ministers van SZW, LNV en EZ.

⁴ Brief SZW, 11 juli 2007, Code Goed Bestuur en moties Kabinetsstandpunt Toekomst PBO, Kenmerk AV/CAM/2007/24239

Met de Code Goed Bestuur functioneren de schappen niet alleen onder toezicht van de democratie maar is geregeld dat de schappen zich ook rechtstreeks naar de eigen sector moeten verantwoorden (Duijzer, 2007).

De schappen voeren de Code tussen 1 juli 2007 en 1 juli 2008 in en leven deze na. Zo snel mogelijk na 1 juli 2008 zal door de schappen worden geïnventariseerd hoe vorm en inhoud is gegeven aan de principes en uitwerkingen in deze code (PBO, maart 2007). In bijlage 3 bij deze scriptie zijn de principes uit de Code Goed bestuur opgenomen.

2.2.8.3 Verdwijnen medebewindstaken

Diverse schappen voeren sinds de jaren zestig, in opdracht van de Rijksoverheid medebewindstaken uit. Deze medebewindstaken bestaan grotendeels uit het uitvoeren van de Europese steun- en restitutieregelingen bij de invoer en uitvoer van producten uit de Europese Unie. Om deze taken te kunnen vervullen zijn verscheidene schappen aangewezen als erkend Europees betaalorgaan. Met ingang van 2007 is Dienst Regelingen hét Nederlandse betaalorgaan en functioneren de schappen uitsluitend nog als *delegated body*. Op korte termijn heeft deze statusverandering geen directe gevolgen voor (de werkgelegenheid bij) de schappen. Op langere termijn heeft deze verandering van status wel degelijk gevolgen voor de diverse schappen omdat de betrokkenheid bij, en de invloed op het Europese beleid minder is geworden.

Als gevolg van de groter wordende Europese Unie, de WTO-onderhandelingen en de toegenomen agrarische productie wordt het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) thans herzien. Deze herziening heeft tot gevolg dat er verscheidene steun- en restitutieregelingen (tijdelijk of permanent) afgeschaft worden. Het is de verwachting dat in 2012 al deze regelingen afgeschaft zijn. Met het verdwijnen van deze Europese regelingen verdwijnt er een deel van het werk van de productschappen. De schappen zijn immers van oudsher de uitvoerders van de in het kader van het GLB verstrekte restituties en geïnde heffingen.

Het verdwijnen van deze taken in het kader van de Europese regelgeving heeft ook gevolgen voor de autonome taken van de schappen doordat de kennis van en de invloed op het Europese beleid afneemt.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theorie rondom het corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving uitgewerkt. Deze theorieën worden vervolgens in een later stadium van de gemaakte analyse benut om de in hoofdstuk één opgestelde vraagstelling en deelvragen te beantwoorden.

Voordat de theorieën worden uitgewerkt is het goed om aan te geven dat de beschreven theorieën van een verschillend niveau zijn. Daar waar de theorie over het corporatisme en het neocorporatisme normatieve theorieën zijn over hoe de samenleving zou moeten zijn. Is de theorie over de netwerksamenleving een empirische theorie over hoe de samenleving daadwerkelijk is.

"Om de economie te dynamiseren, is het voor nieuwe bronnen van productiviteit noodzakelijk zich te verzekeren van de mengeling van netwerkvormen van organisatie en management. Netwerken zijn zich inderdaad door de gehele economie aan het verspreiden. Onder invloed van concurrentie elimineren ze geleidelijk voorafgaande, rigide organisatievormen."

M. Castells, *The information age, economy, society and culture*, 1996, blz. 160, 161

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 2. Welk theoretisch perspectief ligt ten grondslag aan het PBO-stelsel?**
- 3. Wat zijn de kenmerken van de netwerksamenleving?**

3.1 Corporatisme

De definitie van corporatisme zoals Schmitter die in 1979 formuleerde, luidt als volgt:

*"A system of interest representation in which the constituent units are organised into a limited number of singular, compulsory, non competitive, hierarchically ordered and functional differentiated categories, recognised and licensed (if not created) by the state and granted a representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports."*⁵

Centraal in deze definitie staan de functioneel verschillende groepen (werknemers, boeren, middenstanders) die zich organiseren onder het toezien en goedkeurend oog van de staat, en die hierin een zekere mate van handelingsvrijheid krijgen (Albeda & Ten Hove, 1986, blz.26).

Williamson beschrijft in zijn boek 'Corporatism in Perspective' uitgebreid de historie van het corporatisme. Hij maakt hierbij onderscheid in de wijze waarop het corporatisme in diverse typen samenlevingen gebruikt wordt. Zo spreekt hij van *corporatisme als politieke cultuur* en corporatisme als *sociaal economische gedachte*. Voor de volledigheid wordt hieronder kort het corporatisme als politieke cultuur weergegeven in de tweede paragraaf wordt uitgebreider de 'ware' vorm van corporatisme uitgewerkt.

3.1.1 Corporatisme als politieke cultuur

De theorie over corporatisme als politieke cultuur stamt uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. Bij het bestuderen van corporatisme in diverse Latijns-Amerikaanse landen kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat deze vorm van corporatisme niet vergelijkbaar was met die van de meer westerse liberale democratieën. De oorzaak van dit verschil ligt in het feit dat de Latijns-Amerikaanse landen niet soortgelijke processen als de westerse samenleving hadden doorgemaakt. Feitelijk bleven de Latijns-Amerikaanse landen opgesloten in hun '*middeleeuwse*' gebruiken en tradities gebaseerd op het Romeinse systeem van recht en overheid, christendom en het gildensysteem, terwijl de westerse landen de verlichting en de industrialisatie ondergingen. Hierdoor is het corporatisme in deze Latijns-Amerikaanse landen autoritair, elitair, paternalistisch, absolutistisch etc.. Hiermee is deze vorm van corporatisme eigenlijk niet onder het echte corporatisme te brengen (Williamson, 1989).

⁵ P.C. Schmitter, still the century of corporatism? In P.C. Schmitter & G.L. Lembruch, *Trends towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, 1979, p.13

3.1.2 Corporatisme als sociaal economische gedachte

Het werkelijke corporatisme zoals ik dit ook als uitgangspunt in mijn scriptie hanteer is het corporatisme als sociaal economische gedachte.

Corporatisme in deze vorm ontstond in de tweede helft van de negentiende eeuw en was een reactie op het verdwijnen van het *ancien regime* in verschillende Europese landen.

Met name in die landen die geen sterke ontwikkeling van de industrialisatie en het liberalisme (kortweg: vrijheid van het individu, vrije markt en terugtrekkende overheid) hadden gekend werd door de katholieken en aristocraten het gebruik van corporatisme aangemoedigd.

Corporatisme was echter niet uitsluitend reactief. Men was ook op zoek naar een sturingsvorm om te kunnen omgaan met de industriële samenleving.

Het idee van corporatisme was dan ook het *in de politieke en economische structuur van deze nieuwe industriële samenleving erkennen van de organische geaardheid van de samenleving* (Williamson, 1989, blz. 25). Het corporatistische systeem had als insteek een einde te maken aan de klassenstrijd en de hiermee gepaard gaande ongelijkheid tussen arbeiders en de industriëlen. Daarnaast valt op te merken dat het corporatisme sterk overeenkomsten vertoonde met de morele principes van het katholicisme, zoals eensgezindheid en subsidiariteit.

Hoewel de bedenkers van het corporatisme arbeiders een stem wilden geven waren zij wel een groot voorstander van het behoud van individueel eigendom van productiemiddelen. Corporatisme was hiermee duidelijk niet antikapitalistisch maar wel antiliberaal.

In de ogen van de corporatisten had het liberalisme ertoe bijgedragen dat de oude moraal en de sociale stelsels die zorg droegen voor een harmonische samenleving waren verdwenen. In plaats daarvan was met het liberalisme de samenleving veranderd in individualistische maatschappij met individuen zonder hoger moreel doel. Een ander belangrijk kritiekpunt op het liberalisme was dat het liberalisme economische en politieke gelijkheid aan individuen gaf daar waar deze individuen in de ogen van corporatisten niet gelijk waren.

In hun ogen moest de samenleving hiërarchisch geordend zijn en moesten de rechten en plichten zijn afgestemd op de status van het individu.

Hiermee week het corporatisme ook duidelijk af van het opkomende socialisme. Het socialisme propageerde immers het afschaffen van privaat bezit en volledige gelijkheid van individuen.

Tegen het einde van de negentiende eeuw vocht het corporatisme eigenlijk een ideologische strijd op twee fronten: het stimuleren van een collectieve en een op status gebaseerde hiërarchische samenleving om de ongerechtigheid van het liberale kapitalisme te vervangen, maar tegelijkertijd het voorkomen van de ongelijkheid van een dergelijke samenleving.

Gedurende de twintigste eeuw trad er een verschuiving op in een aantal van de corporatistische principes. Met het verslaan van de 'asmogendheden' waarvan een aantal met het corporatisme hadden geëxperimenteerd was het corporatistische gedachtegoed eigenlijk uitgestorven doordat corporatisme te sterk werd geassocieerd met fascisme, of zelfs als synoniem hiervan werd gezien.

De nieuwe vorm van corporatisme betoogde nog steeds dat de staat moest ingrijpen wanneer rechtvaardigheid of het nationaal belang in het gedrang kwam maar betoogde niet dat de staat een bureaucratische bemoeizuchtige staat werd. Dit was in de ogen van de corporatisten niet nodig omdat de staat niet direct betrokken zou moeten worden bij interventie. De staat zou namelijk speciale organen – corporaties - bestaande uit producenten als ordenende macht oprichten.

Deze corporaties zouden niet onderdeel zijn van het staatsmechanisme, maar zouden een onafhankelijke juridische status krijgen. Deze organisaties dienden publieke economische en sociale taken te verrichten. Deze toekenning van bevoegdheden had decentralisatie tot doel en diende te borgen dat regulering werd uitgevoerd door diegene die hiervoor het meest competent waren, *de producenten*.

Deze corporaties zouden leiden tot een gevoel van solidariteit. De staat zou een belangrijke rol in het toezicht op de structuur hebben, met name in het reguleren van de onderlinge relaties tussen de corporaties. De voornaamste rol van de staat zou echter zijn, het borgen van de rechtvaardigheid en het in het nationaal belang zijn van de zelfregulering door de corporaties.

De corporaties kregen dus onder voorwaarden bepaalde bevoegdheden toegekend en werden op de correcte uitoefening hiervan gecontroleerd door de staat. Op het moment dat de uitoefening van de taken van de corporaties niet volgens de vastgestelde criteria verliep kon de staat ingrijpen, dan wel als ultieme redmiddel de bevoegdheden intrekken.

Aangezien de corporaties een regulerende bevoegdheid namens de staat hadden diende de jurisdictie zeer uitgebreid te zijn. De corporatisten pleitten er daarom voor een vorm van verplicht

lidmaatschap onder de betrokkenen in te stellen om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen onder de werkingssfeer regulerende bevoegdheden zouden komen te vallen. Wel was het de bedoeling dat er onder deze corporaties verschillende belangengroepering zouden blijven bestaan.

Duidelijk is nu dat de nieuw op te richten corporaties bevoegdheden kregen op sociaal-economisch vlak. Een belangrijke taak hierin was de regulering van lonen. De corporaties zouden de garantie zijn van rechtvaardige lonen. Daarnaast zouden de corporaties sociale stelsels instellen om de werknemers een bepaalde mate van zekerheid te geven. De corporatie zou hiermee ook van groot belang zijn voor de werknemers.

Dit alles tezamen zou zorg dragen voor een morele dimensie die tot sociale rust en vrede leiden (Williamson, 1989).

In Nederland is met de PBO invulling gegeven aan het corporatisme (zie Hoofdstuk twee).

3.2 Neocorporatisme

In voorgaande paragraaf is het corporatisme in de oorspronkelijke vorm beschreven. Halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn op basis van de corporatistische theorie, nieuwe theorieën over het corporatisme ontstaan, ook wel het neocorporatisme genoemd.

In de jaren zeventig hebben Schmitter en Lehmbrug bijna gelijktijdig essays geschreven over de benutting van corporatisme in de samenleving. Schmitter zag het corporatisme niet als een vorm om beleid te maken, maar definieerde het als een institutionele structuur.

De theorie rondom het neocorporatisme is ontwikkeld als een West-Europese reactie op het democratiemodel van pluralisme in de Noord-Amerikaanse politicologie. Het adjectief 'neo' accentueert dat het niet meer, zoals bij het klassieke corporatisme, om de fascistische en nationaal-socialistische varianten gaat. Bij het klassieke corporatisme werken werkgevers en werknemers samen onder leiding van de staat. Zoals in paragraaf 3.1 vermeld, was deze samenwerking in corporaties een tegen-ideologie tegen de klassenstrijd van het socialisme en tegen de besluiteloosheid van de democratie.

Het neocorporatisme is echter een expliciet politicologisch model van een democratische staat en maatschappij. Er is geen sprake van een top-downsturing zoals bij staatscorporatisme, maar een bottom-up benadering van belangenrepresentatie in een democratie (Kickert, 1993).

Door de landbouwsocioloog Frouws wordt neocorporatisme gedefinieerd als 'een sociaal-politieke structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie, waarin functionele belangenorganisaties beschikken over een representatief monopolie en op basis van politiek-economische consensus op hoofdlijnen op topniveau, met elkaar en met de overheid samenwerken, waarbij de deelnemende organisaties zorgdragen voor de disciplineren van hun achterban in ruil voor invloed op beleidsvorming en -uitvoering' (Frouws, 1993).

In de theorie over het neocorporatisme wordt erkend dat de relatie *producenten- belangengroepen-overheid* naast die van de *politieke partijen -overheid* tot ontwikkeling is gekomen. Deze integratie van bovengenoemde actoren hangt samen met de meer recente ontwikkelingen waarbij bepaalde onderwerpen in toenemende mate gepolitiseerd raken. Neocorporatisme is dus geen aparte politieke structuur of -systeem. Maar het moet gezien worden als een politieke strategie, die een nieuwe dubbele schakel vormt in de verhouding *staat - maatschappij*. Behalve de beïnvloeding van de politieke besluitvorming (omdat politieke partijen en de regering invloed toekennen aan formeel niet-politieke actoren) wordt de beleidsuitvoering (mede) afhankelijk gemaakt van niet tot het staatsapparaat behorende actoren.

Neocorporatisme onderscheidt zich van corporatisme op het gebied van erkenning van het primaat van de democratische rechtsstaat. Ofwel de overheid behoudt zelf haar zelfstandigheid tegenover de belangrijke belangengroeperingen (Albeda & Ten Hove, 1986) (Visser & Hemerijck, 1998).

De theorie over het neocorporatisme is geboren in (economische) crisistijd. Neocorporatisme is een strategie die in een kapitalistische democratie functioneel is als conflict oplossend mechanisme tussen *producenten, belangengroepen en overheid*. Neocorporatisme is echter slechts één manier om problemen op sociaal-economisch vlak op te lossen. De parlementair-democratische weg blijft ook een vorm van besluitvorming en beleidvoorbereiding en de overheid fungeert daarnaast als toezichthouder op het corporatisme (Keman, 1985).

3.3 Netwerksamenleving

De huidige samenleving is te omschrijven als een 'netwerksamenleving' (Castells, 1996). De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door complexiteit als gevolg van pluralisme van waarden en afhankelijkheid in ketens van publieke en private organisaties: lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. In de netwerksamenleving ligt de 'macht' niet langer bij één of enkele partijen maar zijn alle actoren in toenemende mate afhankelijk van andere actoren (Lips et al, 2005). Netwerken zijn dynamisch en kennen een wisselende samenstelling doordat actoren vrij tot het netwerk kunnen toe en uittreden.

De netwerksamenleving komt voort uit verscheidene ontwikkelingen (Castells, 1996) (Koppenjan & Klijn, 2004).

- Deterritorialisering en Globalisering: Organisaties opereren in toenemende mate in een wereldwijde omgeving. De economische activiteiten zijn in steeds mindere mate gebonden aan specifieke geografische locaties of bepaalde naties. Bedrijven en burgers zijn als het ware *foot-loose* geworden: zij verhuizen gemakkelijker naar nieuwe plekken als het daar om diverse redenen aantrekkelijker is (Teisman, 2006).
- De informatietechnologie revolutie: Door ontwikkelingen in de informatietechnologie is informatie en kennis snel, eenvoudig en voor iedereen beschikbaar. Als gevolg van de informatietechnologie is voor meer sectoren mogelijk geworden (tijdelijke) samenwerkingsverbanden aan te gaan. Waar voorheen samenwerking moeilijk of onmogelijk was doordat actoren zich in verschillende tijdzones bevinden kunnen zij nu als gevolg van de informatietechnologie betere samenwerking.
- Vanuit de maatschappij is altijd getracht de besluitvorming te beïnvloeden. De laatste decennia is hun stem steeds luider gaan klinken. Door het toenemende gebruik van media is het voor overheden onmogelijk geworden om maatschappelijke geluiden te negeren. Burgers zijn ook zelfbewuster geworden. Zij stellen eisen en nemen geen genoegen met 'Nee' als antwoord. Daarnaast is daar voortdurend de kans dat het onderwerp wordt opgepikt door massamedia als kranten en televisie. Indien dit gebeurt wordt elke fout vele malen uitvergroot en roepen zij publieke of private actoren ter verantwoording voor hun fouten.
- Pluralisme van waarden: De samenleving kent verscheidene organisationele netwerken en subculturen. Elk hebben hun eigen waarden. Met het toenemen van de complexiteit van de samenleving wordt het steeds minder eenvoudig om een eenduidige hiërarchie van waarden binnen de samenleving te onderscheiden. Het is immers voor individuen mogelijk geworden om te kiezen welke waarden zij steunen. Individuen raken steeds meer geneigd om een eigen beoordeling te maken ten aanzien van welke waarden zij belangrijk vinden in plaats van dat zij meegaan in gegeven beoordelingen van waarden van bijvoorbeeld een politieke partij of ngo (non-gouvernementele organisatie). Publieke en private actoren ondervinden dat de wijze waarop zij omgaan met onderwerpen die op hun afkomen veel kennis en expertise vraagt, terwijl tegelijkertijd een breed scala aan belanghebbenden wil deelnemen aan het 'oplossen van het probleem' (Koppenjan & Klijn, 2004).

Als gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen in de netwerksamenleving worden publieke en private organisaties in toenemende mate geconfronteerd met steeds complexere taken en problemen. Er wordt van de publieke organisaties verwacht dat zij de leiding nemen in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, maar tegelijkertijd verwachten actoren in de samenleving dat publieke organisaties problemen niet langer volgens de *top-down-benadering* oplossen, maar de relevante actoren betrekken bij de formulering van mogelijke oplossingen. Ditzelfde geldt voor private ondernemingen. Van ondernemingen wordt verwacht dat het bedrijf op een maatschappelijk verantwoorde wijze geleid wordt. Dit versterkt voor zowel publieke als private organisaties, de afhankelijkheid van andere organisaties en actoren. Zo ontstaan netwerken, waarbinnen zij komen tot het vervullen van haar taken en verantwoordelijkheden.

In de netwerksamenleving neemt de omgeving voor alle typen organisaties een steeds belangrijkere rol in. Tegelijkertijd betekent deze immer aanwezige, onvermijdbare en belemmerende omgeving dat publieke (en private) organisaties, die proberen om te gaan met problemen, in toenemende mate worden geconfronteerd met onzekerheden. Organisaties maken deel uit van brede netwerken, waarin zij afhankelijk zijn van andere actoren, welke zij niet kunnen controleren en van wie zij het gedrag niet ten volle begrijpen en kunnen voorspellen (Koppenjan & Klijn, 2004).

3.3.1 Kenmerken van de netwerksamenleving

Uit de hierboven geschetste netwerksamenleving zijn de volgende kenmerken van de netwerksamenleving te destilleren:

- Fragmentatie en pluralisme van waarden;

In de verzuilde samenleving was er sprake van een beperkt aantal duidelijk gedefinieerde groepen. De normen en waarden van elk van deze groepen stonden onomstotelijk vast en bij onderhandelingen met een partij uit een andere zuil wist elk van de partijen waar hij aan toe was. Met de ontzuiling is het voor individuen echter mogelijk geworden te kiezen welke individuele waarden zij aanhangen. Dit heeft geleid tot een meer gefragmenteerde samenleving. Individuen zijn nu vrij hun eigen beoordeling te maken welke waarden zij belangrijk vinden, in plaats van dat zij meegaan in gegeven beoordelingen van waarden van bijvoorbeeld hun geloofsgemeenschap, een politieke partij of een ngo (non-gouvernementele organisatie). Hierdoor kent de complexe netwerksamenleving niet langer één eenduidige hiërarchie van waarden. Maar wordt zij gekenmerkt door individualisering. De samenleving kent verscheidene organisationele netwerken en versnipperde subculturen, elk hebben hun eigen waardering van waarden.

- Horizontale relaties tussen actoren;
Op loyaliteit en autoriteit gebaseerde relaties worden vervangen door horizontale relaties tussen (relatief) autonome groepen met een wisselende samenstelling. Er vindt een transformatie plaats van een autoritaire- naar een onderhandelingsamenleving. Dit vertaalt zich op haar beurt weer in nieuwe managementstrategieën en andere sturingsmechanismen. Hieruit volgt dat de overheid in toenemende mate het bedrijfsleven en doelgroepen betreft in het opstellen en implementeren van beleid. De nadruk ligt doorgaans minder op eenzijdig opgestelde wet- en regelgeving maar op instrumenten waarbij ruimte is voor consultatie en samenwerking, zoals subsidies, convenanten en contracten.
Deze verschuiving naar de onderhandelingsamenleving heeft gevolgen voor de positie van bestaande instituties. De concurrentie tussen de verschillende partijen om deel uit te maken van besluitvormingsnetwerken is toegenomen omdat bepaalde partijen niet langer het alleenrecht hebben om toe te treden tot de onderhandelingsstafel.
- Hoge mate van verbondenheid/ onderlinge afhankelijkheid actoren;
Organisaties zijn in toenemende mate met elkaar verbonden. Elk van de actoren in een netwerk heeft zijn eigen specialisaties en unieke middelen. Het is voor actoren doorgaans ongewenst zich buiten het netwerk te plaatsen omdat zij dan geen toegang hebben tot het beleid- en besluitvormingsproces. Doordat actoren niet langer zelf de beschikking hebben tot alle middelen om complexe problemen op te lossen zijn zij in toenemende mate van elkaar afhankelijk met elkaar verbonden. Overheden zijn hierop geen uitzondering. Ook zij zijn in toenemende mate afhankelijk van de kennis, autoriteit en middelen van andere publieke en private partijen.
- Dynamiek en flexibiliteit van actoren;
In de netwerksamenleving volgen complexe problemen elkaar in hoog tempo op. Dit heeft ondermeer tot gevolg dat de prioriteit die actoren aan een probleem geven kan verschuiven en als gevolg hiervan de deelname aan een netwerk stopzetten of juist intensiveren. Dit heeft tot gevolg dat het bestaan van bepaalde netwerken en de samenstelling van netwerken van tijd tot tijd sterk kan verschillen.
- Sectoroverschrijdende problemen;
Complexe problemen zoals deze zich binnen de netwerksamenleving voordoen zijn in de regel sectoroverschrijdend. Bestaande organisaties kunnen vaak niet meer de problemen zelf oplossen maar zijn hierbij afhankelijk geworden van andere organisaties uit andere sectoren.

3.3.2 Governance in de netwerksamenleving

Het begrip *governance* is onlosmakelijk aan de netwerksamenleving verbonden. Governance wordt gekenmerkt door het feit dat een groot aantal actoren bij probleemoplossing/ besluitvormingstraject betrokken wordt, de verschillende actoren zijn hierbij afhankelijk van elkaar. De staat is niet per definitie de dominante actor. Hiermee vertoont governance veel overeenkomsten met de hierboven beschreven netwerkbenadering in de zin dat het ook de beperkingen aan sturing door een centrale actor centraal stelt (Rhodes, 2000).

Of zoals Teisman het in zijn essay over stedelijke netwerken verwoordt: *'Overheden constateren dat zij spelers zijn geworden tussen anderen. De term governance wordt gehanteerd om de verschuiving te typeren van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels.Steeds vormt de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid de basisverklaring voor netwerkvorming'* (Teisman, 2006, blz. 12).

Sturing middels governance is een direct gevolg van de netwerksamenleving. Zeker in de laatste jaren vindt er een verschuiving plaats van *government* naar *governance*. Het governance-principe wordt met name gehanteerd bij complexe problemen. Bij governance worden taken en verantwoordelijkheden gedeeld tussen de overheid en de samenleving. Deze trend is het gevolg van

een groeiende wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren en een groeiende realisatie van de complexiteit, dynamiek en diversiteit van de huidige maatschappij (Kooiman, 1993). Netwerken ontstaan immers dáár waar actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en de grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van (sociaal-economische) problemen onduidelijk zijn (Rhodes, 2000).

