

K4304

Heroverweging 1984

Herstructurering en medebewind
van de Publiekrechtelijke
Bedrijfsorganisaties (PBO's)
op agrarisch terrein

Deelrapport nr.67



HEROVERWEGING HERSTRUCTURERING EN MEDEBEWIND
VAN DE PUBLIEKRECHTELIJKE BEDRIJFSORGANISATIES
(PBO's) OP AGRARISCH TERREIN

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 67,
"Heroverweging Herstructurering en medebewind van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's) op agrarisch terrein",
Heroverweging 1984.

Rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie
Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201,
2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder
meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn
opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1,
2515 TZ 's-Gravenhage.

Inhoudsopgave

Voorwoord

<u>Deel A: Beschrijving van het beleid</u>	<u>blz</u>
I.1. Ontstaan en inrichting van de bedrijfslichamen	1
I.2. Doelstellingen en instrumenten van de bedrijfslichamen	4
I.3. Realisering van de doelstellingen	10
I.4. Financiële aspecten	13
I.5. Beleidsvoornemens Regeerakkoord	20
<u>Deel B: Evaluatie van het beleid</u>	
II.1. Ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de produktenschappen en bedrijfschappen	21
II.2. Gevolgen van deze ontwikkelingen voor doelstellingen en instrumenten	24
II.3. Decentralisatie, deregulering en profijtbeginsel	30
II.4. Beleid in het buitenland	31
<u>Deel C: Beleidsvarianten</u>	
III.1. Inleiding	34
III.2. Bepaling van de ijkpunten	34
III.3. Beleidsvarianten ten aanzien van de medebe- windskosten	35
III.3.1 Inleiding	35
III.3.2. Inventarisatie huidige situatie	35
III.3.3. Variant a: Uitvoering van het medebewindstaken- pakket door één rijksdienst	36
III.3.4. Variant b: Overheveling van een deel van het takenpakket naar de centrale overheid	37
III.3.5. Variant c: Clustervorming	38
III.3.6. Variant d: Verhoging van de efficiency	39
III.3.7. Variant e: Uitbreiding van het medebewindstaken- pakket	40
III.3.8. Variant f: Elimineren van het niveauverschil in personele kosten produktenschappen en centrale overheid	40
III.3.9. Samenvatting	41
III.4. Beleidsvarianten ten aanzien van de kosten verbonden aan de autonome taken	43

Samenvattende conclusie

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Samenstelling van de werkgroep
2. Opdracht van de werkgroep
3. Algemene taakopdracht Heroverweging 4e ronde
4. Medebewindskosten produktenschappen terzake van de
uitvoering van EEG-maatregelen
5. Heffingsopbrengsten (Hoofd)produktenschappen en
(Hoofd)bedrijfschappen
6. Aantal personeelsleden (Hoofd)produktenschappen
en (Hoofd)bedrijfschappen
7. Aantal ondernemingen/bedrijven aangesloten bij
bedrijfschappen 1970-1983

Voorwoord

Het feit dat een ambtelijke werkgroep belast werd in de 4e ronde Heroverweging met een onderzoek betreffende de Herstructurering en medebewind van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's) op agrarisch terrein, bracht de Sociaal-Economische Raad ertoe om zelf een heroverwegingswerkgroep in te stellen waarvan de opdracht essentieel neerkwam op een zwakte/sterkte onderzoek naar PBO's.

Teneinde een enigzins wederzijdse informatieverstrekking te bewerkstelligen, zijn drie leden* van deze SER-werkgroep op persoonlijke titel, bij de werkzaamheden van de ambtelijke Heroverwegingswerkgroep PBO als externe deskundigen betrokken geweest. Op deze wijze werd een persoonlijke unie tussen beide werkgroepen tot stand gebracht.

* In bijlage 1 is de samenstelling van de ambtelijke werkgroep inclusief externe deskundigen opgenomen.

DEEL A : BESCHRIJVING VAN HET BELEID

I.1. Ontstaan en inrichting van de bedrijfslichamen.

De aanzet tot de oprichting van publiekrechtelijke bedrijfslichamen ligt in het interbellum als socialisten, liberalen, protestanten en katholieken debatteren over de meest wenselijke inrichting van staat en maatschappij. Centraal staan de belangrijke vragen naar de rol van het individu en die van de overheid in het maatschappelijk leven. Geconfronteerd met de economische en sociale misstanden van de ondernemingswijze produktie, geven de politieke stromingen tot 1930 sterk uiteenlopende antwoorden. Het socialisme legt de nadruk op overheidsingrijpen en het liberalisme op de vrijheid van het individu.

Voormannen van Christelijke partijen als A. Kuyper, prof. J.A. Veraart en ds. A.S. Talma wijzen een middenweg aan. Het katholieke "subsidiariteitsbeginsel" en de protestantse gedachte van "soevereiniteit in eigen kring" vormen de ideologische bakermat van de latere bedrijfslichamen.

Door de crisis van de jaren '30 ertoe gedwongen, gaat de overheid voor het eerst op grote schaal ingrijpen; dit gebeurt m.n. in de landbouw. In de landbouw komen er allerlei Crisiswetten en Crisisorganisaties tot stand. Ook vinden er verplichte arbitrages plaats en worden er onder druk van de overheid steeds meer collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten. Het opvallende is bovendien dat in de landbouw reeds voor de oorlog een toenaderingsstreven tussen de organisaties van boeren en landarbeiders op gang komt, hetwelk uiteindelijk in 1945 tot de Stichting voor de Landbouw zal leiden.

Op politiek-ideologisch niveau valt in diezelfde tijd een toenadering te constateren tussen het liberalisme en democratisch-socialisme, welke onder de bemiddeling van protestanten en katholieken plaatsvindt. Door alle stromingen wordt erkend dat de overheid een ordenende taak heeft in het maatschappelijk leven. De ervaringen van zowel de crisis als de oorlog (de Woltersomse organisaties) hebben ertoe geleid dat het idee van een ordenende rol door de overheid ondersteund gaat worden. Over de invulling van die rol bestaan wel grote verschillen van mening.

In concreto spitst de strijd zich toe op de vraag of de op te richten bedrijfslichamen onder sterke overheidscontrole dienen te staan, dan wel in handen van het bedrijfsleven (werkgevers én werknemers) gelaten worden.

Voor de oorlog wordt reeds de mogelijkheid geschapen tot het oprichten van bedrijfslichamen. Van 1933 is de Bedrijfsradenwet, die het werkgevers en werknemers mogelijk maakt raden te stichten voor geregeld overleg. Tevens wordt bij de Grondwetsherziening van 1922 in artikel 194 bepaald dat bij

wet ook andere dan de in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid kan worden gegeven. Bij de Grondwetsherziening van 1938 wordt de grondslag voor de instelling van bedrijfslichamen verder uitgewerkt in de artikelen 152 - 154, later vernummerd in 159 - 161 en tezamen het vijfde hoofdstuk getiteld "Van openbare lichamen voor beroep en bedrijf" vormend. Bij de grondwetwijziging van 1983 zijn deze artikelen opnieuw vernummerd en ondergebracht in hoofdstuk 7 "Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen".

Van 1945 tot 1950 vindt in Nederland het zogenaamde ordeningsdebat plaats. Eind 1945 presenteert de sociaal-democratische minister van Handel en Nijverheid ir. H. Vos, een voorontwerp van een wet op de bedrijfsschappen. Dit voorontwerp draagt sterk het karakter van ordening door de overheid. Als zijn voorontwerp op veel kritiek van politieke en praktische aard stuit, komt het (katholiek) centrum voor staatkundige vorming met een "Proeve" van een ontwerp van wet op de bedrijfsschappen en de Sociaal-Economische Raad. Hierna gaat de breed samengestelde commissie-Van der Ven een nieuw wetsontwerp maken, hetwelk in 1948 door de regering bij de Tweede Kamer wordt ingediend. In 1950 wordt door de speciale staatssecretaris voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, W.C.L. van der Grinten, de Wet op de Bedrijfsorganisatie officieel afgekondigd.

