

Een tabaksblad in de tuinbouw

Een onderzoek naar het functioneren van het Productschap Tuinbouw

PROP. DR. J. DE VRIES
DRS. R. 'T HART
DR. G. D. MINDERMAN
S.P. VAN DER LUBBEN



CENTRE FOR GOVERNMENT STUDIES

“Zo lang de zaken goed gaan, gaat het best samen”, had hij tegen die klant gezegd. In de meer dan 25 jaar dat ze nu samenwerkten, was de zaak alleen maar gegroeid. Ze hadden nu een goed lopend hoveniersbedrijf en twee moderne tuincentra, een in Wormer en een in Zuid-Oostbeemster. Er stonden inmiddels zestig werknemers op de loonlijst. Ook hadden ze nog een bloemenwinkel in Wormer, een grote kwekerij in Hobrede en een model tuinencomplex waar mensen uit het hele land op afkwamen.

Martien runde de Beemster, met hulp van Guus. Piet en hijzelf leidden de zaak in Wormer. De bloemenwinkel deed hij er ook bij. Het bedrijf was zo groot geworden, dat ze elkaar niet in de weg zaten. Ze vergaderden ook zo min mogelijk. Liever knikten ze ja en gingen ze intussen hun eigen weg. Ze sloten stilzwijgend compromissen, ontweken confrontatie.

Zo hadden ze het thuis geleerd. Moe hield niet van ruzie. “Hou op, schei uit”, riep ze zo gauw iemand dwars lag. “Het ene woord lokt het andere uit, hou je mond, jij.” Er was nooit ruimte geweest voor afwijkende meningen. Je moest wel meegaan met de rest, of je nu wilde of niet. En dat ging goed wanneer je elkaar een beetje ontliep, je je niet te veel in de ander verdiepte.”

*Uit: Judith Koelmeijer, “Het zwijgen van Maria Zachea. Een ware familiegebeurtenis”,
Plataan, 2002, pp. 69/70*

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE.....	3
INLEIDING	4
1.1 VRAAGSTELLING	4
1.2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	5
1.3 HOE WAS HET VROEGER?	5
2. HET PRODUCTSCHAP TUINBOUW	7
2.1 EXTERNE ONTWIKKELINGEN	7
2.2 INTERNE ONTWIKKELINGEN	9
3. BEELDEN OVER HET PRODUCTSCHAP TUINBOUW	11
3.1 SECTOR BLOEMEN	11
3.2 SECTOR GROENTEN & FRUIT	12
3.3 NADERE INTERPRETATIE VAN DE BEELDEN	13
4. TAKEN & HEFFINGEN	16
4.1 TAKEN	16
4.2 HEFFINGEN	18
4.3 KRITIEK	19
CONCLUSIES & OPLOSSINGSRICHTINGEN	20
EEN TABAKSBLAD VOOR DE TUINBOUW	21
PRODUCTSCHAP 'OP SPANNING'	23
INDEX	24
BIJLAGE 1	25
LIJST VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN	25
BIJLAGE 2	27

Inleiding

Het citaat uit het boek *Het zwijgen van Maria Zachea* van Judith Koelemeijer is in meer dan één opzicht relevant als motto voor deze studie naar het productschap Tuinbouw. In de eerste plaats geeft het citaat een indringend beeld van de naoorlogse ontwikkelingen in de tuinbouw, in dit geval de hoveniersbedrijven. Kleine bedrijven zijn verdwenen, gegroeid of opgeslokt door grotere bedrijven. De familie van Judith Koelemeijer maakte de opschaling van de bedrijven mee. Anderen gingen onverdroten verder, maar er waren ook velen die hun bedrijf moesten stoppen. In de tweede plaats vertoont de manier van besluitvorming en discussie in de familie enige gelijkenis met de gang van zaken binnen het Productschap Tuinbouw (PT). De verschillende belangen houden elkaar in evenwicht waardoor er dikwijls sprake is van een patstelling in de besluitvorming en pijnlijke besluiten niet worden genomen.

De afgelopen decennia zijn er verschillende sociologische romans verschenen die de veranderingen in de land- en tuinbouw beschrijven. De thematiek speelt ook een rol in Geert Maks boek *Hoe God verdween uit Jorwerd* en in *De Graanrepubliek* van Frank Westerman. Deze boeken worden veel gelezen, omdat zij als geen ander de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het leven in de agrarische sector weergeven. Het verhaal gaat dat een boer die het verhaal van Mak in één adem uitlas, het boek op de keukentafel smeed en de legendarische woorden sprak: "Zo is het precies!"

Door de snelheid van de ontwikkelingen in de tuinbouw zouden er alweer nieuwe romans op zijn plaats zijn. De tuinbouw is een zeer ondernemende en innovatieve sector. Mede door de hevige internationale concurrentie zoeken de ondernemers naar nieuwe producten en nieuwe efficiënte productiewijzen. Dit alles om zo scherp mogelijk te kunnen concurreren.

1.1 VRAAGSTELLING

Het onderzoek naar het functioneren van het Productschap Tuinbouw kende de volgende vragen die in ons onderzoeksverslag aan de orde zullen komen.

Ten eerste zal worden ingegaan op de vraag met welke dominante ontwikkelingen (extern en intern) het Productschap Tuinbouw wordt geconfronteerd. Vervolgens staan we uitgebreid stil bij de vraag of er in de in de door ons onderzochte sectoren sprake is van een eenduidig beeld rond het Productschap Tuinbouw of dat er significante verschillen kunnen worden geconstateerd. De vraag naar hoe de sturingsprocessen verlopen tussen het PT en de dragende organisaties moet daarna beantwoord worden. Dan komen de deelvragen betreffende de taken en heffingen aan bod; in hoeverre deze met elkaar in evenwicht zijn en de vraag naar het oordeel over de verhouding tussen de geleverde taken *door* en de heffingen *voor* het Productschap. Tenslotte doen we aanbevelingen voor de wijze waarop de vraag naar welke (hoofd)

activiteiten het PT moet (blijven) doen en welke financieringsbehoefte daarbij past, zou kunnen worden beantwoord.

1.2 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Productschap Tuinbouw. Het onderzoek beperkt zich tot de sectoren Groenten & Fruit en Bloemen & Planten van het Productschap Tuinbouw. De sector Bollen heeft zelf een onderzoek uitgevoerd evenals de sector Bomen.

Voor het onderzoek is een stuurgroep en een klankbordgroep in gesteld. De stuurgroep is twee keer bij elkaar geweest: bij de start en aan het eind van het onderzoeksproces.¹ De klankbordgroep is eveneens twee keer bij elkaar geweest.² De klankbordgroep bestond uit personen die geen zitting hebben in het bestuur of in de sectorcommissies van het productschap. Het steeds groter wordende deel van de Nederlandse tuinders en handelaren, die wel heffingen betalen, maar geen lid zijn van een brancheorganisatie is niet direct in het onderzoek betrokken. Er is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Er zijn ruim 40 personen geïnterviewd om een beeld te krijgen van de opvattingen die in de twee sectoren leven. (Bijlage 1). Er is drie keer geprobeerd contact te leggen met leden en vertegenwoordigers van de NVAF, die zich verzetten tegen het Productschap Tuinbouw. De NVAF besloot niet aan ons onderzoek deel te nemen, omdat zij ons beschouwden als een verlengstuk van het PT. Wij schenken overigens wel aandacht aan de opvattingen van de NVAF omdat er vele schriftelijke bronnen zijn die de opvattingen en beweegredenen van de NVAF weergeven.

1.3 HOE WAS HET VROEGER?

Om het functioneren van het Productschap Tuinbouw goed te doorgronden is een korte historische schets op zijn plaats. Na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland sprake van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie die taken in autonomie en medebewind uitvoerde en het overleg tussen werkgevers en werknemers mogelijk maakte. Dit Landbouwschap was een horizontale organisatie waarin verschillende

¹ De stuurgroep bestaat uit de volgende leden: W. Baljeu (Frugi Venta), J. van Es (The Greenery), J.W. Griep (VBN), D. Hylkema (LTO Nederland) en P. Voncken / A. Burger (FNV).