Sinds de totstandkoming van de Code Goed Bestuur wordt ook bij de product- en bedrijfschappen de term *governance* met enige regelmaat gebruikt. *Governance* wordt hier vooral benut om de schappen te wijzen op de noodzaak tot afleggen van publieke verantwoording en het toepassen van 'goed openbaar bestuur' (*good governance*).

3.3.3 Besluitvorming en onzekerheden in de netwerksamenleving

Besluitvorming in de netwerksamenleving is complex omdat er rekening moet worden gehouden met verschillende percepties, daarmee samenhangende strategieën en de beschikbaarheid van middelen dit brengt een aantal onzekerheden met zich mee. Deze onzekerheden zijn op te delen in wezenlijke onzekerheden, strategische onzekerheden en institutionele onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004, blz. 6-7).

De wezenlijke onzekerheid uit zich in het feit dat er vaak niet voldoende informatie beschikbaar is over de te maken keuzes of dat de benodigde informatie pas te laat in het besluitvormingstraject beschikbaar komt. Hierdoor kan de informatie geen belangrijke bijdrage meer leveren in de te voeren discussie.

Een ander aspect van de wezenlijke onzekerheid is dat de probleemperceptie tussen verschillende actoren kan verschillen. Verschillende actoren beschouwen het probleem vanuit verschillende referentiekaders beschouwen. Daardoor interpreteren zij de beschikbare informatie op een andere wijze. Het verzamelen of beschikbaar hebben van informatie zal dus niet de wezenlijke onzekerheid wegnemen maar zal deze soms juist doen toenemen als gevolg van het verschil in interpretatiewijze.

De strategische onzekerheid doet zich voor omdat de betrokken actoren hun handelingen verrichten vanuit unieke percepties van het probleem. Andere actoren zijn vaak niet op de hoogte van deze percepties of erkennen deze niet. Hierdoor is het mogelijk dat er een groot aantal verschillende strategieën rondom een complex probleem ontstaat.

Daarnaast anticiperen actoren ook vaak op de strategie van de andere partijen.

Door deze aspecten is het vaak lastig om te voorspellen welke strategieën actoren zullen kiezen. Ook beïnvloedt de interactie van die verschillende strategieën het probleem zelf en tevens het proces om het probleem op te lossen. De strategische onzekerheid is moeilijk te verminderen en is nooit helemaal weg te nemen. In een netwerksamenleving hebben de verscheidene actoren immers het vermogen om hun eigen keuzes te maken. Onverwachte strategische wendingen zijn daarom intrinsiek karakteristiek van het interactieproces rondom problemen in de netwerksamenleving.

Tot slot is er vaak sprake van institutionele onzekerheid. De betrokken actoren hebben ieder een eigen institutionele achtergrond. Dit kan tot problemen leiden. Bestaande scheidingen tussen organisaties, administratieve niveaus en netwerken worden vaak doorsneden. Actoren hebben behalve verschillende percepties, doelen en belangen ook nog een andere achtergrond. Hierdoor worden de interacties tussen en het gedrag van de actoren gekleurd door de taken, standpunten, regels en taal van hun eigen organisatie en/ of netwerk.

Ook dit kenmerk van probleemoplossing in de netwerksamenleving is niet eenvoudig weg te nemen of op te lossen. Het is zelden mogelijk om de bestaande institutionele kaders te beïnvloeden, omdat deze verankerd zijn formele en informele kaders en instituties.

3.3.3.1 Omgaan met onzekerheden in de netwerksamenleving

Bovengenoemde onzekerheden bemoeilijken of blokkeren zelfs het beleid- en besluitvormingsproces. Om het beleid- en besluitvormingsproces te bevorderen kunnen er verscheidene strategieën benut worden om te kunnen omgaan met deze onzekerheden.

In hun boek *'Managing uncertainties in networks'* benoemen Koppenjan en Klijn drie benaderingen om met de genoemde onzekerheden om te gaan. Hieronder zijn deze benaderingen benoemd en kort uitgewerkt.

1. Door het sturen op inhoud van het beleidsproces kan de wezenlijke onzekerheid ingeperkt worden. Als wordt gekozen voor deze benadering kan gebruik gemaakt worden van de volgende managementstrategieën:

- a. bevorderen verstrengeling van doelen van actoren. Hiermee kan bereikt worden dat actoren zich verantwoordelijk voelen om gezamenlijk naar een oplossing voor een complex probleem te zoeken.
 - b. het creëren van werkelijke variatie in oplossingsmogelijkheden. Hierdoor wordt het voor actoren aantrekkelijker deel te nemen aan het beleidsvormingsproces
 - c. het doorbreken van de asymmetrische aard van beleidsdebatten. Actoren proberen elkaar te overtuigen van hun 'gelijk', hierdoor praten zij vaak langs elkaar heen. Soms ligt de oorzaak hiervan in het niveau waarop de discussie plaatsvindt, bijvoorbeeld tussen wetenschappers en beleidsmakers. Door reflectiemomenten in te bouwen, nieuwe agenda's te formuleren en taalverschillen weg te nemen komen de actoren echt met elkaar in gesprek over een gezamenlijke oplossing in plaats van halsstarrig hun eigen doel na te streven.
 - d. het voorkomen van cognitieve fixatie vóór of tegen één oplossing door de actoren gezamenlijk een proces te laten doormaken. Door de actoren gezamenlijk een proces te laten doormaken waarin zij bijvoorbeeld de randvoorwaarden benoemen voordat een gezamenlijk besluit genomen kan worden wordt het uiteindelijke beleidsvormingsproces iets vertraagd maar krijgen de actoren de kans om aan elkaar en elkaars opvattingen te wennen. Hierdoor verloopt het uiteindelijke beleid- en besluitvormingsproces sneller.
 - e. het organiseren van onafhankelijke selectie van oplossingen. De actoren gezamenlijk bepalen wie, op basis van welke criteria, wanneer een selectie van mogelijke oplossingen maakt. Zo kan ervoor gezorgd worden dat er draagvlak onder de actoren komt voor de uiteindelijke selectie van oplossingen.
2. Door te sturen op gezamenlijke strategieontwikkeling door actoren kan de strategische onzekerheid verminderd worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de verscheidene vormen van sturing van de beleidsarena, oftewel '*game management*'.
- a. Sturing kan plaatsvinden door nieuwe rondes in het beleid- en besluitvormingsproces op te starten, bestaande rondes te wijzigen door wijzigingen aan te brengen in welke actoren aan welke beleidvormingrondes deelnemen of door actoren aan elkaar te koppelen of juist van elkaar te ontkoppelen. Hierdoor kan een geblokkeerd beleid- en besluitvormingsproces weer nieuw leven ingeblazen worden.
 - b. Sturing kan ook plaatsvinden door vormgeving van de beleidsarena en het beleid- en besluitvormingsproces. Door spelregels te introduceren waar de bij het beleid- en besluitvormingsproces betrokken actoren zich aan moeten houden is voor alle betrokkenen duidelijk aan welke regels zij, maar ook de andere actoren zich moeten houden. Deze duidelijkheid creëert rust.
 - c. Tot slot kan sturing vorm krijgen door de interactie tussen actoren te faciliteren. Hierbij dient de facilitator een neutrale rol te hebben en vertrouwd te worden door de betrokken actoren. Het is hierbij belangrijk dat de facilitator uitsluitend een procedurele rol inneemt en zelf geen wezenlijk belang in de discussie heeft.
3. Door de betrokken actoren afhankelijker (verder te verstrengelen) of juist los te maken uit het beleid- en besluitvormingsproces (te ontwarren) kan de institutionele onzekerheid worden beïnvloed. De volgende managementstrategieën kunnen hierbij benut worden.
- a. Wijzigen van de regels van het netwerk.
Door bijvoorbeeld wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van het netwerk, de beloningen en evaluatie van de uitkomsten te wijzigen, of de interacties in het netwerk te wijzigen zullen de actoren andere strategieën en interactiepatronen toepassen en daardoor tot andere uitkomsten komen.
 - b. Fundamentele wijziging van perceptie van actoren, ook wel '*reframing*' genoemd.
Normaal gesproken wijzigt de probleempceptie of probleemoplossingperceptie van een actor niet of nauwelijks en als het verandert gebeurt dat zeer geleidelijk. Om het beleid- en besluitvormingsproces te bespoedigen is het soms nodig een grote wijziging in perceptie te realiseren. De perceptie van actoren kan beïnvloed worden door beleidsdocumenten, verhalen uit de praktijk, crises of andere grote gebeurtenissen onder de aandacht van de actoren te brengen.
 - c. Vergroten van vertrouwen binnen het netwerk.
Vertrouwen van de actoren, in elkaar, in de facilitator en in het beleid- en besluitvormingsproces en de uitkomsten hiervan is essentieel voor het proces. Het opbouwen van vertrouwen is een geleidelijk proces, maar vertrouwen kan wel snel teniet worden gedaan. Door certificatieregels voor actoren te stellen kan het vertrouwen tussen actoren onderling vergroot worden. De ontwikkeling van conflictregulerende mechanismen kan ook het onderlinge vertrouwen vergroten.

Echter door vaak wijzigingen in het institutionele ontwerp door te voeren kan het vertrouwen juist teniet worden gedaan.

- d. Wijziging van de rol van en de invloed van de politiek op de beleid- en besluitvorming in een netwerk.

Doordat er twee dominante opvattingen bestaan over wat democratie in haar ware vorm inhoudt, zal er altijd discussie zijn over welke plaats de politiek dient in te nemen bij besluitvorming in netwerken. De ene opvatting is dat omdat het volk heeft gekozen voor de volksvertegenwoordiging, alleen de minister de 'uitvoerder is van de wil van het volk' en daarmee besluitvorming ook alleen op dit niveau kan plaatsvinden. De andere opvatting is dat een systeem waarin onafhankelijke groepen en individuen op elkaar inwerken en telkens opnieuw onderhandelen over hun democratische idealen ook democratisch is. In deze tweede visie, staat de overheid dan ook niet boven de actoren, maar is degene die actief de gelijkheid van individuen en groepen bevordert.

De feitelijke rol die de politiek dient te krijgen in het beleid- en besluitvormingsproces wordt per netwerk bepaald. Maar te allen tijde dient voorkomen te worden dat politici ervoor kunnen kiezen niet te participeren in het proces of de uitkomsten ervan volledig naast zich neer te leggen. Het omgekeerde dient echter ook voorkomen te worden dat politici voor een voldongen feit worden geplaatst en verplicht zijn de uitkomst van het besluitvormingsproces één op één over te nemen.

3.4 Samenvatting en gebruik theorieën

In voorgaande paragrafen zijn de theorieën over het corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving uitgewerkt.

In deze paragraaf worden deze theorieën nog kort samengevat, waarna in de volgende hoofdstukken aan de hand van de theorieën de in het eerste hoofdstuk geformuleerde vraagstelling beantwoord wordt.

Corporatisme

Corporatisme kan gedefinieerd worden *"een systeem van belangenvertegenwoordiging met een beperkt aantal groepen met strakke interne ordening, die door de staat worden erkend en waaraan door de staat verantwoordelijkheden worden overgelaten"* (Schmitter en Lehbrugg, 1979). Met het corporatistische systeem wordt getracht, met meerdere machtscentra een pragmatische oplossing voor de problematiek van een samenleving te vinden.

Corporatisme wordt gekenmerkt door:

- Instellen instituties ten behoeve van het sociaal economisch belang
- Uitsluitend door de overheid aangewezen belangengroepen nemen aan het besluitvormingsproces deel (monopolistische beperking)
- Verplichtend karakter
- Hoge mate van institutionalisering
- Hoge mate van verbondenheid partijen
- De overheid kent aan de groepen tezamen macht, middelen en verantwoordelijkheden toe om probleem op te lossen.
- Overheid als toezichthouder op besluitvormingsproces

Neocorporatisme

Neocorporatisme is een direct afgeleide van het corporatisme en lijkt hier dan ook zeer veel op. De theorie rondom het neocorporatisme is ontwikkeld als een West-Europese reactie op het democratiemodel van pluralisme in de Noord-Amerikaanse politicologie. Het adjectief 'neo' accentueert dat het niet het klassieke corporatisme nog om de fascistische en nationaal-socialistische varianten gaat. Het neocorporatisme is echter een expliciet politicologisch model van een democratische staat en maatschappij. Er is geen sprake van een *top-down* sturing zoals bij staatscorporatisme, maar een *bottom-up* van belangenrepresentatie in een democratie (Kickert, 1993).

Neocorporatisme is dus geen aparte politieke structuur of -systeem. Maar moet gezien worden als een politieke strategie, die een nieuwe dubbele schakel vormt in de verhouding staat- maatschappij. Neocorporatisme onderscheidt zich van corporatisme op het gebied van erkenning van het primaat van de democratische rechtsstaat. Hoewel gebruikt als een manier is neocorporatisme niet de enige manier om problemen op sociaal-economisch vlak op te lossen. De parlementair- democratische weg

blijft ook een vorm van besluitvorming en beleidsvoorbereiding en fungeert daarnaast als toezichthouder op het corporatisme (Keman, 1985).

Kenmerken van het neocorporatisme zijn:

- Herstel van het primaat van de politiek
- Oplossing van sociaal-economische problemen tevens via parlementair-democratische weg.

Netwerksamenleving

De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door *complexiteit* als gevolg van pluralisme van waarden, en *afhankelijkheid* in ketens van publieke en private organisaties lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. In de netwerksamenleving ligt de 'macht' niet langer bij één of enkele partijen maar zijn zij in toenemende mate afhankelijk van andere actoren (Lips et al, 2005). Actoren en hun waarden en prioritering van waarden zijn flexibel. Doordat actoren doorgaans vrij toe- maar ook uittreden tot/ uit het beleid- en besluitvormingsproces is er sprake van een dynamisch netwerk.

Besluitvorming in netwerken gaat gepaard met een drietal onzekerheden namelijk de wezenlijke, strategische en institutionele onzekerheid. Om deze onzekerheden te beperken kan er bij besluitvorming in netwerken gebruik worden gemaakt van diverse sturingsinstrumenten.

Kenmerken van de netwerksamenleving zijn:

- Fragmentatie en pluralisme van waarden
- Horizontale relaties tussen actoren
- Toenemende verbondenheid/ afhankelijkheid van de verschillende actoren
- Hoge mate van dynamiek in netwerk en flexibiliteit van actoren
- Sectoroverschrijdende problemen

4. De PBO bezien vanuit verschillende perspectieven

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt op welke punten het PBO-stelsel overeenkomsten vertoont met de kenmerken van het corporatisme, het neocorporatisme en de netwerksamenleving en waar er sprake is van fundamentele verschillen tussen het PBO-stelsel en de kenmerken van deze theorieën.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

'De rol van bedrijfslichamen ligt juist op het snijvlak, de intersectie, ... en op de erkenning dat democratische betrokkenheid pluriformer is dan een man met een rood potlood in een stemhokje.'

Toespraak minister J.P.H. Donner tijdens startschot voor het Productschap Akkerbouw, 10 januari 2008 te Den Haag

- 4. Welke kenmerken van het corporatisme, het neocorporatisme en de netwerksamenleving zijn terug te vinden in het PBO-stelsel?**
- 5. Op welke onderdelen verschilt het PBO-stelsel van de theorieën over corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving?**

4.1 De PBO bezien vanuit het corporatisme

Oorspronkelijk is corporatisme ontwikkeld in de zoektocht naar een sturingsvorming om te kunnen omgaan met de nieuwe industriële samenleving. Het corporatistische systeem had als insteek een einde te maken aan de klassenstrijd en de hiermee gepaard gaande ongelijkheid tussen arbeiders en de industriëlen. Dit met behoud van privaat eigendom. Met een hiërarchisch geordende samenleving en rechten en plichten afgestemd op de status van het individu zou de moraal in de samenleving terugkeren. Nadat corporatisme na de tweede wereldoorlog werd geassocieerd met fascisme, zijn er enkele verschuivingen opgetreden in de theorie over het corporatisme.

Deze vernieuwde vorm van het corporatisme gaat uit van:

- Een niet bureaucratische of bemoeizuchtige staat: de staat mag alleen dan ingrijpen wanneer rechtvaardigheid of het nationaal belang in het gedrang komen;
- Decentralisatie van de ordende macht door het oprichten van onafhankelijke corporaties bestaande uit producenten. Hiermee werd de uitvoering van de regulering neergelegd bij diegene die hiervoor het meest competent waren, de producenten, en werd het gevoel van solidariteit vergroot;
- Deze corporaties dienden publieke economische en sociale taken te verrichten;
- De staat diende toezicht te houden op de borging van de rechtvaardigheid en het in het nationaal belang zijn van de zelfregulering door de corporaties;
- De corporaties dienden een zo uitgebreid mogelijke jurisdictie te hebben. Daarom is verplicht lidmaatschap aan de corporaties wenselijk;
- De corporaties dragen zorg voor de regulering van lonen en het instellen van sociale stelsels voor de werknemers (Williamson, 1989).

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, is de PBO opgericht vanuit de corporatistische gedachte. Dit is niet toevallig. De PBO is immers tot stand gekomen vlak na de tweede wereldoorlog. De eerste plannen voor de PBO stammen echter al uit 1923. In deze periode was de verzuilde samenleving op zijn hoogtepunt. Er was behoefte aan geformaliseerde overlegvormen tussen de zuilen. Daarnaast zocht men naar een stabiele manier om te kunnen omgaan met de krachtige arbeidersbeweging. Het werd ook een tijd waarin het economisch slecht ging met Nederland en men was op zoek naar een manier om een einde aan deze economische crisis te maken (Albeda & Ten Hove, 1986).

De Wet op de bedrijfsorganisatie zoals die in 1950 is aangenomen gaat uit van alle bovengenoemde corporatistische principes. De beoogde corporaties krijgen vorm als Publieksrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO). Hiermee past de staat het subsidiariteitsbeginsel zoals dat beoogd is in de theorie over corporatisme één op één toe. De PBO kreeg sociaal economische taken toegewezen en was ingesteld om het algemeen belang te borgen. Hiermee kregen de schappen ook bevoegdheden op het gebied van regulering van de lonen.

In de jaren zestig bleek dat het stelsel van centraal geleide loonpolitiek binnen de PBO stukliep. Binnen de organisaties was onvoldoende samenhang, de achterban volgde de leiding niet onder alle omstandigheden en de vakcentrales en centrale organisaties bleken zelf in staat de loonvorming en arbeidsvoorwaardelijke afspraken te coördineren. De vakbeweging had andere prioriteiten dan loonbeheersing en regulering van arbeidsvoorwaarden. Er werd door hen gestreefd naar een bepaalde afstand van de regering en het regeringsbeleid waarmee ze te lang geïdentificeerd werden (Albeda & Ten Hove, 1986).

In de jaren zestig sneuvelde nog een ander belangrijk corporatistisch uitgangspunt, namelijk dat van gelijkheid in alle sectoren. Een corporatistische samenleving betekent dat de corporatistische principes door de gehele samenleving worden doorgevoerd en niet maar in één of enkele sectoren. Aanvankelijk was het de bedoeling de PBO-structuur voor alle sectoren in te voeren. Medio jaren zestig is men hierop teruggekomen en is de keus tot de oprichting van een schap bij de sector te komen liggen. In de sectoren waar overleg redelijk makkelijk te organiseren was zijn dan ook geen schappen ontstaan omdat in de hoogconjunctuur van de jaren zestig er minder noodzaak bestond tot stimulering van de industrie.

Hiermee komen we meteen bij de punten waarop de PBO-structuur afwijkt van de corporatistische theorie die hieraan ten grondslag ligt. Aanvankelijk was bij de instelling van de PBO voldaan aan alle criteria van het corporatisme. Echter toen de PBO in de jaren zestig een minder groot succes bleek dan aanvankelijk beoogd is men afgestapt van de invoering van schappen in alle sectoren en de loonregulering door de schapsbesturen.

De vraag is of dit afbreuk doet aan de volledigheid van het corporatistisch systeem. Mijn inziens is dit zo. Met het wegvallen van de centraal geleide loonpolitiek en vastlegging van arbeidsvoorwaarden is een belangrijke grondslag aan het corporatisme komen te vervallen. Namelijk het solidariteitsprincipe waarbij de corporatie (het schap) van belang is voor de werknemers. Door verscheidene schappen worden er nog wel taken verricht die van belang zijn voor de werknemers, zoals het verstrekken van arbotechnische informatie. Deze activiteiten vormen echter bij maar een zeer beperkt deel van de totale werkzaamheden van de schappen.

Een tweede belangrijk punt waarmee de PBO niet (meer) aan de originele corporatistische theorie voldoet is dat schappen niet integraal voor alle sectoren zijn ingevoerd. Omdat in bepaalde sectoren (onder andere de agrarische en ambachtelijke) wel sprake is van schappen en in andere sectoren niet (bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg) ontstaat er een zekere mate van ongelijkheid tussen de sectoren. Eén van de basisprincipes van corporatisme is dat de staat niet bemoeizuchtig mag zijn en daar waar mogelijk de verantwoordelijkheden neerlegt bij de experts (de producenten). In veel van de andere sectoren is er weliswaar sprake van een zekere mate van decentralisatie, onder meer door de instelling van ZBO's (Zelfstandige Bestuursorganen). In ZBO's kan de inspraak van het bedrijfsleven/ experts vormgegeven zijn, maar dit is lang niet altijd het geval. De ongelijkheid tussen sectoren met schap en die zonder schap ligt hem in het feit dat er in de sectoren zonder schap minder inspraak is vanuit het bedrijfsleven en er sprake is van een grotere bemoeienis van de staat en de (democratische) politiek dan in de sectoren waarvoor wel schappen zijn ingesteld. Dit wordt mede veroorzaakt doordat andere sectoren als onderwijs en gezondheidszorg veel meer deel uitmaken van het maatschappelijk debat dan de agrarische of ambachtelijke sectoren.

De PBO-structuur voldoet, ook nu nog, aan de uitgangspunten waar een corporatistische organisatie aan moet voldoen. Echter op het niveau van de bevoegdheden, voldoet de PBO door het wegvallen van enkele van deze bevoegdheden niet (meer) volledig aan de theorie over het corporatisme. Uitgaande van de corporatistische theorie is door het wegvallen van de centraal geleide loonpolitiek en omdat er geen invulling is gegeven aan sociale stelsels voor de werknemers de noodzaak voor het bestaan van schappen voor de werknemerszijde grotendeels weggevallen. Daarnaast is een bepaalde mate van ongelijkheid tussen de sectoren gecreëerd door af te stappen van integrale invoering van de PBO-structuur voor alle sectoren. Op structuur

4.2 De PBO gezien vanuit het neocorporatisme

Het neocorporatisme is ontstaan halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw. Waar bij het klassieke corporatisme werkgevers en werknemers samenwerken onder leiding van de staat is het neocorporatisme een expliciet politicologisch model van een democratische staat en maatschappij.

Het neocorporatisme is een sociaal-politieke structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie, waarin belangenorganisaties beschikken over een representatieve monopolie. De belangenorganisaties werken op basis van politiek-economische consensus met elkaar en met de overheid samen. In ruil voor invloed op beleidsvorming en –uitvoering dragen de belangenorganisaties zorg voor de disciplinerende van hun achterban. (Frouws, 1993).

Het werkelijke verschil tussen corporatisme en neocorporatisme ligt in de erkenning van het primaat van de democratische rechtsstaat. Ofwel de overheid behoudt haar zelfstandigheid tegenover de belangrijke belangengroeperingen (Albeda & Ten Hove, 1986) (Visser & Hemerijck, 1998).

Bij de vergelijking tussen de theorie over het neocorporatisme en de PBO valt op dat in eerste instantie bij de wijziging van de Wbo in 1992 juist het tegenovergestelde werd gedaan van het vergroten van het primaat van de politiek. Om het belang van het zelfregulerend door de sector te benadrukken werden de schappen op meer afstand van de rijksoverheid geplaatst en nam de SER de toezichthoudende taken over.

Ondanks deze wijziging in de Wbo bleef er in de jaren hierna sprake van politieke discussie over de verzelfstandiging van overheidstaken, de democratische legitimiteit van schappen en de status van het primaat van de politiek. In 1999 werd daarom de Wbo wederom aangepast. In de Wbo werd opgenomen dat de democratische vertegenwoordiging van schapsbesturen zo goed mogelijk geborgd moet worden door de samenstelling van het bestuur volgens het SER-besluit '*Besluit adviserende representativiteit bedrijfslichamen*' (SER, 2000) vast te stellen. Op deze wijze wordt het economisch belang van betrokken organisaties meegewogen in de vertegenwoordiging en wordt het aantal zetels gerelateerd aan de sociaal economische grootte van organisaties. Daarnaast wordt door de benoeming van een onafhankelijke voorzitter door de Kroon voor zowel product- als bedrijfschappen verdere invulling gegeven aan de democratische legitimering (KPMG, 2003).