De Wet op de Bedrijfsorganisatie voorziet in de instelling van twee soorten lichamen: produktschappen voor twee of meer groepen van ondernemingen, die in het bedrijfsleven een verschillende functie vervullen ten aanzien van bepaalde (groepen van) produkten en bedrijfsschappen voor ondernemingen die in het bedrijfsleven een gelijke of verwante functie vervullen. De besturen van zowel de produkt- als de bedrijfsschappen bestaan in beginsel voor de helft uit werknemers en voor de andere helft uit werkgevers. De leden van het bestuur worden benoemd door daartoe aangewezen representatieve organisaties van werkgevers en werknemers, waarbij het aantal der door ieder van de organisaties te benoemen leden afhankelijk is van hun grootte.

Omdat de Wet op de Bedrijfsorganisatie de Sociaal-Economische Raad een belangrijke rol geeft bij de totstandkoming van bedrijfslichamen moest de feitelijke inrichting van deze lichamen wachten tot de eveneens bij die wet ingestelde S.E.R. volledig functioneerde. Zodoende heeft het geduurd tot 1954 alsvorens daartoe kon worden overgegaan. In dat jaar bereikten de instellingswetten van 11 produktschappen en de instellingsbesluiten van 10 bedrijfsschappen het Staatsblad.

In 1955 zijn vervolgens 1 produktschap en 13 bedrijfsschappen ingesteld en in 1956 2 produktschappen, 5 bedrijfsschappen en 2 hoofdbedrijfsschappen. De produktschappen omvatten tezamen vrijwel de gehele produktie en distributie van voedingsmiddelen, de bedrijfsschappen zijn hoofdzakelijk ingesteld voor de klein- en de groothandel in voedingsmiddelen en voor een aantal ambachtelijke bedrijfstakken.

Er zijn produktschappen voor:

- Aardappelen
- Granen, Zaden en Peulvruchten
- Landbouwzaaizaden
- Veevoeder

Deze 4 produktschappen worden overkoepeld door het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, waarbij aparte commissies voor wijn, voor cacao en voor koffie en thee gesitueerd zijn.

- Bier
- Gedistilleerde Dranken
- Groenten en Fruit
- Margarine, Vetten en Oliën
- Pluimvee en Eieren
- Siergewassen
- Vee en Vlees
- Vis en Visprodukten
- Zuivel

Bedrijfschappen zijn ingesteld voor:

- de Groothandel en de Tussenpersonen in Aardappelen
- de Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit
- de Detailhandel in Alkohohlhoudende Dranken
- het Bakkersbedrijf
- het Banketbakkersbedrijf
- de Groothandel in Bloemkwekerijprodukten
- de Bosbouw
- de Groothandel in Eieren, Eiprodukten en Eiproduktenindustrie
- de Groothandel en de Tussenpersonen in Groenten en Fruit
- het Hotel-, Restaurant-, het Café en het Pension- en Kamerverhuurbedrijf en Aanverwante Bedrijven
- de Landbouw
- de Lederindustrie - de Lederwarenindustrie
- het Maatkledingbedrijf
- de Detailhandel in Melk en Melk- en Zuivelprodukten
- het Natuursteenbedrijf
- de Pluimveehandel en -industrie
- het Schildersbedrijf
- de Schoenindustrie
- het Slagersbedrijf
- het Stucadoors-, het Terrazzo- en het Steengaasstellersbedrijf
- de Handel in Tuinbouwzaden
- de Handel in Vee
- de Groothandel in Vis en Aanverwante Bedrijven
- de Visserij
- de Vleeswarenindustrie

Voorts zijn er Hoofdbedrijfschappen ingesteld voor de Detailhandel en voor Ambachten.

Produktschappen moeten bij wet worden ingesteld. De instelling van een bedrijfsschap kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur, mits conform het advies van de Sociaal Economische Raad. Dit advies is met redenen omkleed en wordt gepubliceerd. Met name moet blijken, dat de Raad het advies heeft uitgebracht in overeenstemming met het gevoelen van de privaatrechtelijke vakorganisaties van werknemers en ondernemers.

De produkt- en bedrijfsschappen hebben een bestuur, een voorzitter, een dagelijks bestuur en een of meer secretarissen. De bestuursleden worden benoemd door representatieve organisaties van de betrokken ondernemers en werknemers.

De voorzitter van een produktschap wordt door de Kroon benoemd. De voorzitter van een bedrijfsschap wordt door het bestuur, al dan niet uit zijn midden, benoemd. Zo'n benoeming behoeft de goedkeuring van de betrokken ministers. Het bestuur benoemt uit zijn midden het dagelijks bestuur. De secretaris wordt in dienst genomen door het bestuur.

De SER is belast met het financiële toezicht op de bedrijfslichamen. Dit bestaat onder andere uit het beslissen over de goedkeuring van de begrotingen en rekeningen der inkomsten en uitgaven.

Ingevolge artikel 65 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie dient de SER jaarlijks uitvoerig te rapporteren aan de betrokken ministers over zijn bevindingen bij de uitoefening van het financiële toezicht.

I.2. Doelstellingen en instrumenten van de bedrijfslichamen

De hoofddoelstelling van de bedrijfslichamen is enerzijds een betere behartiging van de belangen van de bedrijfsgenoten en anderzijds het tot stand brengen van een doelmatige ordening van de maatschappelijke welvaartsverzorging. Het inzicht was namelijk gegroeid dat de gewenste ordening niet van de overheid alleen zou kunnen uitgaan, maar dat de direct betrokkenen, de ondernemers en de werknemers, daarbij een even belangrijke rol zouden dienen te spelen.

Daartoe zijn lichamen van het bedrijfsleven in het leven geroepen die naast het zelfstandig totstandbrengen van sociale en economische regelingen ook (mede) verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering ervan.

De achterliggende filosofie hierbij is het besef dat de doelmatige structuur van de maatschappij in sociaal-economisch opzicht moet worden gezocht in een synthese van vrijheid en gebondenheid, van economische zelfverantwoordelijkheid*.

Bij de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie lag de nadruk duidelijk op de autonome taken van de schappen. De taak van de nieuwe lichamen moest niet worden gezien als overneming van een deel van de werkzaamheden van de centrale overheid, maar als verdere ontwikkeling van hetgeen reeds op verschillende gebieden van het bedrijfsleven in privaatrechtelijk verband tot stand is gebracht.

*) Memorie van Toelichting bij de Wet op de Bedrijfsorganisatie, paragraaf 1.

De verwachting was, dat de PBO's, indien zij met zorg worden voorbereid en met een open oog voor de diversiteit van de verhoudingen worden ingevoerd, een zeer belangrijke plaats in het maatschappelijk leven zouden gaan innemen.

Naast de autonome bevoegdheden van de PBO's is in de Wet op de Bedrijfsorganisatie ook voorzien in medebewind. Hiermede kunnen een aantal nevendoelelstellingen verwezenlijkt worden. Immers, door aan lagere organen de regeling van een aantal aangelegenheden op sociaal en economisch terrein over te laten, kan worden bevorderd, dat de departementen van algemeen bestuur zich niet hoeven in te laten met tal van detailpunten.

De Memorie van Toelichting bij de Wet op de Bedrijfsorganisatie noemt nog een aantal hiermee verbonden nevendoelelstellingen:

- de overzichtelijkheid van het staatsbestuur zal erdoor gediend worden;
- de deskundigheid bij de totstandkoming van maatregelen zal beter verzekerd zijn;
- de afstand tussen bestuur en bestuurde kan minder groot worden;
- daardoor wordt de efficiency van de regeling zelve en van de uitvoering bevorderd en wordt de bureaucratie meer vermeden.

Voorts kunnen de PBO's de overheid en het bedrijfsleven voorlichten over de situatie in het betrokken deel van het bedrijfsleven, hetgeen voor een doelmatig sociaal-economisch beleid bevorderlijk is.

De Wet op de Bedrijfsorganisatie zelf is het belangrijkste instrument om deze doelstellingen te bereiken.

In deze wet zijn een aantal bevoegdheden/taken aan de produktieschappen toebedeeld.