² De klankbordgroep bestaat uit: C.A. Hoogendoorn (veredeling/vermeerdering) P. Mcurs (bloemkoolteler), M.W. van Nieuwkerk (tomatenteler), J. van den Nouweland (rozenteler), N.A. van Ruiten (plantenvermeerderaar), H. Salome (bloemenhandelaar), A. Slabbekoorn (fruitteler), W.G.A. ten Hoop (kaderlid FNV) en M. Valstar (groenten & fruithandelaar).

deelbelangen werden behartigd. Naast het Landbouwschap bestonden er verschillende productschappen die kunnen worden beschouwd als verticale organisaties waarin alle onderdelen van de productiekolom werden vertegenwoordigd. De productschappen waren in het verleden al ketenorganisaties, zij het aanbod gestuurd: het aanbod van de producenten was bepalend. Op deze manier kwam er bulkproductie tot stand. Er waren twee productschappen die betrekking hadden op de tuinbouw: het Productschap Groenten & Fruit en het Productschap Siergewassen die in 1997 zijn samengevoegd tot het Productschap Tuinbouw. De Nederlandse tuinbouw heeft zich mede dankzij deze constructie na de Tweede Wereldoorlog voorspoedig ontwikkeld.

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is voornamelijk in de land- en tuinbouw van de grond gekomen. Dit wordt verklaard uit de atomistische structuur van de land- en tuinbouw. De sectoren bestonden in overwegende mate uit kleine bedrijven waardoor bepaalde gemeenschappelijke belangen door het Landbouwschap en de productschappen werden behartigd met de Sociaal Economische Raad (SER) als toporgaan. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vormde na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk onderdeel van het sociaal kapitaal en maakte de groei van de sector mogelijk. In het buitenland werd en wordt met jaloezie gekeken naar het functioneren van het productschap.

Op 28 september 2000 werd bij Koninklijk Besluit de opheffing van het Landbouwschap aangekondigd. Veel taken werden overgenomen door de Land en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO). Dit is een privaatrechtelijke organisatie die zich vooral richt op de belangenbehartiging van de sector. LTO Nederland is o.a. met drie bestuursleden sterk vertegenwoordigd in het Productschap Tuinbouw. Het aantal leden van LTO is de laatste jaren echter aan het dalen.

2. Het Productschap Tuinbouw

Het Productschap Tuinbouw (PT) ontstond in 1997 na een fusie tussen de productschappen Groenten & Fruit en Sierteelt. Het bestuur van het productschap bestaat uit 24 leden. Het productschap wordt 'gedragen' door 18 organisaties uit de branche van werknemerszijde en is verdeeld in zes sectoren: Bloemen, Groenten & Fruit, Bollen, Bomen, Hoveniers en Energie. De sectoren kennen een belangrijke positie binnen het PT. De organisatie met behulp van sectoren is gekozen om de besluitvorming zo decentraal mogelijk te laten plaatsvinden en rekening te houden met de diverse belangen. Elke sector kent een sectorcommissie die de hoogte van de heffingen vaststelt, de taken aangeeft en de toekenning van het geld regelt. De sectorcommissies worden daarbij geadviseerd door de zogenoemde programadviescommissies (PAC's). Hier worden de wensen van de deelsectoren op het gebied onderzoek geïnventariseerd. Het bestuur van het PT fiatteert vervolgens de begrotingsvoorstellen die vanuit de verschillende sectoren worden ingediend.

De tuinbouwsector in Nederland heeft momenteel meer en meer te maken met een aantal ingrijpende externe en interne ontwikkelingen die van invloed zijn op het functioneren van het PT. De volgende opsomming hiervan is niet uitputtend, maar betreft de factoren die in de gesprekken het meest werden genoemd. Om het beeld over het functioneren van het PT helder te krijgen vervolgen we met een analyse van deze ontwikkelingen.

2.1 EXTERNE ONTWIKKELINGEN

Mondialisering van de economie. In de eerste plaats noemen wij de mondialisering van de economie. De tuinbouw kan allang niet meer nationaal worden beschouwd omdat internationale invloeden en handelsstromen steeds belangrijker worden voor de tuinbouw. De sector lijkt zelfs voorop te lopen bij de steeds verder gaande globalisering van de economie. Nederland heeft bijvoorbeeld steeds meer te maken met opkomende tuinbouwlanden in Afrika en Zuid-Amerika, waar vele producten tegenwoordig worden geteeld. Daarbij dient tevens te worden opgemerkt dat Nederlandse tuinders zich ook in het buitenland vestigen. De economische wet van de comparatieve kostenvoordelen doet hier zijn werk. Een belangrijke internationale ontwikkeling is vanzelfsprekend de uitbreiding van de Europese Unie met 10 lidstaten, waar de arbeid goedkoper is dan in Nederland.

Technologische veranderingen. In de tweede plaats noemen wij de gevolgen technologische veranderingen zoals automatisering, robotisering en de toepassingen die volgen uit de ICT-revolutie. Deze technologische veranderingen zijn spectaculair in de tuinbouw. De automatisering en robotisering van de sector gaat steeds verder om dure

arbeid te vervangen en kennisdoorbraken in de tuinbouw mogelijk te maken. In de tuinbouw lijkt de tijd van "knielappen om en niet zeuren" dan ook geleidelijk te verdwijnen.

Van aanbod naar vraageconomie. In de derde plaats noemen wij de overgang van aanbod- naar vraageconomie. Dit is een bijzonder belangrijke ontwikkeling in de tuinbouw. Deze sector was altijd verticaal georganiseerd, maar de telers bepaalden voor een groot gedeelte zelf het aanbod. Er was lange tijd bij de consumenten behoefte aan goedkope bulkproductie. Tegenwoordig is de smaak van de consument verfijnder en meer gedifferentieerd, hoewel een hogere prijs nog steeds niet favoriet is bij de Nederlander. Het ligt wel in de verwachting dat de consument kritischer zal worden waardoor de tuinbouwsector meer rekening moet houden met de wensen van de consumenten. De keten is daardoor gedraaid. Niet de teler - de primaire producent - staat centraal, maar de consument. Bovendien doen er zich binnen de keten allerlei ontwikkelingen voor waardoor er spelers ontstaan die hier belangrijker worden. We denken dan in de eerste plaats aan binnen- en buitenlandse supermarktketens zoals Albert Heijn, Laurus, Aldi of Tesco. Het grootwinkelbedrijf onderhandelt vaak rechtstreeks met de afzetorganisaties van telers, individuele producenten of handelaren. Zowel in de groente & fruitsector, waar het fenomeen veiling nog maar beperkt aanwezig is, als in de bloemensector, waar de veilingen nog wel zeer actief zijn, ontstaat er druk vanuit de grootwinkelbedrijven om de prijzen van de bulkinkoop steeds verder te verlagen.

De terugtrekkende overheid. In de vierde plaats wijzen wij op de terugtrekkende overheid waardoor de tuinbouwsector meer haar eigen boontjes moet doppen. In vergelijking met andere sectoren is er overigens altijd al minder marktordening geweest. Hierin schuilt een mogelijke verklaring voor het feit dat de innovatie en de ondernemerskracht nog volop aanwezig is in de sector. Deze observatie ligt aan de basis van de hypothese dat een sector waarin de overheid minder intervenueert, innovatiever is dan een sector waar door de overheid meer wordt geïntervenieerd. Hoewel de overheid zich terugtrekt, is het departementale krachtenveld rond de tuinbouw, paradoxaal genoeg, ingewikkelder geworden. Verschillende ministeries hebben invloed op de gang van zaken. Naast LNV zijn dat vooral Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De overheid bezint zich op dit moment op de toekomst van de productschappen. Minister De Geus van Sociale Zaken heeft in een brief de productschappen duidelijk gemaakt dat zij nog een jaar hebben om hun bestaansrecht duidelijk te maken.

Milieu en voedselveiligheid. De activiteiten in de tuinbouw worden in toenemende mate bekeken vanuit het milieu- en voedselveiligheidsperspectief. Een veelgehoorde vraag is

die naar de betekenis van economische activiteiten in de tuinbouw voor het milieu. De tuinbouw zal steeds meer aandacht moeten schenken aan de duurzaamheid van de productie en veiligheid van de geleverde producten. Dit betekent forse investeringen voor de Nederlandse tuinbouw. De tuinbouw is voor een groot deel geconcentreerd in het overvolle Westen van Nederland waardoor de maatschappelijke druk op de sector groter zal worden. Dit wordt duidelijk binnen de kaders van de Ruimtelijke Ordening. De tuinders zullen met meer kritiek te maken krijgen omdat hun intensieve bedrijven die via de markt werken, negatieve externe effecten voor de maatschappij opleveren. Een voorbeeld daarvan is dat de vogels in het Westland op dit moment oranje kleuren, door de permanente belichting in de kassen. Ook het energieverbruik binnen de tuinbouw is een permanente bron van aandacht.