Met de vernieuwde Wbo (1999) werd dus gestreefd naar een versterking van de democratische legitimering en publieke verantwoording jegens de betrokken werknemers, ondernemers en toezichthouders. In 2007 is de betere borging van de democratische legitimering nog verder uitgebreid met de invoer van een Code Goed Bestuur. Hiermee dienen schappen zich – in hogere mate dan voorheen – zich ook rechtstreeks naar de eigen sector democratisch te verantwoorden (Duijzer, 2007).

Naast de - wettelijk verankerde - vergroting van de democratische legitimering door het schap zelf naar de betrokken werknemers, ondernemers en toezichthouders is in de in 1999 gewijzigde Wbo de ministeriële verantwoordelijkheid voor de PBO vergroot (KPMG, 2003). Dit was noodzakelijk omdat '*bij de toetsing aan het recht en het algemeen belang het niet gaat om een technische aangelegenheid, maar om een beoordeling tegen een brede maatschappelijke beleidsmatige achtergrond*' (memorie van toelichting Wbo). De wettelijke verantwoordelijkheid voor de instelling van de bedrijfslichamen is daarom overgeheveld van de SER naar de Kroon. Daarnaast worden de voorzitters met deze wetswijziging bij alle schappen (bij de productschappen gebeurde dit al) benoemd door de Kroon.

Met deze laatste wijziging van de Wbo (de vergroting van de ministeriële verantwoordelijkheid) is invulling gegeven aan het primaat van de politiek zoals dat beoogd is in de theorie over het neocorporatisme.

Daarnaast is ook aan het andere principe van het neocorporatisme invulling gegeven, namelijk aan het bestaan van een andere wijze van probleemoplossing dan die via de neocorporatistische weg, te weten probleemoplossing langs de parlementair-democratische weg. De afgelopen jaren hebben de verschillende ministeries waarvoor schappen bestaan de eigen overlegvormen met belangengroepen en het bedrijfsleven geïntensiveerd. Er bestaan naast de verscheidene 'oude' vormen van regulier en sectoraal overleg tussen de ministeries van VWS, LNV en de belangengroepen ook vormen van 'nieuw' overleg, of liever, kennisnetwerken tussen actoren in het onderzoek- voorlichting- onderwijs-drieluik (Kickert, 2007).

Samenvattend: de PBO-structuur voldoet één op één aan de criteria van het neocorporatisme. Eind jaren negentig is invulling gegeven aan het belangrijkste criterium van het neocorporatisme, namelijk het vergroten van de primaat van de politiek.

4.3 De PBO gezien vanuit de netwerksamenleving

Waar het corporatisme en het neocorporatisme een relatief lange geschiedenis kennen, is de theorie over de netwerksamenleving van veel recentere datum, namelijk uit de eerste helft van de jaren negentig. Het ontstaan van de netwerksamenleving is mede veroorzaakt door de opkomst van het informatietechnologie, de opkomst van nieuwe technieken is echter niet de enige oorzaak van het ontstaan van de netwerksamenleving. Ook de religieuze, culturele, economische en politieke achtergronden van de maatschappij hebben een belangrijke stempel gedrukt op de huidige netwerksamenleving (Castells, 1996).

De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door complexiteit als gevolg van pluralisme van waarden, en afhankelijkheid in ketens van publieke en private organisaties lokaal, regionaal, nationaal en internationaal. In de netwerksamenleving ligt de 'macht' niet langer bij één of enkele partijen maar zijn zij in toenemende mate afhankelijk van andere actoren in het netwerk (Lips et al, 2005).

Het PBO-stelsel is gebaseerd op de normatieve corporatistische en neocorporatistische principes. Zoals in de voorgaande paragrafen te lezen 'past' de PBO daarom vrijwel één op één binnen deze theorieën. Bij de netwerksamenleving is dit fundamenteel anders. De theorie over de netwerksamenleving is echter empirisch. Logischerwijs zijn er daardoor meer verschillen te constateren tussen de PBO en de netwerksamenleving en zijn de overeenkomsten minder vanzelfsprekend, dan tussen de PBO en (neo)corporatisme. Een vergelijking van de PBO met de theorie over de netwerksamenleving levert daarom vanzelfsprekend meer verschillpunten op dan een vergelijking van de PBO met de theorie over het corporatisme en neocorporatisme.

In de volgende paragrafen zijn de kenmerken van de netwerksamenleving vergeleken met het PBO-stelsel.

4.3.1 Fragmentatie en pluralisme van waarden

De complexe netwerksamenleving kent geen eenduidige hiërarchie van waarden. De samenleving kent verscheidene organisationele netwerken en subculturen. Elk hebben hun eigen waardering van waarden. Het is voor individuen mogelijk geworden om hun eigen beoordeling te maken welke specifieke waarden zij belangrijk vinden in plaats van dat zij meegaan in gegeven beoordelingen van waarden van een geloofsgemeenschap, politieke partij of ngo. Dit heeft tot gevolg dat individuen meerdere, zeer verschillende waarden belangrijk kunnen vinden. In netwerken kunnen voor elk van de waarden belangengroepen aanwezig zijn. Dit kan resulteren in een zeer groot aantal belangengroepen in beleid- en besluitvormingsnetwerken met zeer uiteenlopende waarden.

Zoals eerder beschreven is er bij de PBO (in lijn met de theorie over (neo)corporatisme) juist sprake van een beperking van het aantal belangengroepen. Monopolistische beperking (het aanwijzen van welke belangengroepen mogen deelnemen aan het beleid- en/of besluitvormingsproces) biedt voordelen voor de overheid. Omdat er selectief groepen tot de beleidsarena worden toegelaten worden belangengroepen gestimuleerd om samenwerkingsverbanden op te richten of samen te gaan. Het directe gevolg hiervan is dat er binnen de beleid- en besluitvormingsnetwerken van de PBO een beperkt aantal groepen is dat een breed scala aan belangen behartigt. In de netwerken binnen de PBO is de mate van pluralisme van waarden geringer dan in netwerken buiten de PBO omdat er binnen de vertegenwoordigde belangengroepen zelf al een 'uitmiddeling' van de waarden heeft plaatsgevonden. Dit heeft tot gevolg dat niet alle waarden uit de samenleving bij besluitvorming in netwerken van de PBO aan bod komen. Dit leidt er soms toe dat er minder draagvlak is voor besluiten genomen binnen de netwerken van het PBO-stelsel dan in het geval dat deze waarden wel waren ingebracht in het beleid- en besluitvormingstraject. Illustratief hiervoor zijn de leden van de Nieuwe Vrije Agrarische Federatie (NVAF) die hun belangen onvoldoende vertegenwoordigd zien in de uitkomsten uit de beleid- en besluitvormingsnetwerken binnen het Productschap Tuinbouw. Hierdoor gaan zij telkenmale in beroep tegen besluiten genomen door het bestuur van het Productschap Tuinbouw.

4.3.2 Horizontale relaties

Eén van de kenmerken van de netwerksamenleving is dat de ideeën over de wisselwerking van organisaties met groepen en individuen is gewijzigd. Overheden kunnen er niet langer als vanzelfsprekend van op aan dat bedrijven, burgers en andere overheden hun beleid steunen. Onderlinge relaties worden zakelijker. Belanghebbenden baseren hun gedrag steeds vaker op kostenvoordelen. Op loyaliteit en autoriteit gebaseerde relaties worden vervangen door horizontale relaties. Er vindt dus een transformatie plaats van een autoritaire- naar een onderhandelingsamenleving. Dit vertaalt zich op haar beurt weer in nieuwe managementstrategieën en andere sturingsmechanismen. Hieruit volgt dat de overheid in toenemende mate het bedrijfsleven

en doelgroepen betreft in het opstellen en implementeren van beleid. De nadruk ligt doorgaans minder op eenzijdig opgestelde wet- en regelgeving maar op instrumenten waarbij ruimte is voor consultatie en samenwerking, zoals subsidies, convenanten en contracten.

In de PBO-structuur is van oudsher al sprake van horizontale relaties tussen de onderlinge actoren. Het basisprincipe van (neo)corporatisme is dat op basis van onderhandelingen met het bedrijfsleven en doelgroepen gezamenlijk tot een oplossing wordt gekomen. Vaak wordt deze oplossing in de vorm van een convenant of stimuleringsregeling gegoten in plaats van te kiezen voor het vastleggen in bindende verordeningen. In dit opzicht verschilt besluitvorming in netwerken binnen het PBO-stelsel niet zoveel van andere netwerken in de netwerksamenleving.

Echter nieuw voor de PBO is het feit dat schappen niet meer de exclusieve partner van de overheid of het bedrijfsleven zijn (Kickert, 2004). Actoren die onder het schap vallen zoeken elkaar steeds vaker op buiten het schap en zijn in staat om zelf netwerken te stichten of zijn zelf gesprekspartner van de overheid of andere actoren geworden. Dit betekent dat de diverse schappen concurrentie ondervinden van andere actoren in de netwerksamenleving. De unieke status van schappen bestaat in veel netwerken niet meer.

Daarnaast speelt voor diverse schappen dat het aantal bedrijven dat onder het schap valt, als gevolg van onder meer de globalisering, sterk is afgenomen sinds de totstandkoming van het betreffende schap. Bedrijven zijn naar andere landen verplaatst, zijn gefuseerd of zijn 'gewoon' verdwenen.

Als men zich realiseert dat destijds schappen juist zijn ingesteld in die sectoren waar sprake was van veel kleine bedrijven omdat hier het overleg lastiger te organiseren was is het logisch dat het verdwijnen van bedrijven gevolgen heeft voor het draagvlak van een schap.

Illustratief voor dit probleem is de zuivelsector. Door de jaren heen zijn alle verwerkers opgegaan tot nu (bijna) één grote verwerker: Friesland-Campina. Zulke grote ondernemingen kunnen vaak zaken zoals lobby, onderzoek en promotie uitstekend zelf regelen en hebben daardoor geen of weinig behoefte meer aan de activiteiten van een schap. Omdat er in de zuivelsector nog wel sprake is van een groot aantal primaire producenten (melkveehouders) is er vooralsnog nog voldoende draagvlak voor het Productschap Zuivel.

4.3.3 Hoge mate verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren

In de netwerksamenleving ligt de 'macht' niet langer bij één of enkele partijen maar zijn zij in toenemende mate afhankelijk van andere actoren voor het komen tot een probleemoplossing. De mate van afhankelijkheid tussen de actoren onderling wordt bepaald door het belang dat een belanghebbende actor hecht aan een middel dat in het bezit is van een andere actor. Actoren met unieke en essentiële middelen zullen cruciaal zijn voor het besluitvormingsproces waardoor andere actoren zijn in hoge mate afhankelijk van deze cruciale actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). Door de toegenomen complexiteit van problemen zullen steeds meer actoren binnen een netwerk cruciaal zijn. Een complex probleem zal doorgaans immers niet met behulp van de middelen van één actor op te lossen zijn.

Ook binnen de (neo)corporatistische PBO zijn de belangengroepen in relatief hoge mate van elkaar afhankelijk en aan elkaar verbonden. Deze afhankelijkheid en verbondenheid wordt hier echter in mindere mate veroorzaakt door de afhankelijkheid van middelen van andere actoren dan in andere netwerken in de netwerksamenleving. De onderlinge afhankelijkheid van actoren in de PBO wordt voornamelijk veroorzaakt doordat alle actoren tezamen bevoegdheden van de overheid toegekend hebben gekregen. De groepen samen hebben de verantwoordelijkheid om daadwerkelijk samen te werken en tot besluiten te komen.

Eind jaren zeventig is gebleken wat er binnen de PBO gebeurt als er geen samenwerking tussen de groepen plaatsvindt. In deze periode was de besluitvorming spaak gelopen vanwege de weigering van vakbewegingen tot benoeming van bestuursleden in de schapsbesturen. Hierdoor was het binnen verscheidene schapsbesturen onmogelijk tot consensus te komen. Dit voorbeeld illustreert dat op het moment dat één van de belangrijke belangengroepen zich terugtrekt uit het PBO-netwerk er onmiddellijk sprake is van het vastlopen van het beleids- en besluitvormingsproces.

Op het moment dat een actor besluit niet mee te werken aan de besluitvorming binnen een schap, bestaat de kans dat er door het schap geen besluiten meer genomen kunnen worden, danwel dat er besluiten worden genomen die niet in het belang van de betreffende actor zijn. Binnen de schappen zijn de verschillende actoren dus in hoge mate van elkaar afhankelijk en aan elkaar verbonden hiermee zijn zij als het ware gedwongen tot deelname aan het besluitvormingsproces.

4.3.4 Hoge mate van dynamiek in netwerk en flexibiliteit actoren

De netwerksamenleving is dynamisch. Complexe problemen en de oplossing ervan in de bijbehorende wisselende netwerken volgen elkaar in hoog tempo op. Door het toenemende gebruik van (nieuwe) media is het voor overheden en private bedrijven onmogelijk geworden maatschappelijke geluiden te negeren. Als gevolg van deze dynamische omgeving is het voor actoren noodzakelijk om flexibel te zijn in de prioriteit die zij aan bepaalde onderwerpen geven. Doordat actoren doorgaans vrij zijn om toe of uit een netwerk te treden kan de samenstelling of zelfs het bestaan van netwerken sterk variëren.

Ook de PBO blijft niet van deze ontwikkeling verstoken. Door de turbulente omgeving zijn de schappen genoodzaakt tot het inspelen op signalen uit onder meer de media of maatschappelijke issues. Te denken valt aan de recente maatschappelijke (ngo) belangstelling voor pesticidenresiduen op groenten en fruit. Hoewel diverse schappen al actief betrokken waren bij het faciliteren van het bedrijfsleven met monitoringsprogramma's op pesticidenresiduen is door de (negatieve) publieke acties van diverse ngo's de noodzaak om deze monitoringsprogramma's uit te bouwen en openbaar beschikbaar te stellen vergroot.

De flexibiliteit van actoren is binnen de PBO minder groot dan in andere netwerken binnen de netwerksamenleving. Dit verschil wordt veroorzaakt omdat de belangengroepen betrokken bij het beleid- en besluitvormingsproces in schappen permanent of voor zeer lange periodes zitting hebben in het schapsbestuur. Daarnaast zijn actoren niet vrij om toe te treden tot de beleidsarena binnen de PBO. Daar waar actoren uit de beleidsarena willen treden is dit in theorie mogelijk (zie FNV in 1975-1985, paragraaf 2.2.6). Doordat dit – afhankelijk van de grootte van de betreffende actor - de besluitvorming binnen het PBO-netwerk volledig kan blokkeren en zelfs op termijn de opheffing van het schap kan betekenen zullen overige actoren, aangenomen dat zij baat hebben bij het blijven functioneren van het schap, er alles aan doen om te voorkomen dat essentiële actoren uit de beleidsarena stappen.

Zoals in paragraaf 4.3.1 beschreven zijn de standpunten van actoren in het netwerk binnen het PBO-stelsel constanter dan die van actoren binnen andere netwerken in de netwerksamenleving. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de actoren binnen een schap een veel bredere achterban dienen te vertegenwoordigen dan de actoren in een natuurlijk netwerk en hierdoor de in te brengen standpunten vroegtijdig met hun achterban moeten afstemmen. In de meer 'natuurlijke' (open) netwerken binnen de netwerksamenleving kan voor elke waarde een belangengroepering aan het netwerk deelnemen, afstemming en consensusvorming over de standpuntbepaling is dan niet of maar zeer beperkt nodig. Binnen het PBO-stelsel is toetreding tot het netwerk echter niet vrij waardoor de deelnemende actoren doorgaans een veel breder scala aan belangen behartigen maar ook veel duidelijker prioritering in hun standpunten hebben aangebracht. De vroegtijdige afstemming van standpunten betekent dat het standpunt dat deze brancheorganisaties inbrengen constanter is dan in open netwerken waarin deelnemende actoren vrijer zijn om gaandeweg het beleid- en besluitvormingsproces hun standpunten aan te passen.

4.3.5 Sectoroverschrijdende problemen

Complexe problemen zoals deze zich binnen de netwerksamenleving voordoen zijn in de regel sectoroverschrijdend. Hierdoor kunnen bestaande organisaties vaak niet meer de problemen zelfstandig oplossen, maar zijn zij hierbij afhankelijk geworden van organisaties uit andere sectoren.

Aangezien de PBO zich binnen de netwerksamenleving bevindt, blijft zij niet verstoken van sectoroverschrijdende problemen. Echter omdat schappen slechts voor één sector of kolom zijn ingesteld en de dragende organisaties van het schap uitsluitend uit deze sector of kolom afkomstig zijn en het, vanwege de institutionele aard van de PBO, niet mogelijk is actoren uit andere sectoren bij de probleemoplossing te betrekken kunnen schappen doorgaans niet of zeer moeizaam dit soort complexe problemen oppakken. Bij complexe sectoroverschrijdende problemen kunnen schappen eigenlijk geen andere rol vervullen dan die van netwerkpartij. Schappen zijn hierbij dus niet langer de centrale actor, maar één van de vele actoren in het netwerk.

Vanzelfsprekend zijn er schappen die toch een centrale rol vervullen in – ten dele - sectoroverschrijdende problemen. Te denken valt aan het Productschap Diervoeder (PDV), dat als vertegenwoordiger van de eerste schakel in de dierlijke productieketen veel te maken krijgt met sectoroverstijgende problemen. Hierdoor is het Productschap Diervoeder genoodzaakt intensief samen te werken met de dierlijke schappen, als de Productschappen Vee, Vlees en Eieren en Zuivel. Grootschalige complexe problemen zijn echter lastig binnen het 'beperkte' netwerk binnen het PBO-stelsel op te pakken. Daarom wordt er doorgaans voor gekozen om complexe problemen op te pakken in bredere netwerken. Een voorbeeld hiervan is het convenant *'Schone en zuinige*

argosectoren' waarin diverse productschappen optreden als belangenbehartigers van hun achterban maar waarin de ministeries zijn opgetreden als facilitator en netwerkmanager.

4.4 De netwerksamenleving vergeleken met het (neo)corporatisme

In de paragrafen 4.3.1 tot en met 4.3.5 is beschreven of, en zo ja, op welke wijze, de kenmerken uit de netwerksamenleving terugkomen in PBO-stelsel dan wel op welke kenmerken van de netwerksamenleving het PBO-stelsel niet overeenkomt. In de volgende paragrafen (4.4.1 tot en met 4.4.8) wordt gekeken hoe de kenmerken van het corporatisme en neocorporatisme zich verhouden tot de netwerksamenleving. Bij een aantal (neo)corporatistische kenmerken zal blijken dat deze zich ook voordoen in de netwerksamenleving terwijl andere kenmerken juist lastig te rijmen zijn met de moderne netwerksamenleving.

4.4.1 Instellen instituties ten behoeve van het sociaal economisch belang

De reden van de instelling van de (neo)corporatistische PBO in de wederopbouwjaren, is een puur economische. De grondgedachte van de PBO zo vlak na de WO II was dat de omvang en kwaliteit van de (agrarische) productie gestimuleerd moest worden en dat er een verbetering van de sociaal-economische structuur en werking van het bedrijfsleven moest plaatsvinden (Dijkstra e.a., 1995). In de verschillende wijzigingen die de Wbo in de jaren sinds de instelling van de PBO heeft ondergaan is er niets gewijzigd aan deze basisprincipes.

De netwerksamenleving gaat echter niet uitsluitend uit van het economisch belang. Vanzelfsprekend komt het economisch belang wel vaak terug in processen in de netwerksamenleving, maar het hoeft niet het voornaamste belang te zijn. Probleemoplossing in netwerken kan ook worden benut om complexe problemen als duurzaamheidvraagstukken of de integratieproblematiek op te lossen, deze problemen zijn niet louter sociaal-economische maar begeven zich op een veel breder terrein.

Daarnaast is er in de netwerksamenleving sprake van een groot aantal belangengroepen. Elk van deze belangengroepen heeft zijn eigen reden om zich in de beleidsarena te begeven en handelt vanuit zijn eigen voorkeuren en waarden. Deze waarden kunnen op economische gronden gebaseerd zijn, maar er kunnen ook legio andere waarden aan de 'betrokkenheid' ten grondslag liggen. Te denken valt aan het Not-In-My-Back-Yard-syndroom (NIMBY), maar ook bijvoorbeeld aan religieuze gronden of andere levensovertuigingen kunnen actoren ertoe aanzetten te participeren in beleid- en besluitvormingsnetwerken.

4.4.2 Deelnemende belangengroepen aangewezen door de overheid (monopolistische beperking)

Monopolistische beperking (het aanwijzen van welke belangengroepen mogen deelnemen aan het beleid- en besluitvormingsproces) biedt voordelen voor de gevestigde orde en de overheid. Voor de overheid is het eenvoudiger en overzichtelijker als zij alleen maar zaken hoeven te doen met één of enkele partijen. Door het aantal actoren te beperken zal het besluitvormingsproces doorgaans sneller en minder complex verlopen dan als het aantal actoren ongelimiteerd is. Beperking van het aantal deelnemers heeft echter ook gevolgen voor het draagvlak voor het opgestelde beleid of genomen besluit.

Bij de PBO-structuur is er sprake van een beperking van welke partijen mogen toetreden tot de beleidsarena. Tot op heden was het alleen voor de 'georganiseerden' (bedrijven aangesloten bij organisaties die zitting in het schapsbestuur hebben) mogelijk toegang te krijgen tot het beleidsvormingsproces. Met de start van de implementatie van de Code Goed Bestuur, per 1 juli 2007, is geregeld dat ook aan ongeorganiseerde bedrijven de mogelijkheid wordt geboden om kennis te nemen van, en actief betrokken te raken bij de beleid- en besluitvorming (zie bijlage 3, Principes XII en XIII). Het is aan de bedrijfslichamen zelf om invulling aan deze principes te geven. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door toekenning van spreekrecht aan ongeorganiseerden bij bestuursvergaderingen, via periodiek enquêteren van ongeorganiseerden of op andere (interactieve) wijze. Het is ten tijde van het schrijven van deze scriptie nog niet bekend op welke wijze hier door de verschillende schappen invulling aan wordt gegeven.

Maar ook al worden de ongeorganiseerde bedrijfsgenoten betrokken bij het beleid- en besluitvormingsproces in schappen, dan nog zijn deze netwerken van minder diverse aard dan de netwerken in de rest van de netwerksamenleving. Aan andere netwerken in de netwerksamenleving kunnen namelijk ook allerhande andere partijen dan werkgevers en werknemers deelnemen. Te denken valt aan andere overheden, ngo's, betrokken burgers en andere belanghebbenden. Doordat deze partijen als gevolg van de institutionele structuur van de PBO uitgesloten worden van het beleid- en besluitvormingsnetwerken binnen de schappen, kunnen maar een bepaald soort complexe problemen in PBO-verband 'opgelost' worden. Alle complexe problemen waarvoor medewerking van

andere actoren dan werkgevers- en werknemersorganisaties nodig is, kunnen alleen maar in een ander soort (meer open) netwerken opgelost worden. Schappen kunnen overigens wel deel uitmaken van dergelijke netwerken maar vormen niet langer het enige netwerk.

Ook de sociaal-economische problemen waarvoor de PBO in het leven is geroepen worden steeds complexer. Dit betekent vaak dat naast partijen uit de eigen sector vaak ook partijen uit andere sectoren nodig zijn (zie ook paragraaf 4.3.5 sectoroverschrijdende problemen). Was voorheen de PBO de enige plaats om sociaal-economische vraagstukken op te lossen. Nu zijn diverse schappen vaak niet meer dan één van de vele netwerkpartijen in het beleid- en besluitvormingsproces rondom complexe problemen.

Hoewel de monopolistische beperking dus voor een deel met de implementatie van de Code Goed Bestuur weggenomen kan zijn is het op dit moment nog niet bekend of dit inderdaad zo is.

Ook bij de netwerkbenadering is het mogelijk dat er belangengroepen worden uitgesloten van het beleid- en besluitvormingsproces. Dit komt echter niet vaak voor. Doorgaans wordt er bewust voor gekozen alle actoren vrije toegang tot de beleidsarena te geven zodat gekomen wordt tot een breed gedragen beleid of besluit. Hiermee wordt voorkomen dat bepaalde 'buitengesloten' partijen hun hindermacht uitoefenen. Juist omdat partijen in de netwerksamenleving van elkaar afhankelijk zijn is het doorgaans onverstandig om partijen buiten te sluiten omdat met de uitsluiting van deze partijen de overige partijen mogelijk niet tot een 'oplossing' kunnen komen.

4.4.3 Verplichtend karakter

Hoewel vaak anders wordt verondersteld is er bij bedrijfslichamen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld brancheorganisaties) geen sprake van een (vrijwillig) lidmaatschap. Alle bedrijven waarvan de economische activiteiten binnen de werkingssfeer van een bedrijfslichaam vallen (zoals dit is gedefinieerd in de instellingsregeling) vallen van rechtswege onder het schap (KPMG, 2003).