In artikel 71 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie is de taakomschrijving in het algemeen vermeld:

"De produkt-, de hoofdbedrijf- en de bedrijfsschappen hebben tot taak een het belang van het Nederlandse volk dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen, alsmede het gemeenschappelijk belang voor die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen."

De taken, die aan de produkt- en bedrijfsschappen zijn toebedeeld bestaan uit:

- autonome taken
- taken in medebewind
- uitbrengen van adviezen
- daden van vrij bestuur.

Autonome taken

De bedrijfslichamen hebben autonomie. Zij kunnen bij verordening bindende regelen vaststellen op het terrein of voor de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld. In artikel 93 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie worden een aantal onderwerpen opgesomd, waarvan de regeling aan de produkt- of bedrijfsschappen kan worden overgelaten.

Dit artikel bepaalt het raam waarbinnen een algemene maatregel van bestuur verordenende bevoegdheid aan bedrijfsorganisaties kan verlenen. Verordenende bevoegdheid ten aanzien van andere onderwerpen kan slechts bij de wet aan de bedrijfsorganisaties worden toegekend.

De autonome verordenende bevoegdheid van de produktschappen is ~ behoudens voor wat betreft het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten en het Produktschap voor Bier ~ in de instellingswetten als volgt omschreven: "Aan het Produktschap is overgelaten de regeling of nadere regeling van de navolgende onderwerpen:

- a. Aangelegenheden, verband houdende met het economische verkeer tussen verschillende stadia van voortbrenging en afzet, waaronder, indien en voor zover dit uitdrukkelijk is bepaald, de prijzen begrepen zijn.
- b. De registratie van de ondernemingen, waarvoor het produktschap is ingesteld.
- c. Het verstrekken van de voor de vervulling van de taak van het produktschap nodige gegevens.
- d. De voor de vervulling van de taak van het produktschap nodige inzage van boeken en bescheiden en bezichtiging en opneming van bedrijfsmiddelen en voorraden van ondernemingen.

Als aangelegenheden, bedoeld onder a worden niet aangemerkt:
~ de vestiging, uitbreiding en stillegging van ondernemingen
~ de in- en uitvoer.

Ten behoeve van het Produktschap voor Zuivel en het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten is bij Koninklijk Besluit bepaald, dat de prijzen behoren tot de onder a genoemde aangelegenheden.

De autonome verordenende bevoegdheid van het Produktschap voor Bier wijkt iets af van de hierboven weergegeven omschrijving.

Onder a is de zinsnede met betrekking tot de prijzen niet opgenomen. Aan het Produktschap voor Bier kan derhalve niet bij Koninklijk Besluit de bevoegdheid worden verleend de prijzen te regelen.

Ook de autonome verordenende bevoegdheid van het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten heeft een iets afwijkende omschrijving. Aan de onder a genoemde bevoegdheid is de voorwaarde verbonden, dat bij die aangelegenheden meer dan één van het onder het Hoofdproduktschap ressorterende produktschappen is betrokken, dan wel één van de Commissies voor koffie en thee, cacao of wijn.

Het is in dit bestek niet noodzakelijk, ~ in feite ook onmogelijk ~ een volledig overzicht te geven van de omvang, waarin de produktschappen hun autonome verordeningsbevoegdheid hanteren. In hoofdlijnen kan naar gelang het werkterrein het volgende overzicht een indruk verschaffen:

- Regelingen van economische relaties:
o.a. betalingsvoorwaarden, verpakkingsvoorschriften, teeltregelingen, aanvoer- en vangstregelingen, afleveringsregelingen, slachting- en wegingsregelingen, bedrijfsinrichtingseisen, benamingsvoorschriften, kanalisatieregelingen, herstructureringsregelingen.
Dit soort regelingen beoogt gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor bedrijfsgenoten, c.q. concurrentievervalsing uit te bannen.
- Regelingen op het gebied van de kwaliteit van met name voedingsmiddelen:
 - . voorschriften met betrekking tot samenstelling, etikettering, minimumgehalten en -maten, afwezigheid van schadelijke stoffen, houdbaarheid en gebruiksaanwijzingen,
 - . controleregelingen.

Op de eindverbruiker gerichte garanties voor de produkten van de verschillende sectoren.

Op basis van artikel 16c van de Warenwet treedt, indien een produkt- of bedrijfschap bij verordening een warenwettelijke aangelegenheid tot zich trekt, de desbetreffende warenwettelijke regeling terug. Voorbeelden hiervan zijn het Bierbesluit, het Cacao- en chocoladebesluit, het Eierenbesluit en het Oliën- en Vettenbesluit.

- Bestemmingsfondsen en -heffingen.
In vrijwel alle sectoren worden gelden bij verordening bijeengebracht voor onderzoek, gezondheidszorg, voorlichting, collectieve propaganda; in een enkel geval nog voor marktordening, indien dat produkten betreft, waarvoor geen Europese regelingen zijn getroffen.
- Prijzen.
Hieronder vallen de minimumprijisregelingen voor brood en melk. Voorts zijn in enkele sectoren minimum-exportprijzen voor bestemmingen buiten de E.E.G. van kracht.

In de instellingsbesluiten van de bedrijfsschappen is de autonome verordenende bevoegdheid minder eenduidig omschreven als in de instellingswetten van de produktschappen.

Bij de meeste bedrijfsschappen komen in de instellingsbesluiten onderwerpen voor als:

- administratie en registratie van ondernemingen;
- kwaliteits- en afzetbevordering;
- leverings- en betalingsvoorwaarden;
- lonen en andere arbeidsvoorwaarden;
- mededinging;
- veterinaire gezondheidszorg;
- vakopleiding;
- bestemmingsfondsen en heffingen.

Bij het maken van de instellingsbesluiten is in het algemeen gelet op regelingen, welke reeds hetzij in privaatrechtelijk hetzij in publiekrechtelijk verband voor een bedrijfstak in zijn geheel of voor een verticaal bedrijfsverband tot stand waren gekomen.

Bedrijfschappen zijn in het algemeen minder frequent verordnend opgetreden.

Niettemin is op elk van de hierboven genoemde onderwerpen wel één of meer bedrijfschappen met verordeningen actief. Het Landbouwschap verdient afzonderlijke vermelding daar het op velerlei terrein regelingen tot stand heeft gebracht.

Taken in medebewind

Naast autonome taken kunnen de produktschappen ook taken in medebewind uitoefenen. De basis hiervoor ligt in artikel 96 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, waar het vorderen van medewerking ter uitvoering van een wet of een verordening van de SER wordt genoemd.

De medewerking wordt altijd gevorderd ter uitvoering van een hogere regeling.

Een verordening van het bestuur van een produktschap is voor de organen van een hoofdbedrijf- en een bedrijfschap zo'n hogere regeling. Dit geldt ook voor verordeningen van een hoofdbedrijfschap ten opzichte van de organen van een bedrijfschap. Medebewind kan ook het stellen van nadere regelen bij verordening inhouden. Op deze verordeningen is de goedkeuring vereist van het gezag, dat de medewerking vorderde.

Bij niet of niet behoorlijk verleende medewerking wordt de voorziening, indien de medewerking bij of krachtens een wet is gevorderd, getroffen door de betrokken minister en anders door de SER, een en ander op kosten van het nalatige li-chaam.

In het kader van medebewind wordt vooral gedacht aan de uitvoering van EEG-marktordeningen door de produktschappen. Het is goed te vermelden, dat het regelingen betreft die Nederland op grond van de EEG-wetgeving verplicht is uit te voeren. Dit betekent dat het takenpakket, wat het medebewind betreft, een gegeven is.

De taken bestaan onder andere uit het opleggen van heffingen, het toekennen van restituties en het verlenen van invoer- en uitvoercertificaten.