2.2 INTERNE ONTWIKKELINGEN

Het verdwijnen van kleine bedrijven. De eerste interne ontwikkeling die wij willen noemen is het verdwijnen van vele kleine bedrijven. Door de moordende concurrentie kunnen kleine bedrijven de concurrentie niet meer aan. Bij deze marginale bedrijven zal het uittreden onverminderd doorgaan. Grof gezegd, in welertermen geformuleerd en geen rekening houdend met uitzonderingen, zijn er drie groepen in de primaire sector van de tuinbouw: het in tweeën gesplitste peloton met achteraan de vollegrondstuinbouw en vooraan de glasgroentetuinbouw en de kopgroep met de sierteelt.

De opschaling van bedrijven. De tweede ontwikkeling is de opschaling die binnen de sectoren plaatsvindt. Er is sprake van concentratie waardoor er steeds grotere bedrijven ontstaan. Het aantal megabedrijven in de tuinbouw neemt toe waardoor er een belangtegenstelling lijkt te groeien tussen deze ondernemingen en de overgebleven kleinere en middelgrote bedrijven.

Van telers naar ondernemers en managers. De opschaling van de bedrijven leidt ertoe dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden van tuinders met knielappen, naar ondernemers met computers en managers van megabedrijven. De ontwikkelingen in de tuinbouw leiden ertoe dat er andere competenties voor het functioneren nodig zijn om het bedrijf te leiden. Dit leidt ook tot een andere kijk op de problematiek van de tuinbouw.

De differentiatie tussen de sectoren. De belangen tussen de kleine bedrijven uit verschillende sectoren liepen in het verleden meer parallel dan tegenwoordig. Dit leidt tot verschillende belangen en opvattingen die zich ook op bestuurlijk niveau vertalen; dus binnen het Productschap Tuinbouw.

3. Beelden over het Productschap Tuinbouw

Er bestaan diverse opvattingen over het Productschap Tuinbouw (PT). Wij geven deze opvattingen aan de hand van verschillende beelden weer. Deze beelden worden scherper gemaakt door de lens te richten op de onderzochte sectoren: de sector Bloemen & Planten en de sector Groenten & Fruit. Het eerste beeld is afkomstig van bloemkooltelers uit Noord-Holland. Zij verzetten zich tegen de heffingen van het PT. Uit dit protest is de Nieuwe Vrije Agrarische Federatie (NVAF) ontstaan waarbinnen deze bloemkooltelers en een aantal sympathisanten in de vollegrondstuinbouw zich heeft georganiseerd. De NVAF heeft op z'n zachtst gezegd forse kritiek op het functioneren van het PT. De belangrijkste punten van NVAF kritiek zijn onder meer dat er geen democratische controle bestaat op de besluiten van het PT en dat het middels het PT gefinancierde collectieve onderzoek funest is voor de Nederlandse tuinbouwsector. De NVAF komt dan ook tot de conclusie dat het PT dient te worden opgeheven en dat de medebewindstaken moeten worden overgeheveld naar het ministerie van LNV. Overigens heeft de NVAF in september, rond de publicatie van hun 'Agrarisch Manifest voor de 21^e eeuw', enige tijd op het standpunt gestaan dat er nog wel plaats zou zijn voor een fors afgeslankt PT. Na inventarisatie van de reacties hierop kwam de NVAF echter opnieuw tot de conclusie dat opheffen de enige acceptabele oplossing is voor hun achterban. Het is overigens niet duidelijk hoe groot deze precies is.

Uit ons onderzoek blijkt dat de kritiek op het Productschap Tuinbouw zich niet beperkt tot de NVAF. In het algemeen geldt dat er van de kant van de door ons geïnterviewde ondernemers in de sectoren Groenten & Fruit en Bloemen & Planten veel kritiek is op het functioneren van het PT. Ondanks deze overigens veelsoortige kritiek blijkt er zeker behoefte te bestaan aan gecontinueerd collectief arrangement, bijvoorbeeld in de vorm van een afgeslankt PT. Over de manier waarop deze afslanking zou moeten worden geëffectueerd lopen de meningen echter sterk uiteen. Om een helder beeld van de oplossingsproblematiek voor dit vraagstuk te schetsen inventariseren we hier eerst per deelsector de geventileerde kritiek.

3.1 SECTOR BLOEMEN

Snijbloemenkwekers. In deze deelsector richt de kritiek zich op de coördinatie van het onderzoek dat voor een deel (nieuwe soorten) zou moeten worden ondergebracht bij de brancheorganisatie. Er bestaat enige ontevredenheid over de mogelijkheden om mee te praten over de besteding van de onderzoeksgelden en de terugkoppeling daarover van het PT, maar ook van LTO. Graag ziet men meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de reclamecampagnes van Bloemen Bureau Holland.

Potplantenkwekers. De communicatie vanuit PT over de besteding van de heffingen laat volgens enkele respondenten in deze sector het nodige te wensen over. Men vindt dat er zeker een taak ligt voor het PT bij de promotie en het (technisch) onderzoek, maar er bestaat onduidelijkheid over hoe de prestaties van het PT op deze terreinen zich verhouden tot de grootte van de PT staf. Het volume van de heffing is dusdanig dat bij hoge omzetten de verhouding prijs/kwaliteit zoek is.

Veredelaars/Vermeerderaars. Een van de beluisterde percepties is hier dat er in deze deelsector te veel organisaties actief zijn en er veel dubbel werk lijkt te worden gedaan. Afstemming hierover is essentieel omdat het (gepercipieerde) rendement van deze gezamenlijke inspanningen laag is. De PR en marketingactiviteiten van het PT zijn een bron van enige ontevredenheid en zouden met het oog op afslanking moeten worden bekeken. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het PT moet nadenken over verbetering van het eigen imago. Een aantal PT activiteiten zijn essentieel en men ziet dan ook graag meer assertiviteit van het PT bij het claimen van *credit* hiervoor.

Handelaren. Het probleem is hier in eerste instantie dat de totale omvang van de heffingen zo hoog is waardoor men zich zorgen maakt over zijn positie ten opzichte van buitenlandse concurrenten die niet dergelijke heffingen betalen. Sommige bloemen & plantenhandelaren halen een dermate hoge omzet dat daarvoor per jaar honderdduizenden euro's aan heffing moet worden betaald. Men is zeer kritisch over het rendement van de bestedingen, met name van de promotieactiviteiten onder auspiciën van het PT (BBH), als daar al zicht op is. Dat vindt men sowieso veel meer een taak voor de sector zelf. Er bestaat derhalve dringend behoefte aan lagere heffingen.

3.2 SECTOR GROENTEN & FRUIT

Vollegroondsgroententelers. In deze deelsector is veel kritiek op de hoogte van de heffingen en de ondoorzichtigheid van de bestedingen. Het promotiebeleid moet nog meer gericht worden op het Nederlandse product en een stuk flexibeler worden: beter inspelen op de actualiteit. Qua onderzoek is men redelijk tevreden, maar er bestaat wel het beeld dat onderzoeksbudgetten 'klakkeloos' worden opgemaakt als er geld overblijft na honorering van de deelsectorwensen. Aangezien men nauwelijks zicht zegt te hebben op de vele activiteiten van het PT bestaat er enige scepsis over de efficiëntie daarvan (bijv. de verschillende instanties die zich namens PT bezig houden met kwaliteit in de brede zin van het woord: KCB, PD). Het PT wordt als een logge organisatie beschouwd die zou moeten worden ingekrompen.

Glasgroentelers. Hier valt op te tekenen dat men erg ontevreden is over de timing van sommige promotieacties in PT verband en dat er hierbij te weinig ruimte is voor de initiatieven van de LTO gewascommissies. Onderzoek is in principe een goede zaak maar dan niet in de vorm van het meebetalen aan onderzoek voor andere producten in de eigen deelsector hetgeen een van de gevolgen is van het 'klakkeloos' opmaken van de budgetten. Verder blijft men soms sceptisch over de aard van de controle vanuit PT op de kwaliteit van het uitbestede onderzoek. Deze kritiek vindt zijn basis in een aantal negatieve ervaringen uit het verleden. In principe zou er alleen onderzoek moeten worden gedaan op basis van concrete vragen uit de deelsectoren dat vervolgens vrij moet kunnen worden uitbesteed in de markt. Gedwongen winkelnering is ook voor promotieactiviteiten niet gewenst. Verder worden ook hier een aantal kritische noten gekraakt ten aanzien van het KCB, hoewel sommigen erg huiverig zijn voor afschaffing.