Het is voor een individueel bedrijf dat onder de werkingssfeer van een schap valt dus niet mogelijk om zich buiten de werkingssfeer van de verordeningen en besluiten van een schap te plaatsen. Een bedrijf is dan ook te allen tijde verplicht de heffingen (vastgelegd in de heffingsverordening) aan het schap af te dragen, dit geldt dus ook als een bedrijf zich niet kan vinden in de wijze waarop een schap de heffingsgelden besteedt. Het feit dat (zoals in voorgaande paragraaf beschreven) niet alle partijen die onder de werkingssfeer van een schap vallen kunnen deelnemen aan het beleid- en besluitvormingsproces is een aspect dat met dit verplichtende karakter op gespannen voet staat.

Mede daarom zijn er dit verplichte 'lidmaatschap' te legitimeren in het PBO-stelsel verschillende instrumenten aangebracht waarmee wordt getoetst of een schap nog representatief is voor de betreffende sector en nog voldoende draagvlak heeft onder de bedrijfsgenoten.

In de Wbo vastgelegd dat een bedrijfslichaam alleen in stand kan blijven als het voldoende representatief is voor de sector waarvoor zij is ingesteld. Hierbij is het belangrijk dat de dragende organisaties van een schap voldoende representatief zijn. Daarom toetst de SER elke vier jaar de representativiteit van alle bedrijfslichamen. Getoetst wordt of de in het schap vertegenwoordigde organisaties minimaal 50% van de totale sector representeren. Bij een te lage representativiteit (<50%) moet dit binnen twee jaar verbeterd worden. Treedt er binnen deze twee jaar geen verbetering op dan adviseert de SER aan de minister om het voortbestaan van het schap te heroverwegen (SZW, 2003).

Hier bovenop is in de Code Goed Bestuur vastgelegd (zie bijlage 3, Principe XVI) dat elke vier jaar moet worden vastgesteld of het bedrijfslichaam nog voldoende steun heeft van alle bedrijven die onder de werkingssfeer van het schap vallen (zowel georganiseerd als ongeorganiseerd). Het draagvlak van het schap onder de onder het schap vallende bedrijven moet tenminste 60% zijn. Dit draagvlakonderzoek wordt met de in het najaar van 2008 doorgevoerde wijzigingen wettelijk verankerd in de Wbo.

In andere netwerken van de netwerksamenleving is er geen sprake van een verplichting om deel te nemen aan een beleid- en besluitvormingstraject. Actoren kunnen gestimuleerd worden om deel te nemen om de beleidsarena te betreden. Van stimulering tot deelname is zeker sprake wanneer de betreffende actor cruciaal is. Daarnaast kunnen in de netwerkbenadering bepaalde verantwoordelijkheden aan de actoren toegekend worden waarmee deelname aan een netwerk niet per definitie vrijblijvend is. Dit blijft echter een fundamenteel andere basis voor deelname van actoren aan het beleid- en besluitvormingsnetwerken dan een verplichte deelname zoals dit in het PBO-stelsel wel het geval is.

4.4.4 Hoge mate van institutionalisering

Een kenmerk van (neo)corporatisme is de hoge mate van institutionalisering. De PBO is hier exemplarisch voor. De functie van de institutionalisering verschilt bij het corporatisme en het neocorporatisme. Binnen het neocorporatisme fungeren de instituties als bottom-up model van een belangenrepresentatie in een democratie (Kickert, 1993). Bij het klassieke corporatisme werken werknemers en werkgevers in de instituties samen onder de top-down sturing van de staat. In dit systeem vormen de corporatieve groepen en organisaties dus de verbinding tussen staat en individu en de sociaal-economische belangen. De mate van institutionalisering is in beide theorieën echter zeer vergelijkbaar. Bij beide vormen corporatisme vervullen de ingerichte instituties een intermediaire functie tussen de staat en de sociaal-economische belangen van de samenleving. In de theorie over het (neo)corporatisme krijgen de opgerichte instituties een rol als wetgevende, uitvoerende of toezichthoudende macht toebedeeld en / of hebben een rol in de samenstelling van deze organen. Daarnaast wordt vaak een deel van de staatssoevereiniteit overgedragen aan deze instituties. Corporaties krijgen een plaats naast, of in plaats van, politici die het algemene belang behartigen. Op deze wijze is hier in de PBO-structuur ook invulling aan gegeven. Er is dus sprake van een hoge mate van formalisering van de bevoegdheden van de corporatieve groepen ofwel institutionalisering.

In de netwerksamenleving is er sprake van een continu spanningsveld waarin wordt gezocht naar de optimale vorm om te kunnen omgaan met de afhankelijkheden tussen de verschillende partijen. Soms ligt de oplossing hiervoor in het inrichten van doorgaans tijdelijke instituties waarbij de groepen tezamen een bepaalde bevoegdheid krijgen toegewezen. Vanwege de tijdelijke aard van instituties en de toegekende bevoegdheden in de netwerksamenleving, staat de institutionalisering in de netwerksamenleving echter in geen verhouding tot die in de neocorporatistische samenleving. De toegekende bevoegdheden van reguliere netwerken in de netwerksamenleving reiken vele malen minder ver dan die van de diverse schappen.

4.4.5 Overheid kent belangengroepen tezamen verantwoordelijkheden en middelen toe

In samenhang met de hoge mate van institutionalisering is het toekennen van formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden kenmerkend voor het (neo)corporatisme en daarmee de PBO. Beide kenmerken kunnen in dit geval niet los van elkaar gezien worden. Juist doordat er verantwoordelijkheden aan de groepen worden toebedeeld is formalisering van deze verantwoordelijk- en bevoegdheden (institutionalisering) noodzakelijk. Het is ondenkbaar dat bepaalde bevoegdheden als verordenende bevoegdheden en heffingsplichten op ad-hoc basis aan willekeurige en/ of tijdelijke groepen worden toebedeeld. Het is dus noodzakelijk om de exclusief aangewezen groepen en de aan hen toegekende bevoegdheden formeel vast te leggen in bijvoorbeeld instellingsbesluiten.

De bevoegdheden van de bedrijfslichamen bestaan uit: (Voor een gedetailleerder overzicht zie paragraaf 2.1.4 en 2.1.5 en bijlage 2)

- de bevoegdheid om zaken bindend op te leggen aan alle bedrijfsgenoten in de vorm van verordeningen (artikel 93 en 126 Wbo 1999); Hier kan zowel in autonoom- als in medebewindverband gebruik van gemaakt worden;
- de bevoegdheid van het bestuur om ter uitvoering van de taakstelling besluiten te nemen die niet het karakter hebben van een verplichting voor de bedrijfsgenoten: de zogenaamde vrije bestuursdaden. Daarbij kan het gaan om een breed scala van activiteiten zoals het laten verrichten van onderzoek, het geven van voorlichting, het bevorderen van samenwerking en het behartigen van belangen (KPMG, 2003).

Overigens was aanvankelijk het aan bedrijfslichamen toegekende scala bevoegdheden nog breder. Met de herziening van de Wbo in de jaren '90 is dit ingeperkt. Sindsdien mogen bedrijfslichamen niet langer verordeningen vaststellen op het terrein van mededinging, mechanisatie en rationalisatie van ondernemingen en vaststelling van de getalsverhouding in ondernemingen. Omdat deze bevoegdheden niet meer passen binnen de eisen aan het hedendaagse overheidsbeleid en binnen het Europese Beleid (KMPG, 2003).

In de netwerksamenleving worden er evenals bij (neo)corporatisme bepaalde verantwoordelijkheden aan groepen toegekend. Doorgaans is echter het niveau van deze verantwoordelijkheden van een heel andere aard, dan bij (neo)corporatisme. In de netwerksamenleving wordt soms een deel van de staatssoevereiniteit opgegeven ten behoeve van de groepen. Ook nemen de groepen soms een plaats naast of in plaats van politici in. Op beide punten wijkt de netwerksamenleving dus nog niet af van het toekennen van bevoegdheden bij het (neo)corporatisme. Echter, in de netwerksamenleving komt het vanwege het primaat van de politiek niet voor dat de wetgevende macht aan de gezamenlijke groepen wordt overgedragen. Dit blijft een taak van de democratisch gekozen

regering. Bij de netwerksamenleving is het bijvoorbeeld wel denkbaar dat een netwerk bestaande uit alle betrokken belangengroepen tezamen een oplossing voor een probleem moeten vinden met daarbij de toezegging dat als de gezamenlijk oplossing is gevonden, deze ook wordt uitgevoerd. Op deze wijze zijn er dus wel verantwoordelijkheden bij de groepen neergelegd, maar deze verantwoordelijkheden reiken minder ver dan bij (neo)corporatisme en zijn specifiek voor één dossier.

4.4.6 Overheid als toezichthouder op besluitvormingsproces

Hoewel binnen het PBO-stelsel de overheid wel, zoals hierboven beschreven, verantwoordelijkheden neerlegt bij de belangengroepen behoudt de overheid toezicht op het besluit- en beleidvormingsproces. Hierbij behoudt de overheid haar zelfstandigheid tegenover de belangrijke belangengroeperingen. Het primaat van de democratische rechtsstaat wordt erkend (Visser & Hemerijck, 1998).

De rol die de overheid vervult in een (neo)corporatistisch besluit- en beleidvormingsproces kan verschillen. Bij de PBO vervult de overheid vooral een toezichtrol en neemt op deze wijze slecht zijdelings deel aan het besluitvormingsproces. Het ministeriële toezicht vindt zowel vooraf als achteraf plaats en heeft een randvoorwaardelijk karakter. De ministeriële goedkeuring aan bestuursbesluiten kan namelijk alleen onthouden worden wanneer er sprake is van strijdigheid met het recht of algemeen belang.

In de netwerksamenleving neemt de overheid evenals binnen de PBO-structuur ook deel aan het beleids- en besluitvormingsproces. Evenals binnen de PBO-structuur verschilt ook hier de rol die de overheid speelt. Binnen het ene netwerk zal de overheid een dominantere rol spelen dan bij het andere netwerk. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat doorgaans de overheid maar één van de actoren in het netwerk is en zij weliswaar andere en unieke middelen beschikbaar stelt, maar dat zij niet de enige is met unieke macht.

4.4.7 (Herstel van) Primaat van de politiek en tevens probleemoplossing via parlementair democratische weg

Kenmerk van de theorie over neocorporatisme is dat het primaat terug is bij de politiek. Met de Wbo-wijziging van 1999 is ook binnen het PBO-stelsel invulling aan het primaat van de politiek gegeven. Desalniettemin staat het primaat van de politiek op gespannen voet met de besluitvorming in schappen. Weliswaar worden schapsbesluiten getoetst door de minister en worden schappen en hun voorzitters ingesteld door de Kroon, maar wezenlijke inhoudelijke invloed op het beleid en op besluitvormingsprocessen in schappen heeft de politiek niet.

Echter waar - voor die sectoren waarvoor schappen zijn ingesteld - voor 1999 de PBO de aangewezen route was voor probleemoplossing, is met de Wbo-wijziging van 1999 de nadruk gelegd op probleemoplossing via de parlementair-democratische weg.

Dit is echter niet uniek voor besluitvorming in de PBO-netwerken ook de rest van de netwerksamenleving worstelt met het primaat van de politiek naast de besluitvorming in netwerken (Hendriks, 2002). Het is simpelweg lastig om beleid- en besluitvorming in netwerken zelfstandig naast beleid- en besluitvorming in de politiek te plaatsen. De politiek is altijd van mening dat aan haar het primaat toebehoort. Besluitvorming in netwerken kan echter juist bij uitstek democratisch zijn, vanwege het feit dat (vrijwel) alle belanghebbenden betrokken zijn in het netwerk. In de politiek is er sprake van gekozen vertegenwoordiging waardoor de belanghebbenden zelf aanmerkelijk minder invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van het beleid- en besluitvormingsproces. Hiermee zou je kunnen zeggen dat besluitvorming in netwerken misschien zelfs democratischer is dan besluitvorming langs parlementair-democratische weg.

4.5 Samenvatting

In deze paragraaf wordt hetgeen beschreven is in de voorgaande paragrafen samengevat. In onderstaande matrix (figuur 4.1) zijn de kenmerken van de theorieën over corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving opgenomen. Achter elk van de kenmerken is aangegeven of dit zich ook voordoet in het PBO-stelsel.

Tabel 4.1: Matrix vergelijking PBO met corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving

S	Uitgangspunten/ kenmerken	PBO-stelsel
4.1 Corporatisme		
4.4.1	Instellen instituties ten behoeve van het sociaal economisch belang	Ja, ingesteld met het oog op het sociaal economisch belang
4.4.2	Deelnemende belangengroepen aangewezen door overheid (monopolistische beperking)	Ja, werkgevers- en werknemersorganisaties zijn aangewezen voor deelname beleid- en besluitvormingsproces. Geen vrije toegang voor andere partijen
4.4.3	Verplichtend karakter	Ja, alle van rechtswege onder schap vallende bedrijven vallen onder werkingssfeer schap
4.4.4	Hoge mate van institutionalisering	Ja, PBO-stelsel is vanwege toegekende bevoegdheden in hoge mate geïnstitutionaliseerd
4.4.5	Overheid kent belangengroepen tezamen verantwoordelijkheden en middelen toe	Ja, verscheidene bevoegdheden waaronder verordende bevoegdheden
4.3.3	Hoge mate van verbondenheid partijen	Ja, als gevolg van gezamenlijke verantwoordelijk- en bevoegdheden.
4.4.6	Overheid als toezichhouder op besluitvormingsproces	Ja, overheid toetst of besluiten in algemeen en gemeenschappelijk belang zijn
4.2 Neocorporatisme		
4.4.7	(Herstel van) Primaat van de politiek	Ja (sinds 1999), instelling alle schappen en benoeming voorzitter door de kroon
4.4.7	Tevens probleemoplossing via parlementair-democratische weg	Ja, tevens probleemoplossing in andere (kennis)netwerken en langs parlementaire weg
4.3 Netwerksamenleving		
4.3.1	Fragmentatie en pluralisme van waarden	Nee, hier niet op ingespeeld vanwege uitsluiting partijen, echter wel mee geconfronteerd. Hierdoor kan er sprake zijn van verminderd draagvlak voor besluiten uit de PBO-netwerken
4.3.2	Horizontale relaties tussen actoren	Ja, eveneens sprake van horizontale relaties tussen actoren binnen het schap. Echter ook sprake van horizontale relaties met actoren buiten het schap en hierdoor toename concurrentie met andere actoren. Dit leidt tot spanningen/ onzekerheden in beleid- en besluitvormingsproces
4.3.3	Hoge mate verbondenheid/ afhankelijkheid verschillende actoren	Ja, eveneens sprake van afhankelijkheid en verbondenheid actoren echter in de PBO als gevolge van tezamen toegekende verantwoordelijkheden in plaats van afhankelijkheid a.g.v. unieke middelen van andere actoren.
4.3.4	Hoge mate van dynamiek in netwerk/ flexibiliteit actoren	Nee, als gevolg van institutionele structuur kunnen actoren niet uit- of juist tot het besluitvormingsproces toetreden. Dit leidt tot stabiliteit in PBO-netwerk.
4.3.5	Sectoroverschrijdende problemen	Nee, hier niet op ingespeeld, echter wel mee geconfronteerd Hierdoor kunnen schappen steeds minder problemen zelf oppakken maar zijn zij afhankelijk van ander open netwerken.

4.5.1 De PBO gezien vanuit het corporatisme en neocorporatisme

Als gevolg van het stuklopen van de centraal geleide loonpolitiek en omdat er in PBO-verband de samenstelling van sociale stelsels voor werknemers niet is opgepakt is er binnen het huidige PBO-stelsel geen invulling gegeven aan het solidariteitsprincipe. Hierdoor voldoet het huidige PBO-stelsel niet langer volledig aan de corporatistische theorie die oorspronkelijk aan het PBO-stelsel ten grondslag ligt. Daarnaast is een bepaalde mate van ongelijkheid tussen de sectoren in de samenleving gecreëerd door af te stappen van integrale invoering van de PBO-structuur voor alle sectoren, dit gaat niet samen met de theorie over het corporatisme waarin gelijkheid van sectoren wordt nagestreefd.

Ondanks dat het PBO-stelsel niet volledig voldoet aan de theorie over het corporatisme, voldoet de huidige PBO-structuur wel één op één aan de criteria van het neocorporatisme. Eind jaren negentig is namelijk invulling gegeven aan het belangrijkste criterium van het neocorporatisme, namelijk het vergroten van de primaat van de politiek. Daarnaast vindt er naast probleemoplossing in het PBO-stelsel tevens probleemoplossing plaats langs parlementair democratische weg dit is eveneens typerend voor de neocorporatistische theorie.

4.5.2 De PBO gezien vanuit de netwerksamenleving

De PBO-structuur is gebaseerd op corporatistische en neocorporatistische principes, hierdoor past de PBO op een groot aantal punten naadloos binnen deze normatieve theorieën. De vergelijking van de PBO met de netwerksamenleving is echter fundamenteel anders. De PBO is niet opgesteld aan de hand van de empirische theorie over de netwerksamenleving, logischerwijs zijn er daardoor meer verschillen te constateren tussen de PBO en de netwerksamenleving en zijn de overeenkomsten minder vanzelfsprekend, dan tussen de PBO en (neo)corporatisme.

Hieronder is voor elk van de kenmerken van de netwerksamenleving kort aangegeven of dit is terug te zien in het PBO-stelsel of juist niet.

- **Fragmentatie en pluralisme van waarden**
Door de toenemende individualisering van de maatschappij wordt de netwerksamenleving gekenmerkt door een (toenemend) pluralisme van waarden. Individuen zijn in de gelegenheid een eigen beoordeling te maken van welke waarden zij belangrijk vinden, in plaats van dat zij meegaan in gegeven beoordelingen van waarden van één partij of ngo. Bij probleemoplossing in netwerken leidt dit tot een groot aantal (belangen)groepen dat betrokken moet en/ of wil worden. De waarden van deze groepen kunnen zeer ver uiteen liggen. Binnen het PBO-stelsel komt het pluralisme van waarden veel minder sterk naar voren dan in de rest van de netwerksamenleving, doordat een beperkt aantal groepen het belang van alle individuen behartigen. Hierdoor wordt er binnen de belangengroepen zelf al gemiddeld tussen de waarden van de aangesloten leden. De diversiteit ofwel van het pluralisme van waarden lijkt daardoor in netwerken binnen de PBO vele malen minder dan in andere netwerken in de netwerksamenleving. In netwerken binnen de PBO komen door de uitsluiting van partijen echter niet alle relevante waarden naar voren, waardoor er soms een verminderd draagvlak is voor besluiten die voortkomen uit netwerken binnen de PBO.
- **Horizontale relaties**
In de netwerksamenleving zijn verticale (top-down) relaties vervangen door horizontale relaties. Onderlinge relaties tussen actoren worden steeds zakelijker. Om hier mee te kunnen omgaan betreft de overheid in toenemende mate het bedrijfsleven en andere actoren in het opstellen en implementeren van beleid. Zowel in de (neo)corporatistische- als in de netwerksamenleving is er sprake van horizontale relaties tussen overheden, burgers en bedrijven. Het (neo)corporatistische PBO-stelsel kent van oudsher horizontale relaties. Immers, het basisprincipe van (neo)corporatisme is dat het bedrijfsleven en doelgroepen middels onderhandelingen gezamenlijk tot een oplossing komen. Hoewel in beide type samenlevingen horizontale relaties voorkomen ondervindt het PBO-stelsel toch problemen als gevolg van dit onderdeel van de netwerksamenleving. Namelijk door het wegvallen van de status van de schappen als exclusieve gesprekspartner van de overheid en het bedrijfsleven ondervinden schappen concurrentie van andere actoren in beleid- en besluitvormingsnetwerken. Hierbij speelt tevens mee dat doordat er als gevolg van de globalisering steeds minder bedrijven onder de schappen vallen en de bedrijven die onder het schap vallen steeds groter worden. Hierdoor kunnen deze bedrijven zelf de activiteiten die van oudsher door het schap opgepakt worden op zich nemen en concurreren hierdoor met schappen.

- Hoge mate verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren
In zowel de netwerksamenleving als de PBO is er sprake van een hoge mate van afhankelijkheid en dus verbondenheid tussen de onderlinge actoren. De oorzaak van deze verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren ligt binnen de PBO en de netwerksamenleving echter ergens anders. Bij de netwerksamenleving wordt de afhankelijkheid veroorzaakt door de middelen (b.v. financiële middelen, unieke bevoegdheden of hindermacht) die actoren beschikbaar hebben. Bij de PBO wordt de afhankelijkheid tussen actoren veroorzaakt doordat de actoren tezamen bevoegdheden van de overheid toegewezen hebben gekregen en de actoren gebaat zijn bij het samen invulling te geven aan deze bevoegdheden.
- Hoge mate van dynamiek in netwerk/ flexibiliteit actoren
In de netwerksamenleving worden overheden en private bedrijven steeds vaker geconfronteerd met maatschappelijke druk om een probleem op te lossen. Door onder meer mediabelangstelling en mondigere burgers die binnen korte tijd aandacht kunnen genereren, kan de publieke en private noodzaak tot het vinden van een oplossing groter worden. Onder meer als gevolg hiervan verandert de prioriteit die actoren aan bepaalde onderwerpen hechten en hiermee de deelname aan netwerken snel. Netwerken zijn daardoor dynamisch en wisselend van samenstelling.
Ook de schappen binnen het PBO-stelsel worden geconfronteerd met de dynamische samenleving waarin complexe problemen elkaar in hoog tempo opvolgen. Echter doordat de PBO een constante institutionele vorm heeft en er weinig tot geen wijziging plaatsvindt in de actoren die betrokken zijn bij de beleids- en besluitvorming, is de dynamiek van het netwerk binnen de PBO veel kleiner dan de dynamiek die andere netwerken binnen de netwerksamenleving kenmerkt. Door de strakke institutionele vorm is de PBO minder ingespeeld op de dynamische processen die zich in de netwerksamenleving voordoen.
- Sectoroverschrijdende problemen
Als gevolg van de institutionele PBO-structuur waarin niet alle belanghebbende partijen kunnen deelnemen aan het beleid- en besluitvormingsproces zijn schappen doorgaans niet in staat, de voor de netwerksamenleving kenmerkende, sectoroverschrijdende problemen op te pakken. Schappen vormen in de netwerken die nodig zijn voor de oplossing van zulke complexe problemen slechts één van de vele partijen binnen het netwerk.

4.5.3 De netwerksamenleving vergeleken met het (neo)corporatisme

Het PBO-stelsel is gebaseerd op de theorie over het (neo)corporatisme. Als gevolg van de ontwikkeling van de verzuielde ((neo)corporatistische) samenleving naar de netwerksamenleving komen veel kenmerken van het (neo)corporatisme terug in de netwerksamenleving. Echter bepaalde kenmerken van het (neo)corporatisme staan op gespannen voet met de netwerksamenleving. Hieronder is voor de verscheidene kenmerken van het (neo)corporatisme aangegeven of en op welke wijze dit kenmerk zich voordoet in de netwerksamenleving.

- Instellen instituties ten behoeve van het sociaal economisch belang
De PBO is ingesteld ten behoeve van het sociaal economisch belang. De netwerksamenleving wordt echter geconfronteerd met een veel breder scala aan complexe problemen dan uitsluitend problemen van sociaal-economische aard. Hierdoor kunnen bij lange na niet alle problemen die zich voordoen in de netwerksamenleving binnen de op sociaal-economische leest gebaseerde PBO opgelost worden.
- Deelnemende belangengroepen aangewezen door overheid (monopolistische beperking)
Als gevolg van de monopolistische beperking binnen de PBO kan maar een bepaald type complexe problemen binnen het PBO-stelsel 'opgelost' worden. Namelijk alleen die problemen die met medewerking van uitsluitend werkgevers- en werknemersorganisaties opgelost kunnen worden, voor alle andere complexe problemen zullen ander soort netwerken gevormd moeten worden. In deze netwerken kunnen schappen optreden als één van de actoren.
- Verplichtend karakter
Het PBO stelsel is opgezet vanuit de gedachte dat het algemeen verbindend moet zijn. Sinds het ontstaan zijn er in het PBO-stelsel diverse instrumenten aangebracht die de representativiteit en het draagvlak van het bedrijfslichaam toetsen, waardoor bij onvoldoende representativiteit en draagvlak het bedrijfslichaam zal worden opgeheven. Het verplichtende karakter van de PBO staat echter op gespannen voet met de vrijwillige toetreding tot de beleidsarena waar bij de netwerksamenleving normaliter sprake van is.

Daarnaast past het uitsluiten van partijen (in dit geval ongeorganiseerde bedrijfsgenoten) eigenlijk niet bij het verplichtende karakter dat de PBO typeert.

