

BIJ NADER INZIEN, ALTIJD ACHTERAF

Over de opkomst en teloorgang van de
publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
(1870-2015)

J.J.M. (Jorrit) Peters

Masterscriptie Politiek & Parlement
onder begeleiding van prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert

‘Nederland is het paradijselijke ideaal van de wereld, zo zou elk land willen zijn, zo vredelievend, zo democratisch, verdraagzaam, welvarend en geordend, maar ook zo gelijkgeschakeld, provinciaal en saai, al schijnt daar de laatste jaren verandering in te komen.’

- Harry Mulisch, *De ontdekking van de hemel* (1992:674)

‘Een progressief is iemand die alles afschaft.’

- Willem Frederik Hermans, *Onder professoren* (1975:253)

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Proloog, probleemstelling en historiografie	
1.1 Proloog	5
1.2 Verantwoording en afbakening	6
1.3 Historiografie	7
Hoofdstuk 2 Oorsprong en oprichting (1870-1950)	
2.1 Inleiding	13
2.2 Organisatie van werkgevers en werknemers (1870 – 1914)	13
2.3 Opkomst van de gedachte van de bedrijfsorganisatie (1914- 1945)	16
2.4 Voorontwerp en Proeve van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (1945- 1950)	18
2.5 Conclusie	21
Hoofdstuk 3 Veranderende motieven en taakopvattingen (1950-2015)	
3.1 Inleiding	23
3.2 Oprichting en ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (1950-1960)	23
3.3 Confessionele steun en evaluatie (1960-1965)	25
3.4 Veranderende taakopvatting (1965 – 1970)	26
3.5 Verwateren van steun en veranderen van motieven (1970-2015)	26
3.6 Conclusie	28
Hoofdstuk 4 Kritiek, evaluatie en modernisering (1958-2011)	
4.1 Inleiding	30
4.2 Kritiek van boeren, bedrijfsgenoten en buitenlui (1957 – 1980)	30
4.3 Politieke doorlichting en kritiek (1980 – 2003)	31
4.4 Aanhoudende politieke kritiek en modernisering (2004 - 2011)	33
4.5 Conclusie	34
Hoofdstuk 5 Politieke afkeer, afgang en opheffing (2008-2015)	
5.1 Inleiding	36
5.2 Kritiek uit de kamer (2008-2011)	36
5.3 Onmisbare taken en visies voor de toekomst (2011)	37
5.4 Het einde van ‘kip ’t meest veelzijdige stukje vlees, kip!’ (2011-2012)	39
5.5 Wetsvoorstel tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (2013-2014)	39
5.6 Internetconsultatie: reactie uit het veld (2013)	40
5.7 Materiële en formele opheffing: een staatsrechtelijke <i>crime</i> (2014-2015)	41
5.8 Conclusie	42
Hoofdstuk 6 Conclusie en beantwoording onderzoeksvraag	
6.1 Inleiding	44

6.2	Autonomie van het bedrijfsleven als achilleshiel	44
6.3	Kritiek, doch draagvlak bij ondernemers	45
6.4	Politieke hetze tegen product- en bedrijven	46
6.5	Populistische onderbuikgevoelens tegenover liberale uitgangspunten	46
6.6	Conclusie	47
 Hoofdstuk 7 Epiloog		 48
 Lijst met afkortingen		 50
 Geraadpleegde bronnen en literatuur		 51
 Bijlagen		
	Bijlage 1 minimum draagvlak per product- en bedrijf	57
	Bijlage 2a overzicht van draagvlak bij product- en bedrijven	58
	Bijlage 2b statistiek van product- en bedrijven met te weinig draagvlak	59
	Bijlage 3 overzicht van draagvlak bij alle product- en bedrijven	61

Hoofdstuk 1

Proloog, probleemstelling en historiografie

1.1 Proloog

Op 22 juni 1993 werd de motie Wiebenga aangenomen waarmee de regering werd opgedragen het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te onderzoeken. Aanleiding voor deze motie was het rapport *Raad op maat* van de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen. In dit rapport werd gepleit voor het opheffen van alle adviesorganen van de centrale overheid en om het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op zéér korte termijn te evalueren. In 1995 wordt in het rapport *Het schap de maat genomen* door Tilburgse wetenschappers geconcludeerd dat het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geen dringende redenen gaf om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie af te schaffen maar dat er wel aanleiding was om het stelsel te moderniseren. Onder leiding van de SER heeft het publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de jaren negentig grote veranderingen ondergaan om het stelsel transparanter en efficiënter te laten functioneren. De maatschappelijke discussie en het politieke debat over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ebde daardoor eind jaren negentig weg.

Wat is dat nu precies, die publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie? De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is het gehele stelsel van product- en bedrijfsschappen in Nederland met de Sociaal-Economische Raad (SER) als toporgaan. Als organisatie is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vergelijkbaar met het waterschap. Zoals het waterschap een waterschapsbestuur heeft, heeft ieder product- en bedrijfsschap een schapbestuur. Het product- en bedrijfsschap heeft geen territoriale identiteit of jurisdictie maar gaat net als bij het waterschap uit van een functioneel bestuur vanwege hun specifieke taak.¹ Bij de waterschappen is zorg voor de waterhuishouding de taak.² Bij de product- en bedrijfsschappen gaat het om het behoud van een veilig, eerlijk, functioneel, leefbaar en productief bedrijfsleven en productiemarkt.³ Om effectief functioneel te kunnen besturen zijn de product- en bedrijfsschappen, evenals de waterschappen, uitgerust met publiekrechtelijke bevoegdheden. In het geval van de product- en bedrijfsschappen betekent dat deze verordeningen kunnen opleggen voor de gehele bedrijfstak waarvoor zij zijn ingesteld. Zo kunnen de product- en bedrijfsschappen bindende regels stellen voor de bedrijfstak en heffingen opleggen om de organisatie van het schap te kunnen bekostigen. Daarbij geldt alle bedrijven binnen die bedrijfstak verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het product- en bedrijfsschap zodra dat wordt ingesteld. Tegen die verplichte deelname, de verordenende bevoegdheid en de heffingsbevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd in het verleden veel kritiek geleverd.

In het voorjaar van 2011 diende VVD-kamerlid Aptroot een motie in om een nieuw onderzoek naar de taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te starten. De motie verzocht de regering om in kaart te brengen welke taken de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onder zich

¹ E.R. Kleijwegt, 'De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) in de tijd geplaatst', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 65:5 (2005) 292-293.

² Waterschappen worden vaak ook als een vorm van territoriale decentralisatie gezien – gemengde decentralisatie derhalve – daar hun functionele taak beperkt wordt tot een bepaald stroomgebied. Dat laat onverlet dat de functionele taakstelling vooropstaat.

³ Frans van Waarden, 't Schap als 'n Schip van Staat in de Markt?', *Beleid en Maatschappij* 38:3 (2011) 337-361 aldaar 339.

had, te onderzoeken of deze taken onmisbaar waren en eventueel bij een andere organisatie konden worden ondergebracht. Naar aanleiding van deze motie heeft het kabinet een inventariserend onderzoek door een onderzoeksbureau laten uitvoeren en daarnaast een onderzoekscommissie ingesteld. Het onderzoeksbureau heeft een lijst met onmisbare taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opgesteld en daarbij andere alternatieve uitvoeringsorganisaties voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voorgesteld. De aparte onderzoekscommissie onder leiding van mw. Jorritsma en de heren Van de Donk en Van Eijck heeft geresulteerd in het rapport *Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen* waaruit blijkt dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nog steeds draagvlak en bestaansrecht had, maar dat zij zich op bepaalde facetten moest herijken en moderniseren.⁴

Het kabinet Rutte-I heeft in reactie op de motie Aptroot een kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer gestuurd waarin werd voorgesteld de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wel te handhaven maar slechts in afgeslankte en gemoderniseerde vorm. Volgens het kabinet diende de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de toekomst uitsluitend taken met een publiek belang uit te voeren en zouden overige taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie komen te vervallen. Met de val van het kabinet Rutte-I in het voorjaar van 2012 werd het onderwerp aangehouden en belande zodoende in het regeerakkoord van Rutte-II *Bruggenslaan*. In dat regeerakkoord is het standpunt betrokken om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in haar geheel op te heffen. Nog voordat het wetsvoorstel Wet opheffing bedrijfslichamen in de Tweede Kamer is ingediend – een rechtsstatelijke *crime!* – heeft toenmalig minister van Economische Zaken Kamp, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in 2014 feitelijk opgeheven door haar personeel te ontslaan, kantoren te ontruimen en contracten op te zeggen. Bij behandeling van het wetsvoorstel Wet opheffing bedrijfslichamen voerde de minister verschillende principiële bezwaren tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aan die volgens hem noopte tot opheffing. Volgens de minister konden de bevindingen en aanbevelingen van de draagvlakonderzoeken van het onderzoeksbureau en de onderzoekscommissie Jorritsma de principiële bezwaren tegen het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet wegnemen en moest de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie derhalve worden opgeheven.

1.2 Verantwoording van onderzoek en verdere afbakening

Naar de periode kort voorafgaande aan de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie alsook naar de opheffing als zodanig is geen onderzoek (meer) gedaan. Met deze studie wordt beoogd die lacune te vullen. Want zo uitvoerig als de oprichtings- en beginjaren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn onderzocht, zo onderbelicht zijn de laatste jaren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De hoofdvraag van deze studie is daarom: *Waarom is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onder vuur komen te liggen en hoe is haar opheffing te verklaren?*

Met deze hoofdvraag is het niet de ambitie of het streven geweest om in deze studie een volledig historisch overzicht van opkomst en de ondergang van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te geven. Wel is het doel om de kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de motieven voor haar opheffing inzichtelijk te maken. Daartoe zal in het tweede hoofdstuk de aanleiding en de motieven voor oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden onderzocht. In hoofdstuk drie wordt de ontwikkeling van de oprichtingsmotieven nader belicht om in hoofdstuk vier de kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de gevolgen

⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 615, nr. 3.

daarvan te kunnen duiden. In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de motieven en redenen waaronder de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uiteindelijk is opgeheven. In hoofdstuk zes wordt de hoofdvraag in een scherpe conclusie beantwoord en zal worden verklaard waarom de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onder vuur is komen te liggen en hoe haar opheffing is te verklaren. Met deze uitkomst wordt in het slothoofdstuk nog een blik op de toekomst geworpen en wordt bezien of er vanuit de motieven voor en de kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uit het verleden toch nog een toekomst in het verschiet kan liggen.

1.3 Historiografie

De sociale-economische historie van Nederland is door veel historici in haar geheel onderzocht.⁵ Uit deze onderzoeken blijkt dat de sociaal-economische besluitvorming met grote regelmaat buiten de politieke arena plaatsvindt. In het politieke en maatschappelijke krachtenveld rondom de politieke arena, besluiten verschillende politieke instituten mee over sociaal-economische aangelegenheden.⁶ Op deze instituten is door verschillende historici ingezoomd om hun functie en weerslag op de sociaal-economisch beleid en besluitvorming weer te geven.⁷ Omdat veel van deze instituten in de loop der jaren zijn vervangen door andere of nieuwe instituten, is hun algemene bekendheid gaan vervagen en is ook de wetenschappelijke interesse tanende. Dat geldt ook voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, die na vijfenzeftig jaar trouwe sociaal-economische dienst, in 2015 geruisloos is opgeheven. In tegenstelling tot de beperkte belangstelling voor de laatste bestaansjaren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, heeft de oprichting van deze bedrijfsorganisatie wel veel wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke aandacht gekregen.⁸

De discussie over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie valt in twee delen uiteen. Het eerste deel van de discussie gaat over de wenselijkheid van en de oprichtingsmotieven voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Zij vindt haar oorsprong in 1919 toen de Delftse hoogleraar staathuishoudkunde J.A. Veraart, in de arbeidswetgeving en in het mijn- en handelsrecht een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie initieerde. Veraart had lange tijd vanuit zijn economische en juridische achtergrond de verhouding in het bedrijfsleven tussen werkgevers en werknemers bestudeerd en constateerde een gebrek aan sociaal-economische

⁵ Zie daarvoor onder meer Karel Davids en Marjolein 't Hart, *De wereld en Nederland: een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar* (Amsterdam 2011); J.A. de Jonge, *Geschiedenis van het moderne Nederland; politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten, 1988); J. H. van Stuijvenberg, *De economische geschiedenis van Nederland* (Groningen 1977); T.J. Kastelein, *Groei naar een industriële samenleving* (Groningen 1977) en voor een overzicht van klassieke literatuur, het recensieartikel van H. de Vries, 'de economische geschiedenis van Nederland', *Bijdragen en Mededeelingen van het Historisch Genootschap*, deel 94 (1979) 271-282.

⁶ Jan van Luiten van Zanden, *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw* (Utrecht 1989) J.Th. J van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar: parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*. (Amsterdam 2013); R.A.M Aerts, *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam 2013); J. de Vries, *De Nederlandse economie tijdens de 20ste eeuw* (Utrecht 1973);

⁷ Coen Helderman, 'De Hoge Raad van Arbeid, 1919-1940 (-1950)' *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 1:2 (2011) 45-70; Adriejan van Veen, 'De Kamers van Arbeid, experimenten met politieke vertegenwoordiging in Nederland rond 1900', *BMGN – Low Countries Historical Review* 128:2 (2013) 31-61; Ad Knotter, "'Van defensieve standsreflex" tot "verkoopkartel van arbeidskracht", twee fasen in de ontwikkeling van de Amsterdamse arbeidersvakbeweging (ca. 1870 ca. 1895)' *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 19:1 (1993) 68-93; Paul den Hoed, 'Een keur van raadgevers: honderd jaar vaste adviescolleges' in P. den Hoed en A.G. Keizer (red.), *Op steenworp afstand: op de brug tussen wetenschap en politiek* (Den Haag 2007) 15- 236.

⁸ Zie voor de oprichting en eerste dertig jaar van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de overzichtswerken van Groenendaal en Fortuyn: J. Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland* ('s-Gravenhage 1982) en P. Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949* (Alphen aan den Rijn 1980).

organisatie binnen het bedrijfsleven. Geïnspireerd door de betogen van professor Van Blom in *De Economist* over collectieve arbeidscontracten en economische organisatie binnen de onderneming, streefde Veraart naar een nieuwe wettelijke organisatie tussen werkgevers en werknemers binnen het bedrijfsleven.⁹ Eerder had Veraart, als secretaris van de Nederlandsche Bond van Boekdrukkerijen succesvol bemiddeld tussen werkgevers en werknemers over prijsafspraken en collectieve arbeidsovereenkomsten in de grafische sector. Vanuit die ervaring was Veraart er stellig van overtuigd dat door organisatie en samenwerking tussen werkgevers en werknemers conflicten binnen het bedrijfsleven zouden kunnen worden voorkomen. Omdat niet alleen de grafische sector, maar alle bedrijfssectoren bij minder conflicten tussen werkgevers en werknemers baat zouden hebben, bedacht Veraart een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor het gehele bedrijfsleven.¹⁰ De ideeën van Veraart over een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie oogstten ten tijde van de verzuiling veel bijval onder de katholieken. Tomassen heeft in zijn dissertatie over het katholieke bedrijfsradenstelsel – de katholieke voorloper van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – de invloed van Veraart op de sociaal-katholieke leer onderzocht. Omdat de katholieken met hun sociale-leer niet alleen hun geloof wilde versterken maar ook een oplossing voor de sociale problematiek in de industriële samenleving wilden bieden, voert het onderzoek van Tomassen langs zowel sociale, maatschappelijke als religieuze opvattingen van de katholieke zuil. Daarmee levert de dissertatie van Tomassen veel informatie op over de verschillende spelers in de katholieke zuil en komen de voor- en tegenargumenten uit de katholieke discussie over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie sterk naar voren.¹¹ Tomassen concludeert, na het belichten van de vele verschillende katholieke opvattingen, dat Veraarts ideeën van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uiteindelijk de schakel hebben gevormd tussen de katholieke sociale-leer en de moderne industriële samenleving in Nederland.

In het onderzoek naar de protestant-christelijke zuil en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vormt *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring* (1951) van P.A.J.M. Steenkamp de basis. Steenkamp, een katholiek econoom en ondernemer, geeft met zijn dissertatie de ontwikkeling van de gedachte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in protestant-christelijke kring weer.¹² Hij constateert dat in protestant-christelijke kring de gedachte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het begin op veel weerstand stuitte door de oppositie van grote protestant-christelijke leiders als Kuiper en Dooyeweerd.¹³ Waar de katholieken, onder leiding van Veraart, streefden naar een ‘nieuwe’ sociaal-economische orde met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, constateert Steenkamp dat de protestant-

⁹ H. Bordewijk e.a., *Is publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wenselijk? Zo ja, in welke vorm?* (’s-Gravenhage 1921); D. van Blom, ‘De collectieve arbeidsovereenkomst in het drukkersbedrijf’ *De Economist* 66:1 (1917) 366-369, D. van Blom, ‘Een belangrijke proef’ *De Economist* 63:1 (1914) 288-296; J.A. Levy, ‘Welke moeten de hoofdlijnen zijn van een wettelijke regeling der collectieve arbeidsovereenkomst?’ *De Economist* 68:1 (1919).

¹⁰ Zie onder meer: J.A. Veraart, *Inleiding tot de studie van vakvereniging en collectieve arbeidsovereenkomst* (Delft 1914); J.A. Veraart, *Vraagstukken der economische bedrijfsorganisatie* (’s-Hertogenbosch 1918); J.A. Veraart, *Economie en arbeidswetgeving in onderling verband* (Delft 1919); J.A. Veraart, *Beginnelen der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (Bussum 1947) en Bordewijk, *Is publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wenselijk Zo ja in welke vorm?*, 60-64.

¹¹ W.G.J.M. Tomassen, *Het R.K. Bedrijfsradenstelsel, 1919-1922* (Leiden 1974).

¹² P.A.J.M. Steenkamp, *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring* (Kampen 1951).

¹³ Zie daarvoor o.a. A. Kuiper, *Vakorganisatie onder eigen banier* (’s-Gravenhage 1908), A. Kuiper, *Het Calvinisme* (Amsterdam 1898), C. Beekenkamp, *Bedrijfsorganisatie van Anti-Revolutionair standpunt beschouwd* (Kampen 1932), H.D. Dooyeweerd, ‘Is een Bedrijfstak een natuurlijke gemeenschap?’, *Nieuw Nederland* 15:1 (1946), H.D. Dooyeweerd, ‘Arbeidsrecht, intern bedrijfrecht en de juridische grenzen der souvereiniteit in eigen kring. Enige nieuwe vragen ten aanzien van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’ *Antirevolutionaire Staatskunde* 24:1 (1954) 177-191 samengevat in: A. Soeteman ‘soevereiniteit in eigen kring’ *Ars Aequi Maandblad* nr. 2 (2013) 160-165.

christelijke zuil veel behoudender was. Vanuit een protestant-christelijke overtuiging werd voorkeur gegeven aan de ‘oude’ bestaande vakbewegingen en wilde men hieraan sociaal-economische taken toekennen. Uiteindelijk, zo overweegt Steenkamp, heeft de protestant-christelijke kring de ideeën van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie toch met haar protestant-christelijke geloofsovertuigingen kunnen verzoenen en heeft de oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uiteindelijk doorgang kunnen vinden.

Recenter heeft Werkman de discussie binnen de protestant-christelijke zuil over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nogmaals onderzocht. Uit de discussie tussen de behoudende protestant-christelijke voormannen Kuiper en Dooyeweerd en de voorstanders van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zoals Gerbrandy, concludeert Werkman dat het voornamelijk de protestant-christelijke werknemers waren, die naar een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie streefden.¹⁴ Daarbij geeft hij aan dat met name de werkgevers, vanwege vrees van aantasting van gezags- en eigendomsverhoudingen binnen het bedrijfsleven, partij kozen voor de behoudende Kuiper en Dooyeweerd en een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie afwezen. Het onderzoek van Werkman is, in tegenstelling tot Steenkamp, niet beperkt tot de protestant-christelijke politiek, maar vooral benadert het vraagstuk vanuit de werkgevers- en werknemersorganisaties in de protestant-christelijke zuil. Daarmee heeft Werkman ‘ontdekt’ dat het debat over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in protestant-christelijke kring veel breder werd gevoerd dan alleen in de protestant-christelijke politiek.

Een veel breder spectrum biedt een artikel van Guldenmund in het Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid. Daarin worden zowel de protestant-christelijke, katholieke als socialistische opvattingen over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onderzocht. Daarmee laat Guldenmund het debat over de wenselijkheid en totstandkoming van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geheel langs ideologische en religieuze lijnen lopen.¹⁵ Door de drie ideologische en religieuze opvattingen samen te brengen constateert Guldenmund dat de katholieke en protestant-christelijke zuil elkaar op religieuze en ideologische gronden in de idee van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vonden. Daarbij moet niet worden gedacht dat de katholieke en protestant-christelijke opvattingen hetzelfde of onderling uitwisselbaar zijn maar, zo stelt Guldenmund, dat toont wel aan dat deze twee zuilen gedeelde christelijke waarden kennen, die ook in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tot uitdrukking komen.¹⁶

Hoewel de discussie voor oprichting voornamelijk op ideologisch en religieus terrein werd gevoerd, klonk ook uit juridische en economische hoek veel kritiek op de praktische uitwerking van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In de Economisch Statistische Berichten verzetten onder andere de economen Buter en Hennipman zich tegen de bevoegdheden en ingrepen in het bedrijfsleven. Vanuit ‘klassiek’ economisch en liberaal marktdenken mocht de betekenis van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet afhangen van de bevoegdheden die zij kreeg om in het bedrijfsleven in te grijpen. De economen zagen liever een adviserende rol in plaats van een (ver)ordende taak aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie om ‘conjuncturele en structurele’ bemoeienis in de economie te voorkomen.¹⁷ Volgens Hennipman zou sturing van de economie door de verordenende bevoegdheid van de publiekrechtelijke

¹⁴ P. E. Werkman, *‘Laat uw doel hervorming zijn!’* (Hilversum 2007).

¹⁵ R. Guldenmund, ‘De levensbeschouwelijke wortels van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’ *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 3:2 (2012) 73-86.

¹⁶ Eerder ook geconstateerd door voormalig minister van financiën Zijlstra: Arjo Klammer, *Verzuilde dromen*, 40 jaar SER, (Amsterdam 1990), 48-49. Zie voor de huidige gedeelde christelijke waarden ook J.D. Dengerink, ‘De staat in de plurale samenleving’ *Philosophia Reformata* 56:2 (1991) 132-137.

¹⁷ P. Buter, ‘publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en ordening’, *Economisch Statistische Berichten* (4 februari 1953) 85- 86.

bedrijfsorganisatie niet de economie en het bedrijfsleven versterken maar juist de optimale welvaart schaden. Hij vreesde dat onder de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ‘kunstmatige’ prijzen tot stand zouden komen, die de marktwerking en doeltreffendheid van de economie zouden ondergraven.¹⁸ Uiteindelijk zou de consument van de kunstmatige prijzen en economische sturing de dupe zijn.¹⁹ Daarom werd gepleit voor een scherpe taakafbakening tussen overheid, het bedrijfsleven en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waarmee de autonomie van het bedrijfsleven en de verantwoordelijkheid van de overheid voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie beter gewaarborgd waren.²⁰

Ook onder juristen werd de verordenende bevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onderzocht.²¹ In het juridisch onderzoek van Van Eijkern en Balkenstein over de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie en in de juridische ‘handleiding’ bij deze wet door VerLoren van Themaat en Muilwijk worden in artikelsgewijs commentaar de verordenende bevoegdheden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie toegelicht. Opvallend is dat – normaliter komen juristen met een normatief oordeel – zij slechts beschouwend op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in gaan en niet ingaan op de wenselijkheid van de bedrijfsorganisatie en/of de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Wel geven VerLoren van Themaat en Muilwijk een overzicht van de ideologische en religieuze motieven, die aan de oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ten grondslag liggen en duiden zij het wetenschappelijk debat tussen diverse katholieke en protestant-christelijke hoogleraren over de ideologische en religieuze wenselijkheid van de komst van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. VerLoren van Themaat en Muilwerk onderscheiden in hun ‘handleiding’ drie discussiepunten bij de totstandkoming van de bedrijfsorganisatie. Het eerste punt betrof de toekenning van autonome bevoegdheden aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het tweede discussiepunt zag op de uitvoering van hogere regelingen door de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het derde discussiepunt was de verhouding tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, de centrale overheid en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Deze drie discussiepunten werden hiervoor ook al bij de economen aangetroffen maar worden door VerLoren van Themaat en Muilwijk niet aan de hand van economische principes maar aan de ideologische en religieuze motieven verklaard.