Fruittelers. In deze deelsector is men positief over het PT, dat wordt gezien als essentieel voor het functioneren. Ook hier beluisteren we echter de wens om te onderzoeken in hoeverre het PT kan afslanken, maar deze wens wordt niet direct gevoed door structurele ontevredenheid over het functioneren van het PT. Verder wil men graag meer promotie, ook in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties (bijv. zorgverzekeraars). Bij promotieacties zoals voor schoolfruit moet wel gebruik worden gemaakt van Nederlands fruit.

Handelaren. Hier noteren we ontevredenheid over de kwaliteit van promotieactiviteiten van het PT die zouden moeten worden geïntegreerd met die van de branche. Daarnaast is er onbegrip over sommige aspecten van de heffingssystematiek (soms worden heffingsbedragen voor hetzelfde product in drie of meer keer opgelegd i.p.v. in één keer). Het nut en de effectiviteit van het marktonderzoek staat ter discussie. Vaak komt de informatie te laat of is niet direct relevant voor de actuele bedrijfsstrategie. Informatievoorziening (incl. website) over de bestedingen van de heffingsgelden is op zijn best onoverzichtelijk en gefragmenteerd. Integratie van werkzaamheden van KCB, fytosanitaire dienst en PT activiteiten op dit vlak zou een besparing op kunnen leveren. Op deze manier kunnen de heffingspercentages op termijn omlaag.

3.3 NADERE VERBREIDING EN INTERPRÉTATIE VAN DE BEELDEN

Veel van de respondenten uit de verschillende sectoren, met uitzondering van de fruitsector, ervaren in meerdere of mindere mate grote afstand tussen hen en het PT. Wellicht heeft de uitzonderingspositie van de fruittelers te maken met de vanuit democratisch perspectief adequate interne organisatie van de NFO. Verder was er over de hele linie grote overeenstemming over twee zaken. Ten eerste de noodzaak van het in

stand blijven van een collectief arrangement en ten tweede de overeenstemming dat die rol door een afgeslankt PT kan worden vervuld.

Bij de eventuele praktische implementatie van deze uitkomsten stuiten we, behalve op de ongelijksoortige afslankingsvoorstellen, echter ook op de problematiek van verschillende bestuurlijke spanningen waarmee het PT wordt geconfronteerd. Naast de kritiek op het functioneren van het PT is tevens uit de interviews gebleken dat er tussen het PT en LTO Nederland een spanning bestaat. Er is hier sprake van diverse competentiegeschillen. De problemen zijn ontstaan na de opheffing van het Landbouwschap waarna de een aantal taken zijn overgeheveld naar het PT. Terwijl de belangenorganisatie LTO Nederland aangaf dat de heffingen lager zouden worden, werden de tuinders hierdoor geconfronteerd met hogere heffingen van het PT. Het lijkt er soms op dat beide organisaties bezig zijn elkaar te beconcurreren. Aan de andere kant financiert het PT gedeeltelijk een tweetal onderdelen van LTO Nederland.

LTO Nederland behartigt de belangen van de primaire producenten en heeft binnen het PT een forse vinger in de pap. De interne organisatie van LTO is echter problematisch. Degene die namens LTO Nederland bij het PT aan tafel zitten moeten opboksen tegen krachtige regionale belangen (met name ZLTO) binnen LTO Nederland die geen behoefte hebben aan een sterke landelijke organisatie. LTO Nederland heeft daarnaast te kampen met een afnemend aantal leden waarmee de representativiteit van deze organisatie onder druk komt te staan en daarmee de legitimiteit van haar dragende status binnen het PT.

De lotgevallen van de in LTO-verband bijzonder actieve Werkgroep Komkommer Zuidoost Nederland staan model voor de problematiek waar LTO Nederland mee kampt. Deze werkgroep heeft een aantal constructieve voorstellen gedaan om het functioneren van het PT te verbeteren, maar loopt bij het agenderen daarvan onder meer vast op de organisatorische problematiek van LTO Nederland waar de diverse achterbannen niet middels een eenduidige, transparante *bottom up* inspraakprocedure kunnen worden gehoord. Als model zou ter vergelijking in dit verband kunnen worden gekeken naar de inspraakprocedure bij de Nederlandse Fruittelers Organisatie (NFO).

Ten tweede is er de kwestie van de verhouding tussen het bestuur van het PT en de sectorcommissies. Deze sectorcommissies waren het decentrale antwoord op de fusie tussen de twee oude productschappen en hebben als zodanig een grote mate van autonomie. Het bestuur van het PT fungeert goeddeels als stempelmachine voor de begrotingsvoorstellen van de sectorcommissies. Veel PT bestuursleden, benoemd vanuit de brancheorganisaties, hebben ook zitting in de verschillende sectorcommissies waar zij direct de belangen van hun achterban behartigen. Mede hierdoor komt het bestuur niet toe aan het uitzetten van sectoroverschrijdende beleidslijnen met als gevolg dat de voorzitter als het ware vrij spel heeft. Hij gebruikt de ruimte die hem door de bestuurders van de brancheorganisaties wordt gelaten optimaal hetgeen een logisch gevolg is van de patstelling tussen de verschillende brancheorganisaties daar waar het de

visie op de toekomst van het PT betreft. Dat brengt ons bij de derde spanning: die binnen de verticale ketens. Er bestaan fricties tussen de telers en de handelaren binnen de verschillende sectoren. De belangen van de teelt en de handel lopen zo nu en dan sterk uit elkaar. De bestuurlijke patstelling in de huidige situatie met betrekking tot het functioneren van het PT is daar dan ook een rechtstreeks gevolg van. Bij het zoeken naar een oplossing voor deze patstelling is het eerst noodzakelijk een korte analyse te maken van de problematiek rond de taken en heffingen van het PT.

4. Taken & heffingen

4.1 TAKEN

Ten aanzien van de taken van het PT luidt de letterlijke tekst van de wet als volgt: "De bedrijfslichamen hebben tot taak een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen. (art. 71 Wbo)"

Op basis hiervan ontplooid het PT activiteiten in het kader van negen kerntaken:

- Belangenbehartiging
- Handelsbevordering
- Fytosanitaire en kwaliteitszaken
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Technisch en wetenschappelijk onderzoek
- Marktinformatie en -onderzoek
- Medebewind
- Promotie
- Sector-PR

Deze taken van het productschap zijn volgens de klassieke indeling terug te voeren op taken voortvloeiend uit medebewind en taken binnen het autonome gebied. De medebewindstaken worden geheel door de overheid gefinancierd. De heffingen worden uitsluitend gebruikt voor het financieren van de autonome taken en het deel van de bureauorganisatie (75% van het totale aantal fte's) die de uitvoering van die taken ondersteunt.

De taken van het productschap staan ter discussie. Of, beter, de vraag rijst of de taakuitoefening in de publiekrechtelijke vorm gehandhaafd moet blijven. Daarmee is de vraag naar de mogelijkheden van privatisering aan de orde. Ten aanzien van de autonome taken is er geen discussie: in beginsel zijn alle taken bij brancheorganisaties onder te brengen. Ze omvatten gezamenlijke activiteiten maar deze gezamenlijkheid hoeft niet per definitie publiekrechtelijk te zijn. Hier doet zich wel direct de collectieve financiering (de heffing) als een mogelijk probleem voor. Overigens kan gezamenlijke financiering ook privaatrechtelijk plaatsvinden: indien een organisatie maar voldoende meerwaarde voor de leden levert, hoeft het ledenbestand niet af te wijken van de huidige kring van heffingsplichtigen. Organisatiegraad en individueel voordeel hangen hierbij nauw samen.

Uit het onderzoek blijkt dat de kritiek uit de sectoren zich vooral richt op de kerntaken promotie en onderzoek. Bij promotie speelt de dimensie generiek/specifiek weer een rol

en de spanning tussen de telers en de handelaren. Vele telers voelen weinig voor generieke promotie en willen dit liever toesnijden op de specifieke sector. Daarbij vergeten zij dikwijls dat ook de handel forse heffingen afdraagt.

Een tweede belangrijk kritiekpunt heeft betrekking op het onderzoek. Hoewel alle respondenten het belang van technisch onderzoek wel onderschrijven geldt dat zeker niet voor marktonderzoek. Er is veel commentaar op de initiatie, het uitzetten en de communicatie over de resultaten van het onderzoek. De afstand tussen de sectorcommissies en de producenten is te groot. De onderzoekscoördinatoren hebben een belangrijke rol bij het uitzetten van onderzoek. Dat gebeurt dikwijls bij dezelfde onderzoekbureaus, waardoor er van optimale concurrentie geen sprake is.