- Hoge mate van institutionalisering
De hoge mate van institutionalisering is zeer typerend voor het neocorporatistische systeem. In de netwerksamenleving kent de overheid weliswaar bepaalde groepen tezamen ook bepaalde macht en beslissingsbevoegdheden toe, de mate waarin dit plaatsvindt verschilt echter sterk per op te lossen problematiek. Door het toekennen van verantwoordelijkheden is het noodzakelijk een bepaalde mate van institutionalisering toe te passen. De mate van institutionalisering reikt echter vele malen minder ver dan bij het (neo)corporatisme omdat de aard van de toegekende bevoegdheden sterk verschilt.
- Overheid kent belangengroepen tezamen verantwoordelijkheden en middelen toe
Het is niet uniek voor de (neo)corporatistische samenleving dat de overheid verantwoordelijkheden toekent aan partijen. Echter (neo)corporatisme is wel de enige theorie waarin de toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden zover reiken. Bij de netwerksamenleving worden er in sommige gevallen ook verantwoordelijkheden bij groepen neergelegd, deze hebben echter doorgaans betrekking op één specifiek dossier. Bij de netwerksamenleving is er is geen sprake van dat de wetgevende bevoegdheden (gedeeltelijk) worden overgedragen aan de gezamenlijke groepen.
- Overheid als toezichthouder op besluitvormingsproces
Ook deelname van de overheid aan het beleids- en besluitvormingsproces is niet uniek voor het (neo)corporatisme. De mate waarin de overheid actief deelneemt en de invloed die zij op het proces heeft verschilt echter wel sterk tussen de theorie over het (neo)corporatisme en de netwerksamenleving. Bij het neocorporatisme in Nederland is de overheid vooral een toezichthouder en neemt met name zijdelings deel aan het beleids- en besluitvormingsproces op die onderwerpen die binnen de bevoegdheden van de schappen vallen. Binnen andere netwerken in de netwerksamenleving vervult de overheid vaak een cruciale rol doordat zij beschikt over unieke middelen die nodig zijn voor het laten slagen van het beleid- en besluitvormingsproces.
- (Herstel van) Primaat van de politiek en tevens probleemoplossing via parlementair democratische weg
Zowel de netwerken binnen het PBO-stelsel als de netwerken in de rest van de netwerksamenleving worstelen met het primaat van de politiek. Formeel is met de Wbo-wijziging van 1999 het primaat van de politiek hersteld en rust ook in de netwerksamenleving het primaat bij de politiek. In de praktijk blijkt echter de probleemoplossing in netwerken lastig te rijmen te zijn met de probleemoplossing langs parlementair-democratische weg.

5. Sturingsmechanismen in netwerken

Zoals benoemd in hoofdstuk drie doen zich bij beleid- en besluitvormingsprocessen in de netwerksamenleving drie onzekerheden voor. Deze onzekerheden kunnen het beleid- en besluitvormingsproces bemoeilijken of blokkeren. Beleid- en besluitvorming binnen schappen kan gezien worden als beleid- en besluitvorming in - kunstmatig gevormde - exclusieve netwerken. Zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven, zijn er een aantal verschillen tussen deze kunstmatige netwerken in het PBO-stelsel en de meer natuurlijke netwerken in de rest van de netwerksamenleving. Juist vanwege deze punten waarop het PBO-stelsel afwijkt van de kenmerken van de netwerksamenleving kampt het beleid- en besluitvormingsproces binnen het PBO-stelsel met verscheidene onzekerheden die zich bij besluitvorming in netwerken voordoen. Om te kunnen omgaan met deze onzekerheden zijn binnen het PBO-stelsel diverse sturingsmechanismen voor netwerken benut waarmee de schappen hopen de onzekerheden waar zij mee geconfronteerd worden, weggenomen worden.

'Wij praten tegenwoordig veel over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, en dat woord heeft, al voordat het begrip tot werkelijkheid is geworden, zulk een magische klank gekregen, dat het een middel schijnt te zijn voor alle mogelijke kwalen van onze maatschappij.'

Vixseboxse (Eerste Kamer), uit Handelingen SG, I, 1947-1948, Verslag: Nationalisatie van De Nederlandsche Bank blz. 452

In dit hoofdstuk is uitgewerkt welke instrumenten uit de netwerksamenleving ook binnen het PBO-stelsel zijn benut om te kunnen omgaan met onzekerheden. Ook is aangegeven welke onzekerheden de verschillen tussen het PBO-stelsel en de netwerksamenleving met zich meebrengen en welke sturingsinstrumenten benut zouden kunnen worden om deze onzekerheden te beperken of weg te nemen.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 6. Hebben deze verschillen consequenties voor de onzekerheden binnen de schappen?**
- 7. Welke sturingsmechanismen kunnen schappen benutten om te kunnen omgaan met deze onzekerheden?**
- 8. Welke sturingsmechanismen uit netwerken zijn al benut binnen het PBO-stelsel?**
- 9. Met welke onzekerheden blijft het PBO-stelsel kampen en welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om dit te verminderen?**

5.1 Binnen de PBO toegepaste sturingsmechanismen voor netwerken

Hoewel er bij de instelling van het PBO-stelsel begin vijftiger jaren er formeel nog geen sprake was van een netwerksamenleving – de theorieën hierover zijn immers pas in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld – zijn in het PBO-stelsel wel instrumenten benut om te kunnen omgaan met diverse onzekerheden waarmee men werd geconfronteerd doordat de actoren in een netwerk tot besluiten moesten komen.

5.1.1 Inperking wezenlijke onzekerheid door sturen op inhoud

Al sinds de instelling van het PBO-stelsel hebben de diverse schappen te maken gekregen met wezenlijke onzekerheid. Bij de instelling van het PBO-stelsel, net na de tweede wereldoorlog, was één van de voornaamste doelen de land- en tuinbouw te stimuleren. De perceptie op de wijze van stimulering van de land- en tuinbouw verschilde echter tussen de betrokken actoren. Elk van de actoren die later in een schapsbestuur zitting zou hebben had immers een verschillende perceptie van 'het probleem'. Zo was het voor de grondgebonden land- en tuinbouw duidelijk dat de land- en tuinbouw alleen gestimuleerd kon worden door genoeg vruchtbaar areaal beschikbaar te stellen. Voor andere tuinbouwsectoren lag de oplossing echter in innovatie en onderzoek. Men kan zich voorstellen dat daar waar deze drie percepties in één schap samen komen zoals het Productschap Tuinbouw, dit leidt tot een zeker spanningsveld. Daarnaast waren de effecten van de mogelijke oplossingsrichtingen vaak onbekend of niet te overzien. Oftewel er was en is sprake van wezenlijke onzekerheid. Om met deze wezenlijke onzekerheid te kunnen omgaan is te zien dat diverse schappen proberen te sturen op de inhoud van het beleid- en besluitvormingsproces.

Eén van de instrumenten om wezenlijke onzekerheid te beperken is het verstrengelen van doelen van actoren. Het PBO-stelsel is zo opgesteld dat juist deze verstrengeling van doelen in hoge mate is doorgevoerd. De actoren vertegenwoordigd in schapsbesturen hebben één gezamenlijk doel gekregen: een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociaal-economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven. Hierdoor is er voor de actoren sprake van noodzaak tot samenwerking om aan deze gezamenlijke verantwoordelijkheid invulling te geven.

Dat de invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid niet altijd probleemloos verloopt doordat percepties uiteen lopen blijkt uit het voorbeeld in kader 1.

Kader 1 Onrust bij Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE)

In april 2008 ontstond er in verband met het aangekondigde vertrek van de voorzitter van de productschappen Vee, Vlees en Eieren onenigheid tussen de onderliggende schapsbesturen. De Productschappen Vee en Vlees (PVV) en Pluimvee en Eieren (PPE) hebben samen één voorzitter, ook de werkorganisatie van beide schappen is in hoge mate samengevoegd. Wel is er nog sprake van twee verschillende besturen.

Twee belangrijke dragende organisaties uit het PVV bestuur (LTO en Vion) hadden bezwaar gemaakt tegen de herbenoeming van de gezamenlijke voorzitter van het PVV en PPE, de heer Ramekers.

Dit omdat zij van mening zijn dat het PVV zich niet langer moet bezighouden met belangenbehartiging op het gebied van dierenwelzijn, Europees landbouwbeleid en de WTO-onderhandelingen.

Naar mening van LTO en Vion is het niet in het algemeen en gemeenschappelijke belang van de ondernemers en werknemers in hun productiekolom dat het PVV deze taken op zich neemt. Omdat de sectorbelangen van PVE en PVV te ver uiteen liggen is het volgens de individuele schapsbesturen niet wenselijk dat een schap de belangen van de sector behartigt. De huidige voorzitter Ramekers heeft altijd gevonden dat het productschap wel degelijk taken heeft op het terrein van belangenbehartiging. Ondanks de geuite bezwaren is de voorzitter wel herbenoemd maar korte tijd hierna is het vertrek van Ramekers aangekondigd.

Bestuursleden uit het PPE bestuur waren verontwaardigd over het feit dat het aftreden van Ramekers voor een belangrijk deel is veroorzaakt door de door LTO en Vion geuite protesten tegen de herbenoeming van Ramekers. Enkele grote werkgeversorganisaties binnen het PPE bestuur zijn daarom van mening dat de belangen van de verschillende sectoren niet langer door één dezelfde persoon behartigd kunnen worden, zij pleiten ervoor dat elk van de schappen een aparte voorzitter aanstelt.

Een ander instrument om te kunnen omgaan met wezenlijke onzekerheid is het creëren van variatie in oplossingsmogelijkheden. Hierdoor is het voor actoren aantrekkelijker deel te nemen aan het beleid- en besluitvormingsproces. Ook dit instrument is terug te zien in het PBO-stelsel. De actoren worden vrij gelaten in de keus van middelen om de gestelde doelen te realiseren. Schappen hebben verordende bevoegdheden. De actoren kunnen er dus voor kiezen om bepaalde zaken sectorbreed te regelen middels algemeen bindende verordening voor eenieder die onder de werkingssfeer van het schap valt. De actoren kunnen er echter ook gezamenlijk voor kiezen zaken te regelen door subsidies in te stellen, onderzoek te laten doen, reclamecampagnes in te voeren of welk instrument ook maar geschikt wordt geacht om het doel te verwezenlijken. Omdat de actoren gezamenlijk bepalen voor welke aanpak wordt gekozen om een probleem op te lossen, of gezamenlijk bepalen wie (bijvoorbeeld een ingestelde commissie) op basis van welke criteria een oplossing of aanpak mogen kiezen, hierdoor is er onder de betrokken actoren een groter draagvlak voor de gemaakte keuze.

Ook is in het PBO-stelsel geprobeerd de asymmetrische aard van beleidsdebatten te doorbreken. De actoren die zitting hebben in het schapsbestuur zijn merendeel van een gelijk niveau doordat zij allen vertegenwoordigers zijn van brancheorganisaties en vanuit hun functie veelal met beleid bezig zijn. De 'taal' die de actoren spreken is dus ook goed op elkaar afgestemd. Er is hiermee geen sprake van een fundamenteel ander niveau en daarmee samenhangende 'taalproblemen', zoals dit kan optreden in discussies tussen bijvoorbeeld wetenschappers en beleidsmakers. De actoren komen dan ook echt met elkaar in gesprek over een gezamenlijke oplossing in plaats van dat zij louter hun eigen doel nastreven.

Geconcludeerd kan worden dat in het PBO-stelsel door de gekozen structuur eigenlijk al alle instrumenten zijn benut die de wezenlijke onzekerheid in een netwerk kunnen beperken. Het is daarom ook niet verrassend te constateren dat er bij beleid- en besluitvorming binnen schappen vrij weinig sprake is van wezenlijke onzekerheid. Daar waar schappen samen komen en in verregaande mate samenwerken kan zoals in het genoemde voorbeeld van PVE door de verschillende probleempercepties wezenlijke onzekerheid wel weer de kop opsteken.

5.1.2 Inperking strategische onzekerheid door het stimuleren van de ontwikkeling van gezamenlijke strategieën

Hoewel de strategische onzekerheid lastig te beïnvloeden is, is met de PBO getracht deze in de (sectorale) netwerken waarvoor de PBO is ingesteld te verminderen. Door de PBO in te stellen is beoogd de betrokken actoren te verbinden aan een gemeenschappelijk doel, namelijk een bijdrage leveren aan de sociaal economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven. Weliswaar kan de probleemperceptie onder de actoren ook bij een gemeenschappelijk ruim gedefinieerd doel nog verschillen, maar aangezien in het PBO-stelsel de beleidsarena duidelijk is vormgegeven en de spelregels voor deelname aan het beleid- en besluitvormingsproces zijn vastgelegd wordt er een bepaalde mate van rust en zekerheid voor de betrokken actoren gecreëerd.

De strategische onzekerheid is verder ingeperkt doordat in de PBO-structuur is voorzien in een verplichte deelname. Geen van de onder het schap vallende bedrijven kan zichzelf buiten de werkingssfeer van een schap plaatsen. Aangezien alle bedrijven uit één sector of branche sowieso onder een schap vallen bestaat er onder de betrokken actoren duidelijkheid over de vraag voor wie en door wie besluiten genomen worden.

Ook een andere vorm van *game management* (zie paragraaf 3.3.3.1) is duidelijk verweven in de PBO-structuur. Namelijk dat van sturing op het proces door middel van interactie tussen actoren te faciliteren.

De bedrijfslichamen treden in het beleid- en besluitvormingsproces op als neutrale facilitator. Met andere woorden, bedrijfslichamen bieden een platform voor overleg tussen ondernemers- en werknemersorganisaties waardoor de belangen van de werkgevers en werknemers systematisch op elkaar kunnen worden afgestemd. Een bedrijfslichaam vervult in feite een zuiver procedurele rol in het gehele beleid- en besluitvormingsproces. Feitelijke besluiten worden door de actoren zelf genomen waarna het bedrijfslichaam deze ten uitvoer brengt (zie kader 2).

Kader 2 Bedrijfslichamen als facilitator

Schappen zijn feitelijk *“een geïnstitutionaliseerde overlegvorm van werknemers en werkgevers, waarbij bevoegdheden van de centrale overheid zijn overgedragen of overgelaten aan het georganiseerde bedrijfsleven. In ruil voor het verkrijgen van deze bevoegdheden zet het bedrijfsleven zich in voor duurzame groei van de economie.”* (Duijzer, 2007, blz. 94)

Beleidsbeslissingen voor en over de onder het schap vallende sectoren, worden door het schapsbestuur genomen. In het bestuur van de schappen zijn de verschillende actoren vertegenwoordigd door de - door dragende organisaties benoemde - bestuurs- en commissieleden. Hiermee beslissen afgevaardigden uit de sector dus voor en over de sector onder de voorwaarde dat dit past binnen de kaders van het door de overheid bepaalde mandaat. Ofwel de sector beslist onder het toezien van de SER en daar waar van toepassing de betrokken ministeries of EU over zichzelf. De bedrijfslichamen vervullen hiermee platformfunctie voor het onder het schap vallende bedrijfsleven.

Minder duidelijk wordt in het PBO-stelsel gebruik gemaakt van het aanbrengen van wijzigingen in rondes van het beleid- en besluitvormingsproces. Door de behoorlijk constante structuur van de PBO is het moeilijk nieuwe rondes in het beleid- en besluitvormingsproces op te starten, koppelingen tussen actoren aan te brengen, actoren juist te ontkoppelen of nieuwe actoren bij het proces te betrekken. Juist door het inzetten van deze middelen kan een geblokkeerd beleid- en besluitvormingsproces nieuw leven ingeblazen worden (zie kader 3).

Kader 3 ‘Ongeorganiseerde ondernemers’ betrekken bij beleid- en besluitvorming

Uit de in 2005 uitgevoerde toekomstverkenningen kwam naar voren dat het betrekken van

'ongeorganiseerde ondernemers' bij het beleid- en besluitvormingsproces wenselijk is. Onder ongeorganiseerde ondernemers wordt verstaan die ondernemers die niet zijn aangesloten bij brancheorganisaties. De ongeorganiseerde ondernemers kunnen tot op heden geen invloed uitoefenen op het beleid- en besluitvormingsproces aangezien in de schapsbesturen en – commissies uitsluitend brancheorganisaties en vakbonden zitting hebben.

Met de vaststelling van de Code Goed Bestuur hebben de schappen zich verplicht tot het betrekken van ongeorganiseerden in het beleid- en besluitvormingsproces. De invulling die de schappen hieraan geven is echter vrij. Ten tijde van het schrijven van deze scriptie was voor de meeste schappen nog niet bekend op welke wijze de diverse schappen hier invulling aan zouden geven.

Een uitzondering hierop vormt Productschap Tuinbouw die het in de Code Goed Bestuur verplicht gestelde communicatieplan (zie bijlag 3, principe XII) tijdig heeft geïmplementeerd. Het is niet toevallig dat juist het Productschap Tuinbouw (PT) als eerste schap is gestart met het zoeken naar een manier om ongeorganiseerden inspraak in het beleid- en besluitvormingsproces te laten hebben. Het Productschap Tuinbouw is namelijk het schap dat vanuit de achterban het meest onder druk staat. Een toenemend aantal bedrijven (veelal ongeorganiseerden) weigert heffingen aan het PT af te dragen. De NVAF (Nieuwe Vrije Agrarische Federatie) richt zich op het opheffen van alle schappen maar op het opheffen van PT in het bijzonder. Als PT het voor elkaar krijgt de ongeorganiseerden, die zich op dit moment afzetten tegen het schap, bij het beleid- en besluitvormingsproces te betrekken kan dit een bijdrage leveren aan het herstel/ behoud van het draagvlak voor PT.

Maar ook voor de andere schappen zal het bepalend zijn op welke wijze invulling wordt gegeven aan het betrekken de ongeorganiseerde ondernemers bij het beleid- en besluitvormingproces. Als hier niet op afdoende wijze invulling aan gegeven wordt dan zal (hoogstwaarschijnlijk) bij de komende draagvlakonderzoeken, in 2012, blijken dat het draagvlak bij de onder de schappen vallende sectoren te klein is.

Een ontwikkeling die de noodzaak tot het betrekken van de ongeorganiseerden nog verder vergroot is dat de organisatiegraad van de verschillende sectoren afneemt. Steeds minder bedrijven worden lid van een brancheorganisatie. Dit is een direct gevolg van de individualisering van de samenleving zoals zich dit in de netwerksamenleving voordoet. Als bij de vierjaarlijkse representativiteittoets blijkt dat de representativiteit van het schap onvoldoende is en dit gedurende 2 jaar niet verbetert, dan adviseert de SER de minister het voortbestaan van het schap te heroverwegen.

Geconcludeerd wordt dat in het PBO-stelsel verscheidene middelen zijn gebruikt waardoor de strategische onzekerheid zoals deze zich in een netwerk voordoet, is verminderd.

Omdat de beleidsarena en het na te streven doel zo duidelijk is vormgegeven en de spelregels voor alle actoren vastliggen is een groot deel van de strategische onzekerheid in het PBO-stelsel afgevangen. Eén instrument om de strategische onzekerheid te beperken hebben de schappen echter tot op heden laten liggen. Namelijk wijzigingen aanbrengen in de beleidsrondes door onder meer nieuwe actoren erbij te betrekken. Met de Code Goed Bestuur is hiermee, ten dele, een start gemaakt door de schappen te verplichten ongeorganiseerden meer te betrekken bij de beleid- en besluitvorming. Echter op termijn zal uitsluitend het betrekken van de ongeorganiseerden onvoldoende zijn. Vanwege de aard van complexe problemen zal het noodzakelijk blijken dat ook andere belanghebbenden dan werkgevers en werknemers bij het beleid- en besluitvormingsproces betrokken worden. Hierbij valt te denken aan het betrekken van andere overheden en ngo's bij de beleid- en besluitvorming rondom complexe problemen.

Juist het op de juiste wijze toepassen van dit instrument zou in de nabije toekomst grote gevolgen voor het draagvlak van de schappen kunnen hebben. Dit is ook terug te zien in de volgende paragraaf waarin wordt ingegaan op de onzekerheden die als gevolg van de verschillen tussen het PBO-stelsel en de netwerksamenleving zijn ontstaan.

Hoewel er binnen de PBO dus op verschillende terreinen succesvolle pogingen tot beperking van de strategische onzekerheid zijn genomen, is zoals eerder gezegd strategische onzekerheid nooit volledig uit te sluiten. Actoren kunnen er immers altijd voor kiezen een andere strategie te hanteren.

5.1.3 Inperking institutionele onzekerheid door verstrengeling of ontwarring

Binnen het PBO-stelsel zijn diverse managementstrategieën benut om de institutionele onzekerheid te beperken.

De binnen de schappen vertegenwoordigde actoren hebben voor een belangrijk deel een soortgelijke institutionele achtergrond. Vanuit de werkgevers hebben met name brancheorganisaties zitting in het schapsbestuur. De actoren in de beleidsarena van een schap hebben vaak een beleidsmatige of bestuurlijke achtergrond. Ondanks dat de deelsectoren waarvoor de brancheorganisaties de belangen behartigen doorgaans andere belangen hebben, hebben brancheorganisaties vaak toch een min of meer gelijke achtergrond en werkwijze. De 'taal' en regels van de actoren loopt dan ook niet ver uit elkaar.

In eerste instantie zou men verwachten dat de werknemersorganisaties vanwege de belangen die zij vertegenwoordigen opereren vanuit een andere institutionele en met name culturele achtergrond dan de werkgeversorganisaties. Werknemersorganisaties zijn doorgaans ontstaan in, of vloeien voort uit een rechtsvoorganger ten tijde van, de verzuilde samenleving. Terwijl werkgeversorganisaties veel vaker stammen uit de periode na de verzuiling. Er zijn daarom ongetwijfeld verschillen in de institutionele achtergrond van beide typen organisaties, maar het verschil in institutionele achtergrond is nauwelijks merkbaar in het huidige beleid- en besluitvormingsproces in de netwerken in schappen. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door het feit dat de regulering van loon- en arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktvoorzieningen tegenwoordig buiten de werkingssfeer van de schappen valt. Hierdoor is het belang van de werknemersorganisaties in de schappen voor een belangrijk deel afgenomen. Toen destijds de loon- en arbeidsvoorwaarden buiten de werkingssfeer van schappen kwam te vallen hebben de werknemersorganisaties dan ook enige tijd geweigerd deel te nemen aan het beleid- en besluitvormingsproces omdat in hun ogen de noodzaak voor het verlenen van medewerking aan beleid- en besluitvorming in schappen was komen te vervallen.

De institutionele onzekerheid wordt verder ingeperkt doordat schappen integraal voor alle hieronder vallende bedrijven werkzaam zijn. Hierdoor wordt het vertrouwen binnen het netwerk (het vertrouwen van de actoren in elkaar, de facilitator en het beleid en besluitvormingsproces) vergroot.

Wat beslist ook bijdraagt aan het beperken van de institutionele onzekerheid, is dat het merendeel van de schappen inmiddels al zo'n 50 jaar bestaat. De actoren die in de schappen vertegenwoordigd zijn, zijn daardoor goed op elkaar ingespeeld en zijn niet snel meer verrast door het feit dat andere actoren vanuit een andere achtergrond en andere institutionele kaders spreken. Na zo'n lange periode van intensieve samenwerking vertrouwen bij de meeste schappen de actoren elkaar omdat zij weten wat ze aan elkaar hebben, enkele uitzonderingen daargelaten (zie kader 1).

Ook het instrument van *reframing* om het beleid- en besluitvormingsproces nieuw leven in te blazen of te bespoedigen is de schappen niet vreemd. Een voorbeeld hiervan is de dioxinecrisis⁶ in de diervoedersector. Deze crisis heeft er toe geleid dat er voor de betrokkenen er acuut een noodzaak was om gezamenlijk te werken aan diervoederveiligheid. Voor deze tijd werd de verantwoordelijkheid voor veilig diervoeder nogal eens doorgeschoven naar voor- of achterliggende schakels in de keten. Met de dioxinecrisis was daar ineens de noodzaak, en het besef, dat dit alleen in ketenverband opgepakt kon worden.

Zoals genoemd in voorgaande paragraaf kan het vertrouwen tussen de actoren binnen een netwerk vergroot worden door gebruik te maken van certificeringssystemen. Actoren kunnen beter op elkaar vertrouwen als door een onafhankelijke derde is getoetst of aan bepaalde afspraken en normen is voldaan. Verschillende schappen hebben certificeringssystemen opgezet om het vertrouwen tussen de actoren binnen hun schap dan wel de actoren in het netwerk om het schap heen te vergroten (zie kader 4).