Wat heeft dat debat op grond van het ideologische en religieuze overtuigingen opgeleverd? Uit het onderzoek van Bakker naar de beginperiode van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie blijkt dat al snel na oprichting de ideologische en religieuze standpunten opvattingen van de

¹⁸ P. Hennipman, ‘publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, corporatisme en geleide economie I’, *Economisch Statistische Berichten* (23 januari 1946) 51-53; P. Hennipman, ‘publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, corporatisme en geleide economie II’, *Economisch Statistische Berichten* (6 februari 1946) 88-90.

¹⁹ Anoniem, ‘de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’ *Economisch Statistische Berichten* (5 oktober 1949) 788-789 en H.W.C. Bordewijk ‘economisch en maatschappelijke bedrijfsorganisatie’ *Economisch Statistische Berichten* (2 november 1921) 949-951. Recenter: A. Heertje, ‘Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie na 50 jaar,’ *Economisch Statistische Berichten* (25 augustus 1995) 742-744 en T. van Kooten en J.A. den Hertog ‘PBO en de mislukte slachterij-sanering’ *Economisch Statistische Berichten* (4 september 1988) 648-647.

²⁰ A van Wijnen ‘de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’ *Economisch Statistische Berichten* (8 augustus 1951) 591-592; L. Schenderling ‘beginnen bij het begin’ *Economisch Statistische Berichten* (26 januari 1949) 70-71.

²¹ Zie voor de overige (recente) juridische discussies over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: C.A.J.M. Kortmann, ‘PBO en ZBO: slechts één letter verschil?’ *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 65:5 (2005) 262-271; P. de Haan, ‘Vijftig jaar rechtsontwikkeling met betrekking tot landbouw’ *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 50:12 (1990) en F.F.X. Cerutti, *Bedrijfsorganisatie en landbouwwetgeving* (inaug. rede Nijmegen 1956).

²¹ W.J. van Eijkern en G.J. Balkenstein, *De Wet op de Bedrijfsorganisatie* (Alphen aan den Rijn 1950) en P. VerLoren van Themaat en J.A. Muilwijk, *Handleiding bij de wet op de Bedrijfsorganisatie* (IJmuiden 1956).

zuilen zijn gaan verbleken.²² Daarmee zijn we aangekomen bij het tweede deel van de discussie over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Dat ziet voornamelijk op de onderzoeken naar de kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In de uitgebreide studie van Krajenbrink naar de opkomst en te ondergang van het Landbouwschap komt naar voren dat de ideologische gedachte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie om de overheid op afstand te houden van het bedrijfsleven nooit echt omarmd is. Met name de heffingsbevoegdheid van het Landbouwschap – het grootste onderdeel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – riep volgens Krajenbrink de meeste weerzin tegen een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op waarvan het de maatschappelijke verontwaardiging over de casus-Hollandscheveld, waarbij drie boeren in 1963 hun boerderij werden uitgezet vanwege het niet afdragen van heffingen, voor het Landbouwschap, symbool stond. Het verzet tegen de heffingsbevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is volgens Krajenbrink de voornaamste reden geweest dat zij ideologisch weinig tot haar recht is gekomen. Wel merkt Krajenbrink op dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vooral in de kleinschalige bedrijfstakken met veel ongeorganiseerde werkgevers en werknemers een succes te zijn. Binnen deze kleine bedrijfstakken bleek de vrees voor ingrijpende overheidsverordening bij zowel werkgevers als werknemers de *trigger* te zijn om zich in de alternatieve sociaal-economische verbanden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te organiseren.²³

Over het antwoord op de vraag waarom het Landbouwschap zich in 1995 als eerste publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft opgeheven, bestaat in de literatuur geen consensus. Er zijn auteurs, die de opheffing van het Landbouwschap voornamelijk toeschreven aan de achteruitgang van collectieve belangenbehartiging en de nieuwe open relatie tussen de agrarische sector en de overheid. Andere auteurs wijzen juist op de grote kloof tussen vakbewegingen en werkgevers en de legitimiteitscrisis van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie begin jaren negentig. Krajenbrink vindt deze twee analyses onvoldoende sluitend. Volgens hem was het Landbouwschap eind jaren negentig door eigen toedoen weliswaar in een identiteitscrisis geraakt maar dat betekende niet dat het Landbouwschap daarmee ook haar bestaansrecht had verloren. In zijn analyse kampte de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet met een gebrek aan bestaansrecht maar was zij onverenigbaar met de opgekomen liberale ideologie van marktwerking. Ook de Tilburgse rechtsgeleerde Hirsch Ballin bevestigt in zijn onderzoek naar de bestaansgronden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de agrarische sector dat deze een zinvol deel van het Nederlands staatsbestel vormt en merkt op dat zij niet aantoonbaar dusdanig marktbeperkend is dat zij zou moeten worden opgeheven. Ook de Leidse bestuurskundige school van Dijkstra en Van der Meer komt tot eenzelfde conclusie. Uit hun uitgebreide studie naar de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ‘komt duidelijk naar voren dat er voor de bedrijfslichamen een toekomst dient te zijn weggelegd. Wanneer ideologische vooringenomenheid ter zijde wordt geschoven blijkt bij nuchtere analyse dat bedrijfslichamen een positieve bijdrage kunnen leveren aan een gezonde werking van de economie.’²⁴

²² W.R.A. Bakker ‘Tussen droom en resultaat: de ontwikkeling van de PBO 1950-1995’ in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), *Produktschappen en bedrijfsschappen onderzocht* (Alphen aan den Rijn 1995) 35-54.

²³ E.J. Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw* (Nieuwekerk a/d IJssel 2005).

²⁴ G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer, ‘Bedrijfslichamen: hoe nu verder?’ in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), *Produktschappen en Bedrijfschappen Onderzocht*, (Alphen aan den Rijn 1995) 360.

Hoe luidt de ideologische liberale kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie? Volgens bestuurskundige Van Waarden is de kritiek op grofweg drie punten samen te vatten.²⁵ Ten eerste stelt men vanuit liberale ideologie vraagtekens bij de effectiviteit van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Ten tweede vindt men vanuit liberale ideologie de kosten van de schappen te hoog en onterecht, te bureaucratisch en niet efficiënt. Ten derde verwijten de liberalen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gebrek aan legitimiteit, transparante en democratische controle. Ook minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Vermeend, toentertijd verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, stelt op het symposium ter gelegenheid van het vijftig jaar bestaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dat de bedrijfsorganisatie moet moderniseren wil zij een toekomst hebben.²⁶ Waar voorheen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie haar nut en noodzaak vond in ideologische en sociaal-economische belangen, is Vermeend van mening dat haar bestaansrecht door veranderde politieke en maatschappelijke opvattingen niet meer vanzelfsprekend is. Ook de voormalig voorzitter van het Productschap voor Tuinbouw Duijzer en bestuurskundige Noordergraaf betogen dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie alleen toekomst heeft indien zij zich aanpast aan de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.²⁷ In praktijk stellen zij dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zich meer op het terrein van integriteit, zorgvuldigheid en rechtstreekse democratische legitimatie zal moeten ontwikkelen.

²⁵ Van Waarden, 't schap als 'n schip van staat in markt?', 340-342.

²⁶ SER, *verslag van de bijeenkomst Met raad en daad, 26 mei 2000*, ('s-Gravenhage 2000) 49-52.

²⁷ D. Duijzer, 'PBO opnieuw ter discussie, heeft de Wbo toekomst?' *Bestuurskunde* 16:3 (2007), 99.

Hoofdstuk 2 Oorsprong en oprichting (1870-1950)

2.1 Inleiding

De geschiedenis van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is niet beperkt tot de oprichtingsjaren kort voor en na de Tweede Wereldoorlog. Al vanaf de industrialisatie tot en met de Eerste Wereldoorlog werd er diverse overlegorganen opgericht die gelijkende kenmerken hadden met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Maar wat was de aanleiding om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op te richten? En welke motieven lagen daaraan ten grondslag? Daarvoor dienen drie periodes te worden onderzocht: (1) de periode van 1870-1914 waarin werkgevers en werknemers zich gingen organiseren, (2) de tijd tussen het begin van de Eerste Wereldoorlog en het eind van de Tweede Wereldoorlog waarin de gedachte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ontstond 1914-1945 en (3) de naoorlogse periode 1945-1950 waarin de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daadwerkelijk werd opgericht en een wettelijke basis kreeg.

2.2 Organisatie van werkgevers en werknemers (1870 – 1914)

Toen Nederland rond 1870 begon met industrialiseren en de stoomkracht en de elektriciteit hun intreden deden, groeide de Nederlandse economie. Het leverde hoge winsten en grotere arbeidsproductiviteit op voor de werkgevers maar tastte tegelijkertijd ook het welzijn van de werknemers aan. In 1880 werden daarom de leef- en werkomstandigheden van de werknemers in een parlementaire enquête onderzocht.²⁸ Uit een enquête bleek dat de honger, (kinder)sterfte en slechte leef- en woonomstandigheden van de werknemers waren veroorzaakt door het beleid van werkgevers en de overheid.²⁹ Dit werd bekend onder de aanduiding ‘de sociale kwestie’. De werkgevers hadden lange tijd geen oog voor het welzijn van werknemers en buitte hun sociale positie stevig uit. De overheid bleef vasthouden aan haar klassiek-economisch laissez-faire beleid.³⁰ Dat betekende dat de economie en de maatschappij zichzelf moesten ordenen en dat de overheid geen economische of sociale sturingstaak had. Om die reden werd in het welzijn van de werknemers niet ingegrepen.³¹ Treffend voor het laissez-faire beleid is het liberaal-staatskundige standpunt van staatsman Thorbecke ‘zolang niet beslist is, of de sociale kracht in staat zij te voorzien, mag de wetgever niet opkomen voor een taak, die eigenlijk de zijne niet is’.³²

Door het uitblijven van adequaat overheidsbeleid voor de maatschappelijke problemen van de werknemers, voelden deze zich steeds meer de verliezers van de industrialisatie. Daarom gingen werknemers – mede door de opkomst van het socialisme – zich verenigen in werknemersorganisaties, zoals vakbewegingen en vakbonden. Met deze organisaties konden zij tegenwicht bieden aan de (economische) machtspositie van de werkgevers en – aanvankelijk

²⁸ Aerts, *Land van kleine gebaren*, 143-144.

²⁹ I.J. Brugmans, *De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw* ('s-Gravenhage 1929) 155-158.

³⁰ Aerts, *Land van kleine gebaren*, 145; I. de Haan, ‘Parlementaire democratie en maatschappelijke organisatie’ in: Teun Jaspers, Bas van Bavel en Jan Peet (red.), *SER, zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 24-25.

³¹ De Haan, ‘Parlementaire democratie’, 24-25; M. Prak en J. van Zanden, *Nederland en het poldermodel* (Amsterdam 2013) 212-214.

³² P.J. Oud, *Staatskundige vormgeving in Nederland* (Assen, 1997) 113-114.

door staking en later door bedrijfsoverleggen – een beter welzijn afdwingen.³³ Ook de werkgevers zijn zich gaan organiseren en verenigen in werkgeversorganisaties. In tegenstelling tot de werknemers, streefden werkgeversorganisaties geen sociale maar economische doeleinden na. Met kartelvorming, syndicaten en concerns wilden werkgevers onderling hun economische belangen veiligstellen. Naar verloop van tijd kregen diverse werkgevers toch meer oog voor het welzijn van hun werknemers. Daardoor veranderde het doel van de werkgeversorganisatie en werden niet alleen de economische belangen van de werkgevers onderling nagestreefd maar werden in groepsverband ook sociale voorzieningen voor de werknemers getroffen.³⁴

De werkgevers- en werknemersorganisaties dienden aanvankelijk alleen interne motieven van lotsverbondenheid, collectieve status en geloof dat organisatie bijdroeg aan het oplossen van maatschappelijke en economische problemen³⁵ Een politiek oogmerk was bij de werkgevers- noch werknemersorganisaties aanwezig. Onder de verzuiling veranderde dit en raakten deze organisaties opgedeeld in een liberale, socialistische, protestant-christelijke of katholieke organisatie.³⁶ Tussen de zuilen ontstonden uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de belangen van hun achterban maatschappelijk behartigd zouden moeten worden.

Binnen de protestant-christelijke zuil werd de nadruk op de belangen van het eigen geloof en de eigen geloofsgemeenschap gelegd. Volgens de protestant-christelijke leer zijn alle mensen voor God van dezelfde eenheid en gelijkheid. Vanuit die overtuiging projecteerde voorman Abraham Kuyper op het Eerste Christelijk Sociaal Congres (1891) zijn visie op de sociale kwestie aan de hand van het beginsel van soevereiniteit in eigen kring.³⁷ Volgens Kuyper was de maatschappij door God opgebouwd uit 'levenskringen'. Iedere levenskring had zijn eigen soeverein gezag en moest zelf regels opstellen om de levenskring te organiseren. Vanwege het door God gegeven soeverein gezag aan de levenskring, mocht de overheid zich op geen enkele manier met de levenskring te bemoeien. Ook werkgevers en werknemers vormden met hun samenwerking in het bedrijfsleven een levenskring.³⁸ Binnen die kring van het bedrijfsleven moesten werkgevers en werknemers samen regels stellen, waarbinnen de werkgevers hun economische belangen konden nastreven en de werknemer zijn sociale positie kon behouden of verbeteren.³⁹ Het beginsel van soevereiniteit in eigen kring bracht mee dat binnen de kring van werkgevers en werknemers niet de overheid, maar God het ultieme gezag bezat. Maatschappelijke belangenbehartiging door de overheid was om die reden volgens de protestant-christelijke leer onaanvaardbaar.⁴⁰

De socialistische zuil had een geheel andere opvatting over de wijze waarop maatschappelijke belangen behartigd moeten worden. Van oudsher was men in de socialistische zuil ervan overtuigd dat de sociaal-economische positie en het welzijn van de werknemer actief door de

³³ S. van der Velden, *Stakingen in Nederland* (Amsterdam 2009) 148- 160; Prak en van Zanden, *Nederland en het poldermodel*, 229. Alsook J.C.N. Raadschelders 'Vrije mededinging of monopolie: Publieke regulering van private belangen voor 1945' in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), *Produktschappen en bedrijfsschappen onderzocht* (Alphen aan den Rijn 1995) 16-17.

³⁴ Van der Velden, *Stakingen in Nederland*, 41-42.

³⁵ Raadschelders, 'Vrije mededinging' 17-18.

³⁶ Aerts, *Land van kleine gebaren*, 145.

³⁷ A. Kuyper, *Het Calvinisme: zes Stone-lezingen in October 1898 te Princeton (N.J.)* (3^e druk; Kampen 1959) 82.

³⁸ Werkman, 'Laat uw doel hervorming zijn!', 24.

³⁹ Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 27-28 alsmede Raadschelders, 'Vrije mededinging' 23.

⁴⁰ Werkman, 'Laat uw doel hervorming zijn!', 36.

overheid moest worden beschermd. Over de wijze waarop die belangen moesten worden beschermd, hadden de socialisten geen ideologische of religieuze fundamentele standpunten.⁴¹ Wel verkenden de socialisten de mogelijkheid tot functionele decentralisatie. Daarin zagen zij de mogelijkheid om specifieke maatschappelijke belangen op sociaal-economisch terrein aan een functioneel gedecentraliseerd orgaan toe te kennen.⁴² Met specifieke kennis en deskundigheid van sociaal-economische aangelegenheden zou deze organisatie ‘het parlement ontlasten van de bemoeiing met onderdelen van de socialisatie, waarvoor het als in hoofdzaak politiek lichaam minder geschikt te achten is.’⁴³

In vergelijking met de protestant-christelijke en socialistische zuil is er binnen de katholieke zuil pas laat op de sociale kwestie en de industrialisatie gereageerd.⁴⁴ De (kerkelijke) leiding was sinds de vrijheid van godsdienst in 1853 druk met emancipatie van het katholieke geloof en had daardoor aanvankelijk weinig oog voor de sociaal-economische positie en het welzijn van de werknemers.⁴⁵ Ook de katholieke werkgevers voelden geen noodzaak om op te komen voor het welzijn van hun werknemers. Zij waren huiverig over de opkomst van werknemersorganisaties en vreesden voor infiltratie van het socialisme en conflicten in hun ondernemingen.⁴⁶ Het welzijn van de werknemersklasse was daarom lange tijd alleen zaak van de armenbesturen, parochies en katholieke filantropen.⁴⁷ De pauselijke encycliek *Rerum Novarum* (1891) van paus Leo XIII bracht hier verandering in.

Door de industrialisatie hadden werkgevers steeds meer de nadruk op economische en efficiënte bedrijfsvoering gelegd. Met zo laag mogelijke kosten probeerden zij zo hoog mogelijke winsten te realiseren ten koste van het welzijn van de werknemers. Deze bedrijfsvoering stond haaks op de katholieke leer in de oude ambachtsverhoudingen van vóór de industrialisatie. In de oude ambachten moesten werkgevers en werknemers op basis van naastenliefde (*charitas*) en goed werkgeverschap (*patronalisme*) als ambachtslieden in harmonie samenwerken.⁴⁸ Met *Rerum Novarum* wilde paus Leo XIII de ‘sociale queastie’ die door industrialisatie was ontstaan, oplossen aan de hand van de oude beginselen van *charitas* en *patronalisme*. Ook in de nieuwe industriële verhouding rustte op de werkgever de verplichting om ‘de werklieden niet als slaven te beschouwen; zij zijn verplicht in hen de waardigheid van hun persoon te eerbiedigen, [...] schandelijk en onmenselijk is het, de mensen uit te buiten, om winst te maken, als waren het zaken en hen niet hoger te schatten, dan de kracht hunner spieren reikt. [...] zij mogen de mensen niet bloot stellen aan de verlokkingen van het bederf en de verleiding tot zonde, noch hen op enigerlei wijze afhouden van zorg voor hun gezin en het beoefenen der spaarzaamheid. Evenmin mogen zij hun meer werk opleggen, dan hun krachten kunnen verzetten, noch ook zodanige arbeid, als strijdt met leeftijd of sekse.’⁴⁹ De werknemer was verplicht om ‘volledig en getrouw de arbeid verrichten (...), op generlei wijze het eigendom van de patroon beschadigen (...), ook bij het verdedigen van zijn belangen zich van geweld onthouden en in geen geval oproer maken’.⁵⁰

⁴¹ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 193-194.

⁴² Guldenmund, ‘De levensbeschouwelijke wortels’, 78.

⁴³ I. de Haan, ‘Parlementaire democratie’ 29.

⁴⁴ Tomassen, *Het R.K. Bedrijfsradenstelsel, 1919-1922*, 37.

⁴⁵ L.J. Rogier en N. de Rooy, *In vrijheid herboren. Katholiek Nederland 1853-1953* ('s-Gravenhage 1953), 311-312.

⁴⁶ Rogier en de Rooy, *In vrijheid herboren. Katholiek Nederland 1853-1953*, 461.

⁴⁷ Tomassen, *Het R.K. Bedrijfsradenstelsel, 1919-1922*, 37.

⁴⁸ Tomassen, *Het R.K. Bedrijfsradenstelsel, 1919-1922*, 27.

⁴⁹ Paus Leo XIII, *Rerum Novarum, over kapitaal en arbeid* (5^e druk; Hilversum 1961), 16-17.

⁵⁰ Paus Leo XIII, *Rerum Novarum, over kapitaal en arbeid*, 16-17.

Niet alleen moest er met de encycliek *Rerum Novarum* een cultuuromslag binnen de katholieke geloofsgemeenschap plaatsvinden, ook de verhouding tussen de maatschappij en de overheid moest volgens paus Leo XIII worden herijkt. In navolging van de filosofie van Thomas van Aquino werd daarom het subsidiariteitsbeginsel geïntroduceerd. Volgens dit beginsel in *Rerum Novarum* is de overheid slechts gerechtigd om in het maatschappelijk leven in te grijpen wanneer de maatschappij een maatschappelijk probleem niet zelfstandig opgelost krijgt.⁵¹ Veertig jaar na *Rerum Novarum* vaardigt in 1931 paus Leo XI de encycliek *Quadragesimo Anno* ('in het veertigste jaar') uit met een 'nieuw' subsidiariteitsbeginsel. Waar in het subsidiariteitsbeginsel van *Rerum Novarum* de nadruk lag op de positieve verplichting van de overheid om in te grijpen in het maatschappelijk leven is in *Quadragesimo Anno* de verplichting omgedraaid. Uit het subsidiariteitsbeginsel van *Quadragesimo Anno* volgt dat de overheid alle taken afstoot die het maatschappelijk leven zelf kan uitvoeren.⁵² Met deze 'negatieve' verplichting voor de overheid riep *Quadragesimo Anno* werkgevers en werknemers op om zich in katholieke organisaties te verenigen. Daarnaast moesten bedrijf- en beroepschappen worden opgericht teneinde 'de strijd er tegenover elkaar staande 'klassen' te doen eindigen en een eendrachtige samenwerking in 'bedrijf- en beroepschappen' tot stand te brengen en te bevorderen.'⁵³

2.3 Opkomst van de gedachte van de bedrijfsorganisatie (1914- 1945)

Het idee van samenwerking tussen werkgevers en werknemers en het oprichten van 'bedrijf- en beroepschappen' uit *Quadragesimo Anno* in 1931 was niet nieuw. Al in 1918 pleitte de Delftse katholieke hoogleraar Veraart voor samenwerking tussen werkgevers en werknemers in een overlegstructuur. Als secretaris van de Federatie van Drukkers had Veraart tijdens de Eerste Wereldoorlog loonoverleggen tussen werkgevers en werknemers in de grafische sector georganiseerd. Op basis van die ervaring pleitte Veraart voor de instelling van bedrijfsraden waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd waren. Deze wat Veraart noemde 'economische bedrijfsorganisatie' zou voor de gehele bedrijfstak bindende verordenende bevoegdheden moeten verkrijgen om conflicten tussen werkgevers en werknemers te voorkomen. In zijn *Vraagstukken der economische bedrijfsorganisatie* (1918) concludeerde Veraart dat al in veel sectoren economische bedrijfsorganisaties waren ontstaan maar dat een wettelijke verankering nog ontbrak. In 1921 publiceert Veraart een ontwerp 'voor de wet op de economische bedrijfsorganisatie'. In het ontwerp zou de economische bedrijfsorganisatie, die tot dan toe van privaatrechtelijke aard is, een wettelijke basis krijgen met de publiekrechtelijke verordenende bevoegdheid om arbeidsvoorwaarden en prijzen vast te stellen. Volgens Veraart impliceerde zijn wetsvoorstel weinig nieuws: de praktijk had al diverse privaatrechtelijke bedrijfsorganisaties opgeleverd zoals in de grafische sector. Ook de verordenende bevoegdheden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was niet nieuw: de onderlinge kartelafspraken en loonoverleggen tussen werkgevers en werknemers waren al lange tijd voor de gehele bedrijfstak bepalend. Om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te laten slagen en loonontduiking of valse concurrentie te voorkomen, was het vereist dat iedere werkgever en werknemer binnen de bedrijfstak zou gaan deelnemen aan de bedrijfsorganisatie. In tegenstelling tot de bestaande privaatrechtelijke bedrijfsorganisaties zou het lidmaatschap van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daarom wettelijk verplicht moeten zijn voor de gehele sector.⁵⁴

⁵¹ Tomassen, *Het R.K. Bedrijfsradenstelsel*, 32.