In de begroting voor 1984 van het Landbouw Egalisatiefonds afdeling A* is een bedrag van f 5.124.700.000,-- opgenomen voor betalingen wegens restituties, interventies en monetairre compenserende bedragen bij uitvoer. Aan te innen landbouwheffingen en monetair compenserende bedragen is een

*) Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 18.100 hoofdstuk C. no. 3.

bedrag van f 848.000.000,-- begroot. Ook voeren de produktenschappen een groot aantal steunregelingen uit. De produktenschappen oefenen deze taken uit op basis van overgedragen bevoegdheden van de Minister van Landbouw en Visserij uit de Landbouwwet en de In- en uitvoerwet. In een enkel geval wordt de mandaatsfiguur toegepast. Dit houdt in, dat bepaalde uitvoeringshandelingen namens de Minister van Landbouw en Visserij worden uitgevoerd. Dit is het geval met de uitvoering van de EEG-suikerverordening die aldus geschiedt door het Hoofdproduktchap voor Akkerbouwprodukten, omdat er nu eenmaal geen produktchap voor suiker bestaat.

Bij de bedrijfschappen komt ook een vorm van medebewind voor. Hoewel deze medebewindstaken van een andere orde zijn, dan die waarop het onderzoek zich richt, worden ze volledigheidshalve toch genoemd. Om te beginnen functioneren de besturen van de bedrijfschappen als bedrijfcommissies in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden. Verder zijn in het kader van de uitvoering van de Vestigingswet Bedrijven 1954 taken gedelegeerd aan de bedrijfschappen voor de Detailhandel in Melk en Melk-en Zuivelprodukten, voor de Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit, voor het Natuursteenbedrijf, voor de Horeca, voor het Schildersbedrijf, voor het Stukadoors-, het Terrazzo- en het Steengaasstellersbedrijf en aan de hoofdbedrijfschappen voor de Detailhandel en voor Ambachten.

Het Hoofdbedrijf Detailhandel voert voorts medebewindstaken uit in het kader van de Uitverkoopwet 1956 en de Vestigingswet Detailhandel en het bedrijf voor het Schildersbedrijf in het kader van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Het bedrijf voor de Schoenindustrie tenslotte voert medebewindstaken uit in het kader van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945.

Overigens wordt voor deze medebewindstaken in tegenstelling tot de EEG-medebewindstaken van de produktenschappen, geen vergoeding betaald.

Uitbrengen van adviezen

De besturen van de schappen brengen desgevraagd of eigener beweging advies uit aan de minister of aan de Sociaal-Economische Raad.

Periodiek hebben de voorzitters van de produktschappen besprekingen met de directeur-generaal voor de Landbouw en de Voedselvoorziening.

Daden van vrij bestuur

Deze werkzaamheden liggen in de autonome sfeer. Daaronder vallen de reeds genoemde fondsvorming voor onderzoek, gezondheidszorg, collectieve voorlichting en propaganda en subsidies uit de algemene middelen van de schappen.

Daarnaast is er een grote variatie in activiteiten op terreinen als marktinformatie en onderzoek, bedrijfseconomische informatie, kwaliteitsaangelegenheden, stimulering en uitvoering van structuurmaatregelen.

I.3. Realisering van de doelstellingen

Zoals reeds uit het voorgaande bleek lag aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de bedoeling ten grondslag te komen tot goede sociale en economische verhoudingen door toedoen van werkgevers en werknemers zelf, onder terughoudendheid van de overheid. Uit de wettelijke taakomschrijving van de bedrijfslichamen blijkt heel duidelijk dat de overheid en bedrijfsgenoten afgesproken hebben een aantal taken bij de bedrijfslichamen te leggen. Hierin schuilt ook het wezen van het publiekrechtelijke karakter van de bedrijfslichamen. Op privaatrechtelijke basis, met andere woorden op basis van vrijwilligheid kan zo'n naar haar aard publieke taak immers niet worden uitgevoerd.

Teneinde het beoogde doel te realiseren dienen deze publiekrechtelijke bedrijfslichamen voor een zo groot mogelijk deel van het bedrijfsleven te worden ingesteld. De overheid speelt ten aanzien van de instelling van bedrijfslichamen echter een lijdzame rol. Artikel 68 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie merkt te dien aanzien op dat de instelling van een produkt- of (hoofd-)bedrijfsschap niet bevorderd wordt dan nadat de SER daarover van advies heeft gediend en dat de SER slechts eigener beweging tot zo'n instelling kan adviseren indien een naar zijn oordeel voldoende representatieve organisatorische vertegenwoordiging van de betrokken ondernemers en werknemers daarmee instemt. Theoretisch laat de Wet op de Bedrijfsorganisatie de overheid de ruimte om zelf het advies van de SER omtrent de instelling van een bedrijfslichaam te vragen en daartoe ook over te gaan indien dat advies niet positief is, danwel onvoldoende steun vindt bij de betrokken ondernemers en werknemers. De overheid heeft zich echter van het begin af op het standpunt gesteld dat het bedrijfsleven zelf in vrijwilligheid tot de instelling van bedrijfslichamen zou moeten besluiten en van deze mogelijkheid nooit gebruik gemaakt.

Op dit beginsel is slechts in zoverre een uitzondering gemaakt dat het een enkele keer gebeurd is dat tot de instelling van een bedrijfslichaam werd overgegaan terwijl een minderheid daartegen was. De bezwaren van die minderheden waren toen echter niet gericht op de instelling van de bedrijfslichamen als zodanig, maar voortgekomen uit meningsverschillen omtrent de inrichting ervan.

De overheid had niet meer dan het instrumentarium geschapen om oprichting van bedrijfslichamen mogelijk te maken. Eén organisatie kon de oprichting echter tegenhouden want de overheid beschikte niet over de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaren. Daarnaast zijn er echter nog een aantal andere factoren die ertoe geleid hebben dat de toepassing van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in hoofdzaak beperkt is gebleven tot dat deel van de economie dat geënt is op agrarische voortbrengselen. De belangrijkste volgen hieronder.

- Zoals reeds werd opgemerkt ligt de aanzet tot de pbo-gedachte op politiek-ideologisch niveau. De maatschappelijke implementatie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie hing echter af van zowel de bedrijfsgenoten als van de overheid. In veel gevallen wenste de overheid niet om eigen taken aan de bedrijfslichamen over te dragen. Bovendien werden de lichamen niet altijd geraadpleegd waar dat aangewezen zou zijn geweest. De autonome regelgevende bevoegdheden die de nieuw ingestelde lichamen kregen bleven beperkt van omvang, dit ondanks het feit dat het slechts om beperkte autonomie ging, omdat de overheid zich ten aanzien van door de bedrijfslichamen op te stellen verordeningen vanuit haar hoogste verantwoordelijkheid niet alleen het vernietigingsrecht had voorbehouden, maar ten aanzien van alle niet-huishoudelijke verordeningen ook het goedkeuringsrecht.

De delegatie van taken in medebewind nam al evenmin grote vormen aan maar hierbij moet worden aangetekend dat de belangstelling in deze ontwikkelingsfase daarvoor bij het bedrijfsleven ook niet erg groot was.

- Toepassing van de wet leerde al gauw dat de pbo-gedachte een dualistisch element bevat. Enerzijds veronderstelt het de aanwezigheid van een privaatrechtelijke organisatie-structuur. De bestuursleden van de bedrijfslichamen dienen immers door daartoe aan te wijzen representatieve - werkgevers en werknemers - organisaties te worden benoemd. In een sector waar representatieve organisaties onvoldoende (meer) aanwezig zijn, kan dus geen bedrijfslichaam worden ingesteld (c.q. zou tot de opheffing van een bedrijfslichaam moeten worden overgegaan). Anderzijds is de reeds geciteerde taak die de wetgever de bedrijfslichamen geeft zodanig geformuleerd dat de taken die de privaatrechtelijke werkgevers- en werknemersorganisaties zich gewoonlijk stellen daardoor overlapt worden.

Sterke ondernemersorganisaties die in hun sector soms vanuit een monopoliepositie een belangrijke rol vervullen bleken vaak weinig voor de instelling van een bedrijfslichaam te voelen. Hun besturen werden in die opstelling gesteund door de secretariaten die zich node een tweede viool zagen spelen ten opzichte van het secretariaat van een eventueel nieuw op te richten lichaam.