Verder zijn er geschilpunten over het al dan niet onderbrengen van de belangenbehartiging bij het PT. Er bestaat overigens binnen de sectoren weinig of geen zicht op de prijs/kwaliteit verhouding ten aanzien van de door het PT verrichtte werkzaamheden op de overige taakterreinen. Het medebewind wordt hier als de minst problematische taak gezien mede vanwege het feit dat deze activiteiten niet met heffingsgelden worden gefinancierd, maar door het ministerie van LNV.

De heffingen worden vastgesteld door het bestuur van het PT, waarna de betreffende verordening moet worden goedgekeurd door de betrokken minister van LNV. Het is overigens opvallend dat deze vaststelling binnen publiekrechtelijk kader plaatsvindt en de heffingen vervolgens voor de financiering van met name promotie en onderzoek worden aangewend. Deze taken staan nu juist ter discussie daar waar het gaat om mogelijke privatisering.

Heffingen zijn gedifferentieerd naar doelgroep (handel, teelt etc.) en bestedingsdoel (kwaliteitscontrole, onderzoek, bijzonder en algemeen). De keuze van de grondslag (omzet- of areaalgerelateerd) en de hoogte van de heffing behoort tot de vrijheid van het bestuur van het productschap, onder eerder genoemde goedkeuringsbevoegdheid van de minister. Heffingen worden opgelegd aan alle ondernemers in de sector, ook al is die ondernemer geen lid van een branchevereniging of voelt deze ondernemer zich niet in het betreffende productschap vertegenwoordigd. De heffing wordt eenzijdig opgelegd en zonodig met behulp van de sterke arm geïncasseerd.

De feitelijke totstandkoming van de heffingen is ingebed in het begrotingsproces van het productschap, met name de begrotingsvoorbereiding. Dit onderzoek strekt zich niet uit tot een nauwkeurige toetsing van interne planning & controlcyclus, maar heeft de procedure tot vaststelling van heffingen wel uitgelicht.

Ten aanzien van het proces van besluitvorming omtrent de heffingen bestaan er globaal twee beelden. Het betreffen twee op elkaar inwerkende processen die beiden een deel van de waarheid bevatten. Het eerste beeld wordt geschetst vanuit de dagelijkse leiding van het PT en geeft aan dat via de programadviescommissies en sectorcommissies de brancheorganisaties wensen ten aanzien onderzoek en promotie kunnen indienen en dat het PT zo veel als mogelijk een faciliterende en organiserende rol vervult teneinde deze 'vraagexpressie' zo goed mogelijk om te zetten in antwoorden en daden. De sectorcommissies, waarin de brancheorganisaties en sociale partners zijn vertegenwoordigd, prioriteren zelf de aanvragen en wensen en stellen zo het programma op. In deze visie is sprake van een sterke 'bottom up'- benadering van de begroting en derhalve van het niveau van de heffingen die daarvan de resultante zijn. De inhoudelijke wensen van de brancheorganisaties zijn in deze visie dominant.

Er bestaat echter ook een tweede beeld: vanuit het perspectief van de staf en geïnterviewden uit de nabijheid van het PT. Uitgangspunt is hier dat de heffingen per jaar niet te veel moeten schommelen en dat aan de hand van beschikbare gegevens eerst het niveau van de heffingen en daarmee het budget voor de activiteiten worden vastgesteld, waarna de sectorcommissies gevoed door de programadviescommissies hun prioriteiten stellen binnen de marges van dit plafond. In deze benadering is de continuïteit van het niveau van de heffingen en budgetten dominant.

Zoals aangegeven bestaan beide visies in de praktijk naast elkaar. De omvang van het budget en daaraan gerelateerd de hoogte van de heffingen worden in hoge mate 'top-down' vastgesteld, terwijl de besteding van het budget met name 'bottom up' geschiedt. Er vindt derhalve een in processen gescheiden prioriteitstelling plaats die voor de betrokkenen in het productschap (bestuur, staf en commissies) goed werkbaar lijkt. De bureaunkosten van het PT worden op basis van een kostentoerekeningsmodel op de verschillende budgetten ingehouden. Dit toerekeningsmodel is niet nader onderzocht, evenmin in welk krachtenveld deze interne doorbelasting plaatsvindt.

4.3 KRITIEK

Combineert men de twee processen met de kern van de kritiek van buitenaf, dan ontstaat een volgend beeld. Heffingsplichtigen hebben in overwegende mate geen of weinig vertrouwen in de prioritering van het PT en ervaren de heffing als te hoog. Anders geformuleerd: waar signalen met betrekking tot de besteding van de budgetten wel worden gekanaliseerd door de brancheverenigingen en kunnen worden meegenomen in de besluitvorming, geschiedt dat niet – althans in de beleving van de geïnterviewden – ten aanzien van het niveau van de heffingen en de omvang van de budgetten voor onderzoek en promotie. Deze gevoelens lijken consistent met de twee in beeld gebrachte processen: het bepalen van de omvang van de budgetten en heffingen geschiedt immers niet of nauwelijks *bottom up*. Hierbij moet men beseffen dat in een sector met afnemend perspectief en smalle winstmarges al gauw kritiek ontstaat op heffingen in 't algemeen, die immers als belastingheffing kunnen worden ervaren.

Bijzondere aandacht verdient overigens de problematiek in 2005. De heffing in de vollegrondsgroentesector zal van omzetheffing worden gewijzigd in een areaalheffing. De omzetheffing wordt jaarlijks achteraf in februari opgelegd en door de heffingsplichtigen hetzij als last van het voorgaande jaar, hetzij als last van het lopende jaar opgenomen. Feitelijk betaald wordt er in het voorjaar. De areaalheffing kent een systematiek van een peildatum in hetzelfde jaar als waarin de heffing wordt opgelegd.

De wijziging van de grondslag heeft dus tot gevolg dat het PT binnen hetzelfde jaar tweemaal een heffing oplegt, één voor het voor het vorige jaar en één voor het lopende jaar. Deze situatie doet zich in 2005 voor en zal mogelijk tot onrust leiden, hetgeen ook eventueel te verwachten is in verband met de herverdeeeffecten van de grondslagwijziging. Areaalheffing wordt door bloemkooltelers als gunstiger gezien (een minder bedrag aan heffingen) en zou dus negatieve herverdeeeffecten op kunnen leveren voor de andere vollegrondsgroententelers als de sectorcommissie Groenten & Fruit zou besluiten dat het totaal van de heffingsopbrengsten voor gelijk zou moeten blijven.

Conclusies & oplossingsrichtingen

De organisatie van het Productschap Tuinbouw staat onder druk. Interne en externe ontwikkelingen hebben geleid tot veranderingen in de tuinbouwsector, zonder dat het PT lijkt te zijn mee veranderd. Door het verdwijnen van veel kleine bedrijven en de voortdurende opschaling zal het PT in de huidige vorm als *beschermend* omhulsel van de sector steeds minder functioneel zijn. Zo is het niet ondenkbaar dat in de toekomst de privaatrechtelijke brancheorganisaties 'naar boven' zullen komen en taken naar zich toe gaan trekken.

Uit ons onderzoek blijkt dat de kritiek op het PT zich niet beperkt tot de leden van de NVAF. Onze respondenten waren ook zeer kritisch over het functioneren van het PT. De kritiek liep overigens per deelsector uiteen. De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat er ondanks deze kritiek binnen de sectoren Groenten & Fruit en Bloemen behoefte bestaat om "iets voor het collectief" te regelen. Een van de mogelijke oplossingen hiervoor is een afgeslankt PT. Een voor de hand liggende gevolgtrekking hieruit lijkt dan ook om het takenpakket van het PT te verminderen zodat de heffingen omlaag kunnen. Dan stuiten we echter op het feit dat de dragende organisaties vanuit de verschillende deelsectoren het niet eens zijn over welke taken het PT dan niet meer zou moeten doen.

De meest logische weg om de patstelling in het debat over het functioneren van het PT te doorbreken is om de gepercipieerde onbalans tussen taken enerzijds en heffingen anderzijds te redresseren middels een veel strakkere deelsectorbudgettering (o.a. per gewas). Als elke deelsector namelijk de volledige autonomie krijgt over haar eigen budget dan kunnen de heffingen daadwerkelijk worden aangepast aan de wensen die in de deelsectoren leven.