⁵² Guldenmund, 'De levensbeschouwelijke wortels', 81.

⁵³ Guldenmund, 'De levensbeschouwelijke wortels', 80; Paus Pius XI, *Quadragesimo anno, over de aanpassing van de sociale orde* (1948 Hilversum), 80-81.

⁵⁴ Veraart, *Vraagstukken der economische bedrijfsorganisatie*, 23.

Het voorstel voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van Veraart werd door de minister van Arbeid Aalberse goed ontvangen. Aalberse had zeventien jaar eerder in het Katholiek Sociaal Weekblad gepleit voor veranderingen op sociaal-economisch terrein en was een groot voorstander van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.⁵⁵ In het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922) bracht Aalberse ingrijpende sociale wetten zoals de Ouderdomswet, de Arbeidswet, de Warenwet en Werkloosheidsverzekeringsnoodwet tot stand. Aalberse was zich er wel van bewust dat de komst van deze sociale wetgeving niet afdoende was voor de maatschappelijke problemen die met name na de Eerste Wereldoorlog waren ontstaan. Een groot deel van de maatschappelijke problemen kon volgens hem niet door wetgeving van ‘bovenaf’ worden afgedwongen maar vereiste hervormingen ‘van onderaf’, door de maatschappij zelf.⁵⁶ Hoewel minister Aalberse positief was over het oprichten van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd naar aanleiding van het advies van de socialisatie-commissie van oprichting afgezien. De socialisatie-commissie achtte de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te prematuur en vond dat de plannen van de regering tot uitbreiding en decentralisatie van sociale wetgeving voldoende waren om de sociale vrede tussen werkgevers en werknemers te bewaren.⁵⁷ Voor de instelling van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie met verordenende bevoegdheid achtte de socialisatie-commissie het nog te vroeg en de bestaande bedrijfsorganisaties daarvoor ongeschikt.⁵⁸

Met het uitbreken van de economische crisis in 1929 veranderde de taakopvatting van de overheid. Waar de overheid voorheen nauwelijks op economisch terrein ingreep en de behartiging van maatschappelijke belangen voornamelijk aan de maatschappij zelf overliet, vormden de gevolgen van de crisis een omslagpunt. Door de crisis was de koopkracht sterk gedaald waardoor de prijzen voor agrarische producten waren gekelderde.⁵⁹ Om te voorkomen dat de gehele landbouwsector zou omvallen, was overheidsinterventie noodzakelijk. Met protectionistische in- en uitvoerwetten probeerde de overheid de Nederlandse handel en landbouw te beschermen. Met invoerrechten op witte suiker, het ‘maal- en mengverbod’ bij tarwe en wettelijk vastgestelde prijzen probeerde de overheid de (landbouw)crisis het hoofd te bieden. Ondanks de maatregelen hielden de (economische) gevolgen van de crisis lang aan. Het kabinet Colijn zag zich daarom met invoering van de Landbouwcrisiswet 1933 genooddaakt om een structureel economisch beleid te gaan voeren dat met vergaande ingrijpende bevoegdheden de economie zou moeten gaan sturen.

Ondanks dat de interventie op economisch terrein bleef de overheid op sociaal-economisch terrein nog lange tijd terughoudend. Met de invoering van de Wet op het Algemeen Verbindend Verklaren van Kartels (1935) en CAO’s (1937) en de Bedrijfsvergunningswet (1938) had de overheid maar beperkte – voornamelijk indirecte – sturingsmogelijkheden op sociaal-economisch terrein. Zodoende bleef de sociaal-economische sturing tot aan de Tweede Wereldoorlog in handen van de werkgevers en werknemers en speelde de overheid een beperkte rol.⁶⁰

⁵⁵ J.P. Griblin, *P.J.M. Aalberse 1871-1948*, (Utrecht 1968) 145- 147.

⁵⁶ A. Folmer e.a., *Het departement van Arbeid, Handel en Nijverheid onder minister Aalbeerse* (Alphen aan den Rijn 1926) 55-56.

⁵⁷ Folmer e.a., *Het departement van Arbeid, Handel en Nijverheid onder minister Aalbeerse*, 59; A.M. Joekes, *Praeadvies van Commissie XII over vraagpunten betreffende bedrijfsorganisatie* (’s-Gravenhage 1922) 30.

⁵⁸ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, 193; Folmer e.a., *Het departement van Arbeid, Handel en Nijverheid onder minister Aalbeerse*, 60.

⁵⁹ Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 35.

⁶⁰ Van Eijkern en Balkenstein, *De Wet op de Bedrijfsorganisatie*, 28-29.

In de Tweede Wereldoorlog werd door de Duitse bezetter een wettelijk systeem opgezet dat de samenleving zo goed mogelijk moest controleren en beheersen. Ook op economisch terrein werden daarvoor diverse maatregelen getroffen. Met het Besluit Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf, het Bedrijfsvergunningenbesluit en het Kartelbesluit (allen 1941) wilde de bezetter het bedrijfsleven volledig controleren.⁶¹ Naar Duits voorbeeld van de *Selbstverwaltung* wilde de Duitse bezetter in Nederland een controlestelsel in het bedrijfsleven instellen.⁶² De Nederlandse ondernemer en bankier Woltersom werd door de bezetter opgedragen om een commissie te vormen en zo'n controlestelsel in het Nederlandse bedrijfsleven op te zetten. Naar het Duitse *Selbstverwaltung* werd een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bedacht met horizontale en een verticale product- en bedrijfschappen met publiekrechtelijke verordenende bevoegdheden. De zes horizontale bedrijfsorganisaties waren opgedeeld in ambacht, handel, bankwezen, industrie, verzekering en verkeerswezen.⁶³ Onder deze horizontale bedrijfsorganisaties werden de bedrijfsgroepen geplaatst, die waren ingedeeld op gemeenschappelijke kenmerken zoals bijvoorbeeld de detailhandel. Daaronder werden de vakgroepen geplaatst waarin de specifieke bedrijven van die sector waren vertegenwoordigd zoals de Vakgroep Edelmetaalindustrie. Daaronder werd bij sommige vakgroepen nog een ondervakgroep per branche of vakgebied ingesteld zoals de Ondervakgroep Goud-en zilversmeden.⁶⁴ Met de horizontale bedrijfsorganisatie ontstond een omvangrijke stelsel van 58 bedrijfsgroepen, 387 vakgroepen en 574 ondervakgroepen.⁶⁵ Aan het hoofd van de verticale bedrijfsorganisatie stonden drie bedrijfsorganisaties op het terrein van voedselvoorziening. Daaronder werden 16 bedrijfschappen geplaatst. De bezetter had boven de Nederlandse publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie graag een Europese overkoepelende organisatie willen plaatsen om de gelijk-schakeling aan Duitsland en andere bezette gebieden te bespoedigen, maar zover is het nooit gekomen.⁶⁶ De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van Woltersom blijkt achteraf weinig succesvol te zijn geweest. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie mocht van de bezetter weinig tot geen overheidstaken overnemen en kreeg slechts de taak om de schaarse grondstoffen binnen de sector te verdelen.⁶⁷ Aan ontwikkeling van beleid op sociaal-economisch terrein is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van de commissie Woltersom nooit toegekomen.⁶⁸

2.4 Voorontwerp en Proeve van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (1945- 1950)

Na de Tweede Wereldoorlog werd het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van de commissie Woltersom niet direct afgeschaft maar omgevormd. Het primaat van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bleef lange tijd behouden maar de besturen van de horizontale en verticale bedrijfsorganisaties gaven na de bevrijding hun zetel vrijwel direct op. De publiekrechtelijke bevoegdheden bij de bedrijfsorganisaties werden door de regering daarop ingetrokken en werd de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van Woltersom langzaam aan opgeheven.

⁶¹ Raadschelders, 'Vrije mededinging' 27 en Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 44.

⁶² J.C.C. Rupp, *De werkzaamheden der Organisatie-commissie* (Alphen aan den Rijn 1943) 3.

⁶³ Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 44.

⁶⁴ Rupp, *De werkzaamheden der Organisatie-commissie*, p. 10.

⁶⁵ Raadschelders, 'Vrije mededinging', 29.

⁶⁶ Lou de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945 Deel 7, eerste helft* ('s-Gravenhage 1976) 130-135.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, 196.

Gelijktijdig aan de ontmanteling van de bedrijfsorganisatie van Woltersom werd ook een nieuwe regeling voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geïntroduceerd. Minister van Handel en Nijverheid Vos wilde met zijn Voorontwerp van Wet op Bedrijfschappen de oprichting van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie verkennen. In het Voorontwerp van Vos werd de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opgebouwd – net als bij de commissie Woltersom – uit horizontale en verticale bedrijf- en productschappen met verordenende bevoegdheden. Boven de schappen zou de Sociaal-Economische Raad als toporgaan worden ingesteld om de regering op sociaal-economisch terrein te adviseren. Tevens zou in het bestuur van ieder schap namens een regeringscommissaris plaatsnemen. Volgens Vos had de overheid op die manier directe inspraak in de product- en bedrijfschappen en kon zij de eenheid van het sociaal-economisch beleid beter waarborgen.⁶⁹

De Stichting van de Arbeid (1945) en diverse werkgevers en werknemersorganisaties waren uiterst kritisch op het voorontwerp Vos. Volgens de Stichting schoot het voorontwerp op drie hoofdpunten tekort. Ten eerste werden in het voorontwerp de werknemers onvoldoende betrokken bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en kregen zij onvoldoende verantwoordelijkheid toebedeeld. Ten tweede werd de autonomie van het bedrijfsleven met het voorontwerp onvoldoende gewaarborgd. En ten derde – en dat was het meest heikele punt – probeerde de overheid met de regeringscommissaris te veel zeggenschap in het bedrijfsleven te verkrijgen.⁷⁰ Volgens de Stichting had de overheid géén initiërende rol in het bedrijfsleven maar moest zij marginaal toetsen en bij misstanden ingrijpen.⁷¹ Om die reden wilde de Stichting geen advies of amendementen op het voorontwerp aanbrengen maar opperde zij om een regeringscommissie in te stellen die een nieuwe wettelijke regeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ging ontwerpen.⁷²

De werkgevers- en werknemersorganisaties stonden net als de Stichting van de Arbeid op inhoudelijke gronden uiterst kritisch tegenover het voorontwerp. Zij voelden zich niet alleen onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van het voorontwerp, maar het voorontwerp week ook te veel af van de praktijk van het bedrijfsleven.⁷³ Vanuit de protestant-christelijke werknemersorganisatie CNV klonk fundamentele kritiek. Op de algemene vergadering merkte voorman Fuykschot op dat het voorontwerp onverenigbaar was met de protestant-christelijke waarden en visie op het bedrijfsleven. Volgens Fuykschot heerste er een ‘kaïnsgedachte in het bedrijfsleven’ en ‘moest deze worden vervangen door het beginsel van christelijke naastenliefde’.⁷⁴ Daarmee had de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie volgens de CNV niet alleen het doel om ordening in de sociale-economie aan te brengen, maar moest deze organisatie ook de strijd tussen werkgevers en werknemers wegnemen en de oneerlijke concurrentie in het bedrijfsleven bestrijden. De machtspositie van de regeringscommissaris en de directe invloed van de regering op het bedrijfsleven vormden volgens hem daarvoor niet de oplossing omdat de soevereiniteit in eigen kring daarmee te veel werd ingeperkt en aangetast.⁷⁵

Ook het Verbond van Protestant-Christelijke Werkgevers (VPCW) was fel gekant tegen de overheidsinvloed bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het voorontwerp. In het verenigingsblad werd geschreven dat ‘de economische dictator, ons uit den bezettingstijd nog

⁶⁹ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, 197.

⁷⁰ Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949*, 204.

⁷¹ Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949*, 205.

⁷² Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949*, 206.

⁷³ Werkman, ‘Laat uw doel hervorming zijn!’, 142.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

al te goed bekend, wordt door plannen als deze bestendigd.⁷⁶ Bij behandeling van het voorontwerp in de Tweede Kamer spraken de protestant-christelijke politici uit de ARP en de Christelijk-Historische Unie zich uit voor behoud van de scheiding tussen overheid en het bedrijfsleven. Vanuit het beginsel van soevereiniteit in eigen kring moest 'het bedrijfsorgaan, orgaan van de maatschappij blijven en geen staatsorgaan worden.'⁷⁷

Vanuit de katholieke zuil keek men gematigder dan vanuit de protestant-christelijke zuil naar het voorontwerp Vos. Dat kwam omdat de katholieken, in tegenstelling tot de protestant-christelijke zuil, niet principieel tegen het voorontwerp waren, maar met de denkbeelden van Veraart en de pauselijke Encycliek Quadragesimo Anno al lange tijd streefden naar een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Wel waren de katholieken net als de protestant-christelijken kritisch op de rol en bevoegdheden van de overheid in het voorontwerp. Om het initiatief van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet weg te stemmen stelde het R.K. Centrum voor Staatkundige Vorming van de Katholieke Volkspartij een tegenvoorstel op. In het tegenvoorstel 'Proeve van een ontwerp van Wet op de bedrijfsschappen en den Sociaal-Economischen raad' werd de invloed van de overheid op de schappen beperkt tot het recht om de vergaderingen van de besturen van de schappen bij te wonen. Ook kwam de regerings-commissaris te vervallen en maakten de opstellers vanwege het subsidiariteitsbeginsel een onderscheid tussen 'algemene belangen' van de overheid en 'belangen van het bedrijfsleven'. In de inleiding wordt daarover gezegd dat:

'In tegenstelling tot het voorontwerp-Vos is in de onderhavige proeve getracht, de gedachte, dat het bedrijfsschap een eigen doel en bijgevolg ook een eigen taak heeft, onderscheiden van het doel en de taak van den Staat, nader uit te werken. In den bedrijfsschappen, in den echten zin van het woord, is geen plaats voor directe participatie vanwege de centrale overheid. In deze proeve is de participatie indirect.'⁷⁸

In de Proeve werden daarom de bevoegdheden aangepast aan het onderscheid in belangen. In tegenstelling tot het voorontwerp kon de overheid voor niets anders dan alleen het 'algemeen belang' haar bevoegdheid aanwenden. Het vetorecht bij opheffing, financiering of uitbreiding van een onderneming in de bedrijfsorganisatie kwam daardoor bijvoorbeeld te vervallen. Het was volgens de Proeve niet de taak van de overheid om het bedrijfsleven te organiseren en te controleren, maar van het bedrijfsleven zelf. Om te voorkomen dat de overheid vanwege het algemeen belang alsnog te veel invloed op het bedrijfsleven zou uitoefenen, werd in de Proeve voorgesteld niet de overheid zelf maar de Sociaal-Economische Raad als toezichthouder in te stellen. Daarmee werden zowel de belangen van het bedrijfsleven als het algemeen belang gediend en bleef de invloed van het bedrijfsleven alsook de overheid in evenwicht.⁷⁹

Op basis van de kritiek vanuit de protestant-christelijke zuil en het alternatieve wetsvoorstel uit de katholieke Proeve werd door de regering besloten om het voorontwerp Vos te laten vervallen en een nieuwe wettelijke regeling te laten ontwerpen. Daartoe werd onder voorzitterschap van de katholieke Tilburgse hoogleraar arbeidsrecht Van der Ven een commissie gevormd, die op 1 maart 1948 een geheel nieuw wetsontwerp voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie presenteerde. In het wetsontwerp werd het onderscheid tussen 'algemeen belang' en de 'belangen van het bedrijfsleven' overgenomen om tegemoet te komen aan de Proeve. Tegelijkertijd

⁷⁶ H. de Liagre Böhl, J. Nekkers en L. Slot (red.) *Nederland industrialiseert!* (Nijmegen 1981) 68.

⁷⁷ F. J. F. M. Duynstee en J. Bosmans, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 I* (Assen/Amsterdam 1977) 488.

⁷⁸ Veraart, *Vraagstukken der economische bedrijfsorganisatie*, 153.

⁷⁹ E.K. Schrijvers, *Ongekozen bestuur* (Utrecht 2012) 59-60; De Liagre Böhl, *Nederland industrialiseert!* 71.

kwam bij de SER een vetobevoegdheid te liggen ter zake de door de schappen uit te vaardigen verordeningen. Het wetsontwerp vormde daarmee een compromis tussen het voorontwerp Vos en de Proeve en was voor de katholieke en protestant-christelijke zuil alsook voor de Stichting van de Arbeid een aanvaardbaar voorstel.⁸⁰ Op 23 juni 1948 besluit de regering daarom om het wetsontwerp van de commissie Van der Ven als Wet op de Bedrijfsorganisatie bij de Tweede Kamer in te dienen.

Ondanks de uitgebreide parlementaire behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie zijn aan het wetsontwerp van de commissie Van der Ven slechts summiere wijzigingen aangebracht.⁸¹ De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bleek achteraf een achterhoedegevecht te zijn geweest doordat het debat tussen de zuilen al op ideologische en religieuze overtuigingen bij het voorontwerp Vos en in de Proeve was beslecht. De ideologische en religieuze overtuigen hebben niet alleen voor draagvlak voor de oprichting van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie gegeven, zij hebben ook de opzet en werkwijze van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie beïnvloedt zonder dat het parlement zich daarover had uitgelaten.⁸²

2.5 Conclusie

Door de gevolgen van de industrialisatie en het laissez-faire beleid zijn werkgevers en werknemers zich gaan verenigen in organisaties. Deze werkgevers- en werknemersorganisaties dienden aanvankelijk alleen interne motieven van lotsverbondenheid en collectiviteit maar onder de verzuiling kregen deze organisaties ook ideologische en religieuze motieven. Met de komst van ideologische religieuze motieven veranderden binnen de zuilen de opvattingen over de verhouding tussen werkgevers, werknemers en de overheid. In protestant-christelijke kring werd vanwege het beginsel van soevereiniteit in eigen kring gepleit voor een sterke rol van het bedrijfsleven en een zo terughoudend mogelijk overheidsbeleid. De socialisten wilden juist door middel van functionele decentralisatie de greep op het bedrijfsleven versterken. De katholieke zuil gaf de voorkeur aan het subsidiariteitsbeginsel en wilde werkgevers en werknemers in harmonie met elkaar laten samenwerken. Onder leiding van de katholieke Delftse hoogleraar Veraart kreeg de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vanaf 1921 in de katholieke zuil veel aandacht en aanhang.

De drie zuilen zagen in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de mogelijkheid om vanuit eigen ideologische of religieuze opvatting het bedrijfsleven en de economie te coördineren en te ordenen. De protestant-christelijke zuil was aanvankelijk het minst happig op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Zij vreesden lange tijd dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet in overeenstemming kon worden gebracht met het beginsel van soevereiniteit in eigen kring. In de Tweede Wereldoorlog werd door de commissie Woltersom een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie naar Duits model opgericht. Veel succes heeft deze publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet gehad, maar zij gaf na de oorlog wel de aanleiding voor de katholieke en socialistische voorstanders om het idee van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op te pakken.

De uiteindelijke Wet op de Bedrijfsorganisatie is een uiting van de verschillende ideologische en religieuze opvattingen van de verschillende zuilen. Toch lijkt, gelet op de Memorie van Toelichting, dat het subsidiariteitsbeginsel meer aandacht heeft gekregen in de wet dan andere

⁸⁰ Van Eijkern en Balkenstein, *De Wet op de Bedrijfsorganisatie*, 78.

⁸¹ Fortuyn, *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949*, 195-200.

⁸² Van Waarden, 't schap als 'n schip van staat in markt?' 42-43.

ideologische en religieuze opvattingen. Geconcludeerd kan worden dat de drie zuilen uitsluitend ideologische en religieuze motieven hadden om een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op te richten, die voortkwamen uit de sociaal-economische problemen vanwege de industrialisering en het laissez-faire beleid van de overheid eind negentiende eeuw. Hoewel de drie zuilen vanwege de sociaal-economische problemen, voor het principe van oprichting van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op één lijn zaten, verschilden de religieuze en ideologische motieven voor de daadwerkelijke organisatie en functie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Hoofdstuk 3

Veranderende motieven en taakopvattingen (1950-2015)

3.1 Inleiding

In het tweede hoofdstuk zijn de oprichtingsmotieven voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie besproken. Naar aanleiding van de sociaal-economische gevolgen van de industrialisering en het laissez-fair overheidsbeleid is onder de verzuiling met verschillende ideologische en religieuze motieven de oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tegemoet getreden. Rond 1950 werd – na het aannemen van de Wet op de Bedrijfsorganisatie – kosten noch moeite gespaard om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daadwerkelijk te organiseren. Toch doofde al snel na oprichting het enthousiasme voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en verbleekten de ideologische en religieuze motieven. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de motieven zich hebben ontwikkeld na de oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

3.2 Oprichting en ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (1950-1960)

Bij oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie had de regering-Drees I, II en III hoge verwachtingen. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was met ideologische en religieuze motieven opgericht en moest van daaruit in iedere sector van het bedrijfsleven tot sociaal-economisch overleg tussen werkgevers en werknemers leiden.⁸³ Illustratief voor de hoge verwachtingen gesteld aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was het inruimen van een ministerspost voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in kabinet Drees-III. Onder minister voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie De Bruin kwamen in 1954 al meer dan twintig schappen tot stand, waarbij er evenzoveel nog in ontwikkeling waren. Deze sterke groei in de eerste jaren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie leverde eind jaren vijftig ruim vijftig schappen op. Toch stagneerde eind jaren vijftig die sterke groei van het aantal schappen en kwam het aantal initiatieven in het bedrijfsleven voor het oprichten van nieuwe schappen tot stilstand. Met name in bepaalde delen van de industrie, de bouw- en dienstensector was nauwelijks meer animo voor het oprichten van product- en bedrijfschappen.⁸⁴

De stagnatie in de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft verschillende oorzaken, die voornamelijk terug te voeren zijn op economische overwegingen. Ten eerste waren de werkgevers- en werknemersorganisaties in sommige sectoren huiverig voor de komst van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en vreesden zij voor aantasting van hun autonomie en positie in de sector.⁸⁵ De industrie, bouw- en dienstensector hadden lange tijd door zelfsturing en zelfregulering de belangen in de eigen sector behartigd. Van overheidsbemoeienis was in deze sectoren maar beperkt sprake geweest. Al decennialang werd de sector niet genormeerd door overheidsregels maar door de regels van concurrentie en marktwerking. Tevens hadden deze sectoren met de industrialisatiepolitiek na de Tweede Wereldoorlog wegen

⁸³ Bakker, 'Tussen droom en resultaat', 41.

⁸⁴ W.L. Snijders, 'De P.B.O. als maatschappelijk-organisatorisch verschijnsel' *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1960) 461-462.