In gevallen waarin het wel tot de instelling van een bedrijfslichaam kwam, werd dit soms als een concurrerende organisatie gezien, waaraan men zo weinig mogelijk taken moest toevertrouwen.

- De Sociaal-Economische Raad bleek ten aanzien van de instelling van nieuwe bedrijfslichamen niet die initiërende en stimulerende rol te kunnen of willen spelen die hem was toebedacht. De bedrijfslichamen die in het midden van de vijftiger jaren tot stand kwamen vormden gezamenlijk grotendeels een vervolg op organisatiestructuren die de landbouw- en voedselvoorzieningssectoren al tijdens en voor de oorlog gekend hadden. Van enige stimulering van de zijde van de SER was daarbij geen sprake. In sectoren waar die stimulering nodig was, bleef zij achterwege of zonder resultaat. De Raad heeft zelfs enkele verzoeken van bedrijfstakingen om een gunstig advies voor de instelling van een bedrijfschap uit te brengen afgewezen. Soms om formele gronden omdat de Raad geen voldoende representatieve organisatorische vertegenwoordiging van het bedrijfsleven aanwezig achtte, soms ook om materiële redenen, omdat de Raad bijvoorbeeld "een algemeen gebrek aan begrip voor de betekenis van de instelling van een bedrijfschap" meende te moeten signaleren.

- Alhoewel de Wet op de Bedrijfsorganisatie in artikel 93, onder meer de mogelijkheid biedt bedrijfslichamen verordenende bevoegdheid te geven op terreinen als de lonen en de andere arbeidsvoorwaarden, de arbeidsbemiddeling, de verruiming van de werkgelegenheid en de voorkoming van werkloosheid, alsmede ten aanzien van voorzieningen in de gevolgen van werkloosheid is daarvan in de praktijk - enkele uitzonderingen daargelaten - geen gebruik van gemaakt en bleef het accent bij de meeste bedrijfslichamen sterk liggen op de behartiging van economische aangelegenheden. De oorzaak daarvan lag bij de vakbeweging die vreesde dat de behartiging van de arbeidsvoorwaarden en andere aangelegenheden op sociaal terrein taakverlies zou opleveren. Aan loonverordeningen bestond bovendien geen behoefte omdat de overheid doorging met het algemeen verbindend verklaren van cao's als daarom gevraagd werd.

Indien al deze factoren tezamen beschouwd worden, behoeft het geen verwondering te wekken dat de opbouw van de pbo tegen het einde van de vijftiger jaren begon te stagneren. Die stagnatie is in wezen niet meer doorbroken, ondanks pogingen daartoe waaraan in het tweede hoofdstuk nader aandacht zal worden besteed. Sterker nog, er kwam "een zekere afbraak van de PBO"* tot stand.

*) Ontleend aan Economisch- en Sociaal- Historisch Jaarboek, Den Haag, 1982, blz. 222.

Het aantal produktschappen werd met één gereduceerd, dat van de bedrijschappen met dertien.

Aantal bedrijfslichamen

	Produktschappen	Bedrijschappen	Totaal
1950	0	0	0
1955	13	23	36
1960	15	38	53
1965	15	42	57
1970	14	37	51
1975	14	33	47
1980	14	29	43
1983	14	29	43

I.4. Financiële aspecten

In de Beschikking medebewindskosten 1980 is de regeling voor de toekenning van een bijdrage in de medebewindskosten aan de produktschappen vastgelegd.

De bijdrage wordt verleend voor de kosten van de werkzaamheden die door de produktschappen worden verricht ter uitvoering van regelingen die deel uitmaken van het communautair landbouwbeleid.

Bij deze werkzaamheden kan met name worden gedacht aan

- het opleggen van heffingen, het verlenen van uitvoer- en produktie restituties;
- het uitreiken van de door de regelingen voorgeschreven documenten;
- de administratie, de controle en de financiële verrekeningen met de bedrijfsgenoten die het onder a en b gestelde met zich mede brengen;
- het verschaffen van statistische gegevens ten behoeve van het marktbeheer in de EEG;
- de behandeling van verzoekschriften, bezwaar en beroep tegen genomen beslissingen.

Bij de berekening van de financiële bijdrage worden in aanmerking genomen de direct aanwijsbare kosten van personele en materiële aard die voor de werkzaamheden zijn gemaakt of daaraan zijn toe te rekenen, en een redelijk aandeel in de indirecte kosten van toezicht en leiding en van hulpverlenende afdelingen. De verdeelsleutels worden in overleg met de Accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij vastgesteld. Momenteel bestaat voor het vaststellen van deze verdeelsleutels nog geen uniforme methode. Bij het vaststellen van de verdeelsleutel wordt uitgegaan van de verhouding in de personeelskosten. Daartoe wordt van het personeel vastgesteld hoeveel tijd aan werkzaamheden in het kader van het Landbouw Egalisatiefonds wordt besteed. Diezelfde verhouding wordt gehanteerd voor de huisvestingskosten en de bureaukosten.

In het hieronderstaande overzicht is voor de jaren 1980, 1981 en 1982 het procentuele aandeel van de medebewindskosten in de totale apparaats- en personeelskosten weergegeven.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
HPA	60,4	59,2	59,1
MVO	26,7	27,3	27,3
PZ	41,4	41,2	42,2
PVV	45,3	41,2	45,0
PPE	31,4	33,4	33,0
PVvis	26,3	27,7	26,4
PGF	19,8	19,6	19,0
PVS	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
Gemiddeld	42,5	41,7	42,6

Er wordt momenteel een wijziging van de Beschikking medebewindskosten 1980 voorbereid, waarbij het voornaamste doel zal zijn tot een meer uniforme wijze van declareren en doorberekenen te komen.

De produktschappen dienen jaarlijks vóór 15 november een prognose in van het bedrag van de financiële bijdrage waarop zij voor het daarop volgende jaar aanspraak menen te kunnen maken. Vóór 1 juni van het daarop volgende jaar dienen de produktschappen hun declaratie in.

Op bijlage 4 is voor de jaren 1970, 1975, 1980, 1982 en 1984 aangegeven welke bedragen voor het medebewind aan de produktschappen zijn betaald.

Overigens moet vermeld worden, dat de centrale overheid zelf aan medebewindskosten jaarlijks ongeveer 13 miljoen gulden uit het Landbouw Egalisatiefonds ontvangt. Dit bedrag bestaat uit vergoedingen voor werkzaamheden van het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau, de Stichting tot Uitvoering van Landbouwmaatregelen en de centrale afdelingen van het departement terzake van de uitvoering van EEG-maatregelen.

Voor wat de autonome taken van de produkt- en bedrijfsschappen betreft, is in artikel 126 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie bepaald, dat zij worden gefinancierd door heffingen, op te leggen aan degenen, die de ondernemingen waarvoor zij zijn ingesteld, drijven. Blijkens de totstandkoming van artikel 126 behoeven de heffingen, die een bedrijfslichaam ingevolge deze bepaling mag op leggen, niet alleen te strekken tot dekking van de huishoudelijke uitgaven van de organisatie, doch kunnen zij ook worden gebruikt als hulpmiddel voor het voeren van een bepaald beleid. In het bijzonder zal zich dit kunnen manifesteren in het doen van stortingen ten behoeve van fondsen en andere instellingen in het belang der bedrijfsgenoten.

Ten aanzien van de goedkeuring van heffingsverordeningen is in de instellingswetten van de produktschappen bepaald, dat, in afwijking van artikel 126, derde lid, van de Wet op de

Bedrijfsorganisatie, verordeningen, waarbij een heffing wordt opgelegd tot een ander doel dan dat van dekking van de huishoudelijke uitgaven, de goedkeuring van de betrokken ministers, in plaats van die van de SER behoeven. Door middel van deze heffingen die deel uitmaken van de collectieve lastendruk*, worden ondermeer de volgende uitgaven gefinancierd:

- apparaatskosten van de schappen;
- specifiek aangemerkte uitgaven zoals onderzoek, subsidies aan instellingen, propaganda van de bedrijfslichamen, gezondheidszorg voor dieren;
- toeslagen bij ongunstige marktsituaties, voor de aangesloten bedrijven (uitkeringen wegens marktregulatie);
- verliezen die geleden worden door de Stichting Overleg Pootaardappelaangelegenheden en de Stichting Bloembollensurplusfonds op de uit de markt genomen producten.