Kader 4

Vergroten onderling vertrouwen netwerkpartners door certificeringssystemen

Verschillende schappen hebben in de afgelopen jaren certificeringssystemen opgesteld. Hieronder zijn ter illustratie drie certificeringssystemen genoemd:

GMP⁺ (Good Manufacturing Practice): certificatieschema voor borging diervoederkwaliteit (diervoederveiligheid) in de diervoedersector. Directe aanleiding voor het ontstaan van dit schema waren verscheidene crises in de diervoedersector (o.a. dioxine in diervoedergrondstoffen en BSE). Met behulp van het schema is de diervoeder- en voedselveiligheid verbeterd en is het vertrouwen

⁶ Dioxinecrisis 1999: Als gevolg van de aanwezigheid van dioxine in vetten welke verwerkt werden tot diervoeder, stierven er een beperkt aantal dieren aan dioxinevergiftiging. Van vele andere dieren voldeden de dierlijke producten niet aan de wettelijke normen voor het maximumgehalte dioxine. Vele dieren en dierlijke producten moesten hierdoor worden vernietigd.

in diervoeder van de ketenpartners, politiek en consument hersteld/ verbeterd. Dit schema wordt beheerd door het Productschap Diervoeder.

IKB (Integrale Keten Beheersing): een certificatieschema om garanties te kunnen geven over de kwaliteit, herkomst en manier van produceren van dierlijke producten (eieren, rund-, kalfs-, varkens-, kippen- en kalkoenvlees). Met behulp van het schema is de voedselveiligheid en het dierwelzijn verbeterd en is het vertrouwen in van de ketenpartners, politiek en consument hersteld/ vergroot. De IKB-schema's worden beheerd door de Productschappen Vee, Vlees en Eieren.

VVAK (Voedsel- en Voederveiligheid Akkerbouw): certificatieschema voor de teelt van akkerbouwmatig geteelde gewassen (zoals graan, aardappels, suikerbieten en groenten). Het certificatieschema wordt benut om de voedsel- en voederveiligheid van akkerbouwgewassen te borgen. Enerzijds wordt hiermee de teler een handreiking gedaan om invulling te geven aan de wettelijke hygiëne-eisen voor levensmiddelen. Anderzijds wordt het vertrouwen van de ketenpartners vergroot. Het VVAK-certificatieschema wordt beheerd door het Productschap Akkerbouw.

Zonder uitzondering hebben bovengenoemde certificatieschema's bijgedragen aan het vergroten van het vertrouwen in het netwerk. Omdat actoren als gevolg van de certificatieregels meer vertrouwen kunnen hebben in de producten van andere actoren, krijgen zij automatisch ook meer vertrouwen in deze actoren zelf. Doordat het voldoen aan certificatieregels als *goodwill* van de betreffende actor gezien kan worden, zullen andere actoren deze *goodwill* ervaren als dat zij vertrouwen kunnen hebben in de betreffende actor zelf.

Het vergroten van het onderlinge vertrouwen binnen een schap was soms nodig. Een voorbeeld hiervan is VVAK. Hiermee is het onderlinge vertrouwen van de verschillende sectoren binnen het Productschap Akkerbouw (PA) vergroot. Binnen het PA is de gehele keten van teelt, naar handel tot verwerking vertegenwoordigd. Door met een certificeringsschema voor teelt van o.a. graan te werken is het vertrouwen van de graanverwerkers zoals de bakkers in de ketenpartners (netwerk) vergroot.

Bij een schema als GMP⁺ ging het meer om het herstellen van vertrouwen van de ketenpartijen buiten het schap. Met het verbeteren en met name aantoonbaar borgen van de diervoederveiligheid is het vertrouwen van de dierlijke sectoren in diervoeder aanzienlijk verbeterd.

Evenals zoveel netwerken worstelt men ook in het PBO-stelsel met de vraag welke rol moet worden toegekend aan de politiek. Zoals in de voorgaande paragraaf is genoemd is het afhankelijk van de perceptie die iemand van ware democratie heeft of besluitvorming in netwerken democratisch te noemen is. In de PBO-structuur zijn in de jaren negentig enkele wijzigingen doorgevoerd waardoor de democratische legitimiteit van de schappen vergroot is. Daarnaast is in de jaren negentig getracht het primaat van de politiek te herstellen (zie kader 5).

Kader 5

Vergroting democratische legitimering van schappen en primaat van de politiek

In 1992, bij de eerste structurele wijziging in de Wbo sinds de vaststelling in 1950, werd de PBO op meer afstand van de Rijksoverheid geplaatst en werden meer (toezichhoudende) taken bij de SER neergelegd. Met deze wijziging beoogde de overheid het belang van zelfregulering door de sector te ondersteunen.

Ondanks deze wijziging in de Wbo bleef er in de jaren hierna sprake van politieke discussie over de verzelfstandiging van overheidstaken en de status van het primaat van de politiek. Dit leidde tot nieuwe evaluaties en onderzoeken naar het functioneren van de Wbo. Hier werd als democratisch tekort gesignaleerd dat bij de PBO alleen de georganiseerde bedrijfsgenoten de reikwijdte van het schap bepalen. Aan het schap zijn echter ook de ongeorganiseerde bedrijven gebonden. Middels het houden van verkiezingen voor de samenstelling van het bestuur zou de democratische legitimiteit beter gewaarborgd worden. Het houden van verkiezingen werd echter organisatorisch niet haalbaar geacht. In de Wbo (1999) werd daarom opgenomen dat de democratische vertegenwoordiging daarom zo goed mogelijk geborgd wordt door de samenstelling van het schapsbestuur volgens het SER-besluit 'Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen' vast te stellen. Op deze wijze wordt het economisch belang van betrokken organisaties meegewogen in de vertegenwoordiging en wordt het aantal zetels gerelateerd aan de sociaal economische grootte van organisaties. Daarnaast wordt de onafhankelijke voorzitter

benoemd door de Kroon (KPMG, 2003).

Met de vernieuwde Wbo (1999) werd dus gestreefd naar een versterking van de democratische legitimering en publieke verantwoording jegens de betrokken werknemers, ondernemers en toezichthouders.

In 2006-2007 is de betere borging van de democratische legitimering nog verder doorgevoerd met de invoer van een Code Goed Bestuur. Hierin is vastgelegd dat ook de ongeorganiseerde ondernemers betrokken dienen te worden bij het beleid- en besluitvormingsproces.

Naast de vergroting van de democratische legitimering is in de in 1999 gewijzigde Wbo de ministeriële verantwoordelijkheid voor de PBO vergroot (KPMG, 2003).

Dit was noodzakelijk omdat *'...het bij de toetsing aan het recht en het algemeen belang niet gaat om een technische aangelegenheid, maar om een beoordeling tegen een brede maatschappelijke beleidsmatige achtergrond'* (memorie van toelichting Wbo). De wettelijke verantwoordelijkheid voor de instelling van de bedrijfslichamen is daarom overgeheveld van de SER naar de Kroon. Daarnaast worden de voorzitters met deze wetswijziging bij alle schappen (bij de productschappen gebeurde dit al) benoemd door de Kroon.

Met deze laatste wijziging van de Wbo (de vergroting van de ministeriële verantwoordelijkheid) is invulling gegeven aan het primaat van de politiek.

Binnen de PBO zijn verschillende instrumenten benut om de institutionele onzekerheid binnen het netwerk te beperken. Er moet echter één kanttekening geplaatst worden bij het sturen op minimalisatie van de institutionele onzekerheid. Op het moment dat er te kort op elkaar en teveel wijzigingen in het institutionele ontwerp doorgevoerd worden kan het opgebouwde vertrouwen afbrokkelen. Op dit moment is elk schap feitelijk een sectoraal netwerk. Op het moment dat er grondige wijzigingen in de PBO-structuur worden doorgevoerd zou dit kunnen betekenen dat het onderlinge vertrouwen in het netwerk verdwijnt. Actoren weten immers niet meer waar zij van op aan kunnen. Stel dat schappen de beleidsrondes grondig zouden wijzigen, dan zouden actoren onzeker kunnen worden welke invloed zij nog kunnen hebben op het eindresultaat van het beleid- en besluitvormingsproces. Als gevolg van deze onzekerheid zullen actoren zich afwachtend opstellen en minder bijdragen aan het beleid- en besluitvormingsproces. Hierdoor kan het beleid- en besluitvormingsproces spaak lopen. Het is dan ook wenselijk dat voordat er fundamentele wijzigingen in het PBO-stelsel worden aangebracht er voor wordt zorggedragen dat er onder de betrokken actoren voldoende draagvlak is voor deze wijzigingen.

Gesteld kan worden dat mede doordat de PBO al zo lang bestaat de institutionele onzekerheid onder actoren voor een belangrijk deel is weggenomen. Volledig wegnemen van de institutionele onzekerheid is echter onmogelijk omdat er binnen een netwerk altijd sprake is van verschillende actoren en het zoeken naar een zo correct mogelijke vorm van democratie.

5.2 Onzekerheden door verschillen PBO-stelsel en netwerksamenleving

In hoofdstuk vier is geconstateerd dat beleid- en besluitvorming in het PBO-stelsel op onderdelen verschilt van beleid- en besluitvorming in de rest van de netwerksamenleving.

Het betreft verschillen dan wel knelpunten op de volgende onderdelen:

- De mate van fragmentatie en het pluralisme van waarden is binnen de PBO geringer;
- De oorzaak van de horizontale relaties in de PBO is anders dan bij de rest van netwerksamenleving. Doordat er sprake is van meer horizontale relaties ondervinden schappen toegenomen concurrentie;
- De oorzaak van de mate van verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren is binnen de PBO anders dan in de rest van de netwerksamenleving;
- De mate van dynamiek in het netwerk en de flexibiliteit van actoren is binnen de PBO geringer dan in de rest van netwerksamenleving;
- De PBO is, institutioneel, minder goed in staat om te kunnen omgaan met sectoroverschrijdende problemen dan andere netwerken in de netwerksamenleving;
- De PBO is ingesteld in het kader van het sociaal-economisch belang. Hierdoor is zij institutioneel niet in staat andersoortige problemen uit de netwerksamenleving op te pakken;
- Doordat er binnen het PBO-stelsel sprake is van monopolistische beperking kunnen niet alle belanghebbende actoren bij het besluitvormingsproces betrokken worden;
- Het verplichtende karakter van de PBO staat op gespannen voet met de vrijwillige toetreding tot de beleidsarena in de rest van de netwerksamenleving;

- De mate waarin de overheid bevoegdheden aan de PBO heeft toegekend, reikt verder dan bij andere (meer recentere) netwerken in de netwerksamenleving;
- Vanwege de toegekende bevoegdheden is de PBO in hoge mate geïnstitutionaliseerd;
- Binnen de PBO fungeert de overheid voornamelijk als toezichthouder op het proces terwijl in de rest van de netwerksamenleving de overheid gewoon één van de actoren vormt.

Beleid- en besluitvorming binnen schappen kan eigenlijk gezien worden als beleid- en besluitvorming in - kunstmatig gevormde – selectieve en gesloten netwerken. De hierboven genoemde verschillen tussen de kunstmatige netwerken in schappen en de meer natuurlijke (open) netwerken in de netwerksamenleving hebben dan ook invloed op de mate waarin onzekerheden, die bij besluitvorming in netwerken spelen, zich voordoen. Bij elk van de onzekerheden is aangegeven welke sturingsinstrumenten product- en bedrijfschappen zouden kunnen oppakken om deze onzekerheden verder in te perken.

5.2.1 Mate van fragmentatie en pluralisme van waarden

De beperking van het aantal aan het beleid- en besluitvormingsproces deelnemende actoren, heeft tot gevolg dat binnen een schap de waarden van waaruit wordt gehandeld minder pluriform zijn dan de waarden van actoren buiten het schap. Dit kan bij de actoren binnen het schap tot strategische onzekerheid leiden. De strategische onzekerheid kan zich voordoen als de (branche)organisaties die zitting hebben in het schapsbestuur de standpunten van hun achterban onvoldoende meenemen in het uiteindelijke standpunt.

Het is de verantwoordelijkheid van de binnen het schap vertegenwoordigde brancheorganisaties dat het uitgedragen standpunt en de hiermee gepaard gaande strategie de uiteenlopende standpunten en waarden van hun achterban vertegenwoordigt. Indien deze interne afstemming niet of onvoldoende gebeurt kan dit gevolg hebben dat een (branche)organisatie bij een volgende fase in het beleid- en besluitvormingsproces een ander standpunt en strategie inneemt doordat het oorspronkelijke standpunt en strategie nog niet de steun van de achterban had. Een dergelijke standpunt- en strategiewijziging leidt bij zowel de andere actoren in het schapsbestuur als bij de achterban van de (branche)organisatie tot strategische onzekerheid.

Naast de verantwoordelijkheid die brancheorganisaties hebben om de gehanteerde strategie met hun achterban af te stemmen hebben schappen zelf ook een duidelijke taak om er voor te zorgen dat de binnen het schap bij de beleid en besluitvorming gehanteerde waarden representatief zijn voor de waarden in de gehele sector.

Ongeorganiseerden maar ook andere belanghebbenden zoals ngo's en burgers, hebben (nog) niet de volledige mogelijkheid standpunten in het beleid en besluitvormingsproces in te brengen. Hierdoor lopen schappen het risico dat de genomen besluiten geen afspiegeling vormen van hetgeen dat de sector en de samenleving willen. Het brengt strategische onzekerheid met zich mee als schappen na verloop van tijd een genomen besluit terug moeten trekken omdat het niet representatief is voor datgene wat de sector wil. Actoren kunnen immers er dan niet van op aan dat het oorspronkelijke besluit ook het definitieve besluit is, daardoor zullen zij zich bij een volgende ronde afwachtender opstellen.

Zoals al aangegeven in paragraaf 5.2.2 wordt in het PBO-stelsel nog geen gebruik gemaakt van het aanbrengen van wijzigingen in rondes van het beleid- en besluitvormingsproces. Doordat de structuur van de PBO niet eenvoudig wijzigbaar is, is het niet eenvoudig nieuwe rondes in het beleid- en besluitvormingsproces op te starten, koppelingen tussen actoren aan te brengen, actoren juist te ontkoppelen of nieuwe actoren bij het proces te betrekken. Maar juist door het inzetten van deze middelen kan een geblokkeerd beleid- en besluitvormingsproces nieuw leven ingeblazen worden. Op dit moment is er binnen geen van de schappen sprake van een volledig geblokkeerd beleid- en besluitvormingsproces. Echter zoals eerder aangegeven is het niet ondenkbaar dat wanneer er onvoldoende invulling wordt gegeven aan het betrekken van andere actoren bij het beleid- en besluitvormingsproces, op (relatief korte) termijn het beleid- en besluitvormingsproces binnen de schappen zal blokkeren. Als gevolg van de afnemende organisatiegraad zullen namelijk de waarden uit de sector onvoldoende via de dragende organisaties in de beleid- en besluitvorming meegenomen worden.

Het is daardoor nodig dat schappen andere actoren, in dit geval de ongeorganiseerde bedrijven maar ook andere actoren zoals ngo's, mede-overheden en andere belanghebbenden, volledig bij het beleid- en besluitvormingstraject kunnen betrekken.

5.2.2 Oorzaak van horizontale relaties en toegenomen concurrentie

Zowel het PBO-stelsel als de rest van de netwerksamenleving worden gekenmerkt door horizontale relaties tussen actoren. Het PBO-stelsel ondervindt echter concurrentie van andere actoren als gevolg van de horizontale relaties in de rest van de netwerksamenleving. De schappen zijn niet

langer de exclusieve gesprekspartner van de ministeries en het bedrijfsleven maar actoren gaan, buiten het schap om, zelf relaties aan met andere actoren.

De concurrentie die de schappen ondervinden als gevolg van de horizontale relaties tussen actoren buiten het schap leidt tot strategische onzekerheid. Als gevolg van de buiten het schap aangegane allianties en netwerken kampen actoren binnen het schap met onzekerheid of een bepaald probleem wel met de schapspartners wordt opgepakt. Ook bestaat er voor de actoren onduidelijkheid over welke beleid- en besluitvormingsregels gelden in de netwerken buiten het schap.

Door het aanbrengen van wijzigingen in de bestaande beleid- en besluitvormingsrondes kan een deel van deze onzekerheid weggenomen worden. Met name het kunnen betrekken van andere actoren bij het beleid- en besluitvormingsproces zal de PBO een belangrijkere partner voor veel actoren maken. Dit is als gevolg van de strakke institutionele structuur van de PBO echter niet eenvoudig. Desalniettemin zullen de schappen ook moeten wennen aan hun nieuwe rol. Namelijk niet langer de exclusieve partner van alle actoren maar één van de vele partners in een breed netwerk. De schappen zouden invulling aan deze nieuwe rol kunnen geven door zich te positioneren als netwerkmanager.

5.2.3 Oorzaak van de mate van verbondenheid/ afhankelijkheid van actoren

Zowel in de PBO als in de rest van de netwerksamenleving is er sprake van een hoge mate van afhankelijkheid en dus verbondenheid tussen de onderlinge actoren. De oorzaak van deze afhankelijkheid en verbondenheid van actoren ligt binnen de PBO en de netwerksamenleving echter ergens anders. Bij de netwerksamenleving wordt de afhankelijkheid veroorzaakt door de middelen (b.v. financiële middelen, unieke bevoegdheden of hindermacht) die actoren beschikbaar hebben. Bij de PBO wordt de afhankelijkheid tussen actoren veroorzaakt doordat de actoren tezamen bevoegdheden van de overheid toegewezen hebben gekregen en de actoren gebaat zijn bij het samen invulling te geven aan deze bevoegdheden.

Dit verschil in de oorzaak van de afhankelijkheid en verbondenheid tussen actoren leidt niet direct tot nieuwe onzekerheden in het PBO-netwerk. Zoals in paragraaf 5.1.2 is aangegeven is met de PBO juist getracht de strategische onzekerheid in de (sectorale) netwerken waarvoor de PBO is ingesteld te verminderen. Met de instelling van de PBO is beoogd de betrokken actoren te verbinden aan een gemeenschappelijk doel, namelijk een bijdrage leveren aan de sociaal economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven.

Het is niet noodzakelijk nieuwe netwerksturingsinstrumenten in te zetten om de afhankelijkheid en verbondenheid tussen actoren verder te beïnvloeden.

5.2.4 Mate van dynamiek en flexibiliteit actoren

Binnen de schappen is de dynamiek van de beleid- en besluitvorming minder groot dan in de netwerksamenleving, doordat er weinig tot geen wisselingen plaatsvinden onder de betrokken actoren. Ook de mate waarin schappen met sectoroverschrijdende activiteiten wordt geconfronteerd is geringer dan in de netwerksamenleving, omdat schappen duidelijk voor één sector zijn ingesteld. Dit heeft echter ook tot gevolg dat het voor schappen lastig is om te gaan met sectoroverschrijdende activiteiten vanwege de strakke institutionele vorm van de schappen. Hierdoor is het niet eenvoudig andere sectoren bij de beleid- en besluitvorming binnen een schap te betrekken.

Binnen een schap kunnen de bij de beleid- en besluitvorming betrokken actoren niet zomaar wisselen. Hierdoor is het mogelijk dat actoren die minder belang hebben bij het oppakken van een bepaald onderwerp toch bij het beleid- en besluitvormingsproces betrokken zijn en dat (ongeorganiseerde) actoren die juist wel belang bij een bepaald onderwerp hebben, niet kunnen toetreden tot de beleidsarena. Dit brengt dezelfde strategische onzekerheid met zich mee die hierboven is beschreven bij het verschil in pluralisme aan waarden. Ook de oplossingsrichting 'het aanbrengen van wijzigingen in rondes van het beleid- en besluitvormingsproces' is dezelfde als hierboven genoemd.

5.2.5 Omgaan met sectoroverschrijdende problemen

De complexe problemen in de netwerksamenleving zijn vaak sectoroverschrijdend. Vanwege het feit dat schappen maar voor één sector zijn ingesteld, zijn schappen vaak niet in staat deze sectoroverschrijdende problemen op te pakken. Schappen zijn vanwege hun institutionele aard niet in staat andere actoren uit andere sectoren bij de beleid- en besluitvorming te betrekken. Beleid- en besluitvorming rondom sectoroverschrijdende problemen vindt doorgaans dan ook plaats in andere netwerken dan die van de schappen.

Voor actoren die actief zijn in de beleid- en besluitvormingsnetwerken van de schappen leidt het feit dat de besluitvorming rondom sectoroverschrijdende problemen vaak in netwerken buiten de schappen plaatsvindt tot strategische onzekerheid. In deze nieuwe netwerken zijn doorgaans de strategische regels minder duidelijk vastgelegd dan in de beleidsarena in de schappen. (zie ook paragraaf 5.2.2). Ook ondervinden schappen zelf onzekerheid als het gevolg van dat zij sectoroverschrijdende problemen niet langer zelf kunnen oppakken. Hierdoor zijn schappen afhankelijk geworden van andere actoren, daar waar voorheen zij zelf de exclusieve partner voor overheid en bedrijfsleven was voor dit soort problemen is het schap nu nog slechts één van de vele netwerkpartijen.

Deze strategische onzekerheid kan voor een deel worden weggenomen door het aanbrengen van wijzigingen in de bestaande beleid- en besluitvormingsrondes (zie ook paragraaf 5.2.2). Met name het kunnen betrekken van andere actoren bij het beleid- en besluitvormingsproces zal de PBO een belangrijkere partner voor veel actoren maken dan zij nu is. Het betrekken van andere partijen, uit andere sectoren bij de beleid- en besluitvorming in netwerken, is als gevolg van de strakke institutionele structuur van de PBO echter niet eenvoudig.

Ook al wordt een oplossing gevonden waardoor andere actoren bij de beleid- en besluitvorming in schappen betrokken kunnen worden, dan nog zullen veel sectoroverschrijdende problemen buiten de werkingssfeer van schappen vallen. Schappen zullen dus moeten wennen aan hun nieuwe rol. Namelijk niet langer die van exclusieve partner voor alle actoren, maar één van de vele partners in een breed netwerk. De schappen zouden invulling aan deze nieuwe rol kunnen geven door zich te positioneren als netwerkmanager.

5.2.6 PBO ingesteld met het oog op het economisch belang

In hoofdstuk vier is het feit dat het PBO-stelsel is ingesteld vanuit het economisch belang als verschil tussen het PBO-stelsel en de netwerksamenleving aangeduid. Dit verschil heeft gevolgen voor de mate waarin de schappen in staat zijn de hierboven beschreven sectoroverschrijdende activiteiten op te pakken. Door hun samenstelling en toegekende bevoegdheden zijn schappen niet in staat onderwerpen op te pakken die niet op sociaal-economisch terrein liggen.

De enige oplossing hiervoor zou zijn om fundamentele wijzigingen door te voeren in de PBO-structuur waardoor schappen ook complexe problemen kunnen oppakken die niet van sociaal-economische aard zijn. Een dergelijke wijziging in het PBO-stelsel zou echter weer een hoge mate van strategische onzekerheid met zich mee brengen.

5.2.7 Monopolistische beperking binnen de PBO

Zoals al verschillende keren aangehaald is het tot op heden voor ongeorganiseerde bedrijven (nog) niet of beperkt mogelijk deel te nemen aan het beleid- en besluitvormingsproces. Deze uitsluiting van actoren werkt de strategische en onzekerheid binnen het netwerk in de hand.

Zoals hierboven bij 'mate van pluralisme van waarden' aangegeven, ontstaat de strategische onzekerheid omdat ongeorganiseerden (nog) niet de volledige mogelijkheid hebben standpunten in het beleid en besluitvormingsproces in te brengen. Hierdoor lopen schappen het risico dat de genomen besluiten geen afspiegeling vormen van hetgeen dat de sector daadwerkelijk wil. Het leidt tot strategische onzekerheid als schappen na verloop van tijd een genomen besluit terug moeten trekken omdat het niet representatief is voor datgene wat de sector wil.

Ook hier zou weer het aanbrengen van wijzigingen in de bestaande rondes door andere actoren (ongeorganiseerde bedrijven) bij het beleid- en besluitvormingsproces te betrekken de oplossing zijn om de strategische onzekerheid verminderen, zoals beschreven in paragraaf 5.2.1.

5.2.8 Verplichtend karakter van de PBO

Het is voor de onder de werkingssfeer van het schap vallende bedrijven niet mogelijk zich buiten de werkingssfeer van de verordeningen en besluiten van een schap te plaatsen. Binnen een natuurlijk netwerk is het voor een actor wel mogelijk - daar waar hij niet wil deelnemen aan een netwerk - zich buiten het netwerk te plaatsen.

Deze verplichte deelname heeft gevolgen voor de strategische en institutionele onzekerheid binnen schappen. Maar ditmaal in positieve zin, aangezien alle bedrijven uit één sector of branche sowieso onder een schap vallen bestaat er onder de betrokken actoren duidelijkheid over de vraag voor wie en door wie besluiten genomen worden. De strategische onzekerheid wordt hiermee ingeperkt. Schappen zijn integraal voor alle hieronder vallende bedrijven werkzaam. Hierdoor wordt het vertrouwen binnen het netwerk (het vertrouwen van de actoren in elkaar, de facilitator en het beleid en besluitvormingsproces) vergroot, dit vermindert de institutionele onzekerheid.