⁸⁵ Bakker, 'Tussen droom en resultaat', 56; P. Renkema, 'Middenstand en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' *Anti-Revolutionaire Staatkunde* 30:1 (1960) 12-13; Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 210; K. Groen, 'Een injectie voor de P.B.O.' *Anti-Revolutionaire Staatkunde* 38:1 (1969) 272-274.

gevonden om hun belangen bij de overheid te kunnen behartigen. Met de alternatieve kanalen van lobby, informele overleggen en informele kartelvorming was een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ongewenst.⁸⁶

Een tweede oorzaak van de stagnerende ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is feit dat sommige sectoren naar hun aard ongeschikt bleken te zijn voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.⁸⁷ Met name de bedrijven in sectoren als de industrie waren onderling zo sterk van elkaar verschillend dat de ‘universele pasvorm’ van een product- of bedrijfsschap ongeschikt was.⁸⁸ Ook de grote verscheidenheid aan economische belangen en problemen, die bijvoorbeeld in de industrie ontstonden, bemoeilijkte de oprichting van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie omdat sectorale ‘algemene belangen’ ontbraken.⁸⁹ In sectoren zoals het verzekerings- en bankwezen waar veel overheidsregels voor waren opgesteld, werd door andere wetten dan de Wet op de Bedrijfsorganisatie al zoveel op sociaal en economisch terrein geregeld, dat er voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geen ruimte meer was.⁹⁰

Een derde oorzaak vormen de alternatieven die er voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voorhanden waren. Met name grote multinationals zoals Philips en Unilever regelden zelf ‘hun’ sociaal-economische aangelegenheden, zoals cao-vorming en arbeidsvoorwaarden met hun werknemers. Zij zagen weinig noodzaak om een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te verwelkomen omdat overleggen op sociaal-economisch terrein al plaatsvonden en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niets anders zou doen dan de collectieve arbeidsovereenkomsten om te zetten in loonverordeningen voor de gehele sector, iets dat bij de collectieve arbeidsovereenkomst ook kon worden bereikt.⁹¹ Sterker nog: de overheid bleef vaak allerlei privaatrechtelijke regelingen en collectieve arbeidscontracten een algemeen verbindende status geven, waarmee zij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de pas afsneed.⁹²

Een vierde oorzaak vormt het gebrek aan democratische gehalte in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, dat voornamelijk door liberalen werd gehekeld.⁹³ De bestuursleden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werden door de bestuurders van de werkgevers- en werknemersorganisaties gekozen. Van rechtstreekse verkiezingen was bij het bestuur van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie derhalve geen sprake. In de sectoren waarin werkgevers en werknemers via privaatrechtelijke organisatievorming, directe inspraak of invloed hadden op sociaal-economische aangelegenheden, ontstond de vrees dat de publiekrechtelijke

⁸⁶ Zie daarvoor De Vries, *De Nederlandse economie tijdens de 20ste eeuw*, 298; P. Borst ‘Kampend met tegenwind, maar actueel’ *Anti-Revolutionaire Staatskunde* 30:1 (1960) 32-33; Krajenbrink, *Het Landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 160. Centrum voor Staatskundige Vorming *Verbreiding van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: Wenselijkheid van wettelijke of bestuurlijke maatregelen*, (’s-Gravenhage 1957) 9-11.

⁸⁷ Katholiek Verbond van Werkgeversvakverenigingen, *De P.B.O. in de industrie* (Den Haag 1961) 44-45.

⁸⁸ Centrum voor Staatskundige vorming, *Verbreiding van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: Wenselijkheid van wettelijke of bestuurlijke maatregelen*, 11-12.

⁸⁹ K. ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, (Tilburg 1995) 46-47.

⁹⁰ Hub. L. Jansen, ‘De problemen van een verdere verbreiding van de P.B.O.’ *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1959) 480-481.

⁹¹ Ibidem; Bakker, ‘Tussen droom en resultaat’, 50-51. Zie daarvoor ook Prof. Teldersstichting, *De argumenten voor en tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opnieuw getoetst* (’s-Gravenhage 1958) 10-11.

⁹² Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 211.

⁹³ Prof. Teldersstichting, *De argumenten voor en tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opnieuw getoetst*, 32-33; ‘Bestaansrecht P.B.O. nog steeds in discussie’ *Vrijheid en Democratie* nr. 670 (1962) 6; en ‘De VVD en de PBO’ *Vrijheid en Democratie*, nr. 872 (1966) 1.

bedrijfsorganisatie die inspraak zou wegnemen of verminderen.⁹⁴ Door de indirecte verkiezingen van het bestuur van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was de vrees dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te ver van het bedrijfsleven af zou komen te staan en dat er te weinig invloed op de organisatie kon worden uitgeoefend.⁹⁵ Het democratisch gehalte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie blijft in haar gehele bestaan een heikel punt en zal – zo leert de geschiedenis – de achilleshiel blijken te zijn van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.⁹⁶

3.3 Confessionele steun en evaluatie (1960-1965)

Naar aanleiding van de stagnerende ontwikkelingen en het evaluatie rapport van de Organisatie-Commissie van de SER begin jaren zestig stelt de regering in 1961 dat de ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opnieuw moet worden doordacht. Zij draagt daartoe de SER op te onderzoeken of de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nog voldoende aansluit op de maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkelingen in de verschillende sectoren van het bedrijfsleven.⁹⁷ Op 21 januari 1966 constateert de SER dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nog (steeds) levensvatbaar was en dat de fundamentele gedachte van sociaal-economische ordening door een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nog steeds juist was. Wel constateerde de SER dat er niet in alle bedrijfssectoren behoefte is aan en de mogelijkheid voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bestaat en dat de idee van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in alle sectoren van het bedrijfsleven onhaalbaar was.

In de politiek bleef een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor alle facetten van het bedrijfsleven echter nog steeds op grote steun kunnen rekenen. Met name de confessionele partijen toonden zich een groot voorstander van een zo breed mogelijke publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en daar werd de stagnatie geheel toegeschreven aan ‘principiële bestrijders en met wanbegrip behepte weifelaars’ van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Men doelde hier op de werkgevers, die in sommige sectoren zoals bijvoorbeeld de industrie of het verzekerings- en bankwezen allerminst voorstanders van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waren.⁹⁸

De steun van de confessionele partijen was, ondanks de stagnatie, ook niet misplaatst. In de sectoren waar de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wél werd opgericht, kon zij op groot succes rekenen. Met name in sectoren waarbij het bedrijfsleven overwegend bestond uit midden- en kleinbedrijf bestond veel animo voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.⁹⁹ In het verleden was de organisatiegraad in het midden- en kleinbedrijf laag. Pogingen om tot onderlinge sociaal-economische organisatie te komen waren vanwege concurrentie, krappe financiële middelen en vrees voor free-ridersgedrag van bedrijfsgenoten niet van de grond gekomen.¹⁰⁰ Tevens had de overheid, met name in de nasleep van de Eerste Wereldoorlog, veelvuldig en stevig in de sectoren van het midden- en kleinbedrijf ingegrepen. Om de overheidsregels en -interventies meer terug te dringen én de sector door zelfsturing en zelfregulering beter te organiseren, bood de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor de

⁹⁴ Katholiek Verbond van Werkgeversvakverenigingen, *De P.B.O. in de industrie*, 18-19.

⁹⁵ Borst, ‘Kampend met tegenwind’, 35-36.

⁹⁶ Zie daarvoor ook hoofdstuk 4 en verder.

⁹⁷ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 216.

⁹⁸ Centrum voor Staatskundige vorming, *Verbreiding van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: Wenselijkheid van wettelijke of bestuurlijke maatregelen*, 10.

⁹⁹ Renkema, ‘Middenstand en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’, 8-13.

¹⁰⁰ Prof. Telderstichting, *De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, (Den Haag 1957) 31-32; Bakker ‘Tussen droom en resultaat’, 48.

sector met het midden- en kleinbedrijf een uitkomst.¹⁰¹ Achteraf blijkt dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bij het midden- en kleinbedrijf een overwegend functioneel doel dienden: zij behartigde voornamelijk belangen die voor de gehele bedrijfstak relevant waren en vanwege de omvang en kosten niet door de bedrijven individueel konden worden behartigd. Zo ging de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de sectoren met midden- en kleinbedrijf belangrijke taken vervullen bij onderzoek, kwaliteitscontrole, verbetering van arbeidsomstandigheden en lobby bij nationale en internationale overheden.¹⁰² Naast het economisch doel kreeg de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bij het midden- en kleinbedrijf een overwegend functioneel motief.

3.4 Veranderende taakopvatting (1965 – 1970)

In de loop van de jaren zestig werd de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de politiek met argusogen bekeken. De hooggespannen verwachtingen van dit nieuwe orgaan begin jaren vijftig hadden niet bij alle sectoren van het bedrijfsleven tot een succesvolle publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geleid. Hoewel door de confessionele partijen en de PvdA de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het parlement nog steeds werd gesteund omdat zij in bepaalde sectoren van het bedrijfsleven zéér succesvol was, verdween de politieke bevoegdheid om nieuwe schappen te organiseren definitief. Illustratief daarvoor is dat de ministerspost van Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie uit Drees-III in Drees IV werd vervangen door een staatsecretaris voor Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en in kabinet De Quay (1959-1963) in zijn geheel verdween.¹⁰³ Ook binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vonden in deze periode grote veranderingen plaats. Na 1965 krimpt het aantal ondernemingen in Nederland door fusies en overnames en ook verdwenen enkele schappen zoals het Bedrijfschap voor de Steenkolenmijnindustrie vanwege sluiting van de ondernemingen. Daardoor krimpt ook het aantal schappen mee van vijfenzeftig schappen naar negenendertig.¹⁰⁴ Met die krimp verschoof tegelijkertijd ook de functie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Waar de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie begin jaren vijftig voornamelijk sociaal-economisch overleggen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties tot stand moest brengen, werd haar takenpakket vanaf begin jaren zestig uitgebreid. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zou niet alleen een intermediaire functie tussen werkgevers en werknemers moeten gaan vervullen maar ook het algemeen welzijn in het bedrijfsleven bevorderen en op sectorniveau concrete belangen gaan behartigen.¹⁰⁵ Met haar publiekrechtelijke bevoegdheid om per verordening loon- en arbeidsvoorwaarden, mededingingsregels en kwaliteitseisen vast te leggen zou de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een belangrijke nieuwe rol in de sectoren gaan vervullen.¹⁰⁶

3.5 Verwateren van steun en veranderen van motieven (1970-2015)

Hoezeer werkgevers en werknemers lange tijd harmonieus in de Nederlandse overlegeconomie hadden samengewerkt, was eind jaren zeventig de consensus tussen werkgevers en werknemers door democratisering, decentralisering, ontzuiling en economische veranderingen

¹⁰¹ W.L. Snijders, 'De problemen van een verdere verbreiding van de P.B.O.' *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1959) 462-463.

¹⁰² Bakker, 'Tussen droom en resultaat', 48.

¹⁰³ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 208.

¹⁰⁴ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 216.

¹⁰⁵ Bakker, 'Tussen droom en resultaat', 45; Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 218-219. Zie daarvoor ook de voorbeelden in: J.A.M. Cornelissen, 'enkele beschouwingen over de feitelijke ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tussen de jaren 1950-1960', *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1959) 452-460.

¹⁰⁶ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 219.

verdwenen.¹⁰⁷ Ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kwam met het wegvallen van de consensus tussen werkgevers en werknemers ter discussie te staan. Met name werknemersorganisaties hadden kritiek op de invulling en inrichting van de besturen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Zij vonden dat er te weinig directe en daadwerkelijke invloed op het bestuur van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie door de werknemers kon worden uitgeoefend.¹⁰⁸ Tevens was er binnen de werknemersorganisaties discussie ontstaan over het nut en de noodzaak van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als zodanig.¹⁰⁹ Met het oog op de sociaal-economische problemen en economische crisis in de jaren zeventig vroegen de werknemersorganisaties zich openlijk af of de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wel de geschikte en juiste organisatie was om de problemen van die tijd het hoofd te kunnen bieden.¹¹⁰ Verschillende werknemersorganisaties dienden daarom voorstellen aan om nieuwe – alternatieve – bedrijfstakorganisaties in te stellen naast de bestaande publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.¹¹¹

Ook in de politiek ontstaat kritiek en scepsis ten opzichte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De partijen, die bij instelling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op ideologische of religieuze motieven voorstander van de bedrijfsorganisatie waren, stelden het bestaan van de bedrijfsorganisatie nu ter discussie. De linkse politieke partijen zagen de ideologische drijfveren van functionele decentralisatie uit de jaren vijftig onvoldoende terug in de toenmalige publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Binnen het CDA, dat van oudsher groot voorstander en kwartiermaker van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was, werden voorstellen gedaan om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te veranderen. Het CDA was nog steeds van het succes van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie overtuigd maar twijfelde of zij de juiste organisatie en voldoende geschikt was om de sociaal-economische problemen van de jaren zeventig te bestrijden.¹¹² Binnen het CDA wordt daarom rond 1980 voorgesteld om een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op te richten, die géén publiekrechtelijke bevoegdheden heeft en slechts de gemeenschappelijke belangen van de sectoren waarvoor zij is ingesteld behartigt. Met dit voorstel kan worden geconcludeerd dat in 1980 ook binnen het CDA de steun voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is komen te vervallen en dat de economische motieven voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor het bedrijfsleven waren opgedroogd.

Welke motieven waren er dan nog over voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, nu zelfs het confessionele CDA zijn steun introk en de economische motieven voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waren komen te vervallen? Uit het onderzoek 'Het schap de maat genomen' blijkt dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ondanks de kritiek van de politiek en de werknemersorganisaties binnen de sectoren in de jaren tachtig en negentig nog steeds veel aanzien en steun genoot. In het rapport werd geconstateerd dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nauwelijks meer een verordenende rol had in het bedrijfsleven maar veel meer een belangenbehartigende en dienstverlenende functie voor het bedrijfsleven had. Door het aanbieden van diensten zoals onderzoek, ondersteuning, promotiecampagnes en scholing

¹⁰⁷ I. de Haan, 'Parlementaire democratie' 44; Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 54-55.

¹⁰⁸ Zie daarvoor ook: Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 268-269.

¹⁰⁹ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 55.

¹¹⁰ Groenendaal, *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland*, 223-225; Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 54-58.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld NVV, *Naar een herziene standpuntbepaling inzake de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie* (Amsterdam 1975); NVV, *De PBO ter discussie* (Utrecht 1975); CNV, *De PBO herorientatie en herinrichting* (Utrecht 1978).

¹¹² Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 57-58.

behartigde de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie het belang van alle bedrijfsgenoten in de sector en het bedrijfsleven.¹¹³ Daarnaast was de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie door haar positie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht de schakel tussen het bedrijfsleven en de overheid. Met die intermediaire functie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie sponnen zowel het bedrijfsleven als de overheid garen. De overheid kon nieuwe wet- en regelgeving afstemmen op de sector en het bedrijfsleven kon ‘lobbyen’ bij de overheid. Tot aan haar opheffing zou de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie deze functies blijven uitoefenen. Daarmee veranderde de economische motieven voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uit de jaren vijftig naar meer functionele motieven door de belangenbehartiging en dienstverlenende rol van de bedrijfsorganisatie.

3.6 Conclusie

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie had bij oprichting hoog gedragen verwachtingen. Zoals in het vorig hoofdstuk besproken zagen katholieken het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De socialisten zagen in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vooral de mogelijkheid om het bedrijfsleven beter door de overheid te laten controleren door middel van functionele decentralisatie. De protestanten zagen in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een mogelijkheid om het beginsel van soevereiniteit in eigen kring te kunnen blijven behouden.

Al gauw bleek echter na oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dat het enthousiasme afnam en dat de verbreiding van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de verschillende sectoren stagneerde. De ideologische drijfveren voor oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bleken geen weerstand te bieden voor de stagnatie van de ontwikkeling van de bedrijfsorganisatie. Hoewel door het katholieke Centrum voor Staatskundige Vorming de stagnatie aan ‘principiële bestrijders en met wanbegrip behepte weifelaars’ werd toegeschreven blijken aan de stagnatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voornamelijk economische factoren de oorzaak te zijn. Door verschillende economische factoren bleek de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet voor alle bedrijfssectoren geschikt én gewenst te zijn. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de ideologische drijfveren achter de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie na oprichting al gauw plaats hebben moeten maken voor zuiver economische overwegingen.

De economische overwegingen voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn tot een viertal terug te brengen. Ten eerste had de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voornamelijk de sociaal-economisch ordening ten doel door middel van verordening en organisatie. Ten tweede diende de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie overleg tussen werkgevers en werknemers tot stand te brengen. De derde en vierde overweging werden in de jaren zestig aan de bedrijfsorganisatie toegevoegd en waren het behartigen van het algemeen welzijn van de sector en de sectorale belangen waarvoor de bedrijfsorganisatie was ingesteld.

De ideologische en religieuze motieven van soevereiniteit in eigen kring, subsidiariteit en functionele decentralisatie lijken na oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie plaats te hebben gemaakt voor zuiver economische overwegingen. Bij geen enkele oprichting van een product- of bedrijfsschap zijn de ideologische of religieuze motieven van enige betekenis of beslissende factor geweest. De discussie over oprichting van een product-of bedrijfsschap in een sector heeft – het ideologische en religieuze debat over de totstandkoming

¹¹³ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 81-85.

van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ten spijt – altijd economische ‘reële’ motieven gehad. Die motieven leunde voornamelijk op de publiekrechtelijke bevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waarmee het bedrijfsleven per verordening sociaal-economische regels kreeg opgelegd. De verordenende rol nam eind jaren zeventig steeds meer af doordat steeds meer bevoegdheden van de bedrijfsorganisatie in medebewind met de centrale overheid werden geplaatst en de autonome verordenende bevoegdheden ingeperkt raakten. Tegelijkertijd trad met de terugtred van haar verordenende bevoegdheid de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie steeds meer op als belangenbehartiger voor het bedrijfsleven. Door het verlenen van diensten waarbij de gehele sector baat had zoals collectieve campagne, onderzoek en scholing voor de gehele sector veranderde het motief voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Steeds meer verschoof het accent naar economische motieven van zelfregulering en naar functionele motieven zoals belangenbehartiging en dienstverlening. Met die motieven genoot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – ondanks haar politieke impopulariteit – in het bedrijfsleven veel aanzien en steun in de jaren tachtig en negentig.

Hoofdstuk 4

Kritiek, evaluatie en modernisering (1957-2011)

4.1. Inleiding

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft sinds haar oprichting in de jaren vijftig een sterke ontwikkeling doorgemaakt, zoals in het vorig hoofdstuk is besproken. Daarbij zijn de ontwikkelingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de context van de motieven voor de bedrijfsorganisatie geplaatst. Daaruit blijkt dat het enthousiasme voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie al vlak na oprichting afnam. Vanuit de politiek, de economie, de wetenschap en de samenleving nam vanaf de jaren zeventig ook de kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie toe. In dit hoofdstuk zal deze kritiek nader worden onderzocht.

4.2 Kritiek van boeren, bedrijfsgenoten en buitenlui (1957 – 1980)

De eerste kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zwelt relatief kort na oprichting aan. Het Landbouwschap kwam in 1957 in financieel zwaar weer. Het schap had in de jaren daarvoor geen geld op de geldmarkt willen lenen vanwege de torenhoge rentekosten en was daardoor door haar financiële reserves heen geraakt. Daarbij waren vanwege een langslappend juridisch geschil met de SER over de jaren 1956 en 1957 ook geen heffingen geïnd waardoor het Landbouwschap in 1957 in acute financiële crisis was geraakt. Na afloop van het geschil met de SER besloot het bestuur van het Landbouwschap om de heffingen over 1956 en 1957 in één keer bij de boeren te gaan innen. Die dubbele heffing leidde tot groot verzet bij de boeren, die van meet af fel gekant waren tegen de verplichte heffing.¹¹⁴ Onder leiding van de Drentse boer Koekoek trok de Boerenpartij ten strijde tegen de heffingen van het Landbouwschap, waarbij veel boeren besloten om vanaf dat moment ook geen verplichte heffingen meer te betalen.¹¹⁵ Als reactie daarop toonde het Landbouwschap zich evenzeer strijdlustig: op 23 januari 1963 besloot het Landbouwschap om drie niet betalende keuterboeren met de sterke arm en walmend traangas uit hun boerderijen in Hollandscheveld te drijven en de verschuldigde heffingen op de verkoop van de boerderijen te verhalen.¹¹⁶

De weerstand tegen de verplichte heffing bleef niet beperkt tot het conflict in de jaren zestig. Met name in de agrarische productschappen zoals het Productschap Tuinbouw (PT) en het Productschap Vee en Vlees (PVV) bleef onder bedrijfsgenoten de kritiek groeien op de verplichte financiële bijdrage en het ontbreken van democratische invloed op de organisatie.¹¹⁷ De kritiek op de heffingen was vaak van principiële aard. Bij sommige bedrijfsgenoten ging het om de hoogte van de heffingen, waarbij de heffingsdruk een aanzienlijke grote ‘kostenpost’ voor de relatief kleine ondernemingen werd, die maar moeizaam het hoofd boven water konden

¹¹⁴ Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 121.

¹¹⁵ Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 163; K. Vossen ‘De andere jaren zestig. De opkomst van de Boerenpartij.’ In G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2004), 245-266.

¹¹⁶ Zie daarvoor ter illustratie ook het fragment VPRO Andere tijden, *Hollandscheveld* (6 maart 2008) https://www.vpro.nl/speel~POMS_VPRO_215281~hollandscheveld~.html en Krajenbrink, *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw*, 167-170.

¹¹⁷ SER, *Product- en bedrijfsschappen 1950 tot 2015*, (Den Haag 2015) 34-35; G. Dijkstra, F. van der Meer en C. van den Berg, ‘De ondergang van de bedrijfslichamen, een liberale overwinning of symboolpolitiek?’ *Liberaal Reveil* 30:4 (2015) 188; D. Duijzer, ‘PBO opnieuw ter discussie’, 97.

houden.¹¹⁸ De interne kritiek verhardde rond de eeuwwisseling met de oprichting van de Nieuwe Vrije Agrarische Federatie (NVAF), die met tractorprotesten en haar Agrarisch Manifest streed voor ‘vrij ondernemerschap zonder overbodige belemmerende wetgeving’ en tegen ‘de dure, bureaucratische, logge en ondemocratische’ schappen.¹¹⁹

Andere kritiek werd geleverd door de werkgevers- en werknemersorganisaties zoals de FNV en CNV en door brancheorganisaties zoals LTO Nederland, Bouwend Nederland en MKB Nederland. Deze organisaties waren een representatieve afspiegeling van de achterban en de belangen binnen de sector waarbinnen zij waren opgericht. Niet alleen vanuit deze positie namen zij een belangrijke positie binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in: ook in de benoeming van de bestuursleden van de product- en bedrijfsschappen speelde de representatieve organisaties een grote rol. De bestuursleden van de product- en bedrijfsschappen werden namelijk niet direct door de aangesloten bedrijfsgenoten gekozen maar aangesteld door de werkgevers-, werknemers- en brancheorganisaties. Deze indirecte benoeming door de ‘representatieve organisaties’ zorgde voor twee kritiekpunten. Ten eerste vonden bedrijfsgenoten dat vanuit de indirecte verkiezing van bestuursleden binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onvoldoende democratische controle op de besturen uitging. Gelijksortige buitenlandse organisaties zoals de *Industrie-, Landwirtschafts- und Arbeiterkammern* in Oostenrijk en Duitsland kenden wel directe verkiezingen voor de besturen van de schappen.¹²⁰ Bovendien waren er behoorlijk wat werknemers en werkgevers, die niet aangesloten waren bij de werkgevers- en werknemersorganisaties of brancheverenigingen waardoor zij niet eens indirect invloed op het bestuur van de schappen konden uitoefenen.¹²¹ Een tweede kritiekpunt was dat de representatieve organisaties het nut en de noodzaak van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onvoldoende kenbaar aan hun achterban wisten te maken. Daardoor was voor de bedrijfsgenoten de meerwaarde voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onvoldoende duidelijk.¹²²

4.3 Politieke doorlichting en kritiek (1980 – 2003)

In de jaren tachtig had Nederland bij het aantreden van het kabinet Lubbers-I in 1980 te kampen met hoge werkloosheid en een stagnerende economische groei. Met deregulering, privatisering en deconcentratie wilde het kabinet de economie herstellen.¹²³ In dit liberale politieke klimaat ontstond meermaals discussie over de vraag wat overheidstaken zijn en wat aan de markt dient te worden overgelaten. Zodoende werd ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kritisch door de politiek bekeken.¹²⁴ Diverse partijen wilden dat het ‘primaat van de politiek’ werd hersteld en dat het aantal adviescolleges en invloedrijke buitenparlementaire organen zoals de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie fors werd teruggesnoeid.¹²⁵ Het VVD-kamerlid

¹¹⁸ Dijkstra e.a., ‘De ondergang van de bedrijfslichamen’, 188.