Bij continuering van de huidige situatie zal het PT geconfronteerd worden met initiatieven vanuit sommige brancheorganisaties (voornamelijk in de handel) om een aantal taken, met name promotie, zelf ter hand te nemen. Dat geldt tevens voor grotere teeltbedrijven die door opschaling in de sector zijn ontstaan. Deze bedrijven zijn zo gegroeid dat ook hier de gedachte ontstaat dat zij vele activiteiten los van het PT kunnen uitvoeren.

Voor de minder grote telers/kwekers is het overigens helemaal niet zo evident dat dergelijke 'eigen' activiteiten op de langere termijn haalbaar zullen blijken. Zij willen graag in het kader van het PT ook hun 'overschrijdende' zaken blijven regelen. De deelsectoren kunnen vervolgens beslissen over eventuele extra gelden die nodig zijn

voor deelsectoroverschrijdende activiteiten. Gekeken kan worden of de heffingspercentages daar per jaar aan zouden kunnen worden aangepast.

Belangrijke vraagstukken die overblijven zijn het democratisch gehalte, de transparantie en de representativiteitsproblematiek. Een lastige kwestie is hier dat sommige brancheorganisaties (met name LTO Nederland) meer en meer moeite krijgen met het voldoen aan de minimale representativiteits van 55 %. Hierdoor zou de betreffende brancheorganisatie de status van dragende organisatie kunnen verliezen.³

EEN TABAKSBLAD VOOR DE TUINBOUW

Om bovenstaande problemen aan te pakken is op korte termijn een versterking van de effectiviteit en de efficiëntie van de bestedingen na te streven. Dit kan worden bereikt door verdere aandacht te schenken aan de eisen van wat vaak 'Good Governance' wordt genoemd (integer, transparant en professioneel). In eerste instantie gaat het – gelet op het voorgaande – om de volgende aspecten, hetgeen niet wil zeggen dat daarmee het Governance gedachtegoed in voldoende mate is ingevoerd.

a. Versterking van de prioritering

De begrotingsvoorbereiding moet worden vervroegd en wel zodanig dat de sectorcommissies eerst meerjarige inhoudelijk prioriteiten stellen in daartoe strekkende programma's. Zij dienen daarbij expliciet de discussie met eigen leden en wellicht zelfs met niet-aangeslotenen te voeren omtrent de inhoudelijke prioriteiten. De sectorcommissies bepalen of:

- de juiste prioriteiten worden gesteld;
- de juiste prijs voor de juiste actie wordt betaald;
- de juiste toerekening van de algemene kosten plaatsvindt.

De sectorcommissies doen vervolgens een voorstel aan het bestuur en geven daarbij de door hen geprognoseerde heffingsniveau's aan. Voorkomen moet worden dat voorstellen en belangen van uitvoerende onderzoeks- of promotiebureaus in de afweging worden betrokken.

³ Verder is er nog de optie van het fuseren van de overgebleven productschappen tot twee conglomeraten –dierlijk en plantaardig. Door de samenvoeging kan er efficiencywinst ontstaan omdat bepaalde diensten gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd: dit is de *shared services* gedachte. Er ontstaan dan echter twee grote productschappen die waarschijnlijk nog minder doorzichtig zijn als de huidige organisaties. Bovendien is het fuseren geen antwoord op de differentiatie binnen de sectoren.

Het bestuur van het productschap zal vervolgens vanuit een sterk kritische rol (het bestuur is namelijk verantwoordelijk en bevoegd voor de vaststelling van programma's en heffingen) de voorstellen moeten afwegen. Daarbij gelden onder meer de volgende criteria:

- verdedigbaarheid naar de minister, eisen wettelijk kader;
- eigen hoofdlijnen van beleid t.a.v. heffingen en inhoud;
- de doelmatige inzet van middelen;
- de continuïteit van het PT en de daarop gerichte strategie van het bestuur.

b. Interne scheiding van verantwoordelijkheden

Bovenstaande versterking van de prioritering geeft aan dat er een gezonde spanning zal moeten gaan ontstaan tussen sectorcommissies en bestuur. Dit geschiedt niet alleen door het accentueren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, ook zullen er in personele zin consequenties aan moeten worden verbonden. Het is in het licht van het huidige gedachtegoed van goed bestuur niet wenselijk om - de schijn van - belangenverstrengeling op te roepen. In het kader van het streven naar optimale integriteit van de organisatie en transparantie van de besluitvorming en belangen, moet de samenstelling van bestuur en sectorcommissies nader worden beschouwd. Personele unies in de verschillende geledingen van het PT moeten worden beëindigd. Bovendien moet worden bezien of bestuurders en commissieleden in hun maatschappelijk functioneren niet te veel onderlinge verbanden of afhankelijkheden hebben. Waar de representatieve brancheorganisaties in alle geledingen van het productschap leveranciers zijn van bestuurders en commissieleden, kan wellicht naar de het onderling functioneren van de feitelijke vertegenwoordigers van die organisaties worden gekeken.

c. Verhogen van de transparantie met rekenkamerfunctie

Kern van de vergroting van de transparantie is dat duidelijker de dilemma's en keuzes worden geëtaleerd inzake de prioriteiten van het productschap en de vertaling daarvan in heffingen. Het is daarbij essentieel dat het vertrouwen in het productschap als optimaal doelmatige organisatie stijgt. Voor de versterking van de transparantie en het genoemde vertrouwen in doelmatigheid, adviseren wij, in ieder geval tijdelijk, een rekenkamerfunctie bij het productschap te introduceren. Deze rekenkamer, bestaande uit drie externe deskundigen op het terrein van doelmatigheid en bestuur ondersteund door enkele medewerkers vanuit de organisatie, krijgt de taak om:

- systematisch onderzoek te doen naar de doelmatigheid van het productschap;
- onderzoek te doen en te rapporteren omtrent door hen relevant geachte signalen van ondernemers of brancheorganisaties;
- zelf initiatieven te nemen inzake door hen relevant geacht onderzoek.

De rekenkamer moet op enige afstand en met grote onafhankelijkheid van het productschap zelf haar werkzaamheden kunnen verrichten. Alle rapportages en aankondigingen van onderzoek zouden hierbij moeten kunnen worden gepubliceerd.

PRODUCTSCHAP 'OP SPANNING'

Met de drie voorgestelde maatregelen kan het productschap 'op spanning' komen te staan door het scherper accentueren van de integriteit van de organisatie, de transparantie van de besluitvorming en activiteiten en de professionaliteit van bestuur en beleid. Daarmee zijn enkele hoofdpunten van het 'Governance gedachtegoed' aangegeven.

Een verdergaande doorlichting van de organisatie aan de hand van governance-modellen is gewenst omdat dit een verscherping van andere elementen van de bedrijfsvoering en beleidsontwikkeling aangeeft waarbinnen de voorgestelde maatregelen tot verdere bloei kunnen komen. Met een dergelijk 'tabaksblad' kan het zwijgen binnen het Productschap Tuinbouw worden doorbroken.

Index

Agrarisch Manifest voor de 21 ^e eeuw	11
APK	17
bloemen	5; 11; 12
Bloemen Bureau Holland	12
bollen	5
<i>bottom up</i>	15; 18; 19
brancheorganisatie	5; 12; 22
bulkproductie	6; 8
concentratie	9
De Geus	9
<i>De Graanrepubliek</i>	4
<i>differentiatie</i>	10; 22
Economische Zaken	9
glasgroententelers	13
<i>Good Governance</i>	22
<i>Governance</i>	22; 24
groenten & fruit	5
handelaren	12; 13
heffingen	3; 16; 18
heffingsplichtigen	17; 19; 22
<i>Het zwijgen van Maria Zachea</i>	2; 4
<i>Hoe God verdween uit Jorwerd</i>	4
ICT-revolutie	8
keten	8
klankbordgroep	5
Koclemijer, J.	2
kostentoerckenningsmodel	19
Landbouwschap	6; 14
LTO Nederland	6; 14; 22
Mak, G.	4
medebewindstaken	11; 14; 16; 17
milieuperspectief	9
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheeren Voedselveiligheid	8
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	17
mondialisering	7
NVAF	5; 11
organisatiegraad	17
personele unic	23
planning & controlcyclus	18
potplantenkwekers	12
privaatrechtelijk	17
Productschap Groenten & Fruit	6
Productschap Sierteelt	6
Productschap Tuinbouw	3; 4; 5; 6; 7; 11; 21
productschappen	6; 7; 9; 15; 22
programadviescommissies	7; 18; 19
publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie	6
representativiteitsproblemen	22
robotisering	8
sectorcommissies	5; 7; 15; 17; 18; 19; 22; 23
snijbloemenkwekers	12
Sociaal Economische Raad	6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9
stuurgroep	5
taken	5; 6; 7; 14; 15; 16; 21
technisch onderzoek	17
terugtrekkende overheid	8
<i>top-down</i>	19
transparantie	22; 23; 24
uittreden	9
veredelaars/vermeerderaars	12
vollegrondsgroententelers	13
vollegrondstuinbouw	9; 11
voorzitter	15
Westerman, F.	4
Westland	9
ZLTO	14