Doordat de institutionele en strategische onzekerheid al verminderd zijn is het niet nodig om met betrekking tot dit punt andere instrumenten te benutten.

5.2.9 Mate waarin overheid verantwoordelijkheden aan belangengroepen toekent

De overheid heeft verregaande bevoegdheden toegekend aan het PBO-stelsel. Schappen hebben zelfs wetgevende bevoegdheden toegekend gekregen. Het toekennen van dergelijk vergaande bevoegdheden aan netwerken komt binnen de gangbare besluitvorming in natuurlijke (open) netwerken in de netwerksamenleving niet voor. Binnen het PBO-stelsel is hier wel gebruik van gemaakt. Dit heeft de institutionele onzekerheid positief beïnvloed. Doordat zij nog afhankelijker van elkaar zijn dan dat zij in een regulier netwerk zouden zijn omdat de actoren belang hebben bij een gezamenlijke probleemoplossing. Ondanks dat de overheid verregaande bevoegdheden aan de schappen heeft toegekend blijft het primaat van de politiek behouden.

De institutionele onzekerheid binnen de netwerken in het PBO-stelsel is door het toekennen van verregaande bevoegdheden positief beïnvloed, het is hierdoor niet nodig nog meer sturingsinstrumenten hiervoor te benutten.

5.2.10 Mate van institutionalisering

De hoge mate van institutionalisering van het PBO-stelsel heeft de strategische en institutionele onzekerheid onder de bij het beleid- en besluitvormingsproces betrokken actoren ingeperkt. Omdat alle bedrijven uit één sector of branche sowieso onder een schap vallen, bestaat er onder de betrokken actoren duidelijkheid over voor wie en door wie besluiten genomen worden. Dit vermindert de strategische onzekerheid. De duidelijk vormgegeven instituties en de verstrengeling van actoren die hierdoor optreedt vergroot het vertrouwen van de actoren in het netwerk en de uitkomst hiervan dit vermindert de institutionele onzekerheid.

Door de institutionele structuur waar in het PBO-stelsel voor gekozen is zijn de institutionele en strategische onzekerheid verminderd. Hierdoor is het niet nodig om met betrekking tot dit punt andere instrumenten te benutten.

5.2.11 De overheid als toezichthouder dan wel deelnemer aan het netwerk

In het PBO-stelsel fungeert de rijksoverheid vooral als toezichthouder op het beleid- en besluitvormingsproces en de uitkomst hiervan. De rijksoverheid neemt niet echter niet direct zelf deel aan dit proces. In de rest van de netwerksamenleving vormt de overheid doorgaans wel één van de actief participerende partijen in het beleid- en besluitvormingsnetwerk. De mate van participatie kan afhankelijk van het onderwerp en de mate waarin de overheid een cruciale factor vormt sterk verschillen.

Deze andere rol van de rijksoverheid in de beleid- en besluitvormingsnetwerken in de PBO en de netwerksamenleving kan leiden tot strategische onzekerheid onder de bij het schap betrokken actoren. De overheid kan immers als toezichthouder ervoor kiezen besluiten niet te bekrachtigen waarneer zij niet in het algemeen belang zijn. Wanneer dit gebeurt zullen de actoren in het PBO-netwerk bij volgende rondes in het beleidsproces afwachtender zijn met hun inbreng omdat niet bekend is of de gekozen oplossing ook daadwerkelijk geaccepteerd zal worden en hiermee zal functioneren als probleemoplossing.

Deze onzekerheid zou ingeperkt kunnen worden door de rijksoverheid in plaats van een rol als toezichthouder de rol van netwerkpartij toe te bedelen. Hiervoor is een wijziging van het PBO-stelsel nodig. Een dergelijke wijziging zou bij aanvang ook strategische onzekerheid met zich mee kunnen brengen maar nadat voor alle actoren duidelijk is geworden welke positie de rijksoverheid in het netwerk vervult zal deze strategische onzekerheid geleidelijk verminderen. Voordeel van de overheid als netwerkpartner is dat niet meer achteraf een besluit teruggetrokken kan worden (niet bekrachtigd wordt) maar in het beleid- en besluitvormingsproces deze inbreng al wordt geleverd.

5.3 Samenvatting

De drie onzekerheden die zich bij besluitvorming in netwerken voordoen (wezenlijke-, strategische- en institutionele onzekerheid) kunnen beïnvloed worden door gebruik te maken van diverse strategieën en hierbij behorende sturingsinstrumenten.

Hoewel het PBO-stelsel stamt van ver voor de ontwikkelingen van de normatieve theorie over de netwerksamenleving is binnen het PBO-stelsel duidelijk te zien dat een groot aantal van de instrumenten om de diverse onzekerheden in netwerken weg te nemen is benut.

Dit resulteert in het feit dat er in het PBO-stelsel relatief weinig sprake is van wezenlijke, strategische en institutionele onzekerheid in die beleid- en besluitvormingsrondes die plaatsvinden binnen de schappen. Echter vanwege haar institutionele (gesloten) structuur kampt het PBO stelsel wel degelijk met onzekerheden als gevolg van het feit dat het PBO-stelsel in de netwerksamenleving gesitueerd is.

De onzekerheden waar de PBO mee te maken heeft door haar plaats in de netwerksamenleving zijn vooral van strategische aard. Door haar institutionele vorm heeft het PBO-stelsel moeite met het vinden van een manier om, om te gaan met de fragmentatie en het pluralisme aan waarden in de samenleving, de dynamiek in netwerken en de flexibiliteit van actoren, sectoroverschrijdende problemen en de toegenomen concurrentie met andere actoren als gevolg van het toenemen van horizontale relaties. Eigenlijk leidt maar één kenmerk van de netwerksamenleving niet tot strategische onzekerheid namelijk de verbondenheid en afhankelijkheid tot actoren onderling. In het PBO-stelsel is op een goede wijze ingespeeld op deze afhankelijkheid door de actoren gezamenlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden te geven.

De oplossing voor deze strategische onzekerheid als gevolg van de overige kenmerken van de netwerksamenleving zou zijn om de PBO in de gelegenheid te stellen wijzigingen aan te brengen in de beleid- en besluitvormingsrondes. Met name de mogelijkheid om andere actoren zoals mede-overheden, ngo's en andere belanghebbenden bij de beleid- en besluitvorming te betrekken zou betekenen dat er meer complexe en eventueel sectoroverschrijdende problemen in PBO-verband opgepakt kunnen worden. Vanwege de strakke institutionele structuur is het voor schappen op dit moment niet mogelijk om andere actoren in het netwerk te betrekken.

Men dient zich echter te realiseren dat ook wanneer er invulling gegeven zou worden aan het betrekken van andere actoren bij de besluitvorming in het PBO-netwerk, het PBO-stelsel zal blijven worstelen met haar institutionele vorm. Doordat de PBO zich bevindt in de netwerksamenleving ondervindt zij concurrentie van andere actoren. De PBO is niet langer de exclusieve gesprekspartner van het bedrijfsleven en de rijksoverheid. Actoren gaan zelf samenwerkingsverbanden aan en zijn voor de probleemoplossing steeds minder afhankelijk van het schap. De rol van de PBO is hiermee veranderd, was zij eerst de cruciale actor voor de verschillende partijen, inmiddels is het schap nog maar één van de vele actoren in het beleid- en besluitvormingsnetwerk. Deze nieuwe rol speelt des te meer omdat de schappen steeds verder beperkt worden in de problemen die zij zelfstandig kunnen oppakken. Vielen eerst alleen de regulering van loon en arbeidvoorwaarden weg, al snel 'verdwenen' vele agrarische dossiers naar Brussel of naar andere netwerken omdat er sprake is van een sectoroverschrijdende problematiek of van problemen die niet louter van sociaal-economische aard zijn. De rol die de PBO kan spelen bij probleemoplossing in beleid- en besluitvormingsnetwerken wordt dus steeds beperkter. Schappen zouden invulling aan hun nieuwe positie kunnen geven door zich op te stellen als netwerkmanager.

6. Conclusie en reflectie

In dit laatste hoofdstuk wordt de in het eerste hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvraag: "Past het PBO-stelsel (nog) binnen de huidige Nederlandse netwerksamenleving?" beantwoord. Daarnaast worden suggesties gedaan op welke punten het PBO-stelsel aanpassing behoeft. Zodat het PBO-stelsel beter in staat is om te gaan met de onzekerheden waar zij als gevolg van het ontstaan van de netwerksamenleving mee te maken heeft.

Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 besproken welke functie het theoretische kader heeft vervuld en wat de kanttekeningen zijn bij dit theoretisch kader.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met korte reflectie op het afstudeertraject.

'Sociaal economische omstandigheden veranderen: de opvattingen over bestuurlijke functioneren van openbare lichamen veranderen. En het is goed vanuit dat oogpunt ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie hernieuwd de maat te nemen. ... De PBO zal verder moeten werken aan haar eigen plaats in het stelsel van de Nederlandse overlegeconomie. Een gemoderniseerd stelsel van publiekrechtelijke bedrijfsorganen vraagt dan ook voortgaand initiatief van de schappen zelf ... De discussie of het niet anders, beter, kan is nooit voorbij'

Toespraak minister A.P.W. Melkert tijdens Brood- en Wijnbijeenkomst van de akkerbouwproductschappen op 8 oktober 1997 te Den Haag

6.1 Conclusie

In het eerste hoofdstuk heb ik mij tot doel gesteld onderstaande vraag te beantwoorden:

Past het PBO-stelsel (nog) binnen de huidige Nederlandse netwerksamenleving?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden heb ik de centrale vraag geoperationaliseerd in negen deelvragen. Deze deelvragen zijn beantwoord in de voorgaande hoofdstukken. Uit de beantwoording van de deelvragen blijkt dat de centrale onderzoeksvraag niet met een simpel ja of nee of zelfs in enkele zinnen te beantwoorden is.

Uit de uitgevoerde analyse op de overeenkomsten en verschillen tussen het PBO-stelsel en de netwerksamenleving blijkt dat het PBO-stelsel op verscheidene punten overeenkomsten vertoont met de kenmerken van de netwerksamenleving. Echter op een aantal kenmerkende punten van de netwerksamenleving past het PBO-stelsel juist minder goed binnen de netwerksamenleving. Als gevolg hiervan kampt het PBO-stelsel met diverse onzekerheden.

Hieronder zijn de punten weergegeven waarop het PBO-stelsel al dan niet worstelt met gegeven dat zij zich in de netwerksamenleving bevindt.

6.1.1 Beleid- en besluitvorming in open of exclusieve netwerken

De belangrijkste overeenkomst tussen beleid- en besluitvorming in het PBO-stelsel en de rest van de netwerksamenleving is dat bij beide manieren van beleid- en besluitvorming gebruik wordt gemaakt van netwerken. Het type netwerk in het PBO-stelsel en de rest van de netwerksamenleving verschilt echter. Dit brengt ons dan ook meteen bij een belangrijk verschil tussen de besluitvorming in netwerken van de PBO en de netwerksamenleving. In de netwerksamenleving is doorgaans sprake van een 'natuurlijk' en open netwerk waar actoren vrijwillig - maar niet vrijblijvend - deelnemen aan het beleid en besluitvormingstraject. Terwijl het PBO-stelsel wordt getypeerd door een geïnstitutionaliseerd 'kunstmatig' en exclusief netwerk (monopolistische beperking) waar actoren verplicht zich aan de uitkomsten van het beleid- en besluitvormingsproces in het netwerk dienen te houden, maar hier niet altijd invloed op kunnen uitoefenen. Niet alle bedrijven die onder de werkingssfeer van het schap vallen hebben (volledige) toegang tot het beleid- en besluitvormingsproces. De georganiseerde bedrijven (dit zijn de bedrijven die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie) kunnen via hun brancheorganisatie invloed uitoefenen op het beleid- en besluitvormingsproces. Ongeorganiseerde bedrijven (de bedrijven die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie) hebben echter geen of beperkt de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het beleid- en besluitvormingsproces. Met de implementatie van de Code Goed Bestuur hebben schappen (deels) invulling gegeven aan de betrokkenheid van ongeorganiseerde bedrijfsleden bij het beleid- en besluitvormingsproces.

Echter ook als ongeorganiseerde bedrijfsgenoten bij de beleid- en besluitvorming in schappen betrokken worden blijft er binnen de PBO sprake van een exclusief netwerk. Doordat in het PBO-stelsel diverse actoren (mede-overheden anders dan de ministeries, ngo's en andere belanghebbenden) worden uitgesloten van deelname aan het beleid- en besluitvormingsproces zijn de schappen beperkt in de mate waarin zij in staat zijn complexe problemen binnen hun netwerk op te pakken.

Als gevolg van de ontwikkeling van de verzuilde naar de netwerksamenleving zijn de problemen die zich in de samenleving voordoen steeds complexer geworden. Problemen zijn vaker sectoroverschrijdend en volgen elkaar in hoog tempo op. Er is sprake van pluralisme van waarden en actoren zijn flexibel waardoor de samenstelling en het bestaan van open netwerken kan variëren. Schappen zijn vanwege hun institutionele structuur niet in de gelegenheid op deze ontwikkelingen in te spelen.

Door de jaren heen is als gevolg van deze ontwikkelingen het aantal onderwerpen dat binnen het PBO-netwerk opgepakt kan worden steeds verder afgenomen. Simpelweg omdat de publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie niet beschikt over het juiste netwerk om deze complexe problemen op te lossen. In de PBO zijn uitsluitend de werkgevers, werknemers en de rijksoverheid vertegenwoordigd. Voor het oplossen van complexe problemen is het noodzakelijk alle belanghebbenden die beschikken over (unieke) cruciale middelen bij het beleid- en besluitvormingstraject te betrekken. Dit betekent doorgaans dat ook actoren als mede-overheden, ngo's en andere belanghebbenden bij het beleid- en besluitvormingsproces betrokken moeten worden. Daarbovenop zijn schappen ingesteld voor slechts één sector of bedrijfskolom en kunnen zij uitsluitend problemen van sociaal-economische aard oppakken, dit gegeven beperkt de schappen nog verder in de mate waarin zij sectoroverschrijdende problemen kunnen oppakken. Complexe probleemoplossing zal dan ook steeds minder in PBO-verband plaatsvinden maar steeds vaker in andere bredere en meer open netwerken.

6.1.2 Toegenomen concurrentie en benodigde verantwoording als gevolg van wegvallen exclusieve status schappen

In de netwerksamenleving zijn verticale (top-down) relaties vervangen door horizontale relaties. De onderlinge relaties tussen actoren worden steeds zakelijker. Om hiermee te kunnen omgaan betreft de overheid in toenemende mate het bedrijfsleven en andere actoren in het opstellen en implementeren van beleid. De status van de schappen als exclusieve gesprekspartner van de overheid en het bedrijfsleven is hiermee komen te vervallen. Actoren gaan steeds zelfstandiger samenwerkingsverbanden met andere actoren aan, hierdoor zijn zij voor probleemoplossing in steeds minder gevallen afhankelijk van de schappen. Dit betekent dat de schappen concurrentie ondervinden van andere actoren in de netwerksamenleving wanneer zij problemen willen oppakken met het netwerk dat binnen het schap beschikbaar is.

Om te voorkomen dat door de concurrentie met andere actoren problemen in netwerken buiten de PBO worden opgelost moeten schappen voortdurend bewijzen dat zij het geëigende platform zijn voor probleemoplossing. Diverse schappen geven invulling aan deze verantwoording door problemen op te pakken die lastig of niet in nieuw gevormde netwerken zijn op te pakken. Gedacht kan worden aan problemen waarvoor het noodzakelijk is dat de gehele keten meewerkt, maar geen van de ketenpartijen zich in die mate verantwoordelijk voelt voor het probleem dat zij het initiatief tot netwerkvorming zal nemen. Schappen kunnen door het feit dat de gehele keten of bedrijfskolom in het schapsnetwerk vertegenwoordigd is en zij zijn ingesteld ten behoeve van het algemeen belang, juist bij deze onderwerpen de verantwoordelijkheid op zich nemen.

Probleemoplossing door schappen kan ook verantwoord worden door het feit dat de netwerken in schappen snel tot beleid- en besluitvorming kunnen komen. De netwerken en de netwerkregels hoeven immers niet meer gevormd te worden. Besluitvorming en implementatie van beleid kan in schapsverband ook vele malen sneller plaatsvinden dan besluitvorming langs parlementair-democratische weg.

6.1.3 Omgaan met fragmentatie en pluralisme van waarden

De netwerksamenleving wordt gekenmerkt door fragmentatie en pluralisme aan waarden. Het gevolg hiervan is dat de betrokkenheid van actoren bij netwerken en de samenstelling van netwerken in de netwerksamenleving wisselt.

De PBO kan door haar institutionele structuur echter geen platform bieden aan deze pluriformiteit van waarden. De PBO-structuur voorziet in permanente (zeer langdurige) deelname van actoren aan het beleid- en besluitvormingsproces het is dan ook niet mogelijk om (tijdelijk) andere actoren bij de beleid- en besluitvorming te betrekken. Omdat niet alle belanghebbenden maar alleen brancheorganisaties direct invloed op het beleid- en besluitvormingsproces binnen de schappen

kunnen uitoefenen, zijn de waarden die worden afgewogen bij de beleid- en besluitvorming veel minder pluriform dan de waarden in netwerken buiten de schappen.

Het ontbreken van de pluriformiteit aan waarden binnen de beleid- en besluitvormingsnetwerken van schappen brengt op twee punten een afbreukrisico voor de schappen met zich mee: als brancheorganisaties de gehanteerde strategie onvoldoende met hun achterban afstemmen kan blijken dat de aanvankelijk door de brancheorganisatie gehanteerde strategie aangepast moet worden, dit leidt vertraging van het beleid- en besluitvormingsproces. Een tweede, ernstiger, gevaar dat zich kan voordoen, is dat wanneer belanghebbende actoren niet de (volledige) mogelijkheid hebben standpunten in het beleid en besluitvormingsproces in te brengen, schappen het risico lopen dat de genomen besluiten geen afspiegeling vormen van hetgeen de sector en andere belanghebbenden willen. Deze uitgesloten actoren kunnen er dan voor kiezen hun hindermacht in te zetten om te voorkomen dat de besluitvorming wordt geïmplementeerd. Wanneer blijkt dat de belangen uit de sector onvoldoende in de beleid- en besluitvorming worden meegenomen zal dit ook gevolgen hebben voor de uitkomst van, de in 2008 vernieuwde Wbo vastgelegde, vierjaarlijkse draagvlakonderzoeken die de schappen moeten uitvoeren.

6.1.4 Hoge mate van verbondenheid en afhankelijkheid actoren

Niet op alle punten heeft het PBO-stelsel moeite met de kenmerken van de netwerksamenleving. Zo wordt de beleid- en besluitvorming in netwerken in de netwerksamenleving gekenmerkt door een hoge mate van afhankelijkheid van de unieke en cruciale middelen van andere actoren. Vanwege deze afhankelijkheid zijn de actoren aan elkaar verbonden.

Ook in de netwerken binnen het PBO-stelsel zijn de netwerkpartijen in hoge mate van elkaar afhankelijk en aan elkaar verbonden. De oorzaak van deze afhankelijkheid en verbondenheid ligt binnen de PBO echter ergens anders. Hier wordt de afhankelijkheid en verbondenheid tussen de onderlinge actoren niet veroorzaakt door de afhankelijkheid van middelen van andere actoren, maar wordt de afhankelijkheid veroorzaakt doordat actoren een gemeenschappelijk doel hebben (*een bijdrage leveren aan de sociaal economische structuur en van de werking van hun deel van het bedrijfsleven*) en de beschikking hebben over de benodigde middelen om dit doel te verwezenlijken.

Het verbinden van partijen door hen aan een gemeenschappelijk doel te verbinden is een sturingsinstrument dat eveneens in de rest van de netwerksamenleving benut wordt om de wezenlijke onzekerheid te beperken. Binnen het PBO-stelsel zijn nog meer sturingsinstrumenten benut om de onzekerheden in netwerken te beperken. Zo blijkt dat het verplichtende karakter van de PBO, de hoge mate van institutionalisering en de verregaande bevoegdheden die de overheid aan de PBO heeft toegekend er voor zorgen dat een deel van de strategische en institutionele onzekerheid die zich voordoet bij besluitvorming in netwerken, is weggenomen.

6.1.5 Conclusie

Al met al kan geconcludeerd worden dat wanneer de PBO wordt gezien als het voornaamste netwerk voor probleemoplossing in de netwerksamenleving, het PBO-stelsel niet goed in de netwerksamenleving past. Het PBO-stelsel worstelt met het feit dat zij lastig kan inspelen op de kenmerken van de netwerksamenleving. Namelijk fragmentatie, het pluralisme aan waarden, de toegenomen concurrentie als gevolg van het toenemen van horizontale relaties, het invulling geven aan de dynamiek in netwerken, de flexibiliteit van actoren en de wijze waarop sectoroverschrijdende problemen opgepakt kunnen worden. Probleemoplossing vindt dan ook steeds vaker plaats in netwerken buiten de PBO, simpelweg omdat de schappen niet in de mogelijkheid zijn alle belanghebbende actoren bijeen te brengen.

Dit neemt niet weg dat ook in de netwerksamenleving, wanneer men rekening houdt met de beperkingen van de PBO, de PBO een waardevolle aanvulling is op besluitvorming in andere netwerken en langs parlementair-democratische weg. Schappen zijn dankzij hun verreikende bevoegdheden, het algemeen verbindend zijn voor de sector en hun operationele goed functionerende interne netwerk, waarin zich weinig onzekerheden voordoen, uitstekend in staat snel en slagvaardig weinig complexe, goed afgebakende problemen op sociaal-economisch terrein op te pakken.

Net als de PBO zelf past ook de filosofie van het PBO-stelsel nog maar ten dele bij de netwerksamenleving. Met de instelling van de PBO was voorzien dat er formele invulling gegeven moest worden aan het overleg tussen de verschillende zuilen. Met het verdwijnen van de verzuilde samenleving is de noodzaak tot een dergelijk geïnstitutionaliseerd overlegplatform grotendeels komen te vervallen. Echter relatief kort na het verdwijnen van de verzuilde samenleving kwam de netwerksamenleving tot stand. In dit nieuwe type samenleving is vanwege de complexe aard van problemen behoefte aan beleid- en besluitvorming in netwerken. De PBO kon hier haar nut bewijzen

doordat zij de beschikking heeft over een 'kant-en-klaar' netwerk. Gebleken is dat dit bestaande netwerk zijn beperkingen heeft, doordat niet alle belanghebbende actoren aan het netwerk kunnen deelnemen. Het PBO-stelsel heeft zich door de jaren heen proberen aan te passen aan de netwerksamenleving. Vanwege haar vrijwel ongewijzigde institutionele structuur is het PBO-stelsel hierin niet geslaagd.

Het PBO-stelsel is hierin overigens niet uniek. De tragiek van de netwerksamenleving is dat bestaande structuren en gewoonten blijven bestaan waardoor nooit optimaal invulling gegeven kan worden aan de beleid- en besluitvorming in de netwerksamenleving. (Castells, 1996)

6.1.6 Aanbevelingen en discussie

Naar aanleiding van bovenstaande conclusie kom ik tot twee volledig verschillende en hierdoor op zichzelf staande aanbevelingen:

1. Het PBO-stelsel kan voor beleid- en besluitvorming op een beperkt aantal onderwerpen in haar huidige vorm blijven functioneren. Hierbij kan in schappen alleen beleid- en besluitvorming plaatsvinden op onderwerpen op sociaal-economisch terrein waarvoor alleen de onder het schap vallende actoren belanghebbende zijn. Daar waar er van andere belanghebbenden dan werkgevers, werknemers en de rijksoverheid sprake is, moet ervoor gekozen worden de beleid- en besluitvorming aan andere open netwerken over te laten waardoor alle actoren hierbij betrokken kunnen worden.

De PBO kan, als men rekening houdt met dit beperkte kader, een waardevolle aanvulling zijn op beleid- en besluitvorming in de rest van de netwerksamenleving.

Om deze rol van complementair besluitvormingsnetwerk te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat de schappen er voor zorg dragen dat alle belanghebbenden gelijke toegang hebben tot de beleidsarena. Dit betekent dat ook ongeorganiseerden volledig bij de beleid- en besluitvorming betrokken moeten worden.

2. Door het PBO-stelsel fundamenteel te wijzigen zouden de beleid- en besluitvormingsnetwerken van de PBO beter passen in de netwerksamenleving. Om de PBO volledig aan te passen aan de netwerksamenleving dient voorzien te worden in de mogelijkheid om alle belanghebbende actoren bij de beleid- en besluitvorming te kunnen betrekken. Alleen dan kan er op afdoende wijze ingespeeld worden op kenmerken van de netwerksamenleving als fragmentatie, pluralisme aan waarden, onderlinge afhankelijkheid actoren, horizontale relaties, dynamiek in netwerken, flexibiliteit van actoren en sectoroverschrijdende problemen. Ook zou de publieke status van de PBO komen te vervallen. Bevoegdheden als algemeen verbindende verordeningen kunnen uitvaardigen zijn in de netwerksamenleving expliciet voorbehouden aan de overheid. Schappen zouden in hun nieuwe vorm op verzoek van één of meerdere van de netwerkpartijen kunnen optreden als netwerkmanager. Hiermee zou hun oude sturende rol verschuiven naar een faciliterende rol. Om de samenwerking binnen het schap te stimuleren is het wenselijk dat de overheid verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan het gehele netwerk toewijst.