¹¹⁹ Reformatorisch Dagblad, ‘Fruittelers willen Hollands schoolfruit’ (24 september 2004) 15; Trouw ‘Boerenprotest tegen ‘puinzooi’ in tuinbouw’ (6 februari 2007) en Van Waarden, ‘t schap als ’n schip van staat in markt?’, 340-341.

¹²⁰ Van Waarden, ‘t schap als ’n schip van staat in markt?’ 341.

¹²¹ Dijkstra e.a., ‘De ondergang van de bedrijfslichamen’, 189; en Van Waarden, ‘t schap als ’n schip van staat in markt?’, 341-342.

¹²² Dijkstra e.a., ‘De ondergang van de bedrijfslichamen’, 189; SER, *Product- en bedrijfsschappen 1950 tot 2015*, 12-13.

¹²³ Zie daarover: F. Leijnse, ‘Preken als de dijken breken’ in: SER, *Met raad en daad* (Den Haag 2000) 43-52; Bakker ‘Tussen droom en resultaat, 44.

¹²⁴ SER, Advies reductie overheidsbetrokkenheid bij pbo (Den Haag 1989) 5-6.

¹²⁵ Zie daarvoor Bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen Raad op maat *Kamerstukken II 1992/93*, 21 427 nr. 30 2-3; A. Hemerijck, ‘Geen overlegeconomie voor alle seizoenen’ in: SER, *Met raad en daad* (Den Haag

Wiebenga diende daarom een motie in om op korte termijn onderzoek te doen naar het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.¹²⁶ Het onderzoek van het Tilburgse IVA-instituut, dat volgde op de motie Wiebenga, gaf echter geen scherpe kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het IVA constateerde dat het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geen dwingende redenen gaf om het stelsel in te perken of af te schaffen. Wél waren er voldoende redenen om het stelsel op een aantal concrete onderdelen te moderniseren.¹²⁷

Ten eerste constateerde het IVA dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onvoldoende transparant functioneerde, waardoor de opvattingen over de publieke taak van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uiteen liepen en de meerwaarde van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ten opzichte van vergelijkbare privaatrechtelijke brancheorganisaties niet onduidelijk was.¹²⁸ De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moest daarom haar doelen, taken, kosten en opbrengsten meer expliceren om haar meerwaarde te bewijzen.¹²⁹ Ten tweede constateerde het IVA dat het de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie schortte aan voldoende ‘intern democratisch gehalte’ doordat er voor bedrijfsgenoten te weinig inspraakmogelijkheden waren om invloed op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uit te oefenen. Uit onderzoek van het IVA bleek dat bedrijfsgenoten daarbij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie verweten dat men wel moest betalen maar niet mocht bepalen.¹³⁰

Volgens het IVA was door de liberale tijdsgeest en de kritiek van boeren, bedrijfsgenoten en buitenlui het voortbestaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in 1995 niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen. Wel waren er voldoende mogelijkheden om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zo te ontwikkelen dat zij ‘opmerkelijk modern is en nochtans aansluit bij de grondslagen van het bestel zoals ontwikkeld in de beginjaren na de oorlog.’¹³¹ Het kabinet diende naar aanleiding van het IVA een wetsvoorstel in om de Wet op de Bedrijfsorganisatie op een aantal bestuurlijke punten te wijzigen om tot ‘een herstel van de bestuurlijke verhoudingen van vóór de wetwijziging van 1992’ te komen en het primaat van de politiek te versterken.¹³² Tevens stelde het kabinet dat ‘vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het openbaar bestuur een substantieel kleiner aantal schappen gewenst’ was.¹³³ Door verschillende schappen te laten fuseren zou volgens het kabinet de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie doelmatiger en transparanter zijn en ook meer bestuurlijke spankracht gaan bezitten.¹³⁴

In de vierjaarlijkse evaluatie door onderzoeksbureau KPMG werd onderzocht of de voorgenomen afslanking en modernisering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zich daadwerkelijk had voltrokken.¹³⁵ Het onderzoeksbureau constateerde dat de regeldruk in de periode 1999 – 2003 aanzienlijk was verminderd en dat de product- en bedrijfsschappen door hergroe-

2000) 6-21; P. den Hoed en A.G. Keizer (red.), *Op steenworp afstand: op de brug tussen wetenschap en politiek*, 136-137.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 21 427 nr. 45.

¹²⁷ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 23.

¹²⁸ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 25.

¹²⁹ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 24.

¹³⁰ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 175.

¹³¹ Ten Have (red.), *Het schap de maat genomen*, 26.

¹³² *Kamerstukken II* 1996/97, 25 091, nr. 1.

¹³³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 091, nr. 1.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 091, nr. 2.

¹³⁵ KPMG, *Product- en bedrijfsschappen anno 2003: onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen* (Doetinchem 2003) 3-4.

pering en fusie met dertien waren teruggebracht naar respectievelijk zes bedrijfsschappen en elf productschappen.¹³⁶ Ook was er binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een groot aantal initiatieven gestart om het democratisch functioneren te verbeteren door intensievere communicatie en extra inspraakmogelijkheden voor bedrijfsgenoten.¹³⁷ Het onderzoeksbureau was daarom van oordeel dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie door de voorgenoemde modernisering goed functioneerde en in voldoende mate reageerde op de wensen vanuit het bedrijfsleven.

4.4 Aanhoudende politieke kritiek en modernisering (2004 - 2011)

Het kabinet Balkenende-II was op basis van het onderzoeksrapport van KPMG van oordeel dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie goed en naar behoren functioneerde. In de politiek bleef men de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nog steeds met argusogen aanschouwen. Volgens de motie van kamerleden Douma (PvdA) en Van Dijk (CDA) werd in sommige sectoren door een aantal ondernemingen twijfel uitgesproken over de openbaarheid, transparantie en rechtmatigheid van het handelen van product- en bedrijfsschappen.¹³⁸ De kamerleden vroegen daarom de visie van de SER op de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De SER deed in *De toekomst van de PBO* eenzelfde constatering als het onderzoeksbureau KPMG: de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vervulde op sociaal en economisch terrein nuttige en wenselijke taken maar moest ‘blijven openstaan voor de eisen die en veranderende omgeving stelt aan transparantie, openheid en zorgvuldige besluitvorming.’¹³⁹ Om de product- en bedrijfsschappen ‘duidelijker openbaar voor hun handelen en voor de kwaliteit van hun dienstverlening’ te laten verantwoorden, werd op initiatief van de schappen een Code Goed Bestuur binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vastgesteld.¹⁴⁰ Later werd de Code Goed Bestuur aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie toegevoegd teneinde ‘het democratisch gehalte van de bedrijfslichamen te verbeteren en de verantwoording en transparantie te vergroten.’¹⁴¹ Tevens werd met de invoering van de Code de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onderworpen aan een verplichte vierjaarlijkse steekproef waarin de aangesloten bedrijfsgenoten zich konden uitspreken over de handhaving of opheffing van het product- of bedrijfsschap, waarbij zij waren aangesloten. Indien minimaal zestig procent van de ondernemers het product- of bedrijfsschap steunde, kon voldoende draagvlak worden aangenomen en bleef dat deel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voortbestaan.¹⁴² Met deze steekproef werd de democratie binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vergroot; de bedrijfsgenoten konden weliswaar nog niet direct invloed op de richting van de product- en bedrijfsschappen uitoefenen maar wel een grote stem uitbrengen op het voortbestaan van deze organisatie.

Uit de vierjaarlijkse steekproef onder de product- en bedrijfsschappen in de periode 2008-2011 blijkt bij zowel de product- als bij de bedrijfsschappen voldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te bestaan. Van de elf productschappen behaalde het Productschap Diervoeder (PD), het Productschap Vis (PV) en het Productschap Akkerbouw (PA) niet

¹³⁶ KPMG, *Product- en bedrijfsschappen anno 2003: onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*, 47, 52-54.

¹³⁷ KPMG, *Product- en bedrijfsschappen anno 2003: onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*, 93-94.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 25 695, nr. 26 en 28.

¹³⁹ SER, *Wet op de bedrijfsorganisatie en andere regelgeving voor de PBO*, (Den Haag 2010), 9.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 419, nr. 3.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 419, nr. 3.

¹⁴² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 419, nr. 3 en Duijzer, ‘PBO opnieuw ter discussie, heeft de Wbo toekomst?’, 101.

de minimale vijftig procent draagvlak (zie daarvoor bijlage 1, 2a en 2b).¹⁴³ Bij het Productschap Diervoeder was bij drie van de vijf sub-productschappen onvoldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (bijlage 2a en 2b). Bij het Productschap Vis was onder de sub-productschappen Visserij en Visafslagen groot draagvlak van tachtig procent maar was het draagvlak bij het onder-productschap Detailhandel in Vis en Visproducten met 53,3% onvoldoende aanwezig (bijlage 2a en bijlage 2b). Bij het Productschap Akkerbouw scoorden drie van de vier sub-productschappen minimaal 60% draagvlak. Slechts het sub-productschap teelt kwam met 53% draagvlak tekort (bijlage 2a en bijlage 2b).

Bij de Bedrijfschappen was er meer draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dan bij de Productschappen. Bij slechts één van de zes bedrijfschappen werd bij steekproeven in de periode 2009-2011 onvoldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bevonden (bijlage 1). Binnen het Hoofdbedrijf Ambachten was bij één van de acht onder-bedrijfschappen onvoldoende draagvlak doordat in het kleinste onder-bedrijf Cluster Kleding/modevak en leer bewerkende ambachten met 43% onvoldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aanwezig was (bijlage 2a en bijlage 2b).

In totaal hadden bij alle 67 sectoren binnen de product- en bedrijfschappen slechts 6 sectoren onvoldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waardoor slechts in 8,96% van het totaal aantal sectoren onvoldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aanwezig was (bijlage 3). Dat betekent dat méér dan 90% van het totaal aantal sectoren het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de periode 2008-2011 voldoende heeft gesteund.

4.5 Conclusie

In haar ruim vijftig jaar bestaan heeft de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de nodige kritiek gekregen. De kritiek kwam niet alleen van de aangesloten bedrijfsgenoten maar werd vooral ook periodiek geuit door politici, die de bedrijfsorganisatie met argusogen bekeken. Een eerste punt van kritiek betrof de verplichte heffingen, de achilleshiel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Reeds bij de rellen rondom Hollandscheveld en de strijd van Boer Koekoek tegen de financiële lasten verzetten boeren in de productschappen zich tegen de verplichte heffingen. Later werd ook in andere, veelal agrarische sectoren, kritiek geuit tegen de heffingsverplichting en het gebrek van democratische inspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Grofweg luidde de kritiek dat men wel aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moest betalen maar niets mocht bepalen. Het gebrek aan democratische invloed en controle op de besturen van de schappen vormde een tweede kritiekpunt op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Naar aanleiding van de motie Wiebenga werd de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tweemaal door een extern bureau onderzocht. In de evaluatieonderzoeken van het IVA (1995) en KPMG (2003) werd geconcludeerd dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voldoende bestaansrecht had, maar op drie concrete punten moest worden gemoderniseerd. Kortgezegd diende de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie transparanter, democratischer en efficiënter te worden vormgegeven. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is naar aanleiding van de evaluatierapporten op diverse punten gemoderniseerd, waardoor zij daadwerkelijk transparanter, democratischer en minder omvangrijk is geworden. In 2008 werd daar de Code Goed Bestuur aan toegevoegd, die het democratisch gehalte van de bedrijfslichamen verbeterde en

¹⁴³ Vereist in artikel 9 Verordening representativiteit organisaties; in de bijlage is het minimum draagvlak per product- en bedrijfschappen weergegeven.

de verantwoording en transparantie van het bestuur van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ging vergroten. Met de Code Goed Bestuur werden de schappen eens in de vier jaar onderworpen aan een verplichte steekproef, waarin het draagvlak van de aangesloten bedrijfsgenoten voor het bestaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd getoetst.

In de analyse van deze steekproeven over de periode 2008-2011 komt duidelijk naar voren dat het merendeel van de product- en bedrijfsschappen voldoende draagvlak had in de sector waarvoor zij was ingesteld. Slechts bij vier van de in totaal vijftien product- en bedrijfsschappen was er onvoldoende draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Waarom draagvlak binnen deze sectoren ontbrak, heeft de SER niet inzichtelijk gemaakt.

Hoofdstuk 5

Politieke afkeer, afgang en opheffing (2008-2015)

5.1 Inleiding

Naar aanleiding van de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is ook in het parlement meermaals scherpe kritiek op dit stelsel geuit. Met modernisering en reducering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is steeds gepoogd de kritiek op het stelsel weg te nemen. De pogingen om het draagvlak voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te behouden of te vergroten en tekortkomingen in het stelsel weg te nemen, werden in het verleden over de gehele breedte van de politiek gesteund. Ondanks dat met de invoering van de Code Goed Bestuur in 2008 de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in aantal sterk werd teruggeschroefd en ook het democratische gehalte en transparantie van het stelsel werden vergroot, trokken vanaf 2008 diverse politieke partijen het bestaansrecht van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in twijfel. In dit hoofdstuk zal de politieke weerstand tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden beschreven om de opheffingsmotieven nader te kunnen verklaren.

5.2 Kritiek uit de kamer (2008- 2011)

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waarmee de Code Goed Bestuur in het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zou worden verweven, gaven tegenstanders van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie stevige weerstand tegen politieke de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Hoewel het VVD-kamerlid Charlie Aptroot en SP-kamerlid Paul Ulenbelt doorgaans principiële tegenover elkaar stonden, waren zij het over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie roerend eens: die moest op principiële gronden worden afgeschaft en opgeheven.¹⁴⁴ Volgens de SP had de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op het gebied van voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en kwaliteitsgarantie een belangrijke taak maar bezat het stelsel onvoldoende legitimiteit en leed het aan een groot democratisch gebrek. De draagvlakonderzoeken uit de Code Goed Bestuur waren voor het democratisch gehalte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een goed voornemen maar loste voor de SP het democratisch tekort niet op. De SP pleitte daarom voor meer directe inspraak voor ondernemers in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op basis van het ‘one man, one vote’ principe.¹⁴⁵ De VVD nam in de discussie over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie altijd een stellig standpunt in. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was volgens de VVD principiële onjuist en in strijd met het vrije ondernemerschap omdat ondernemers met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gedwongen werden zich aan te sluiten bij een product- of bedrijfsschap. Volgens VVD-kamerlid Aptroot heersten onder ondernemers grote weerstand tegen de verplichte aansluiting en heffingen van de product- en bedrijfsschappen. Beter konden de taken van de product- en bedrijfsschappen volgens hem door de overheid zelf worden uitgevoerd zodat zij onder (democratische) controle en verantwoording van de minister en het parlement vielen. Tevens kon volgens Aptroot daarmee de verplichte heffingsafdracht van ondernemers aan de product- en bedrijfsschappen komen te vervallen.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 419, nr. 15.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 419, nr. 11; *Handelingen II 2007/08* 31 419 nr. 107, 7808-7809; *Handelingen II 2007/08* 31 419 nr. 110, 8009.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 419, nr. 14; *Handelingen II 2007/08* 31 419 nr. 107, 7811-7813; *Handelingen II 2007/08* 31 419 nr. 107, 8011-8012.

De hetze van Aptroot tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd naar eigen zeggen gevoerd ‘tot het dwangstelsel weg is en de Wet op de Bedrijfsorganisatie is opgeruimd’.¹⁴⁷ Verschillende affaires met wachtgeldregelingen en ontslagvergoedingen van bestuurders van product- en bedrijfsschappen en onduidelijke financiële constructies gaven Aptroot telkens weer koren op de molen in zijn strijd tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Hij verweet de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie achterkamertjespolitiek, kostbare bureaucratie en te hoge regeldruk, hetgeen allemaal bekostigd werd door de verplicht aangesloten ondernemers.¹⁴⁸ Voor de vierde keer diende Aptroot daarom een motie in om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie definitief op te heffen. Op de rechterflank ontving Aptroot van de SGP, de ChristenUnie en D66 bijval. Ook zij hoorden van ondernemers in hun achterban dat er geen behoefte was aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en dat vaak ook het nut en de noodzaak van het stelsel voor ondernemers onduidelijk was. Voor D66 had de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daarom alleen bestaansrecht als daadwerkelijk uit onderzoeken zou blijken dat er onder ondernemers voldoende draagvlak voor zou zijn.¹⁴⁹

Volgens verantwoordelijk minister Kamp (VVD) was het onverstandig de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie af te schaffen. In de loop der jaren hadden de product- en bedrijfsschappen veel kennis en *knowhow* in de sectoren ontwikkeld, waarvan het bedrijfsleven, werknemers- (organisaties) en de overheid veel profijt hadden. Dat mocht niet zomaar van tafel worden geveegd.¹⁵⁰ De minister opperde daarom eerst de draagvlakonderzoeken van de product- en bedrijfsschappen in 2011 af te wachten voordat het voortbestaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd besproken.¹⁵¹ Voor het kamerlid Aptroot waren de principiële bezwaren tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie echter te groot om de draagvlaktoetsen af te wachten. Samen met de kamerleden Van den Besselaar (PVV) en Koopmans (CDA) diende hij daarom op 16 februari 2011 een succesvolle motie in, waarin de regering werd verzocht te onderzoeken welke taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onmisbaar waren en vervolgens uit te zoeken hoe deze taken zonder product- en bedrijfsschappen zouden kunnen worden ondergebracht.¹⁵² Tegelijkertijd diende Ulenbelt (SP) een motie in om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie per direct op te heffen maar deze motie werd met 115 stemmen tegen – zelfs door de VVD – verworpen.¹⁵³

5.3 Onmisbare taken en visie voor de toekomst (2011)

Naar aanleiding van de motie Aptroot heeft het kabinet onderzoeksbureau EIM de taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie laten inventariseren.¹⁵⁴ Tevens werd de (oud)bestuurders Jorritsma, Van de Donk en Van Eijck gevraagd een kader te ontwikkelen, waarmee de taken van de product- en bedrijfsschappen konden worden beoordeeld.¹⁵⁵ Het onderzoeksbureau EIM concludeerde dat de product- en bedrijfsschappen veel collectieve, taken – denk aan promotie en (technisch) onderzoek – verrichten, die vanwege het risico op *free-ridersgedrag* en hoge

¹⁴⁷ *Handelingen II* 2007/08 31 419 nr. 107, 8012.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2010/11 32500 XV nr. 56 2-3.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11 32500 XV nr. 56 17-18.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2010/11 32500 XV nr. 56 17.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2010/11 32500 XV nr. 56 23.

¹⁵² *Kamerstukken II* 2010/11 32500 XV nr. 62.

¹⁵³ Alleen SP, D66 en GroenLinks stemden voor; *Handelingen II* 2010/11 32500 XV nr. 26. De motie van D66 om het lidmaatschap van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet langer verplicht te stellen werd alleen door GroenLinks gesteund.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 2011/12 32615 nr. 3.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2011/12 32615 nr. 3.

kosten niet door private brancheorganisaties met een vrijwillig lidmaatschap kunnen worden uitgevoerd.¹⁵⁶ Daarnaast hebben de private brancheorganisaties een te beperkte dekking in de sector, waardoor niet alle belangen – in tegenstelling tot de verplichte publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – in de gehele sector kunnen worden behartigd. Ook zouden de private brancheorganisaties onvoldoende kennis en knowhow van de sector hebben.¹⁵⁷

In het onderzoek van de onderzoekscommissie Jorritsma stond het bestaansrecht en legitimatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie centraal. Volgens de onderzoekscommissie had de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zich de afgelopen jaren onvoldoende aangepast aan de economische en maatschappelijke veranderde verhoudingen en productieprocessen, waardoor de legitimiteit van het stelsel onder druk is komen te staan.¹⁵⁸ Door onvrede over (de hoogte van) de heffingen en administratieve lasten is de druk op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opgevoerd. Toch was de onderzoekscommissie van mening dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voldoende meerwaarde had en dat de kernidee, die ten grondslag lag aan het stelsel – het dienen van bovenindividuele en algemene belangen in de sectoren – nog steeds van groot belang was. Wél was de onderzoekscommissie van mening dat, evenals eerdere onderzoeken naar de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (vergelijk KPMG 2003 en IVA Tilburg 1995), de meerwaarde van het stelsel telkens moet worden aangetoond om legitimiteit te verkrijgen.¹⁵⁹ Voor de toekomst moest de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zich daarom aanpassen aan de maatschappelijke eisen van democratie, transparantie en verantwoording. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zou haar legitimiteit moeten vergroten door ondernemers meer in haar beleid te betrekken met draagvlaktoetsen, inspraakcommissies en inspraakavonden.

Ook het takenpakket van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd door de onderzoekscommissie tegen het licht gehouden. Zij concludeerde dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie twee autonome – onmisbare – publieke taken uitvoerde die nadrukkelijk door de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zouden moeten worden uitgevoerd. Op het gebied van voedingsveiligheid & gezondheid en bestrijding van plant- en dierziekten & bevordering van dierenwelzijn was de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vanwege haar sectorale kennis en intermediaire rol hét geëigende instituut om deze taken uit te voeren.¹⁶⁰ Dat betekende volgens de onderzoekscommissie niet dat de overige taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zouden moeten komen te vervallen of worden overgedragen aan private brancheorganisaties. Juist private brancheorganisaties waren uiterst ongeschikt voor sommige overige taken omdat zij geen regelgevende bevoegdheden bezaten of repressieve maatregelen konden opleggen, waardoor het risico op *free-ridersgedrag*, informatieasymmetrie of machtsmisbruik ontstond.¹⁶¹ De onderzoekscommissie was daarom van oordeel dat alle niet-autonome taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet zondermeer konden worden afgeschaft of worden overgeheveld naar private brancheorganisaties.¹⁶²

¹⁵⁶ EIM, *De PBO in 2010, een inventarisatie van cijfers, feiten en visies* (Zoetermeer 2011) 17.

¹⁵⁷ EIM, *De PBO in 2010, een inventarisatie van cijfers, feiten en visies*, 17.

¹⁵⁸ A. Jorritsma, W.B.H.J. van de Donk en S.R.A. van Eijck, *Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen* (Den Haag 2011).

¹⁵⁹ Jorritsma e.a., *Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen*, 4-6.

¹⁶⁰ Jorritsma e.a., *Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen*, 5..

¹⁶¹ Jorritsma e.a., *Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen*, 13.

¹⁶² Jorritsma e.a., *Beoordelingskader product- en bedrijfsschappen*, 20.