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

L. van den Akker (Directeur Flower Plant Partners, Bloemenhandelaar)
C. Andersen (CEO Springflower, Bloemenhandelaar)
W. Baljeu (Frugi Venta; Bestuurslid PT)
W. Berden (Vollegrondsgroententeler)
M. van den Berg (Vollegrondsgroententeler)
P.G. van den Berg (Ondernemingsraad PT)
Th. van den Berg (Snijbloemenkweker)
J.C. Boon (Ondernemingsraad PT)
H. de Boon (VGB; Bestuurslid PT)
B. van den Bosch (Glasgroententeler)
W. van den Bosch (Glasgroententeler)
C. Brenmer (Fa. Florema, Veredelaar/Vermeerderaar)
B. van den Broeck (Snijbloemenkweker)
B. Bruggeman (CNV; Bestuurslid PT)
J. Elenbaas (Fruitteler)
D. Faber (VBN; Bestuurslid PT)
N. de Groot (LEI)
J. van Haarlem (NFO; Bestuurslid PT)
F. Hoogervorst (LTO; Bestuurslid PT)
T. den Houdijker (Afdeling Heffingen PT)
Th. Jasperse (Vanderzande Florpartners)
D. de Jong (Glasgroententeler)
A. van der Knaap (Potplantenkweker)
P. Kolk (Snijbloemenkweker)
K. Koornstra (Directeur Reputation, Groenten & Fruithandelaar)
J. Kors (Vollegrondsgroententeler)
J. van der Lugt (Directeur Fa. Haluco, Groenten & Fruithandelaar)
L. Middelburg (Snijbloemenkweker)
R. Notermans (Fruitteler)
Dhr. Oud (Fa. Bocchi, Groenten & Fruithandelaar)
Dhr. Peeters (Vollegrondsgroententeler)
J. Pouw (Directeur Fa. Preesman, Veredelaar/Vermeerderaar)
H. Polman (Glasgroententeler)
B. Rip (Directeur Sierafor, Bloemenhandelaar)
W. Sanders (Potplantenkweker)
Th. van Sprundel (Vollegrondsgroententeler)

J. van Staalduinen (DPA; Bestuurslid PT)
A. van Veen (Snijbloemenkweker)
J. van der Veen (Voorzitter PT)
P. Voncken (FNV; Bestuurslid PT)
B. Vroegop (Directeur Vroegop & Windig, Groenten & Fruithandelaar)
R. Welles (Glasgroententeler)
B. van Westreenen (Fruitteler)
E. de Wit (Vollegrondsgroententeler)

Bijlage 2

TRANSACTIEKOSTEN EN HET PRODUCTSCHAP TUINBOUW

Als de markt zo efficiënt werkt, waarom zijn er dan organisaties? Dat is de centrale vraag die de econoom en Nobelprijswinnaar Ronald H. Coase stelt. Zijn gedachten hebben dit onderzoek naar het functioneren van het Productschap Tuinbouw geïnspireerd. Het antwoord van Coase is dat het ontstaan van organisaties te maken heeft met gemaakte transactiekosten: omdat handelingen op de markt bepaalde kosten met zich meebrengen – het sluiten van een contract of het verkrijgen van informatie over de prijs – is het op een gegeven moment efficiënt een organisatie op te richten die bepaalde taken voor zijn rekening neemt. Dit zijn in eerste instantie private organisaties, die door specialisatie complexer worden en qua omvang sterk kunnen groeien. Binnen deze private organisatie kunnen zich problemen voordoen tussen de principaal en de agenten. Zo kunnen leidinggevendenden zelfstandig doeleinden nastreven en er kan "slack" in de organisatie ontstaan.

Omdat de markt imperfecties vertoont – met name negatieve externe effecten zoals schade voor het milieu – is er ook behoefte aan publieke organisaties die bepaalde taken uitvoeren. Volgens de socioloog Max Weber is de overheidsbureaucratie zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de markt. Het legale bureaucratische systeem garandeert de zekerheid die voor het afsluiten van contracten en handel nodig is. Bij publieke organisaties is het probleem dat er zeer veel principalen en agenten zijn. Bovendien spelen er verschillende bureaucratische wetten. De output wordt dikwijls hoger gesteld dan wat sociaal optimaal zou zijn.

Tussen de private en de publieke organisaties bevindt zich de hybride organisatie die markt en publieke waarden met elkaar verenigt. Het Productschap Tuinbouw (PT) bevindt zich tussen de markt en de overheid en heeft taken in autonomie en in medebewind. Het Productschap wordt gedragen door brancheorganisaties die telers, handelaren en werknemers vertegenwoordigen. De representativiteit van de brancheorganisaties is binnen een dergelijke organisatie van belang en vormt, met enkele uitzonderingen, in toenemende mate een probleem. Het groter worden van private, publieke en hybride organisaties leidt ertoe dat er vragen rijzen over het democratisch gehalte van de besluitvorming en de transparantie van de organisatie.

In de politiek en de politieke filosofie woedt al decennialang een discussie over de juiste verhouding tussen de markt, de *civil society* en de staat. Grofweg kunnen wij vaststellen dat na de Tweede Wereldoorlog het staatsdenken lange tijd dominant was. De overheid moest interveniëren in de maatschappij die volgens de dominante politieke ideologie maakbaar was. Vanaf 1980 is er meer aandacht voor de markt gekomen. Volgens neoklassieke economen werkte het mechanisme van vraag en aanbod beter dan het budgetmechanisme. In Nederland is de situatie altijd ingewikkelder geweest omdat van

meet af aan de *civil society* – het maatschappelijk middenveld – een belangrijke rol heeft gespeeld bij besluitvormingsprocessen. Recent is er in Nederland weer veel aandacht voor het functioneren van de *civil society*, alhoewel het middenveld van karakter is veranderd. In het verleden werd het maatschappelijk middenveld gevormd door publiekrechtelijke organisaties, die meer en meer een privaatrechtelijke status krijgen. Terwijl in het verleden de vermaatschappelijking van het recht een belangrijk thema was, zo staat thans de privatisering van het recht en de maatschappelijke verhoudingen op de politieke agenda.

Voor de tuinbouw geldt dat er in het verleden sprake was van vele kleine bedrijven. Er was in economische termen sprake van een atomistische structuur. De vraagstelling van Coase deed zich dus in deze sector voor. Voor de vele kleine tuinders was het noodzakelijk samen te werken. Deze wens werd tevens gestimuleerd door brede politieke en maatschappelijke opvattingen over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie die voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog naar voren kwamen. Dat gold voor de rooms-katholieke, de protestants-christelijke, maar ook voor de sociaal-democratische staatsleer. De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven was een manier om de crisis in de agrarische sector het hoofd te bieden en een zekere mate van overheidsplanning mogelijk te maken. Zowel de sector als de overheid waren dus voorstander van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is daarmee in Nederland een combinatie van maatschappelijk corporatisme (van onderop) en staatscorporatisme (van bovenaf). In termen van de politicoloog Robert D. Putnam vormde de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie het sociaal kapitaal dat een duidelijke bijdrage leverde aan de groei en de bloei van de sector. In die zin leverde het productschap vertrouwen op waardoor de transactiekosten in eerste instantie werden gereduceerd. Alle respondenten uit het onderzoek beaamen dit historische gegeven: zonder het productschap was de tuinbouw niet zo groot en bloeiend geworden. Buitenlandse gasten zijn altijd zeer onder de indruk. Enkelen respondenten vragen zelfs om een internationaal vergelijkend onderzoek om te kijken hoe andere landen de tuinbouw hebben georganiseerd en of er ook sprake is van een organisatie zoals het Productschap Tuinbouw.