Uit het huidige PBO-stelsel zouden die instrumenten meegenomen moeten worden waarmee diverse onzekerheden in het PBO-netwerk succesvol verminderd zijn:

Hierbij valt te denken aan:

- o Het verbinden van partijen door hen een gemeenschappelijk doel te geven;
- o Het toekennen van verregaande bevoegdheden (m.u.v. verordende bevoegdheden) aan de beleid- en besluitvormingsnetwerken;
- o de hiermee gepaard gaande mate van institutionalisering;

Indien ervoor gekozen zou worden dergelijke fundamentele wijzigingen in het PBO-stelsel aan te brengen moet men in overweging nemen dat als gevolg van het doorvoeren van deze wijzigingen er (tijdelijk) sprake zal zijn van een hoge mate van strategische onzekerheid bij de belanghebbende actoren. Doordat alle formele en informele netwerkregels herzien worden hebben actoren geen houvast meer aan hoe andere actoren in het verleden handelden. Dit zal bij de aanvang van nieuwe netwerken tot aanzienlijke vertraging in het beleid- en besluitvormingsproces leiden.

Het verdwijnen van de PBO zou betekenen dat er veel specifieke kennis en expertise verloren gaat. De expertise die schappen hebben opgebouwd op het gebied van Europese wetgeving en daarmee thans beschikbaar is voor het bedrijfsleven zou verloren gaan. Daarnaast hebben schappen, vanwege het feit dat zij de gehele keten vertegenwoordigen, een belangrijke voortrekkersrol vervuld in de totstandkoming van diverse

kwaliteitssystemen. Men kan zich afvragen of zonder de bemoeienis van schappen de keten zelf in staat was geweest een netwerk te vormen om deze kwaliteitssystemen in het leven te roepen.

Ook is het de vraag of men in staat zal zijn voor alle complexe problemen netwerken in het leven te roepen. Actoren zijn van nature geneigd zich alleen te richten op het veilig stellen van hun eigen belangen. Daar waar zij voor zichzelf geen directe meerwaarde zien in de oplossing van een complex probleem zullen zij doorgaans niet deelnemen aan de beleidsarena rondom dit probleem. Hiermee bestaat de kans dat zaken die in het algemeen belang zijn, niet of onvoldoende worden opgepakt door de nieuwe netwerken.

Voordat er tot een dergelijke zeer drastische wijziging van het PBO-stelsel gekomen kan worden is het noodzakelijk dat er uitvoerig onderzoek plaatsvindt naar de wijze waarop het beste invulling aan deze nieuwe netwerkstructuur gegeven kan worden.

6.2 Reflectie op theoretisch kader

Het theoretisch kader heeft zijn nut bewezen bij de structurering van de analyse of het PBO-stelsel nog binnen de netwerksamenleving past. Behalve dat het theoretisch kader noodzakelijk was om deze theoretische analyse te kunnen maken heeft het bijgedragen aan het verkrijgen van inzicht in waarom het PBO-stelsel op deze wijze is vormgegeven en waarom er juist zoveel discussie bestaat over de PBO.

Eén belangrijke kanttekening dient echter wel bij het theoretisch kader gemaakt te worden. De theorieën over corporatisme, neocorporatisme en de netwerksamenleving zijn van een fundamenteel ander niveau. Daar waar de corporatistische- en neocorporatistische theorie normatieve theorieën zijn die beschrijven hoe een samenleving zou moeten zijn, is de theorie over de netwerksamenleving een empirische theorie, die de samenleving beschrijft zoals deze feitelijk is.

Dit zorgt voor een cruciaal verschil in de toetsing op welke onderdelen het PBO-stelsel overeenkomsten en verschillen vertoont met deze drie theorieën. De vergelijking tussen het PBO-stelsel en de theorie over het corporatisme en neocorporatisme is bijna een tautologie, omdat het PBO-stelsel is samengesteld aan de hand van de theorie over het corporatisme. Desondanks was de vergelijking tussen het PBO-stelsel, het corporatisme en neocorporatisme niet overbodig, omdat uit deze vergelijking wel degelijk verschilpunten naar voren zijn gekomen. Bij de totstandkoming van de PBO voldeed het PBO-stelsel één op één aan de corporatistische theorie, echter als gevolg van de veranderende samenleving (van verzuilde- naar netwerksamenleving) was de PBO genoodzaakt wijzigingen in de structuur door te voeren. Ondanks de reeds doorgevoerde structuurwijzigingen blijft het PBO-stelsel - op onderdelen - worstelen met diverse onzekerheden in het beleids- en besluitvormingstraject als gevolg van de huidige netwerksamenleving.

Niet zozeer een beperking van het gekozen theoretisch kader, maar meer een gevolg van de gekozen afbakening van de scriptie is het feit dat de scriptie uitgaat van een puur theoretische vergelijking. Het was mogelijk een waardevolle aanvulling geweest, als de analyse op welke punten het PBO-stelsel overeenkomsten en verschillen vertoont met de netwerksamenleving, uitgebreid was met een vergelijkende praktijkbeschrijving tussen een besluitvormingsproces in een bestaand netwerk buiten de PBO en een besluitvormingsproces binnen de PBO. Een dergelijke case-benadering had vermoedelijk interessante inzichten en concrete adviezen opgeleverd voor de besluitvorming binnen schappen. Hoewel deze empirische benadering interessant was geweest en knel- en leerpunten uit besluitvormingsprocessen in niet-PBO netwerken naar voren had gebracht, verwacht ik in retrospectief niet dat dit inhoudelijk tot heel andere inzichten zou leiden. Doordat in deze scriptie al de theorie over besluitvorming in netwerken is meegenomen zal een praktijkvoorbeeld inhoudelijk weinig nieuwe inzichten toevoegen.

6.3 Reflectie op het afstudeertraject

Eén van de doelen van het allereerste vak 'Verkenning' van de parttime-opleiding Bestuurskunde was 'vragen te stellen bij het vanzelfsprekende'⁷. Nu bijna drie jaar verder is dit doel gerealiseerd. Ik stel inderdaad veel vaker vragen bij datgene wat ik voor deze studie als vanzelfsprekend aannam.

Vond ik voor mijn studie bestuurskunde, het bestaan van productschappen altijd redelijk vanzelfsprekend. Inmiddels ben ik er achter dat dit beslist niet het geval is. Het is uniek dat er in

⁷ Powerpoint presentatie vak 'Verkenning' schakeljaar Bestuurskunde; 5 september 2005

Nederland een platform is georganiseerd waarin werkgevers- en werknemersorganisaties zich gezamenlijk inzetten voor verbetering van hun sector en hiermee een duurzame groei van de economie. Deze 'uniekheid' betekent echter niet dat schappen op hun lauweren kunnen rusten. De samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig. Hierdoor zullen schappen te allen tijde open moeten staan voor nieuwe ontwikkelingen en aanpassingen in hun structuur en werkwijze. Als deze scriptie iets duidelijk maakt is het wel dat schappen nooit, niet ter discussie hebben gestaan. In de 85 jaar (sinds 1923) dat er nu gesproken wordt over het PBO-stelsel is er altijd op fundamenteel niveau verschil van mening geweest over de noodzaak, het nut en de meerwaarde die schappen kunnen bieden. Niets duidt erop dat dit in de komende jaren anders zal zijn.

Tot slot: deze studie en dit afstudeertraject hebben mij geleerd dat binnen het openbaar bestuur niets zo simpel is als het aanvankelijk lijkt. Problemen zijn nooit zomaar problemen, maar *'wicked problems'*, belangengroepen worden opgesplitst in *'cruciale'* en *'perifere actoren'* en oplossingen worden aangeduid met hippe termen als *'governance'* of *'game management'*, maar deze oplossingen brengen ook altijd weer nieuwe problemen met zich mee.

Nee, als ik één ding heb geleerd bij deze studie is dat men in de publieke sector nooit klaar is, maar altijd geconfronteerd zal worden met nieuwe (on)oplosbare problemen.

Kortom, voldoende uitdaging voor een kersverse bestuurskundige!

Lijst van afkortingen en begrippen

Bedrijfslichaam	Product- of bedrijfschap
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (gekke koeenziekte)
Deterritorialisering	Het vervagen van de territoriale begrenzing van sociaal handelen
EU	Europese Unie
Georganiseerden	Bedrijven welke zijn aangesloten bij een brancheorganisatie
GLB	(Europees) Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
ICT	Informatie Communicatie Technologie
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Ngo	Non-Gouvernementele Organisatie
Ongeorganiseerden	Bedrijven welke niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie
PBO	Publieksrechtelijke Bedrijfsorganisatie
Schap	Product- of bedrijfschap
SER	Sociaal Economische Raad
Subsidiariteitsbeginsel	Het aan een lager orgaan overlaten wat dat lagere orgaan net zo goed of beter kan dan het hogere orgaan
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wbo	Wet op bedrijfsorganisatie
WTO	World Trade Organization

Literatuurlijst

Boeken

- Albeda, W., Hove ten, M.D., *Neocorporatisme; Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon*, Uitgeversmaatschappij J.H. Kok, Kampen, 1986
- Castells, M., *An introduction in the information age*, in: Webster, F (ed.), *The information society reader*, Routledge Student Reader, London, 2004, pp. 138-149.
- Castells, M., *The rise of the network society: economy, society and culture*, Blackwell Publishers, Cambridge, 2000, first edition 1996.
- Dijkstra, G.S.A., Meer van der, F.M., Meer van der, J.W., *Productschappen en bedrijfsschappen onderzocht; Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1995
- Frouws, J., *Mest en macht; Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, Landbouwniversiteit Wageningen, Wageningen, 1993
- Held, D., *Models of Democracy, second edition*, Polity Press Cambridge, 1999
- Keman, J.E., Woldendorp, J.J., Braun, D., *Het neo-korporatisme als nieuwe politieke strategie; Krisisbeheersing met beleid en (door) overleg?*, CT Press, Amsterdam, 1985
- Kickert, W.J.M., *History of Governance in the Netherlands; continuity and exceptions*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2004
- Kickert, W.J.M., *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samson uitgeverij, Alphen aan de Rijn, 1993
- Kickert, W.J.M., *Laat duizend bloemen bloeien*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2007
- Klijn, Erik-Hans & Joop Koppenjan, *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving en decision making*, New York: Routledge, 2004
- Kooiman, J., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993
- Lijphart, A., *Democracies; Patterns of Majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven, 1984
- Lips, Bekkers, Zuurmond, *ICT en openbaar bestuur*, uitgeverij Lemma BV, Utrecht 2005
- Rhodes, R. A. W., *Governance and Public Administration*, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- Sassen, S., *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, New York, 1996.
- Teisman, G.R., *Stedelijke netwerken; ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Nirov, Den Haag, Juli 2006
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming; een pluralistisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Rotterdam, september 1992
- Verhallen, H.J.G., Fernhout, R., Visser, P.E., *Corporatisme in Nederland*, Samson uitgeverij, Alphen aan de Rijn, 1980
- Visser, J., Hemerijck, A., *'A Dutch Miracle'*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1997
- Williamson, P.J., *Corporatism in Perspective; An introductory guide to corporatist theory*, Sage Publications, London, 1989
- Woldendorp, J.J., *The Polder Model; From disease to miracle? Dutch Neo-corporatism 1965-2000*, Haveka, Alblasserdam, 2005

Rapporten

- Berge, mr R.J.M. ten, e.a., *Met Raad en Daad*, SDU Grafisch bedrijf, Den Haag, 2000
- Hajer, M.A., Tatenhove, van, J.P.M., Laurent, C., *Nieuwe vormen van Governance*, RIVM rapport Nr. 500013004/2004, Bilthoven, 2004
- Have ten, K, Bekkers, V, Nagelkerke, A, Stoppelenburg, P, *Het schap de maat genomen; evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen*, VUGA-uitgeverij, Den Haag, 1995
- Hermans, C., Beerepoot, R., Baan, A., Tippen, K., *Concept Draaiboek draagvlaktoets product- en bedrijfsschappen*, Den Haag, april 2008
- Hollander den, T, *De vorming van één 'Productschap dierlijke sectoren' anno 2004 noodzaak?*, Leiden, augustus 2004
- Kickert, W.J.M., *Toekomst van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie; een strategische toekomstverkenning in de context van de externe bestuurlijke verhoudingen van LNV*, Rotterdam, juli 1994
- Klijn, Erik-Hans, *Managing Complexity: achieving the impossible?*, paper for the British Academy of Management Conference "Challenges of Organisation in Global Markets", Said

Business School, Oxford University, Track: Public Management and Governance, 13-15 September, Oxford, 2005

- KPMG (i.o.v. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)/SZW (2003), *Product- en bedrijfschappen anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen*, Doetinchem: Reed Business Information bv.
- Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *Kabinetsstandpunt toekomst PBO*, Den Haag, mei 2006
- PBO, Gezamenlijke product- en bedrijfschappen, *Code Goed Bestuur product- en bedrijfschappen*, Den Haag, maart 2007
- PBO, Gezamenlijke product- en bedrijfschappen, *Eén jaar Code*, Zoetermeer, mei 2008
- SER (i.o.v. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Advies: De toekomst van de PBO*, Den Haag, 17 maart 2006

Artikelen en andere uitgaven

- Duijzer, Dirk, *Product- en bedrijfschappen opnieuw ter discussie: Heeft de wet op de bedrijfsorganisatie toekomst?*, Bestuurskunde, jaargang 16, Herfst 2007 Nr. 3, blz.93-103
- Hendriks, F., *Representatieve politiek in de netwerksamenleving; problemen en perspectieven*, Bestuurskunde, jaargang 11, November 2002, Nr. 7, blz. 266-278
- Hirsch Ballin, E.M.H., *Gronden voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de agrarische sector*, in Agrarisch recht, 56^e jaargang, nr. 4, april 1996
- Hupe, Peter, Frans-Bauke van der Meer, *Het afstudeertraject*, 2006
- Kienhuis, J.H.M., *De modernisering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie; terugblik op een opmerkelijke discussie*, Maandschrift Economie, Jaargang 63, 1999 Nr. 2, Tilburg
- Lugt van der, H, nrc next, *Boze boeren willen niet meer betalen; 'Hef productschappen op'*, 7 februari 2007
- SER, *Samen streven naar een goede zaak*, Handleiding voor bestuursleden van product- en bedrijfschappen, 2005
- SER, Bestuurskamer, *Besluit advisering representativiteit bedrijfslichamen*, Den Haag, december 2000
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), *Toespraak van minister mr. J.P.H. Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het officiële startschot voor het Productschap Akkerbouw op 10 januari 2008 te Den Haag*
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SZW, *Toespraak van minister mr. A.J. de Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het jubileumcongres van de productschappen op 23 mei 2006 te Lisse*
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), *Toespraak van minister A.P.W. Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Brood- en Wijnbijeenkomst van de akkerbouwproductschappen op 8 oktober 1997 te Den Haag*

Kamerstukken

- Motie Aptroot, Ingediend tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 2004, 29 200 XIII nr. 8

Bijlage 1 Overzicht Bedrijfslichamen

Nr	Naam	Afkorting
1	Hoofdproductschap Akkerbouw	HPA
2	Productschap Akkerbouw	PA
3	Productschap Diervoeder	PDV
4	Productschap Wijn	PW
5	Productschap Dranken	PD
6	Productschap Margarine, Vetten en Oliën	MVO
7	Productschap Vee en Vlees	PVV
8	Productschap Pluimvee en Eieren	PPE
9	Productschap Tuinbouw	PT
10	Productschap Vis	VIS
11	Productschap Zuivel	PZ
12	Hoofdbedrijfschap Ambachten	HBA
13	Hoofdbedrijfschap Detailhandel	HBD
14	Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel	HBAG
15	Hoofdbedrijfschap Afbouw en Onderhoud	HAO
16	Bosschap	BOS
17	Bedrijfschap Horeca en Catering	HOR

Bron: SER, bewerkt door KPMG BEA

Er is binnen de bovenstaande lijst van bedrijfslichamen sprake van de volgende geformaliseerde samenwerkingsverbanden:

- het Hoofdproductschap Akkerbouw heeft de uitvoering van de medebewindactiviteiten toegewezen gekregen voor de Productschappen Akkerbouw, Diervoeder en Wijn en fungeert als facilitair bedrijf voor deze productschappen.
- het Productschap Vee en Vlees en het Productschap Pluimvee en Eieren zijn formeel twee bedrijfslichamen, maar ze werken nauw samen onder de naam 'Productschappen Vee, Vlees en Eieren', afgekort als PVE. Het samenwerkingsverband heeft een gezamenlijk secretariaat en brengt één jaarverslag uit (KPMG, 2003, blz. 17).

Bijlage 2 Overzicht Taken en Bevoegdheden Bedrijfslichamen

Bevoegdheden productschappen

Productschappen	PT	PVV	PZ	HPA	PPE	VIS	PDV	PA	PW	PD	MVO
a) registratie, verstrekking, en inzage gegevens	X	x	X	x	x	x	x	x	x	X	X
b) voortbrenging, afzet, aanwending goederen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
c) bevordering professionele bedrijfsvoering		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
d) lonen en andere arbeidsvoorwaarden		O								O	
e) onderzoek op sociaal/ technisch terrein		-	-	-	-	-	-	-	-	X	
f) arbeidsmarktvoorzieningen		X		-	-	X	-	-	-	O	
g) fondsen en andere instellingen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Bron: instellingsadviezen/ besluiten SER-site, bewerkt door KPMG BEA

Bevoegdheden bedrijfschappen

Bedrijfschappen	HAO	HBD	HBA	HOR	HBAG	BOS
a) registratie, verstrekking, en inzage gegevens	X	X	X	X	X	X
b) voortbrenging, afzet, aanwending goederen		X	*	X	X	X
c) bevordering professionele bedrijfsvoering	X	X	*	X	X	X
d) lonen en andere arbeidsvoorwaarden	X	X	X	O		O
e) onderzoek op sociaal/ economisch/ technisch terrein	X	X	X	*	*	X
f) arbeidsmarktvoorzieningen	X	*	*	X	*	
g) fondsen en andere instellingen	X	*	*	*	*	

Bron: instellingsadviezen/ besluiten SER-site, bewerkt door KPMG BEA

Bijlage 3 Principes Code Goed Bestuur

Onderstaande principes zijn afkomstig uit de Code Goed Bestuur, maart 2007

De gehele Code Goed Bestuur is te raadplegen via de volgende link:

<http://www.ser.nl/~media//Files/Internet/Publicaties/Overige/2007/b25788.ashx>

1. Benoemingsproces bestuur

Principe I

Het bestuur draagt er aan bij dat de uitvoering van het proces dat voorafgaat aan de benoeming van voorzitters transparant en op grond van adequate criteria geschiedt. Eenzelfde houding vraagt het van de ondernemers- en werknemersorganisaties die bestuursleden mogen benoemen.

2. Taak en verantwoordelijkheid bestuur

Principe II

Het bestuur is gericht op het uitvoeren van de in de wet omschreven taak van een bedrijfslichaam. Bestuurders richten zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden op het algemeen belang en op het gemeenschappelijk belang van de bedrijfsgenoten.

Principe III

Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de volledigheid van de openbaarmaking van relevante financiële relaties van het bedrijfslichaam met andere rechtspersonen en organisaties.

3. Vergoedingen

Principe IV

Het toekennen van vergoedingen geschiedt op transparante wijze.

4. Integriteit en personele unies

Principe V

Bestuurders voorkomen belangenverstrengeling, doen datgene wat mogelijk is om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden en maken geen misbruik van hun positie.

Principe VI

Personele unies moeten aan duidelijke eisen op het terrein van de transparantie, verantwoording en functiescheiding voldoen. Dit geldt in het bijzonder voor personele unies op bestuurdersniveau tussen een bedrijfslichaam en een derde organisatie waarmee financiële of contractuele relaties bestaan.

Principe VII

Bestuurders houden geen informatie achter, tenzij deze vertrouwelijk is.

Principe VIII

Van uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en vergelijkbare activiteiten op kosten van derden wordt door bestuurders altijd mededeling gedaan in het dagelijks bestuur, onder vermelding van het doel. Het dagelijks bestuur beoordeelt of de activiteit in het belang is van het bedrijfslichaam.

Principe IX

Geschenken mogen slechts in ontvangst worden genomen respectievelijk worden geschonken, voor zover daarmee de integriteit van betrokkenen niet wordt aangetast.

Principe X

Bedrijfsmiddelen die voor een zakelijk doel ter beschikking worden gesteld mogen in beginsel niet voor privé-gebruik worden ingezet.

Principe XI

Het bestuur stelt een integriteitsprotocol voor medewerkers op.

5. Besluitvorming

Principe XII

Het bestuur draagt er zorg voor dat de bedrijfsgenoten, op basis van een communicatieplan, in staat worden gesteld om gelijktijdig van de inhoud van de verschillende fasen van de beleidscyclus kennis te nemen.

Principe XIII

Het bestuur biedt bedrijfsgenoten mogelijkheden om in de verschillende fasen van de beleidscyclus actief betrokken te raken bij de besluitvorming om daarop invloed uit te oefenen.

Principe XIV

Bij het besluit tot het verrichten van een nieuwe activiteit of tot aanpassing van een bestaande activiteit, moet het bestuur beargumenteren waarom er ten aanzien van (aanpassing van) die activiteit gekozen is voor publieke uitvoering.

Principe XV

Bij elk besluit van het bestuur dat leidt of kan leiden tot het optreden van administratieve lasten, dient het bestuur aan te geven hoe groot deze zijn en waarom zij noodzakelijk zijn.

6. Vierjaarlijks draagvlakonderzoek⁸

Principe XVI

Iedere vier jaar vergewist het bestuur zich via een representatief onderzoek ervan of het bedrijfslichaam als zodanig nog voldoende steun heeft onder de ondernemingen waarvoor het is ingesteld. Indien een duidelijke meerderheid onvoldoende bestaansgrond ziet voor het bedrijfslichaam, heroverweegt het bestuur het voortbestaan van het bedrijfslichaam en brengt hierover verslag uit aan de minister.

7. Werkingsfeer

Principe XVII

Ten aanzien van wensen tot wijziging van de werkingssfeer van het bedrijfslichaam onderzoekt het bestuur eerst of er alternatieven zijn die daaraan tegemoet kunnen komen. Aan een verzoek tot wijziging van de werkingssfeer wordt door het bestuur meegewerkt indien het verzoek voldoet aan bepaalde voorwaarden.

8. Heffingenbeleid

Principe XVIII

Om het verband tussen de financiering van activiteiten van een bedrijfslichaam enerzijds en het nut dat een (sub)sector daaraan kan onttelen anderzijds zo groot mogelijk te doen zijn, legt het bestuur voor de financiering van de activiteiten van het bedrijfslichaam bij voorkeur bestemmingsheffingen op.

Principe XIX

Het bestuur voorkomt dat ondernemingen meerdere heffingen van verschillende bedrijfslichamen krijgen opgelegd. Indien een dergelijke samenloop door omstandigheden niet kan worden voorkomen, zal het bestuur zich inspannen zo spoedig mogelijk een oplossing te vinden.

9. Efficiency en effectiviteit

Principe XX

Het bestuur draagt zorg voor een efficiënte en effectieve organisatie. Daartoe worden de geëigende instrumenten ingezet. In elk geval worden de eigen prestaties en financiële kengetallen geheel of gedeeltelijk vergeleken met die van de andere bedrijfslichamen (benchmarking), tenzij dit geen bruikbare informatie oplevert of anderszins niet mogelijk is.

10. Aanbesteding

Principe XXI

Het bestuur handelt voor het gunnen van externe opdrachten volgens standaardaanbestedingsprocedures, gerelateerd aan drempelbedragen, en communiceert hierover op actieve wijze.

11. Klachtenbehandeling

Principe XXII

Het bestuur draagt er zorg voor dat mondeling of schriftelijk ingediende klachten behoorlijk en zorgvuldig worden behandeld. Het bedrijfslichaam maakt daartoe gebruik van een klachtenprotocol.

12. Intern toezicht, horizontale verantwoording en verticaal toezicht

Principe XXIII

Het bestuur draagt zorg voor een evenwichtig stelsel van intern toezicht en horizontale verantwoording, ingekaderd in het stelsel van verticaal toezicht.

⁸ Het is mogelijk dat dit onderdeel van de code alsnog elders, bijvoorbeeld in de wet, geheel of gedeeltelijk zal worden geregeld. In dat geval zal dit onderdeel worden aangepast om overlap te voorkomen.