5.4 Het einde van ‘kip ’t meest veelzijdige stukje vlees, kip!’ (2011-2012)

Naar aanleiding van de motie Aptroot in 2011 en de bevindingen en inventarisatie van het onderzoeksbureau EIM en de onderzoekscommissie Jorritsma formuleerde het kabinet eind 2011 een standpunt over de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.¹⁶³ Zoals verwoord in het Gedoogakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid* wilde de regering ‘een overheid die krachtiger, kleiner en meer dienstverlenend moet worden lagere kosten, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.’¹⁶⁴ Met dit uitgangspunt moest de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden afgeslankt en gemoderniseerd en werd haar taakstelling beperkt tot publieke taken. De overige taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, bijvoorbeeld promotie, onderzoek en innovatie en scholing, kwamen daardoor te vervallen, waardoor ook de bedrijfschappen – die in de visie van de regering geen publieke taken meer uitvoerden – werden opgeheven.¹⁶⁵ De overgebleven productschappen werden gereorganiseerd en kregen vanuit efficiency en effectiviteit één gezamenlijk backoffice. Met de reorganisatie van (het takenpakket) van de productschappen en de opheffing van de bedrijfschappen kwam driekwart van de lasten van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te vervallen en werd ruim 254 miljoen bespaard.¹⁶⁶

Bij de bespreking van het kabinetsstandpunt op 8 december 2011 opperde VVD-kamerlid Aptroot voor de vijfde keer een motie tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.¹⁶⁷ Voor de VVD had de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie géén toekomst. De modernisering, reductie en reorganisatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie konden de principiële bezwaren van de VVD tegen het stelsel niet ondervangen. Zelfs als uit de draagvlakonderzoeken bij de product- en bedrijfschappen zou blijken dat een meerderheid van de ondernemers het schap zou willen behouden, prevaleerde voor de VVD de vrijheid van het ondernemerschap. Daarom moesten ook de publieke taken van de productschappen naar het Departement van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden overgeheveld zodat niet alleen de bedrijfschappen maar ook de productschappen per direct werden opgeheven.¹⁶⁸ De motie Aptroot werd met 90 stemmen, onder groot applaus en luid gejuich vanaf de tribune, aangenomen.¹⁶⁹

5.5 Wetsvoorstel tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (2013-2014)

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* werd naar aanleiding van de aangenomen motie Aptroot afgesproken dat zowel de product- als bedrijfschappen worden opgeheven en dat de publieke taken van deze organisaties worden overgenomen door het Departement van Economische Zaken.¹⁷⁰ Op 9 mei 2014 dient minister Kamp daarom het wetsvoorstel Wet opheffing bedrijfslichamen bij de Tweede Kamer in. Volgens de memorie van toelichting kon de modernisering en reducering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de principiële bezwaren tegen het stelsel niet ondervangen. De invoering van draagvlakonderzoeken, de Code Goed Bestuur en het beperken van het takenpakket en de omvang van de publiekrechtelijke

¹⁶³ *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 3.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 3, 3.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 3, 5-6.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 3, 7; EIM, *De PBO in 2010, een inventarisatie van cijfers, feiten en visies*, 9.

¹⁶⁷ Ingediend op 20 december 2011, *Kamerstukken II*, 2011/12 33000-XV nr. 61.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 5, 2-7.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2011/12 33000 XV, nr. 61; *Handelingen II* 2011/12 38 nr. 16, 37-38.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 1; Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, (Den Haag 2012) 4 alsmede *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 4-5.

bedrijfsorganisatie namen de principiële bezwaren tegen ‘de kerneigenschappen van het stelsel’ niet weg.¹⁷¹

Wat waren volgens de minister de principiële bezwaren tegen het stelsel van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie? Hoe luidt de principiële kritiek, die de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet heeft kunnen ondervangen? Het eerste bezwaar spitst zich toe op het bindend karakter van verordeningen en vooral heffingen. Net als het VVD-kamerlid Aptroot stelt de minister in het wetsvoorstel dat de heffingen en verordeningen het ondernemerschap en de doelmatigheid van de sectoren belemmeren en ook de toetreding van nieuwe ondernemers op de markt beperken of verhinderen.¹⁷² Het tweede bezwaar richt zich op het gebrek aan democratische legitimatie en het ontbreken van directe, eigen formele inspraakmogelijkheden bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Met het wetsvoorstel zou een einde aan de verordeningen- en heffingsbevoegde publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie komen, waardoor de regeldruk en financiële lasten in het bedrijfsleven aanzienlijk zouden verminderen.¹⁷³ Tegelijkertijd werd in het wetsvoorstel – terloops – opgemerkt, dat voor het bedrijfsleven ‘ook hun meest verregaande mogelijkheid tot zelfregulering’ verdween.¹⁷⁴

5.6 Internetconsultatie: reacties uit het veld (2013)

Het ontwerp van het wetsvoorstel is van 23 oktober tot en met 20 november 2013 aangeboden ter internetconsultatie. Diverse vooraanstaande brancheorganisaties hebben in deze consultatie opmerkingen gemaakt over de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Ten eerste had géén van de sectoren om opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gevraagd en ging er volgens de brancheorganisaties belangrijke en onmisbare infrastructuur verloren.¹⁷⁵

Ten tweede verwachtten de brancheorganisaties met de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties géén lastenverlichting voor de ondernemers door het vervallen van de verordening en heffingen, maar juist een lastenverzwaring. De niet-publieke taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moesten door de ondernemers voortaan zelf worden opgepakt. In veel sectoren, voornamelijk bij het midden- en kleinbedrijf in de agrarische sector, waren individuele ondernemers onvoldoende (financieel) draagkrachtig om zelf in niet-publieke taken zoals onderzoek, innovatie, scholing en promotie te voorzien. Tegelijkertijd bleef bij het opheffen van de niet-publieke taak (zoals scholing) een publiek belang overeind staan. Certificering, vakbekwaamheid en scholing vormden vaak ‘harde’ kwaliteitseisen bij de publieke taken, die bij het Departement van Economische Zaken was belegd. Met de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dienden alle ondernemers zelf hier (financieel) in te voorzien, waardoor volgens de brancheorganisaties de lasten gelijk of zelf hoger waren dan de voormalige heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.¹⁷⁶

¹⁷¹ *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 4.

¹⁷² *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 3-4.

¹⁷³ *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 12-13.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 12.

¹⁷⁵ Productschap Pluimvee & Eieren, Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013); Centrale Organisatie voor de Vleessector Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013); Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Open brief ‘Herbezinning op opheffen productschappen’ (15 november 2013).

¹⁷⁶ Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Open brief ‘Herbezinning op opheffen productschappen’ (15 november 2013); Centrale Organisatie voor de Vleessector, Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013); Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren, Reactie wetsontwerp wet opheffing bedrijfslichamen (19 november 2013).

In het verlengde van de certificering, scholing en vakbekwaamheidseis maakten de brancheorganisaties de derde opmerking. Binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was al vele jaren een uitgebreid stelsel van tuchtrechtspraak ingesteld. Met de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zouden ook alle tuchtrechtcolleges komen te vervallen en zou handhaving via het bestuursrecht en stafrecht gaan verlopen.¹⁷⁷ De brancheorganisaties vreesden dat met het wegvallen van de tuchtrechtspraak een effectief en sterk gelegitimeerd handhavingsmiddel zou gaan verdwijnen. De toekomstige handhaving in het bestuurs- en straf zag men met het oog op legitimatie, snelheid en effectiviteit, somber in.¹⁷⁸

5.7 Materiële en formele opheffing: een staatsrechtelijk *crime* (2014-2015)

Hoewel de discussie over het voortbestaan en opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie decennia heeft voortgeduurd, was volgens de minister bij de daadwerkelijke opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie haast geboden.¹⁷⁹ Hoewel de minister in zijn brief aan de Eerste Kamer opmerkt dat ‘pas bij inwerkingtreding van de intrekkingwet de schappen formeel worden opgeheven’ besloot de minister ten behoeve van de benodigde kennis, expertise, export en continuïteit om de publieke taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie al per 1 januari 2014 aan het Departement van Economische Zaken over te dragen.¹⁸⁰ Daartoe moesten ‘op korte termijn onomkeerbare stappen worden gezet’ waardoor het personeel van de product- en bedrijfsschappen al in 2013 afvloeide en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie al in 2014 materieel werd opgeheven.¹⁸¹

De Eerste Kamer merkte op dat de ontmanteling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet volgens de gebruikelijke ‘staatsrechtelijke gang van zaken’ verliep en drong er bij de minister op aan dat de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie pas na goedkeuring van de Eerste Kamer zou gebeuren.¹⁸² Het streven van de minister om zonder wettelijke basis de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie materieel op te heffen, was volgens de Eerste Kamer in strijd met het beginsel van rechtszekerheid, deed afbreuk aan het gezag van de wet en deed geen recht aan de positie van de Kamer in het wetgevingsproces.¹⁸³ De minister besloot desondanks toch halsstarrig de staatsrechtelijke bezwaren van de Eerste Kamer vanwege ‘onzekerheid en expertiseverlies bij de schappen’ naast zich neer te leggen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie per 1 januari 2014 materieel op te heffen.¹⁸⁴ Op 3 september 2014

¹⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3, 9.

¹⁷⁸ Zie voor de waarde, effectiviteit en efficiency van tuchtrechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: D.W. Bruil en W.M.A.K. Parmet, ‘Tuchtrechtspraak en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’, *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 73:6 (2013) 208-211; Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren, Reactie wetsontwerp wet opheffing bedrijfslichamen (19 november 2013); Centrale Organisatie voor de Vleessector, Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013).

¹⁷⁹ *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. A, 4-5.

¹⁸⁰ *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. A, 5.

¹⁸¹ *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. A, 5; ‘Ingrijpend besluit dat niemand meer wil: de ontmanteling van de productschappen; Niemand wil ontmanteling van productschappen’, *Financieel Dagblad* (6 maart 2014); ‘Productschap: taken naar markt’, *Financieel Dagblad* (27 juni 2013); ‘Zonder PPE toch krachtig voorwaarts’, *Pluimveehouderij* (19 december 2014); ‘Bedrijfsleven wacht 220 miljoen lastenverlaging’ *NRC* (31 december 2013); ‘Telers moeten gaan betalen voor marktinformatie’ *Boerderij Vandaag* (19 december 2013); ‘Productschap Tuinbouw in de uitverkoop (2)’ *ANP* (8 april 2013); ‘Pluimveehouders bezorgd om einde productschap’ *ANP* (20 december 2012); ‘Productschap Tuinbouw in de uitverkoop’ *De Volkskrant* (8 april 2013).

¹⁸² *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. B, 2 onder verwijzing naar *Kamerstukken I* 2012/13 33 400 VI, E.

¹⁸³ *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. B, 2.

¹⁸⁴ *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. C.

werd na een kort debat ingestemd met het wetsvoorstel opheffing bedrijfslichamen. Op 9 december 2014 volgde de Eerste Kamer waarmee op 1 januari 2015 de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie formeel was opgeheven.¹⁸⁵

5.8 Conclusie

Het wetsvoorstel Code Goed Bestuur vormde een ultieme poging van de regering om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te moderniseren en de bezwaren tegen het stelsel weg te nemen. Het wetsvoorstel had echter bij de parlementaire behandeling een tegenovergesteld effect: in plaats van dat de bezwaren tegen het stelsel werden weggenomen en er brede politieke steun werd herwonnen, toonde de oppositie zich uitgesproken kritisch en strijdlustig tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Voor de VVD, bij monde van het kamerlid Charlie Aptroot, was de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een principiële inbreuk op de ondernemersvrijheid en moest derhalve worden opgeheven. Daarvoor had Aptroot twee argumenten. Ten eerste was de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te weinig democratisch en konden ondernemers te weinig invloed op de product- en bedrijfschappen uitoefenen. Het tweede argument was gericht op de verplichte heffingen en verordeningenbevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Volgens Aptroot maakten de verplichte heffingen en verordeningen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ‘een dwangstelsel’ waar veel ondernemers vanaf wilden.

Aanvankelijk vond minister Kamp (VVD) het onverstandig om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie af te schaffen. De product- en bedrijfschappen hadden veel kennis en knowhow in de sectoren ontwikkeld, waarbij zowel ondernemers, werknemers en de overheid garen sponnen. Naar aanleiding van verschillende moties werden de taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geïnventariseerd. Tevens werd een kader ontwikkeld waarmee de taken van de product- en bedrijfschappen konden worden beoordeeld. De regering besloot aan de hand van de inventarisatie en het beoordelingskader het aantal product- en bedrijfschappen nog verder te reduceren en de taakstelling tot publieke taken te beperken. Toch kon ook deze modernisering de bezwaren van VVD niet wegnemen. Aptroot stelde zich op het standpunt dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – de modernisering ten spijt – uit principe geen toekomst meer had voor de VVD. Als uit draagvlakonderzoeken bij de product- en bedrijfschappen zou blijken dat het leeuwendeel van de ondernemers het schap zou willen behouden, zelfs dan zou de VVD de vrijheid van het ondernemerschap laten prevaleren. Hoewel de motie van Aptroot niet expliciet vroeg om afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het takenpakket slechts wilde laten inventariseren en onderzoeken, blijkt uit het principiële standpunt van Aptroot – bij nader inzien, altijd achteraf – dat met hij met zijn motie van meet af aan opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie had beoogd.

Hoewel Aptroots strijd voor opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie liberale uitgangspunten had, werd dit standpunt niet door alle VVD-bewindslieden en politici gedeeld. Zowel Jorritsma in de onderzoekscommissie (en tevens voormalig voorzitter van diverse productschappen) als minister Kamp zagen onder voorwaarden van modernisering, meerwaarde in het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Vanuit de liberale VVD-filosofie van vrije marktdenken en ondernemersvrijheid valt de kritische en principiële weerzin tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wel te verklaren, maar zijn de gevolgen van de

¹⁸⁵ *Handelingen II*, 2014/15 33910, 104; Besluit van 17 december 2014, tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet opheffing bedrijfslichamen en diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen en de overname van taken *Stb.* 2014, 576; *Handelingen I*, 2014/15 33910 nr. 14.

opheffing van het stelsel minder goed in liberaal perspectief te plaatsen. Met de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werden de publieke taken overgeheveld naar het Departement van Economische Zaken. In het gedoogakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid* (2010) had de VVD een kleinere overheid met lagere kosten en minder ambtenaren beoogd. Ook in het regeerakkoord *Bruggen Slaan* (2012) werd door de VVD een overheid met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk voorzien. Met het overhevelen van publieke ‘extra’ taken naar het departement van Economische Zaken werd de overheid juist groter en kwamen er meer ambtenaren bij.

Waarom verkoos Aptroot de liberale bezwaren tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie boven het liberale uitgangspunt van een zo klein mogelijke overheid? Na opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gaf Aptroot in een interview met de SER aan, als kamerlid veel contact met ondernemers te hebben gehad.¹⁸⁶ De emoties van ondernemers over de ingrijpende verordende- en heffingsbevoegdheid liepen volgens Aptroot vaak hoog op en hij deelde de woede en frustratie van de ondernemers. Het principe dat bij ondernemers zonder enige democratische controle en zonder zeggenschap hoge heffingen werden geïnd, schokte Aptroot. Naar eigen zeggen werd het ‘opheffen van de schappen mijn persoonlijke missie, omdat ik me de terechte verontwaardiging van anderen aantrok.’¹⁸⁷ Geconcludeerd mag worden dat het niet zozeer gewogen liberale principes maar eerder populistische onderbuikgevoelens van Aptroot waren, die de hetze tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie hebben aangewakkerd. Hoezeer minister Kamp op basis van de objectieve onderzoeksrapporten van het onderzoeksbureau EIM en de commissie Jorritsma en de draagvlakonderzoeken van de product- en bedrijfsschappen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wilden behoeden en behouden, bleek het politieke tij niet meer te keren. De emotie en weerzin tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van waaruit Aptroot verschillende moties tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft ingediend hebben het stelsel na ruim vijftien jaar teloor laten gaan.

¹⁸⁶ SER, *Product- en bedrijfsschappen 1950 tot 2015*, 32.

¹⁸⁷ SER, *Product- en bedrijfsschappen 1950 tot 2015*, 33.

Hoofdstuk 6

Conclusie en beantwoording onderzoeksvraag

6.1 Inleiding

De onderhavige studie heeft een historisch overzicht van verschillende ontwikkelingen rondom de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opgeleverd. In de voorgaande hoofdstukken is de opkomst en de teloorgang van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie over de periode van 1870 tot op heden geanalyseerd. In deze conclusie zal die opkomst en teloorgang nader worden verklaard en wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het verleden onder vuur is komen te liggen en hoe haar opheffing in 2015 te verklaren is. Als besluit zal een blik worden geworpen op het heden en op de toekomstmogelijkheden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

6.2 Autonomie van het bedrijfsleven als achilleshiel

Waarom is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opgericht? De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vindt haar oorsprong eind negentiende eeuw. Naar aanleiding van de industrialisatie en het laissez-faire beleid van de overheid kwamen werkgevers- en werknemersorganisaties op, die de maatschappelijke en sociaal-economische problemen wilden oplossen. Aanvankelijk hadden deze organisaties geen politieke motieven, maar onder de verzuiling raakten zij alsnog opgedeeld in liberale, protestant-christelijke, socialistische en katholieke overtuiging. De katholieke en socialistische zuil waren vanuit het ideologische concept van functionele decentralisatie en het religieuze subsidiariteitsbeginsel voorstander van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, die ordening en sturing bij de economie zou aanbrengen. De protestant-christelijke zuil vreesde juist vanuit haar beginsel van soevereiniteit in eigen kring dat de autonomie van het bedrijfsleven in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aanvankelijk onvoldoende zou zijn gewaarborgd.

De ideologische of religieuze oprichtingsmotieven van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn – mede door de verzuiling – na de oprichting van het stelsel op de achtergrond geraakt. Bij geen van de product- of bedrijfsschappen zijn bij de oprichting ideologische of religieuze motieven van enige betekenis of beslissende factor geweest. De discussie over oprichting van een product- of bedrijfsschap heeft altijd economische motieven gehad, die voornamelijk op de publiekrechtelijke bevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie leunden om met regels sociaal-economische ordening in de economie aan te brengen. Toch zijn de ideologische en religieuze motieven niet geheel verdwenen. In de maatschappelijke en politieke discussie over de product- en bedrijfsschappen bleven de ideologische en religieuze motieven van soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel doorklinken. Hoewel deze motieven in de kritiek op de product- en bedrijfsschappen niet in hun oorspronkelijke religieuze en ideologische perspectief werden geplaatst, maar in meer economische begrippen van autonomie van het bedrijfsleven en de vrijheid van ondernemerschap, bleef hun functionele betekenis behouden.

De autonomie van het bedrijfsleven is voortdurend de achilleshiel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geweest. Al kort na oprichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waren werkgevers- en werknemersorganisaties huiverig voor de komst van de product- en bedrijfsschappen, omdat zij vreesden voor aantasting van de autonomie van het bedrijfsleven en inperking van het zelfregulerend vermogen van de sector. Het ontbreken van inspraakmogelijkheden op de product- en bedrijfsschappen versterkte die vrees. Tegelijkertijd ontstond in het

Landbouwschap kritiek op de verplichte heffingen van de product- en bedrijfsschappen. Bij de affaire-Hollandscheveld, waarbij drie keuterboeren met sterke arm en traangas uit hun boerderijen werden verdreven, omdat zij weigerden heffingen af te dragen, kwam de kritiek op de heffingen op een kookpunt.

6.3 Kritiek doch draagvlak bij ondernemers

In de politiek woedde al langere tijd een stevige discussie over het ‘primaat van de politiek’ en het aantal adviescolleges en invloedrijke buitenparlementaire organen. Het VVD-kamerlid Wiebenga verzocht daarom eind jaren negentig in een motie om op korte termijn onderzoek te doen naar het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het onderzoek van het Tilburgse IVA-instituut, dat op de motie volgde, gaf geen scherpe kritiek op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Er waren – op dat moment – geen dwingende redenen om het stelsel in te perken of af te schaffen. Wel waren er volgens het instituut voldoende redenen om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie transparanter te maken en naar maatstaven van de tijd te moderniseren.

Door de jaren heen was bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie het accent van economische motieven bij de oprichting verschoven naar meer functionele motieven van belangenbehartiging en dienstverlening. Daardoor was de rol van de product- en bedrijfsschappen sterk veranderd en was het takenpakket van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie flink uitgebreid met de behartiging van collectieve belangen van promotie, onderzoek en scholing. Met het borgen van deze collectieve belangen baarde de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties bij voorstanders in de sector veel aanzien. Tegenstanders van het stelsel vonden het borgen van collectieve taken niet noodzakelijk en zagen de meerwaarde van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet in. De kritiek op de verplichte afdracht van heffingen en tekort aan democratische invloed en inspraak op de product- en bedrijfsschappen nam toe omdat tegenstanders gedwongen waren te betalen aan een organisatie waarvan zij het bestaansrecht niet onderschreven.

Gaf de kritiek aanleiding om het stelsel van de product- en bedrijfsschappen aan te passen? De onderzoeken van het Tilburgse IVA-instituut, de onderzoeksbureaus KPMG en EIM en de onderzoekscommissie Jorritsma constateerden voldoende bestaansrecht voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Ook in de draagvlakonderzoeken, waarin ondernemers rechtstreeks naar hun steun voor de product- en bedrijfsschappen werd gevraagd, bleek dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie groot draagvlak had. Van de elf productschappen behaalden drie productschappen niet het vereiste draagvlak. Bij de bedrijfsschappen was dit slechts bij één van de zes bedrijfsorganisaties het geval. Ondanks dat de SER niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom het draagvlak binnen enkele sectoren ontbrak, kan wel worden geconcludeerd dat de product- en bedrijfsschappen onder het leeuwendeel van de ondernemers voldoende draagvlak had om te kunnen blijven voortbestaan.

De reacties op de internetconsultatie bij het wetsvoorstel tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onderschrijven dit draagvlak. Vooral de agrarische brancheorganisaties merkten op dat géén van de sectoren om opheffing van de product- en bedrijfsschappen had gevraagd en er met opheffing onmisbare en belangrijke infrastructuur verloren ging. Daarnaast voorzagen de brancheorganisaties met het wegvallen van de product- en bedrijfsschappen geen verlichting maar juist een lastenverzwaring en was er voor ondernemers in hun sector geen enkele reden om de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op te heffen.

6.4 Politieke hetze tegen product- en bedrijfsschappen

Hoewel de ondernemers in de sectoren kritisch waren op de verordeningen en heffingen van de de product- en bedrijfsschappen, bezat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wel voldoende draagvlak om te kunnen blijven voortbestaan. Hoe is de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dan wél onder vuur komen te liggen?

Bij invoering van de Code Goed Bestuur in 2008 toonde het VVD-kamerlid Aptroot zich strijd-
lustig tegen de verordeningen en verplichte heffingen van de product- en bedrijfsschappen. Hij
vond dat de verplichte heffingen in combinatie met de gedwongen aansluitplicht en de beperkte
democratische inspraakmogelijkheden, het vrije ondernemerschap aantasten. Al bij zijn eerste
motie over de product- en bedrijfsschappen – er zouden er nog vele volgen – opperde Aptroot
opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Voordat het voortbestaan van het stel-
sel werd besproken, wilde minister Kamp (VVD) eerst de draagvlakonderzoeken van de
product- en bedrijfsschappen afwachten. Voor Aptroot waren de bezwaren tegen de product- en
bedrijfsschappen zodanig groot en principieel dat de draagvlakonderzoeken niet konden worden
afgewacht. In een tweede motie verzocht hij minister Kamp, om op zéér korte termijn te
onderzoeken welke taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onmisbaar waren en
welke taken moesten worden behouden.

Volgens het onderzoek van de commissie Jorritsma dat op de motie van Aptroot volgde, was
de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet alleen door de heffingen en aansluitplicht van de
product- en bedrijfsschappen onder druk komen te staan. Het stelsel had zich afgelopen jaren
onvoldoende aangepast aan de veranderende verhoudingen en productieprocessen in economie
en maatschappij. Dat betekende echter niet – anders dan Aptroot wenste – dat de publiek-
rechtelijke bedrijfsorganisatie direct moest worden opgeheven. De product- en bedrijfsschappen
hadden voldoende meerwaarde en een belangrijke functie in de sector en moesten daarom in
aangepaste, gemoderniseerde vorm behouden blijven. Het kabinet besloot daarom om de
product- en bedrijfsschappen te reduceren en te moderniseren. De overgebleven product-
schappen – de bedrijfsschappen kwamen vanwege gebrek aan publieke taken te vervallen –
zouden worden gereorganiseerd en kregen één gezamenlijk backoffice waardoor zij konden
blijven voortbestaan.