In bijlage 5 zijn de heffingopbrengsten van de afzonderlijke (hoofd)produktschappen en van de relevante (hoofd)bedrijfschappen die (mede) betrokken zijn bij het agrarische gebeuren (met inbegrip van Bier en Gedistilleerde Dranken) opgenomen voor de jaren 1970, 1975, 1980 en 1982. Gegevens over 1983 waren op het moment van het schrijven van dit rapport nog niet bekend, omdat de jaarverslagen en jaarrekeningen van de schappen over 1983 nog niet allemaal gepubliceerd waren.

De totalen vermeld in bijlage 2 dienen nog aangevuld te worden met de bijdragen in de medebewindskosten. Het volgende beeld wordt dan verkregen (in f mln.):

	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1982</u>
<u>totaal produktschappen</u>				
heffingopbrengsten**	94,3	158,9	199,0	226,3
bijdrage medebewindskosten***	8,5	25,9	30,1	32,1
	102,8	184,8	229,1	258,4
 <u>totaal bedrijfschappen</u>				
heffingopbrengsten**	35,4	69,8	98,9	104,3
bijdrage medebewindskosten***	-	-	-	-
	35,4	69,8	98,9	104,3
 totaal	138,2	254,6	328,0	362,7

*)Zie bijlage 2 van de Miljoenennota's.

**) Economische code 36

***) Economische code 08

De expansie van de uitgaven maakte vergroting van de heffingsinkomsten over de vermelde jaren noodzakelijk. Om een indruk te geven van de aard daarvan en de verhouding van dit soort heffingen tot de waarde van de produktie in diverse sectoren is aan de hand van gegevens * van de Produktschappen Siergewassen en van Vee en Vlees de volgende opstelling.

Produktschap voor Siergewassen				
	1980		1982	
Opbrengst heffingen in miljoen guldens	37,3		37,3	
	<u>Producent</u>	<u>Handel</u>	<u>Producent</u>	<u>Handel</u>
Heffingseenheden in % van de waarde				
- bloembollen	3,0	1,5	2,3	1,5
- bloemen	0,45	0,2	0,45	0,2
- bomen	0,9	0,9	0,9	0,9
Uitgavenpatroon in 1.000 guldens				
- bureaunkosten etc	6.000		6.800	
- onderzoek	8.500		9.300	
- afzetbevordering	17.300		25.400	
- kwaliteitscontrole	2.200		4.000	
Totaal	34.000		45.500	

* Ontleend aan de jaarrekeningen van deze schappen.

Produktschap voor Vee en Vlees		
	1980	1982
Opbrengst heffingen in miljoen guldens	23,2	29,9
Heffingseenheid in guldens	1,18 /varken (+ ½%)	1.43 /varken
Uitgavenpatroon in 1.000 guldens		
	schapen 116	680
	kalveren -	140
	onderzoek 520	824
	veeziekten 4.050	1.800
	gezondheids- zorg en kwaliteitsregelingen	
	varkens 9.450	17.300
	propaganda 8.094	11.089
	-----	-----
Totaal	22.210 =====	31.833 =====

Brutoproduktiewaarde in 1983

- siergewassensector :	snijbloemen	2.200 miljoen gulden
	potplanten	900 miljoen gulden
- vee- en vleessector :	runderen)	
	kalveren)	13 miljard gulden
	varkens)	

Bedrijfschap voor de groothandel en de tussenpersonen in aardappelen		
	1980	1982
Opbrengst heffingen in miljoen guldens	3,4	3,8
Heffing per ton opbrengst		
- pootaardappelen	f 3,06	f 2,82
- consumptieaardappelen	f 0,45	f 0,55
Uitgavenpatroon in 1.000 guldens		
- Huishoudelijke kosten	725	710
- Garantiefonds poot- aardappelen	1.740	638
- Onderzoek	241	286
- Promotie	1.242	1.270
	-----	-----
Totaal	3.948	2.904

De hierboven vermelde heffingsombrengsten zijn overigens niet de enige inkomsten van deze lichamen. Andere inkomsten zijn ondermeer verkoopopbrengsten van niet duurzame goederen en diensten, renten.

Als de aandacht slechts geconcentreerd wordt op de inkomsten uit heffingen en uit bijdragen voor medebewindskosten zoals hierboven genoemd en hiertegenover de uitgaven worden gesteld van de voor het onderzoek relevant verklaarde bedrijfslichamen wordt het volgende beeld verkregen:

	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1982</u>
<u>a. voor produktschappen:</u>				
inkomsten	102,8	184,8	229,1	258,4
uitgaven	<u>94,3</u>	<u>166,0</u>	<u>221,3</u>	<u>272,0</u>
saldo	+ 8,5	+18,8	+ 8,7	-13,6
 <u>b. voor bedrijfsschappen:</u>				
inkomsten	35,4	69,8	98,9	104,3
uitgaven	<u>56,4</u>	<u>76,5</u>	<u>114,1</u>	<u>127,2</u>
saldo	-21,1	-6,7	-15,2	-22,9

Naast de inkomsten uit heffingen en voor de produktschappen ook de inkomsten uit bijdragen voor medebewindskosten, beschikken de bedrijfslichamen over een vermogen. Dat vermogen is tot stand gekomen uit de opbrengsten van de heffingen en bestaat uit een algemene reserve en fondsen.

De algemene reserve heeft verschillende functies, nl. een liquiditeitsfunctie voor de opvang van schommelingen in de uitgaven op de korte termijn, een opvangfunctie voor niet te verwachten externe tegenvallers op middellange termijn en een bufferfunctie voor wat structurele tegenvallers op de lange termijn.

De fondsen voor bijzondere doeleinden, welke veelal worden gevoed door eenmalige daartoe ingestelde heffingen, zijn "bestemmingsreserves". In dit verband is te vermelden dat ter uitvoering van maatregelen die geen medebewindsaangelegenheden zijn, de schappen de daartoe benodigde financiële middelen reserveren

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de vermogensposities van de schappen weergegeven:

<u>a. voor produktschappen</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Algemene reserve	37,7	51,9	83,4	86,5	89,2
Bijzondere doeleinden	<u>81,8</u>	<u>84,0</u>	<u>114,9</u>	<u>118,0</u>	<u>110,2</u>
Totaal	119,5	135,9	198,3	204,5	199,4
 <u>b. voor bedrijfsschappen</u>					
Algemene reserve	18,2	27,5	58,3	63,8	65,6
Bijzondere doeleinden	<u>24,7</u>	<u>50,8</u>	<u>100,2</u>	<u>114,7</u>	<u>133,0</u>
Totaal	42,9	78,3	158,5	178,5	198,6

De vermeerdering van het vermogen bij de produktschappen is onder meer het gevolg van de toeneming van de activiteiten van deze bedrijfslichamen. Het rendement op de belegde reserves speelt bij deze toeneming ook een rol. Te vermelden is dat de SER de grootte van het vermogen aan regels bindt.

Doordat het in deze fase van het onderzoek niet mogelijk is gebleken om slechts de relevante bedrijfschappen in beeld te brengen, wordt thans nog afgezien van een verklaring van de hierboven vermelde vermogensontwikkeling.

Ook uit de heffingsopbrengsten worden uitgaven gefinancierd. De hoogte van de voorziene uitgaven alsmede de vermogensposities van de lichamen zijn overigens bepalend voor de tarieven van de onderscheiden heffingen.