Het onderzoek naar het functioneren van het Productschap Tuinbouw levert in relatie tot de theorie van de transactiekosten en de bureaucratietheorie de volgende inzichten op. Het PT wordt met de volgende ontwikkelingen geconfronteerd:

- 1) *De bureaucrativering van de centrale organisatie.* De centrale organisatie is groter geworden en ontwikkelt zich verder om het bestaansrecht te legitimeren. De groei is overigens gerealiseerd met de uitbreiding van medebewindstaken. De kritiek op de centrale organisatie neemt toe op een moment van economische neergang. De afstand tussen bestuur, sectorcommissies en primaire producenten wordt als steeds groter ervaren.

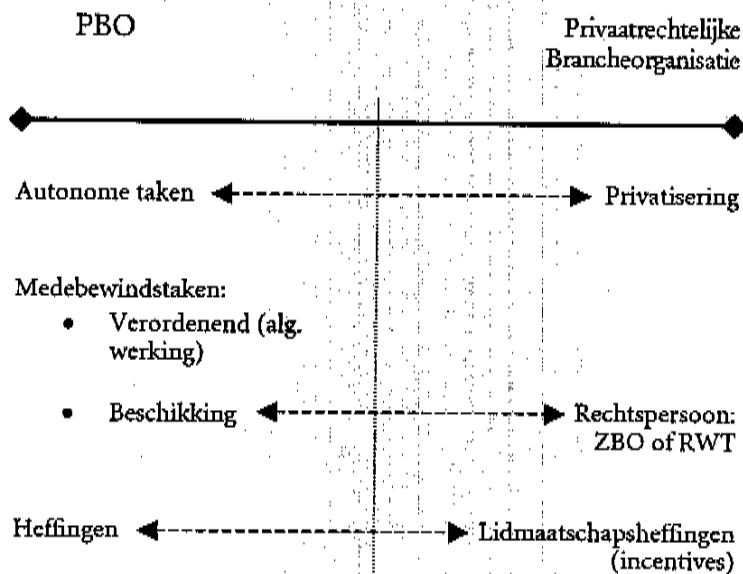
- 2) *Het verdwijnen van de marginale bedrijven en opschaling van de succesvolle overblijvers.* Kleine bedrijven kunnen het hoofd niet boven water houden en succesvolle bedrijven worden steeds groter. Bij deze grotere bedrijven ontstaat het beeld dat zij vele taken van het collectief zelf wel kunnen regelen. Hierdoor komt het Productschap onder druk te staan. De grote ondernemingen vinden de omzetheffing te hoog en stellen tevens dat de bureaucratiekosten te omvangrijk zijn geworden. Zij denken veel activiteiten zelf uit te kunnen voeren. Dit leidt tot het Schumpeteriaanse inzicht dat de organisatieproblemen in de tuinbouw niet het gevolg zijn van "Verelendung", maar veel meer een gevolg zijn van het succes van de sector. Dit zou moeten leiden tot een proces van creatieve destructie. Op dit moment is dat nog onduidelijk omdat een heldere visie ontbreekt.
- 3) *Het geleidelijk verdwijnen van de oorspronkelijke filosofie van collectiviteit.* De politieke opvattingen over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn gewijzigd. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de sector electoraal minder interessant is dan in het verleden toen het Groene Front gouden tijden beleefde. Na de Tweede Wereldoorlog stond een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie centraal. Met behulp van verplichte heffingen werd het "free rider" probleem in de sector vermeden. Er was sprake van solidariteit, maar deze werd deels afgedwongen. Eind vorige eeuw is het marktdenken dominant geworden. De relatie tussen overheid en maatschappelijke organisaties wordt hierdoor bekritiseerd. Het ministerie van Economische Zaken kiest voor meer markt, het ministerie van LNV kiest bij haar ontwikkelingsgang naar ministerie van algemeen bestuur niet duidelijk positie en het ministerie van Sociale Zaken geeft de productschappen in het algemeen nog een jaar om hun bestaansrecht te bewijzen. Dat terwijl belangrijke spelers in het kabinet – de minister-president en de minister van Sociale Zaken partijpolitiek aangeven voorstander te zijn van een bloeiende *civil society* als aanvulling op de markt en de overheid omdat deze beide hun falen kennen.
- 4) *De toegenomen sectoralisatie en specialisatie.* Binnen de tuinbouw vindt in toenemend mate specialisatie plaats waardoor de sectoralisatie toeneemt. De sectoralisatie wordt bevorderd door de mondialisering van de economie en de overgang van de tuinbouw naar diverse vraaggestuurde tuinbouwketens. De vraag leidt tot produktdifferentiatie. Deze ontwikkelingen leiden ertoe, dat de solidariteit tussen en binnen de sectoren onder steeds grotere druk komt te staan.

Uit het onderzoek naar het functioneren van de tuinbouwsector blijkt dat er op dit moment problemen rond het democratisch gehalte, de transparantie van de besluitvorming en de representativiteit worden vastgesteld. Het zijn de problemen die in de theorie van de transactiekostenbenadering worden aangegeven, waarbij dient te worden opgemerkt dat in economisch moeilijke tijden deze kritiek vleugels krijgt. Bij de bestuurders die dikwijls een topdown perspectief hanteren wordt dit ontkend. Volgens

hen is de kritiek een gevolg van een informatieachterstand bij telers en handelaren. De handelaren en telers constateren op hun beurt dat het bestuur en de mensen in de sectorcommissies te weinig oog hebben voor wat er in de markt leeft. Dit uit zich in kritiek op de besteding van het geld voor onderzoek en promotie aangelegenheden. Door de voortgaande sectoralisatie en differentiatie neemt het sociaal kapitaal af en is er meer aandacht voor sectoraal kapitaal. De tomatenteler betaalt niet meer voor de aubergine teler.

Het verschil in opvatting omtrent het Productschap Tuinbouw wordt dikwijls verklaard door de positie die een respondent inneemt en het economisch belang dat hij vertegenwoordigt. Het opvallende van dit onderzoek is dat er veel kritiek is op het PT maar dat de respondenten aangeven dat er wel iets voor het collectief moet worden geregeld. De centrale puzzel is dat de bureaucratiekosten als te hoog worden ervaren, maar dat het PT toch noodzakelijk is om enkele collectieve taken uit te voeren. De discussie spitst zich vooral toe op het onderscheid tussen algemene en specifieke taken en algemene en specifieke heffingen. De centrale leiding ziet veel algemene autonome taken weggelegd voor het PT: belangenbehartiging, duurzame productie, handelsbevordering, transities, energie, onderzoek, promotie, de gelden van het gemeenschappelijk marktordeningsbeleid en de medebewindstaken. Het PT kent volgens de centrale leiding enige organisatieproblemen, maar heeft wel een toekomst. Binnen de sector zelf lopen de opvattingen uiteen. Het PT kan als organisatie worden beschouwd als een weerspiegeling van verschillende belangen. Deze belangen houden elkaar op dit moment in evenwicht, maar de externe en interne druk om te veranderen neemt toe. Het PT als omhulsel van de deels gedwongen en deels vrijwillige solidariteit komt door economische ontwikkelingen onder druk te staan. De privaatrechtelijke brancheorganisaties zouden zich meer kunnen gaan profileren. Deze privaatrechtelijke organisaties zouden met een wettelijke taak kunnen worden uitgerust. De oplossing van een rechtspersoon met een wettelijke taak dient nader te worden verkend. Deze brancheorganisaties zullen hun representativiteit goed op orde moeten hebben. Dat kan door de leden incentives te geven, waardoor het lidmaatschap van de brancheorganisatie profijtelijk is. Een andere oplossing is een "mean and lean" Productschap Tuinbouw: dat zich concentreert op enkele autonome taken en de medebewindstaken. Vooral op het gebied van onderzoek en marketing kunnen besparingen worden gehaald door het algemene deel eruit te halen en de zaken meer toe te spitsen op de verdergaande sectoralisatie. De sectorcommissie zouden op een meer specialistische wijze moeten worden ingericht.

Op basis van bovenstaande beschouwing over de transactiekosten komen wij tot het volgende schema dat behulpzaam kan zijn bij de discussie of taken door een publiekrechtelijke organisatie of een privaatrechtelijke organisaties moeten worden behartigd.



Een PBO kent autonome taken en medebewindstaken. De PBO verkrijgt financiële middelen door verplichte heffingen. Met deze heffingen worden de autonome taken gefinancierd. Over de autonome taken dient een principieel debat te worden gevoerd of deze taken door een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke branche organisatie kunnen worden behartigd. De verordeningen met algemene werking moeten in de publiekrechtelijke sfeer blijven. Beschikkingen zouden eventueel aan een rechtspersoon met wettelijke taken kunnen worden overgelaten.