Zover is het echter niet gekomen. Bij de bespreking van het kabinetsstandpunt op 8 december
2011 nam kamerlid Aptroot met een motie voor de vijfde keer de publiekrechtelijke
bedrijfsorganisatie onder vuur. Voor Aptroot was de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie – de
plannen tot modernisering, reductie en reorganisatie ten spijt – uit principe onverenigbaar met
de vrijheid van het ondernemerschap en moest, zelfs al zou uit de onderzoeken voldoende
draagvlak voor de product- en bedrijfsschappen blijken, worden opgeheven. De motie-Aptroot
werd met 90 stemmen aangenomen en onder groot applaus en luid gejuich ging de toekomst
van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie teloor.

6.5 Populistische onderbuikgevoelens tegenover liberale uitgangspunten

In de toelichting bij het wetsvoorstel opheffing bedrijfsorganisatie stelt de minister dat vanwege
de principiële kritiek op de product- en bedrijfsschappen, opheffing van de publiekrechtelijke
bedrijfsorganisatie onvermijdelijk was. De principiële bezwaren tegen het bindend karakter van
verordeningen en vooral de heffingen in combinatie met het gebrek aan democratische
legitimatie en inspraakmogelijkheden konden volgens de minister niet in het bestaande stelsel
van product- en bedrijfsschappen worden ondervangen. Dat is een opmerkelijk standpunt voor

een minister, die bij bespreking van toekomstplannen – waarmee hij de toekomst van de product- en bedrijfsschappen wilde bestendigen en de principiële bezwaren tegen het stelsel wilde wegnemen – de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie met een enkele motie direct politiek ziet worden opgeheven. Het opheffen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bevreemdt te meer nu in het regeerakkoord *Bruggen Slaan* (2012) door de VVD het liberale uitgangspunt gold van een rijksoverheid met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. Met het opheffen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het overhevelen van ‘extra’ taken naar het departement van Economische Zaken werd de rijksoverheid juist groter en groeide het aantal ambtenaren op het Departement.

Hoe is het te verklaren dat de principiële bezwaren tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie boven het liberale uitgangspunt van een zo klein mogelijke overheid werden verkozen? Na opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gaf Aptroot in een interview met de SER aan als kamerlid veel contact met ondernemers te hebben gehad waardoor hij langzamerhand tot het inzicht kwam dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in haar geheel moest worden opgeheven. Geconcludeerd mag worden dat het niet zozeer de liberale principes waren, die onverenigbaar met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bleken te zijn maar eerder de populistische onderbuikgevoelens van Aptroot, die ervoor zorgden dat de politiek met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op ramkoers raakte. Hoezeer minister Kamp aanvankelijk het belang van het behoud van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vanwege haar kennis en expertise in de sectoren ook inzag, de voorgenomen moderniseringsslag kon het politieke tij niet meer keren.

6.6 Conclusie

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft in haar bestaan op sectorniveau veel bereikt. Toch heeft zij met haar ze verordeningen en heffingen de nodige kritiek moeten doorstaan. In de ruim vijfenzestig jaar dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft bestaan, heeft zij constant rekenschap moeten afleggen of zij nog wel aan de economische en maatschappelijke eisen van de tijd voldeed en of zij haar verordeningen en heffingen nog kon veroorloven. Dat begon bij de affaire-Hollandscheveld in 1963 dat boegbeeld was voor protest tegen de verplichte heffingen aan het Landbouwschap en eindigde bij het laatste draagvlakonderzoek in 2012.

Met de motie-Wiebenga in de jaren negentig moesten product- en bedrijfsschappen hun meerwaarde in de economie ook voor politieke Bühne gaan bewijzen. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moest zich vanaf dat moment voortdurend aan de economische en maatschappelijke ontwikkelingen aanpassen en daar politieke verantwoording voor afleggen. Tegelijkertijd werden er door de politiek ook steeds hogere eisen aan het bestaansrecht van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gesteld. Ondanks dat uit draagvlakonderzoeken volgde dat bij ondernemers voldoende draagvlak voor (de meeste) de product- en bedrijfsschappen bestond en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie daarmee aantoonbaar bestaansrecht had, waren de emoties en weerzin tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie van waaruit Aptroot verschillende moties tot opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft ingediend, te groot en is haar opheffing aan politieke onderbuikgevoelens te wijten.

Hoofdstuk 7

Epiloog

Het idee achter de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was dat de overheid de publieke taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zou gaan overnemen. De niet-publieke taken zouden aan de ondernemers zelf of de brancheorganisaties worden overgelaten. In praktijk was – de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie ten spijt – de vraag naar collectieve samenwerking onverminderd groot gebleven. Voornamelijk in de agrarische sector ontstonden diverse nieuwe brancheorganisaties, die de niet-publieke taken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie overnamen omdat individuele ondernemers niet of beperkt in staat waren om de niet-publieke taken zelf uit te voeren.¹⁸⁸ Wie denkt dat na de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het overhevelen van niet-publieke taken naar private brancheorganisaties de gewraakte verordeningen en heffingen verleden tijd zouden zijn, komt bedrogen uit.

Op basis van Europese integrale Gemeenschappelijke Marktordening verordening (iGMO)¹⁸⁹ kunnen brancheorganisaties een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voeren. Binnen het GLB heeft de minister van Landbouw de mogelijkheid om brancheorganisaties, die belangrijke niet-publieke taken met een algemeen economisch belang uitvoeren, wettelijk te erkennen. Brancheorganisaties, die zich inzetten op het gebied van afzetbevordering, milieubescherming, onderzoek en innovatie, kunnen door de wettelijk erkenning regels stellen, die door de minister van Landbouw vervolgens algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Door het algemeen verbindend verklaren van de regels van de brancheorganisatie worden ook niet bij de brancheorganisatie aangesloten ondernemers aan de regels gebonden.¹⁹⁰ Sinds de materiële opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in 2014 is in Nederland één brancheorganisatie in de varkenssector en daarnaast zeven brancheorganisaties in de zuivel-, pluimvee-, eieren- en rundersector wettelijk erkend. Sectorspecifieke landbouwregels voor onderzoek en innovatie van die erkende brancheorganisaties zijn algemeen verbindend verklaard.¹⁹¹

Ook de vermaledijde heffingen van de product- en bedrijfsschappen zijn op basis van deze Europese verordening in wezen herleefd. Voor de financiering van de algemeen verbindend verklaarde regels van de brancheverenigingen geeft de iGMO erkende brancheorganisaties de mogelijkheid om, in het kader van algemeen economisch belang, heffingen op te leggen aan zowel aangesloten als niet-aangesloten ondernemingen in de sector.¹⁹² Met de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaren van regels en de heffingsbevoegdheid hebben erkende brancheorganisaties de positie van de voormalige product- en bedrijfsschappen in zekere zin overgenomen en is een ‘publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie light’ ontstaan.

¹⁸⁸ Zie bijvoorbeeld: ‘Nieuwe brancheorganisatie voor voerindustrie’ *Boerderij Vandaag* (7 februari 2014), ‘Akkerbouw richt brancheorganisatie op’ *Boerderij Vandaag* (5 augustus 2014), ‘Interbrancheorganisaties in de maak’ *Boerderij Vandaag* (21 februari 2014).

¹⁸⁹ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad.

¹⁹⁰ Zie ook H.C.E.P.J. Janssen, ‘De verbindend verklaring van landbouwvoorschriften: het heeft nogal wat voeten in de aarde’ in: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 72:5 (2017) 240-255.

¹⁹¹ Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 april 2018, nr. 18045099, houdende inwilliging AVV-verzoek pluimveesector, *Stb.* 4 april 2018 20410; Mededeling van de Minister van Economische Zaken inzake besluitvorming op grond van artikel 5:2 van de Regeling producenten- en brancheorganisaties *Stb.* 2016 29 april, 23394; Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 april 2018, nr. 18045056, houdende inwilliging AVV-verzoek pluimveesector.

¹⁹² Zie Art. 165 Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.

Hoe kan deze Europese ontwikkeling onder de private brancheorganisaties worden geduid? In het verleden bleek uit draagvlakonderzoeken, dat de productschappen in de diervoeder- en akkerbouwsector (te) weinig draagvlak hadden. Het grote aantal erkende private brancheorganisaties en de diverse algemeen verbindend verklaarde regelingen geven echter aan dat, ondanks het draagvlaktekort er een grote behoefte is aan collectieve samenwerking in de sector. Dat die collectieve samenwerking binnen de sectoren niet zelfstandig of op vrijwillige basis tot stand is gekomen, onderschrijft het nut en de noodzaak van de vermaledijde verordende- en heffingsbevoegdheid van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Behartiging van bepaalde belangen – of daar nu wel of geen een publiek taak uit voortvloeit – kunnen niet aan de sector worden overgelaten om op basis van vrijwilligheid of collectieve samenwerking te worden geborgen.¹⁹³ Daarvoor zijn de kosten vaak te hoog, de omvang van de belangen te groot en ligt het gevaar van *freeridersgedrag* op de loer waardoor het onvoldoende kan worden gefinancierd.¹⁹⁴

Met de erkende brancheorganisaties en diens algemeen verbindend verklaarde regelingen heeft de minister langs instrumentele weg een effectieve manier verkregen om belangen zo goed mogelijk te borgen. Erkende brancheorganisaties en algemeen verbindend verklaarde regelingen bewijzen dat structurering en regulering – in ieder geval in de agrarische sector – onmisbaar zijn. Maar in historisch perspectief onderstreept dat de grote meerwaarde, die moet worden toegekend aan de product- en bedrijfsschappen. Vanuit dat voorleden dringt zich in het nu een vraag op met een politieke en juridisch-normatieve lading, namelijk of dit niet beter via een institutionele vorm van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kan én zou moeten geschieden. Die constatering kan wellicht in de toekomst een aanknopingspunt zijn om de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie te heroverwegen. Maar wat worden zal, is welbeschouwd bij nader inzien, altijd achteraf.

¹⁹³ Door mij eerder bepleit in J.J.M. Peters, 'Kredietregistratie tussen publiekrecht en privaatrecht' *Ars Aequi Maandblad* nr. 12 (2019) 937-944; aan de hand van de visie van de WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang (Rapporten aan de regering, nr. 56)*, ('s-Gravenhage 2000), 20.

¹⁹⁴ Van Waarden, 't schap als 'n schip van staat in markt?', 345-346; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving (rapporten aan de regering, nr. 87)*, ('s-Gravenhage 2012), 149-150.

Lijst van afkortingen

ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
ARP	Antirevolutionaire Partij
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CDA	Christen Democratisch Appel
CHU	Christelijk-Historische Unie
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COV	Centrale Organisatie voor de Vleessector
D66	Democraten 66
EEG	Europese Economische Gemeenschap
FNV	Federatie Nederlandse Vakbewegingen
GD	Gezondheidsdienst voor Dieren
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
iGMO	integrale Gemeenschappelijke Marktordening Verordening
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
MKB	Midden en Kleinbedrijf
NAV	Nederlandse Akkerbouw Vakbond
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
NVAF	Nieuwe Vrije Agrarische Federatie
NVG	Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
PBO	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
PD	Productschap Diervoeder
PPE	Productschap voor Pluimvee & Eieren
PT	Productschap Tuinbouw
PV	Productschap Vis
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
PVV	Productschap Vee en Vlees
SER	Sociaal-Economische Raad
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
Stb.	Staatsblad
VPCW	Verbond van Protestant-Christelijke Werkgevers
VPRO	Vrijzinnige Protestante Radio Omroep
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Geraadpleegde bronnen en literatuur

Gedrukte bronnen en literatuur

- Aerts, R.A.M., *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam 2013).
- Anoniem, 'de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' *Economisch Statistische Berichten* (5 oktober 1949) 788-789.
- Bakker, W.R.A., 'Tussen droom en resultaat: de ontwikkeling van de PBO 1950-1995' in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), *Produktschappen en bedrijfsschappen onderzocht* (Alphen aan den Rijn 1995) 35-54.
- Beekenkamp, C., *Bedrijfsorganisatie van Anti-Revolutionair standpunt beschouwd* (Kampen 1932).
- Berg, J.Th.J., van den en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar: parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*. (Amsterdam 2013).
- Blom, D. van, 'De collectieve arbeidsovereenkomst in het drukkersbedrijf' *De Economist* 66:1 (1917) 366-369.
- Blom, D. van, 'Een belangrijke proef' *De Economist* 63:1 (1914) 288-296.
- Bordewijk, H. e.a., *Is publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wenselijk? Zo ja, in welke vorm?* ('s-Gravenhage 1921).
- Bordewijk, H.W.C., 'economisch en maatschappelijke bedrijfsorganisatie' *Economisch Statistische Berichten* (2 november 1921) 949-951.
- Borst, P., 'Kampend met tegenwind, maar actueel' *Anti-Revolutionaire Staatskunde* 30:1 (1960) 32-33.
- Brugmans, I.J., *De arbeidende klasse in Nederland in de 19e eeuw* ('s-Gravenhage 1929).
- Bruil, D.W. en W.M.A.K. Parmet, 'Tuchtrechtspraak en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 73:6 (2013) 208-211.
- Buter, P., 'publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en ordening', *Economisch Statistische Berichten* (4 februari 1953) 85- 86.
- Centrum voor Staatskundige Vorming *Verbreiding van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: Wenselijkheid van wettelijke of bestuurlijke maatregelen*, ('s-Gravenhage 1957).
- Cerutti, F.F. X., *Bedrijfsorganisatie en landbouwwetgeving* (inaug. rede Nijmegen 1956).
- CNV, *De PBO herorientatie en herinrichting* (Utrecht 1978).
- Cornelissen, J.A.M., 'enkele beschouwingen over de feitelijke ontwikkeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie tussen de jaren 1950-1960', *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1959) 452-460.
- Davids, K. en M 't Hart, *De wereld en Nederland: een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar* (Amsterdam 2011).
- Dengerink, J.D., 'De staat in de plurale samenleving' *Philosophia Reformata* 56:2 (1991) 132-137.
- Dijkstra, G., F. van der Meer en C. van den Berg, 'De ondergang van de bedrijfslichamen, een liberale overwinning of symboolpolitiek?' *Liberaal Reveil* 30:4 (2015).
- Dijkstra, G.S.A. en F.M. van der Meer en J.W. van der Meer, 'Bedrijfslichamen: hoe nu verder?' in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), *Produktschappen en Bedrijfschappen Onderzocht*, (Alphen aan den Rijn 1995) 360-363.

- Dooyeweerd, H.D., 'Arbeidsrecht, intern bedrijfrecht en de juridische grenzen der souvereiniteit in eigen kring. Enige nieuwe vragen ten aanzien van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' *Antirevolutionaire Staatskunde* 24:1 (1954) 177-191.
- Dooyeweerd, H.D., 'Is een Bedrijfstak een natuurlijke gemeenschap?', *Nieuw Nederland* 15:1 (1946).
- Duijzer, D., 'PBO opnieuw ter discussie, heeft de Wbo toekomst?' *Bestuurskunde* 16:3 (2007) 93-103.
- Duynstee, F.J.F.M. en J. Bosmans, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 I* (Assen/Amsterdam 1977).
- Eijkern, W.J. van en G.J. Balkenstein, *De Wet op de Bedrijfsorganisatie* (Alphen aan den Rijn 1950).
- EIM, *De PBO in 2010, een inventarisatie van cijfers, feiten en visies* (Zoetermeer 2011).
- Folmer A. e.a., *Het departement van Arbeid, Handel en Nijverheid onder minister Aalbeerse* (Alphen aan den Rijn 1926).
- Fortuyn, P., *Sociaal-economische politiek in Nederland, 1945-1949* (Alphen aan den Rijn 1980).
- Griblin, J.P., *P.J.M. Aalberse 1871-1948*, (Utrecht 1968).
- Groen, K., 'Een injectie voor de P.B.O.' *Anti-Revolutionaire Staatskunde* 38:1 (1969) 272-274.
- Groenendaal, J., *Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland* ('s-Gravenhage 1982).
- Guldenmund, R., 'De levensbeschouwelijke wortels van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 3:2 (2012) 73-86.
- Haan, I. de, 'Parlementaire democratie en maatschappelijke organisatie' in: Teun Jaspers, Bas van Bavel en Jan Peet (red.), *SER, zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010).
- Haan, P. de, 'Vijftig jaar rechtsontwikkeling met betrekking tot landbouw' *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 50:12 (1990).
- Have, K. ten (red.), *Het schap de maat genomen*, (Tilburg 1995).
- Heertje, A., 'Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie na 50 jaar,' *Economisch Statistische Berichten* (25 augustus 1995) 742-744.
- Helderma, C., 'De Hoge Raad van Arbeid, 1919-1940 (-1950)' *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 1:2 (2011) 45-70.
- Hemerijck, A., 'Geen overlegeconomie voor alle seizoenen' in: SER, *Met raad en daad* (Den Haag 2000) 6-21.
- Hennipman, P., 'publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, corporatisme en geleide economie I', *Economisch Statistische Berichten* (23 januari 1946) 51-53.
- Hennipman, P., 'publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, corporatisme en geleide economie II', *Economisch Statistische Berichten* (6 februari 1946) 88-90.
- Hoed, P. den, 'Een keur van raadgevers: honderd jaar vaste adviescolleges' in P. den Hoed en A.G. Keizer (red.), *Op steenworp afstand: op de brug tussen wetenschap en politiek* (Den Haag 2007) 15- 236.
- Jansen, Hub. L., 'De problemen van een verdere verbreiding van de P.B.O.' *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1959) 480-481.
- Janssen, H.C.E.P.J., 'De verbindend verklaring van landbouwvoorschriften: het heeft nogal wat voeten in de aarde' *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* mei 2017 72:5 (2017) 240-255.

- Joekes, A.M., *Praeadvies van Commissie XII over vraagpunten betreffende bedrijfsorganisatie* ('s-Gravenhage 1922).
- Jong, L. de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945 Deel 7, deel I* ('s-Gravenhage 1976).
- Jonge, J.A. de, *Geschiedenis van het moderne Nederland; politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten, 1988).
- Jorritsma, A., W.B.H.J. van de Donk en S.R.A. van Eijck, *Beoordelingskader product- en bedrijven* (Den Haag 2011).
- Kastelein, T.J. *Groei naar een industriële samenleving* (Groningen 1977).
- Katholiek Verbond van Werkgeversvakverenigingen, *De P.B.O. in de industrie* (Den Haag 1961).
- Klammer, A., *Verzuilde dromen, 40 jaar SER*, (Amsterdam 1990).
- Kleijwegt, E.R., 'De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) in de tijd geplaatst', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 65:5 (2005) 292-293.
- Knotter, A., "Van defensieve standsreflex" tot "verkoopkartel van arbeidskracht", twee fasen in de ontwikkeling van de Amsterdamse arbeidersvakbeweging (ca. 1870 ca. 1895) *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 19:1 (1993) 68-93.
- Kooten, T. van, en J.A. den Hertog, 'PBO en de mislukte slachterij-sanering' *Economisch Statistische Berichten* (4 september 1988) 648-647.
- Kortmann, C.A.J.M., 'PBO en ZBO: slechts één letter verschil?' *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 65:5 (2005) 262-271.
- KPMG, *Product- en bedrijven anno 2003: onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijven* (Doetinchem 2003).
- Krajenbrink, E.J., *Het landbouwschap, zelfgedragen verantwoordelijkheid in de land- en tuinbouw* (Nieuwekerk a/d IJssel 2005).
- Kuyper, A., *Het Calvinisme* (Amsterdam 1898).
- Kuyper, A., *Het Calvinisme: zes Stone-lezingen in October 1898 te Princeton (N.J.)* (3^e druk; Kampen 1959).
- Kuyper, A., *Vakorganisatie onder eigen banier* ('s-Gravenhage 1908).
- Leijnse, F., 'Preken als de dijken breken' in: SER, *Met raad en daad* (Den Haag 2000) 43-52.
- Levy, J.A., 'Welke moeten de hoofdlijnen zijn van een wettelijke regeling der collectieve arbeidsovereenkomst?' *De Economist* 68:1 (1919) 696-708.
- Liagre Böhl, H. de, J. Nekkers en L. Slot (red.) *Nederland industrialiseert!* (Nijmegen 1981).
- Luiten van Zanden, J., *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw* (Utrecht 1989).
- NVV, *De PBO ter discussie* (Utrecht 1975).
- NVV, *Naar een herziene standpuntbepaling inzake de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie* (Amsterdam 1975).
- Oud, P.J., *Staatskundige vormgeving in Nederland* (Assen, 1997).
- Paus Leo XIII, *Rerum Novarum, over kapitaal en arbeid* (5^e druk; Hilversum 1961).
- Paus Pius XI, *Quadregesimo anno, over de aanpassing van de sociale orde* (1948 Hilversum).
- Peters, J.J.M., 'Kredietregistratie tussen publiekrecht en privaatrecht' in *Ars Aequi Maandblad* nr. 12 (2019) 937-944.
- Prak, M. en J. van Zanden, *Nederland en het poldermodel* (Amsterdam 2013).
- Prof. Teldersstichting, *De argumenten voor en tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie opnieuw getoetst* ('s-Gravenhage 1958).
- Prof. Teldersstichting, *De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*, (Den Haag 1957).

- Raadschelders J.C.N., 'Vrije mededinging of monopolie: Publieke regulering van private belangen voor 1945' in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), *Produktschappen en bedrijfsschappen onderzocht* (Alphen aan den Rijn 1995) 16-17.
- Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, (Den Haag 2012).
- Renkema, P., 'Middenstand en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' *Anti-Revolutionaire Staatskunde* 30:1 (1960) 12-13.
- Rogier, L.J. en N. de Rooy, *In vrijheid herboren. Katholiek Nederland 1853-1953* ('s-Gravenhage 1953).
- Rupp, J.C.C., *De werkzaamheden der Organisatie-commissie* (Alphen aan den Rijn 1943).
- Schenderling, L., 'beginnen bij het begin' *Economisch Statistische Berichten* (26 januari 1949) 70-71.
- Schrijvers, E.K., *Ongekozen bestuur* (Utrecht 2012).
- Snijders, W.L., 'De problemen van een verdere verbreiding van de P.B.O.' *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1959) 462-463.
- Snijders, W.L., 'De P.B.O. als maatschappelijk-organisatorisch verschijnsel' *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 13:11 (1960) 461-462.
- Soeteman, A., 'soevereiniteit in eigen kring' *Ars Aequi Maandblad* nr. 2 (2013) 160-165.
- Steenkamp, P.A.J.M., *De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring* (Kampen 1951).
- Stuijvenberg, J.H. van, *De economische geschiedenis van Nederland* (Groningen 1977).
- Tomassen, W.G.J.M., *Het R.K. Bedrijfsradenstelsel, 1919-1922* (Leiden 1974).
- Veen, A. van, 'De Kamers van Arbeid, experimenten met politieke vertegenwoordiging in Nederland rond 1900', *BMGN – Low Countries Historical Review* 128:2 (2013) 31-61.
- Velden, S. van der, *Stakingen in Nederland* (Amsterdam 2009).
- Veraart, J.A., *Beginselen der publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (Bussum 1947).
- Veraart, J.A., *Economie en arbeidswetgeving in onderling verband* (Delft 1919).
- Veraart, J.A., *Inleiding tot de studie van vakvereeniging en collectieve arbeidsovereenkomst* (Delft 1914).
- Veraart, J.A., *Vraagstukken der economische bedrijfsorganisatie* ('s-Hertogenbosch 1918).
- Verloren van Themaat, P. en J.A. Muilwijk, *Handleiding bij de wet op de Bedrijfsorganisatie* (IJmuiden 1956).
- Vossen, K., 'De andere jaren zestig. De opkomst van de Boerenpartij.' In G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2004), 245-266.
- Vries, H. de, 'de economische geschiedenis van Nederland', *Bijdragen en Mededeelingen van het Historisch Genootschap*, deel 94 (1979) 271-282.
- Vries, J. de, *De Nederlandse economie tijdens de 20ste eeuw* (Utrecht 1973).
- Waarden, F van, 't Schap als 'n Schip van Staat in de Markt?', *Beleid en Maatschappij* 38:3 (2011) 337-361.
- Werkman, P.E., *'Laat uw doel hervorming zijn!'* (Hilversum 2007).
- Wijnen, A. van, 'de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' *Economisch Statistische Berichten* (8 augustus 1951) 591-592.