In onderstaande tabel zijn de totale uitgaven in 1982 per categorie voor alle relevante produkt- en bedrijfschappen weergegeven*:

	Huishoudelijke uitgaven	Onderzoek	Propaganda, afzetbevordering en voorlichting	Marktordering	Vakopleiding	Overige doeleinden	Totaal
-produktschappen	78,7 mln	37,0 mln	138,0 mln	11,0 mln	--	7,3 mln	272,0 mln
in % v.h. totaal	29%	13%	51%	4%	--	3%	100%
-bedrijfschappen	42,4 mln	37,8 mln	10,0 mln	5,9 mln	4,0 mln	27,1 mln	127,2 mln
in % v.h. totaal	33%	30%	9%	4%	3%	21%	100%

De categorie huishoudelijke uitgaven is grosso modo in de volgende sub-categorieën in te delen:

- a. personeelsuitgaven
- b. kosten van besturen en commissies
- c. overige uitgaven (huisvestings-, reis-/verblijf-, computerkosten etc.).

Voor alle relevante lichamen, zijn de totale uitgaven volgens deze indeling, de volgende*:

	Pers.uitgaven	Bestuurs- en commissiekosten	Overige uitgaven	Totaal huishoudelijke uitgaven
-produktschappen	60,8 mln	1,9 mln	16,0 mln	78,7 mln
in % v.h. totaal	77%	3%	20%	100%
-bedrijfschappen	30,3 mln	3,0 mln	9,1 mln	42,4 mln
in % v.h. totaal	71%	7%	22%	100%

* Bron: Jaarverslag van de SER 1983.

Het aandeel van de personeelsuitgaven in de totale uitgaven per (hoofd)produktschappen en per relevante (hoofd)bedrijfschappen, is de volgende:

a) Voor wat betreft de (hoofd)produktschappen:

- Akkerbouwprodukten	32%
- Siergewassen)	16%
- Groenten en Fruit)	
- Zuivel	17%
- Pluimvee en Eieren	33%
- Vee en Vlees	19%
- Margarine, Vetten en Oliën	79%
- Vis en Visprodukten	24%
- Bier	75%
- Gedistilleerde Dranken	20%

b) Voor wat betreft de (hoofd)bedrijfschappen:

- Industrie van en Groothandel in Koolzuurhoudende Alcoholvrije Dranken en Groothandel in Bier	58%
- Groothandel in Vis en Aanverwante Bedrijven	69%
- Handel in Tuinbouwzaden	70%
- Handel in Vee	78%
- Bakkersbedrijf	61%
- Banketbakkersbedrijf	54%
- Bosschap	47%
- Pluimveehandel en -industrie	55%
- Detailhandel in Melk en Melk- en Zuivelprodukten	70%
- Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit	63%
- Groothandel in Bloemkwekerijprodukten	48%
- Visserijenschap	63%
- Vleeswarenindustrie	36%
- Groothandel en Tussenpersonen in Groenten en Fruit	38%
- Groothandel in Eieren en Eiprodukten en Eiproduktenindustrie	34%
- Landbouwschap	18%
- Slagersbedrijf	35%
- Detailhandel	24%
- Detailhandel in Alcoholhoudende Dranken	18%
- Groothandel en Tussenpersonen in Aardappelen	22%

I.5. Beleidsvoornemens regeerakkoord

Het regeerakkoord zegt niets over de herstructurering en medebewind van de bedrijfslichamen op agrarisch terrein. Wel zijn in het akkoord thema's te signaleren, die het onderzoek zijdelings raken. Te noemen zijn decentralisatie, privatisering en toepassing van het profijtbeginsel.

DEEL B : EVALUATIE VAN HET BELEID

II.1. Ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de produkt- en
bedrijfschappen

A. Ontstaan van de Europese Economische Gemeenschap

Als belangrijkste algemene ontwikkeling sinds de totstandkoming van de produkt- en bedrijfschappen kan zonder meer het ontstaan van de Europese Economische Gemeenschap worden genoemd.

Op 25 maart 1957 werd het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap te Rome ondertekend door de Ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux-Landen.

Het verdrag trad op 1 januari 1958 in werking.

Het EEG-Verdrag omvat vrijwel de gehele economie van de deelnemende landen. Een gemeenschappelijke markt met een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal moest worden ingesteld en het economisch beleid van de Lid-Staten nader tot elkaar gebracht. Het accent ligt hierbij op een vrije werking van het marktmechanisme onder omstandigheden, die een effectieve en onvervalste concurrentie waarborgen. Het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten resulteert derhalve niet in bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen tot marktregulering.

De landbouw was zeker sinds de grote wereldcrisis van de dertiger jaren voorwerp van permanente overheidsbemoeiing geworden.

Als oorzaken hiervoor kunnen genoemd worden, dat de landbouw van direct belang voor de voedselvoorziening is en dat de landbouw veelal met onzekere factoren, te maken heeft.

Derhalve is het niet verwonderlijk, dat juist op het gebied van de landbouw een gemeenschappelijk beleid tot stand kwam. Dit gemeenschappelijke landbouwbeleid heeft ingevolge artikel 39 van het Verdrag ten doel:

- a. de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de nationale ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. door deze maatregelen de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- c. de markten te stabiliseren;
- d. de voorziening veilig te stellen;
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

In het EEG-systeem worden de gemeenschapsproducenten beschermd door marktstabilisatie op een prijsniveau, dat althans op het normatief verklaarde bedrijf bij een efficiënte bedrijfsvoering een redelijk inkomen verzekert. Tegelijkertijd wordt voorkomen, dat dit prijsniveau door invoer uit derde landen kan worden ondergraven. Daarnaast tracht men de inkomens te verbeteren door verhoging van de produktiviteit van de landbouw. Voorts treft men structuurpolitieke maatregelen, gericht op de vergroting van de bedrijfsomvang, areaalbeperking en industrialisatie van het platteland.

Nu uit de grondbeginselen en doelstellingen van het verdrag voortvloeit, dat de Gemeenschap een nieuwe rechtsorde is, ten behoeve waarvan de Staten, zij het binnen bepaalde grenzen, hun soevereine rechten hebben beperkt, spreekt het voor zich, dat er sinds het totstandkomen van de verschillende marktordeningen op die terreinen geen plaats meer is voor een nationaal landbouwbeleid. De op basis van de Landbouwwet aan de produktschappen overgedragen bevoegdheden zijn dan ook verleend voor de uitvoering van taken, die op grond van EEG-regelingen aan de Lid-Staat Nederland zijn opgedragen.

- B. Adviesaanvragen bij de Sociaal-Economische Raad inzake herstructurering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en inzake de parallellisatie op het gebied van de detailhandel en haar gevolgen voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

Zowel op het gebied van de produktschappen, als op het gebied van de bedrijfsschappen zijn de laatste jaren adviesaanvragen aan de Sociaal Economische Raad gericht. Deze adviesaanvragen en hun resultaten worden hier in het kort beschreven.

In 1976 heeft de Minister van Sociale Zaken - mede namens de Ministers van Landbouw en Visserij en van Economische Zaken - de Sociaal-Economische Raad om advies gevraagd inzake de herstructurering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de landbouw- en voedselvoorzieningssector. In de adviesaanvraag wordt benadrukt, dat de bijdrage van de PBO's aan een structuur waarin werkgevers en werknemers kunnen meewerken aan een door de overheid wenselijk geachte sociale en economische sectorale ordening, van groot belang wordt geacht. Tegelijkertijd wordt echter de vraag gesteld of dit zelfde resultaat niet bereikt kan worden met een beperkt aantal lichamen, die voor hun taakuitoefening zeer effectief zijn toegerust. De adviesaanvraag richt zich zowel op de structuur als de bevoegdheden van de PBO's en gaat vergezeld van een voorstel. Het terrein van de landbouw en voedselvoorziening wordt in vijf sectoren verdeeld: de akkerbouwsector, de tuinbouwsector, de veehouderij- en zuivelsector, de visserijsector en de vetten- en oliënsector. In elk van deze sectoren func-

tioneert een produktschap. Deze nieuwe produktschappen krijgen een breder werkterrein; ook op sociaal terrein verkrijgen zij bevoegdheden. Voorts wordt voorgesteld om te onderzoeken of de consumenten-organisaties op enige wijze inspraak gegeven zou kunnen worden bij de totstandkoming van de PBO-regelingen.