Kranten, maandbladen en verenigingsbladen

- Algemeen Nederlands Persbureau (ANP)
- Antirevolutionaire Staatskunde. *Periodiek van de Dr. Abraham Kuypersstichting ter bevordering van de studie der antirevolutionaire beginselen*
- Boerderij Vandaag, *dagelijkse krant voor agrarisch nieuws*
- De Volkskrant
- Financieel Dagblad
- NRC
- Pluimveehouderij, *magazine van Gezondheidsdienst voor Dieren (GD)*
- Reformatorisch Dagblad
- Trouw
- Vrijheid en Democratie. *Voormalig weekblad van de VVD*

Verslagen, rapporten en adviezen

- SER, *Advies reductie overheidsbetrokkenheid bij pbo* (Den Haag 1989)
- SER, *Product- en bedrijfsschappen 1950 tot 2015*, (Den Haag 2015)
- SER, *Verslag van de bijeenkomst Met raad en daad, 26 mei 2000*, (Den Haag 2000)
- SER, *Wet op de bedrijfsorganisatie en andere regelgeving voor de PBO*, (Den Haag 2010)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang (Rapporten aan de regering, nr. 56)*, ('s-Gravenhage 2000).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving (rapporten aan de regering, nr. 87)*, ('s-Gravenhage 2012).

Internetconsultatie

- Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013).
- Centrale Organisatie voor de Vleessector, Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013).
- Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Open brief 'Herbezinning op opheffen productschappen' (15 november 2013).
- Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren (NVG), Reactie wetsontwerp wet opheffing bedrijfslichamen (19 november 2013).
- Productschap Pluimvee & Eieren (PPE), Reactie wetsvoorstel opheffing PBO (19 november 2013).

Kamerstukken

- *Kamerstukken II*, 2013/14 33910 nr. 3.
- *Kamerstukken II*, 2011/12 33000-XV nr. 61.
- *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 5.
- *Kamerstukken II*, 2011/12 32615 nr. 3.
- *Kamerstukken II*, 2010/11 32500 XV nr. 62.
- *Kamerstukken II*, 2010/11 32500 XV nr. 56.
- *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 419, nr. 15.
- *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 419, nr. 14
- *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 419, nr. 11.

- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 419, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 25 695, nr. 26
- *Kamerstukken II* 2004/05, 25 695, nr. 28.
- *Kamerstukken II* 1996/97, 25 091, nr. 1.
- *Kamerstukken II* 1996/97, 25 091, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 1992/93, 21 427 nr. 30
- *Kamerstukken II* 1992/93, 21 427 nr. 45.
- *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. A.
- *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. B.
- *Kamerstukken I*, 2013/14 32615 nr. C.
- *Kamerstukken I*, 2012/13 33 400 VI, E.
-

Handelingen

- *Handelingen II*, 2014/15 33910, 104.
- *Handelingen II*, 2007/08 31 419 nr. 107.
- *Handelingen II*, 2007/08 31 419 nr. 110.
- *Handelingen I*, 2014/15 33910 nr. 14.
-

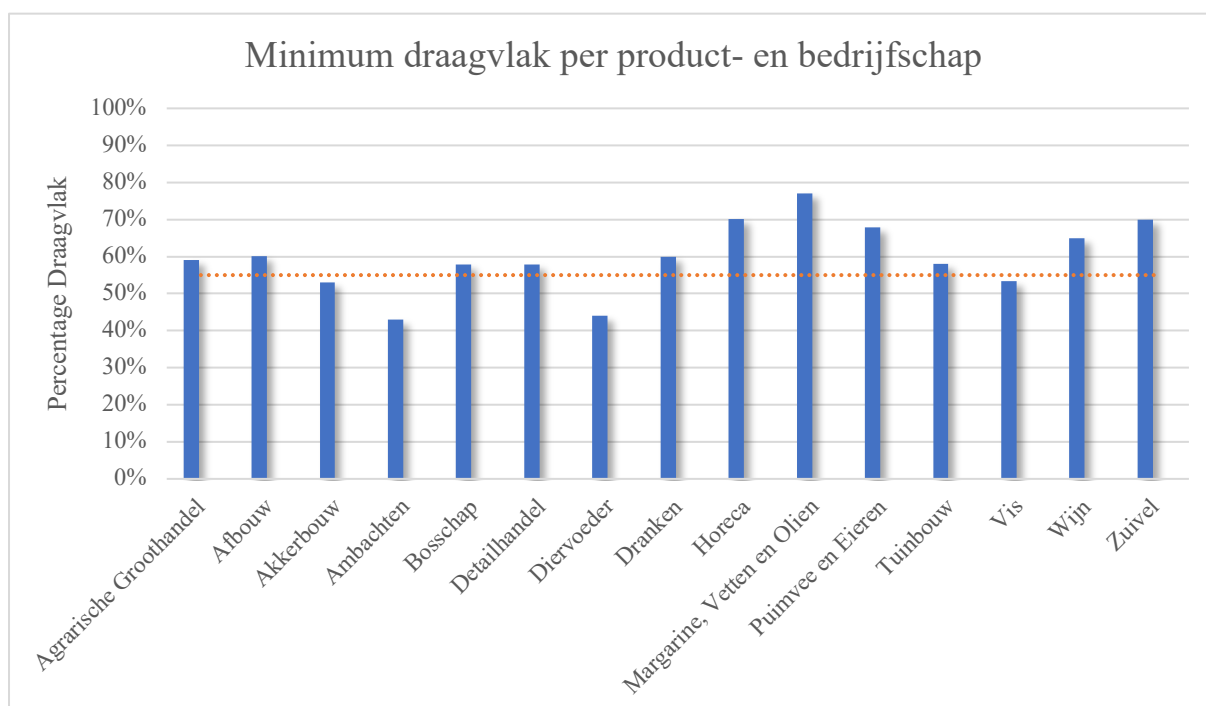
Staatsblad

- *Stb.* 4 april 2018, 20410.
- *Stb.* 4 april 2018, 18045056.
- *Stb.* 29 april 2016, 23394.
- *Stb.* 17 december 2014, 576.

Europese verordeningen

- Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad.

Bijlage 1 minimum draagvlak per



Product- en bedrijfsschap	draagvlak	minimum
Agrarische Groothandel	59%	55%
Afbouw	60%	55%
Akkerbouw	53%	55%
Ambachten	43%	55%
Boschap	58%	55%
Detailhandel	58%	55%
Diervoeder	44%	55%
Dranken	60%	55%
Horeca	70%	55%
Margarine, Vetten en Olien	77%	55%
Puimvee en Eieren	68%	55%
Tuinbouw	58%	55%
Vis	53%	55%
Wijn	65%	55%
Zuivel	70%	55%

Bijlage 2a overzicht van product- en bedrijfsschappen met onvoldoende draagvlak

Bedrijfschap Ambachten

Aardewerk-, Hout- en Metaalbewerking	63%
Bouwambachten	55%
Kleding/Modevak en Leerbewerking	43%
Uiterlijke verzorging	60%
Voedingsambachten	62%

Productschap Akkerbouw

Be- en verwerkende industrie (niet zijnde grote onderneming)	94%
Be- en verwerkende industrie (niet zijnde kleine onderneming)	63%
Handel, met uitzondering van de detailhandel	58%
Teelt	53%

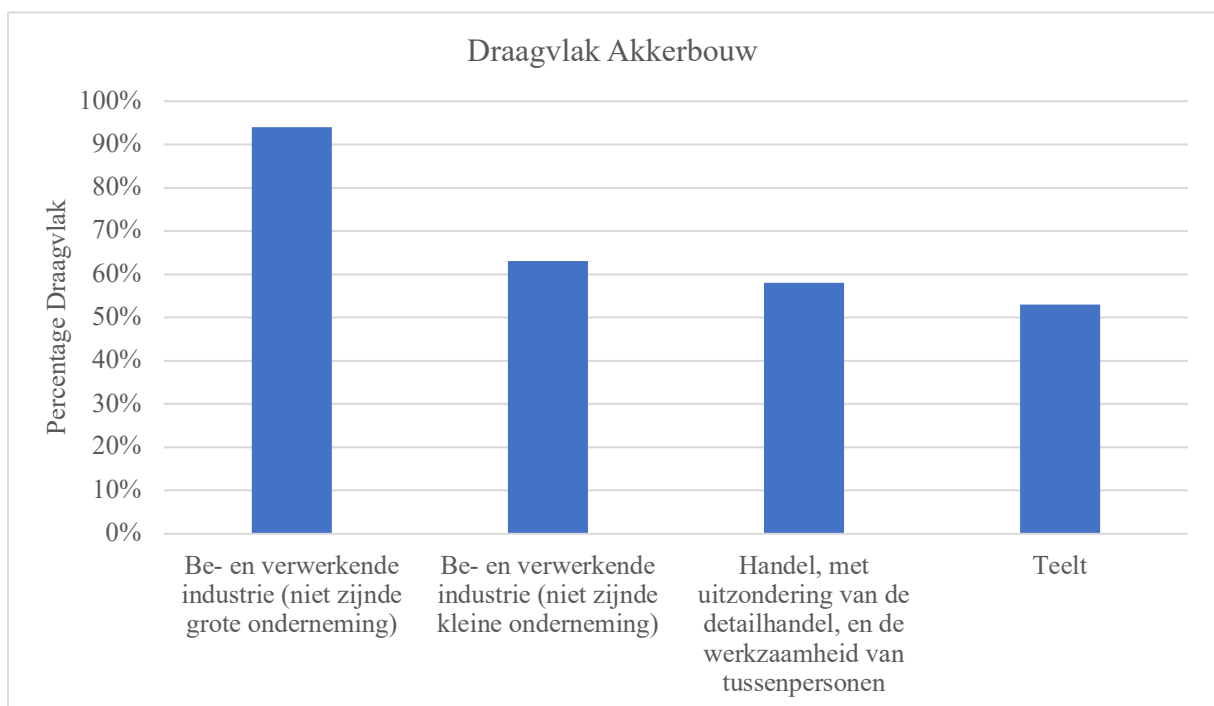
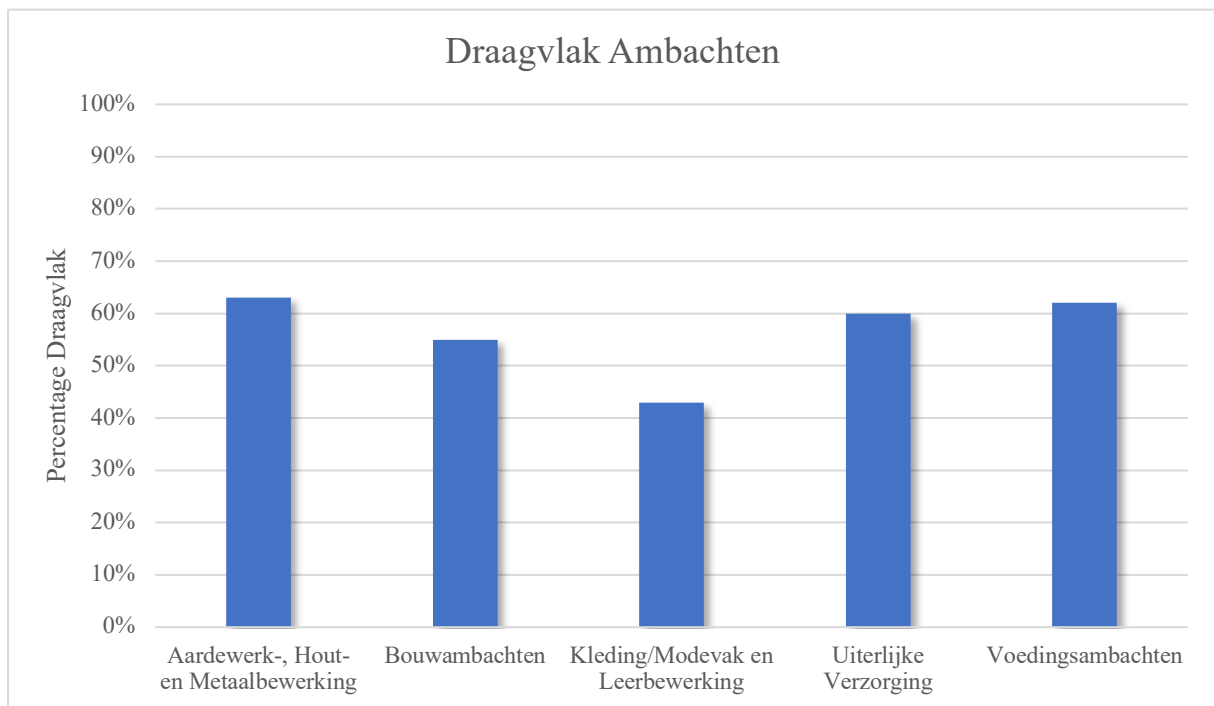
Productschap Diervoeder

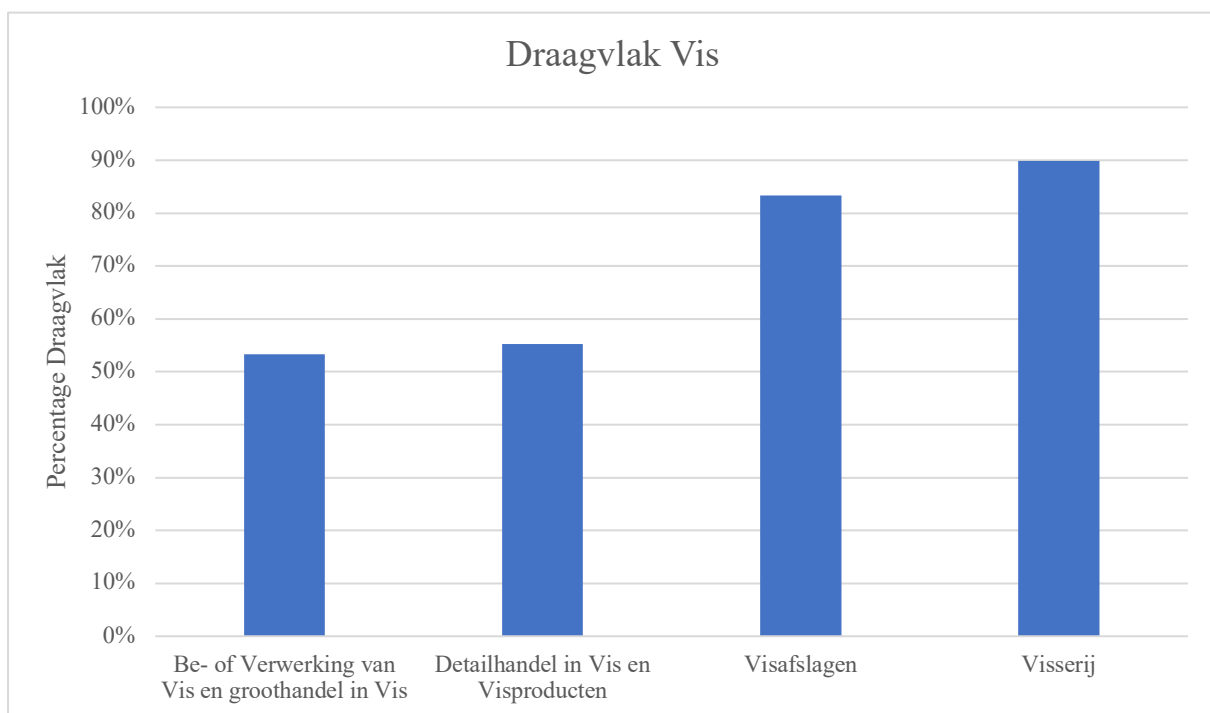
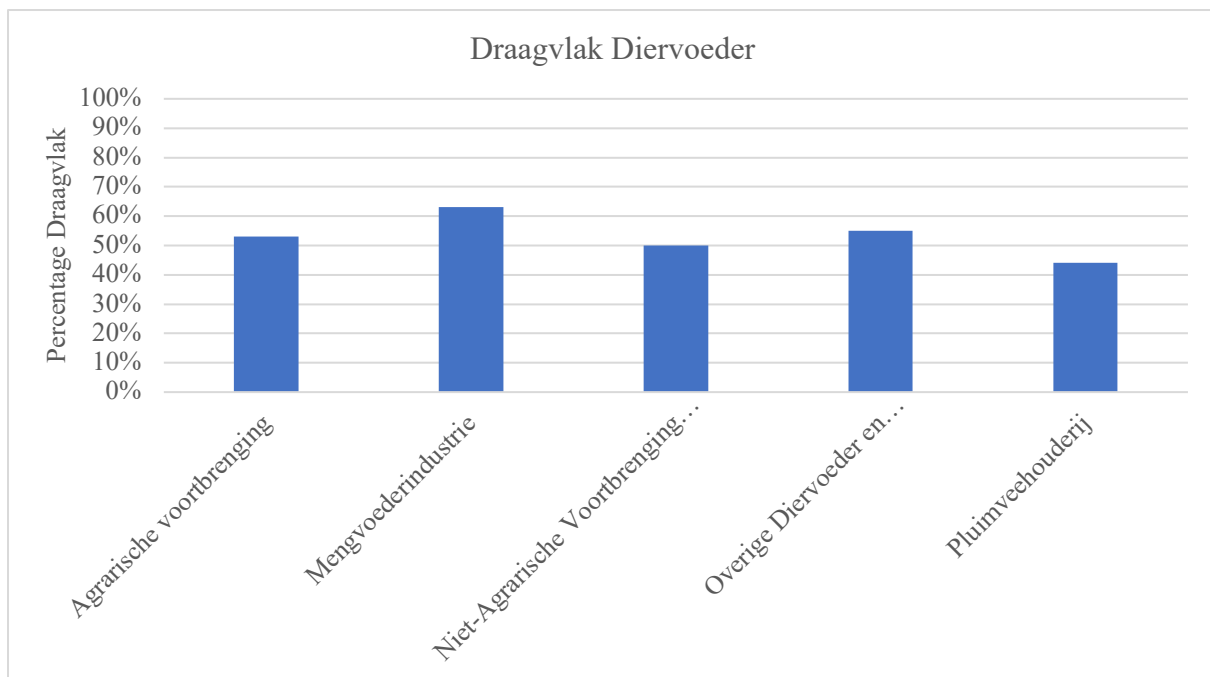
Agrarische voortbrenging	53%
Mengvoederindustrie	63%
Niet-Agrarische Voortbrenging en de Handel in- Diervoeder en Diervoedergrondstoffen	50%
Overige Diervoeder en Diervoedergrondstoffenindustrie	55%
Pluimveehouderij	44%

Productschap Vis

Be- of Verwerking van vis en groothandel in vis	53%
Detailhandel in Vis en Visproducten	55%
Visafslagen	83%
Visserij	90%

Bijlage 2b statistiek van product- en bedrijfsschappen met onvoldoende draagvlak





Bijlage 3 overzicht van draagvlak bij alle product- en bedrijven

Product- en bedrijf	Draagvlak	Commissie
Agrarische Groothandel	96%	Pootaardappelen, Consumptie-, Fabrieks- en Voeraardappelen
Agrarische Groothandel	59%	Bloemkwekerijproducten
Agrarische Groothandel	77%	Groenten en Fruit
Dranken	86%	Gedestilleerd
Dranken	85%	Frisdranken en Waters
Dranken	88%	Bier
Dranken	60%	Slijters
Boschap	80%	Boseigenaren
Boschap	58%	Aannemers van Boswerk
Zuivel	70%	Veehouderij en Boerderijzuivelbereiding
Zuivel	95%	Melk, Melkproducten- en Zuivelproductenindustrie
Zuivel	84%	Groothandel in Melk, Melk- en Zuivelproducten
Zuivel	91%	Detailhandel in Melk, Melk- en Zuivelproducten
Horeca	70%	Horeca en Catering
Margarine, Vetten en Oliën	99%	Oliefabricage, Olieraffinaderijen, Spijsolie en Hardingsindustrie (VERNOF)
Margarine, Vetten en Oliën	99%	Margarine Industrie (BNMF)
Margarine, Vetten en Oliën	94%	Industrie van Dierlijke Vetten
Margarine, Vetten en Oliën	89%	Groothandel en tussenpersonen in Oliën, Vetten, Oliezaden en Margarine
Margarine, Vetten en Oliën	77%	Detailhandel in Margarine, Spijsvetten, Oliën en de Slagerij
Vis	90%	Visserij
Vis	83%	Visafslagen
Vis	55%	Detailhandel in Vis en Visproducten
Vis	53%	Be- of Verwerking van Vis en groothandel in Vis
Tuinbouw	84%	Voortkweekingsmateriaal
Tuinbouw	72%	Teelt
Tuinbouw	89%	Veilingwezen
Tuinbouw	87%	Industrie
Tuinbouw	73%	Groothandel
Tuinbouw	85%	Detailhandel
Tuinbouw	67%	Hoveniers
Tuinbouw	84%	Bollen, Knollen, Wortelstokken van Bloemgewassen
Tuinbouw	94%	Bollen, Knollen, Wortelstokken van Bloemgewassen
Tuinbouw	87%	Bollen, Knollen, Wortelstokken van Bloemgewassen
Tuinbouw	72%	Bloemkwekerijproducten
Tuinbouw	63%	Bloemkwekerijproducten

Tuinbouw	85%	Bloemkwekerijproducten
Tuinbouw	64%	Boomkwekerijproducten
Tuinbouw	58%	Boomkwekerijproducten
Tuinbouw	88%	Boomkwekerijproducten
Tuinbouw	68%	Groeten en Fruit
Tuinbouw	87%	Groeten en Fruit
Tuinbouw	78%	Groeten en Fruit
Tuinbouw	87%	Groeten en Fruit
Ambachten	63%	Aardewerk-, Hout- en Metaalbewerking
Ambachten	60%	Uiterlijke Verzorging
Ambachten	62%	Voedingsambachten
Ambachten	55%	Bouwambachten
Ambachten	43%	Kleding/Modevak en Leerbewerking
Wijn	92%	Be- en verwerking van wijn
Wijn	86%	Groothandel in wijnen
Wijn	65%	Invoerhandel in wijnen, tevens groothandel
Wijn	94%	Detailhandel in wijnen
Diervoeder	53%	Agrarische voortbrenging
Diervoeder	63%	Mengvoederindustrie
Diervoeder	55%	Overige Diervoeder en Diervoedergrondstoffenindustrie
Diervoeder	50%	Niet-Agrarische Voortbrenging en de Handel in Diervoeder en Diervoedergrondstoffen
Diervoeder	44%	Pluimveehouderij
Akkerbouw	53%	Teelt
Akkerbouw	63%	Be- en verwerkende industrie (niet zijnde kleine onderneming)
Akkerbouw	58%	Handel, met uitzondering van de detailhandel, en de werkzaamheid van tussenpersonen
Akkerbouw	94%	Be- en verwerkende industrie (niet zijnde grote onderneming)
Detailhandel	58%	Detailhandel
Pluimvee en Eieren	68%	Pluimveehouderij
Pluimvee en Eieren	89%	Verwerkende Industrie en de groothandel in eieren
Pluimvee en Eieren	100%	Verwerkende Industrie en de groothandel in pluimvee, wild en tamme konijnen
Pluimvee en Eieren	95%	Detailhandel in eieren en pluimvee
Afbouw	60%	Afbouw