In 1978 hebben de drie betrokken ministers de adviesaanvraag bij de Sociaal-Economische Raad in herinnering gebracht. Nu een nieuw kabinet was opgetreden, hechtten de bewindslieden eraan de SER te laten weten dat de adviesaanvraag gehandhaafd bleef en dat zij een spoedige behandeling voorstonden. De ministers meenden dat het land zich in een situatie bevond, waarin, nog sterker dan anders behoefte bestond aan geëigende organen van het bedrijfsleven, waarin ondernemers en werknemers kunnen meedenken over oplossingen voor problemen op sociaal en economisch gebied. De behandeling van de adviesaanvraag zou ertoe kunnen leiden dat de totstandkoming van een doelmatige organisatie van het bedrijfsleven werd bespoedigd.

Bij deze gelegenheid is de inhoud van de adviesaanvraag veralgemeend. Het ging nu om een herbezinning over de gehele opzet van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, in het licht van de sinds de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie opgetreden maatschappelijke veranderingen.

Bij de taakstelling van de bedrijfslichamen zou bijvoorbeeld rekening dienen te worden gehouden met urgente onderwerpen, zoals werkgelegenheidsbeleid. Bovendien zou de aandacht op nieuwe onderwerpen als humanisering van de arbeid, consumentenbeleid, enz., gericht kunnen worden. De bewindslieden eindigen met het benadrukken van het belang van gezamenlijk beraad van de bedrijfsgenoten en van overleg met en advisering aan de overheid.

In 1983 heeft de Sociaal-Economische Raad de aanvragen om advies inzake de herstructurering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de landbouw- en voedselvoorzieningssector beantwoord.

Na een inventarisatie van bij de agrarische bedrijfslichamen betrokken organisaties van ondernemers en werknemers levende wensen en bezwaren heeft de Raad moeten concluderen, dat er niet voldoende overeenstemming zou kunnen worden bereikt over wijziging in het pbo-bestel. Aangezien de eis van onderlinge overeenstemming fundamenteel is voor het systeem van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, meent de Raad, dat het niet past om ingrijpende wijzigingen in het bestaande stelsel aan te brengen zonder dat daarover overeenstemming tussen ondernemers en werknemers is bereikt. Derhalve adviseerde de Raad om de status quo te handhaven.

In 1983 heeft de Minister van Sociale Zaken - mede namens de Ministers van Economische Zaken en Landbouw en Visserij een adviesaanvraag bij de Sociaal-Economische Raad ingediend inzake de parallelisatie in de detail-

handel en haar gevolgen voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. De aanleiding voor deze adviesaanvraag vormt de constatering, dat zich in de loop der jaren in de detailhandel, met name op het gebied van de levensmiddelen, een ontwikkeling heeft voltrokken, die ertoe heeft geleid dat in één verkoopruimte een zodanig breed assortiment goederen wordt aangeboden, dat gesproken kan worden van branchevervaging of parallelisatie. Deze detailhandelsvorm verhoudt zich minder goed met het stelsel van bedrijven, die de specifieke belangen van de gespecialiseerde detailhandel behartigen. Bovendien is de geparallelliseerde detailhandel aan meerdere bedrijven heffing verschuldigd.

In 1984 heeft de Sociaal-Economische Raad de adviesaanvraag inzake parallelisatie beantwoord. De Raad onderkende de frictie tussen de geparallelliseerde bedrijven, die op grond van hun uitgebreid en veelzijdig assortiment een eigen karakter hebben bekregen en de bedrijven, die in de jaren vijftig tot stand zijn gekomen voor toen nog te identificeren bedrijfstakken. Derhalve adviseerde de Raad dat de bestaande situatie niet moet worden bestendigd. De oplossing moet worden gezocht in de beperking van de werkingssfeer van een bedrijf in de detailhandel tot de ondernemingen die zich met de in de bedrijfsomschrijving van het bedrijf genoemde handel bezighouden. Dit betekent, dat de geparallelliseerde ondernemingen, wier handel slechts in beperkte mate in de bedrijfsomschrijving van een bedrijf genoemde waren omvat, buiten de werkingssfeer van het bedrijf worden geplaatst. Bij het maken van de splitsing tussen gespecialiseerde en geparallelliseerde ondernemingen dient een kwantitatief criterium te worden gehanteerd. Een onderneming, waarin de omzet in een groep produkten die kenmerkend is voor een bedrijf, meer dan een derde van de totale omzet bedraagt, moet als gespecialiseerd worden beschouwd.

Volledigheidshalve kan worden vermeld, dat er nog twee adviesaanvragen inzake de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bij de Sociaal-Economische Raad in behandeling zijn. Het betreft enerzijds de in oktober 1980 ingediende adviesaanvraag inzake het sectoroverleg en anderzijds de eind 1980 ingediende adviesaanvraag inzake lichte privaatrechtelijke overlegvormen.

II.2. Gevolgen van deze ontwikkelingen voor doelstellingen en instrumenten

Niet alle verwachtingen ten aanzien van de autonome bevoegdheden van de produkt- en bedrijven werden vervuld. Verschillende onderwerpen waarvoor de rijksoverheid toch geacht werd de verantwoordelijkheid te moeten blijven dragen, werden onthouden aan hun autonome verordenende bevoegdheid.

Voor de produktschappen kunnen als dergelijke onderwerpen de regeling van de prijzen*, van de in en uitvoer en van de vestiging, uitbreiding en stillegging van ondernemingen, genoemd worden.

Nog afgezien van de ontwikkelingen in de tijd betekende dit reeds een beperking van de autonome taak van de produktschappen op het gebied van de marktordening.

Al voor het tot stand komen van de EEG hebben zich bovendien belangrijke wijzigingen voltrokken op het terrein van de nationale landbouw- en handelspolitiek. Er was een zekere globalisering van het landbouwprijsbeleid en een accentverschuiving van prijs- naar structuurbeleid te constateren, die gepaard gingen met een vrijer worden van het handelsverkeer met het buitenland. In verschillende sectoren werd als gevolg hiervan de marktordenende taak van de produktschappen verder beperkt.

Deze beperking van de marktordenende taak van de produktschappen werd nog aanzienlijk versterkt door de ontwikkeling van het EEG-markt- en prijsbeleid, die tot een ingrijpende verschuiving van bevoegdheden leidde tussen de EEG-instanties enerzijds en de nationale overheden anderzijds. Nu bovendien is gebleken dat de EEG-maatregelen aanmerkelijk meer gedetailleerd zijn dan de aanwijzingen aan de produktschappen van de Nederlandse Minister van Landbouw en Visserij op grond van de Landbouwwet en de In- en uitvoerwet, worden de taken verricht in medebewind steeds meer van uitvoerende aard. Het accent van de werkzaamheden komt meer en meer te liggen bij de medewerking aan de technische uitvoering van hogere voorschriften. Er is geen ruimte overgebleven voor een nationale interpretatie van de communautaire regelen en voor een eigen beleid van de produktschappen. De verschillende ontwikkelingen doen de vraag rijzen of de bedrijfslichamen in deze tijd nog wel voldoen aan de oorspronkelijk gestelde eisen. Naast een toetsing aan de wet is een toetsing aan de doelstellingen van de EEG, in ieder geval voor de produktschappen, zinvol. Voorts lijkt een algemene toetsing aan de doelmatigheid in dit kader op zijn plaats.

Bij een toetsing aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie moet direkt opgemerkt worden, dat deze wet een kaderwet is. De invulling ervan is met de ontwikkelingen in de tijd meeveranderd. Wel kan geconstateerd worden, dat de oorspronkelijke bedoeling van de produkt- en bedrijfschappen dat het zwaartepunt bij de autonome verordenende bevoegdheden zou komen te liggen, niet verwezenlijkt is. Zoals hierboven beschreven, ligt de nadruk nu vooral op de medebewindstaken. Voor overdracht van regelgevende bevoegdheden is vrijwel geen ruimte meer, zodat de overgedragen bevoegdheden zich voor het merendeel tot handelingen van technisch bestuurlijke aard beperken.

De min of meer beperkte betekenis van de autonome bevoegdheden van de produkt- en bedrijfschappen op agrarisch terrein laat onverlet dat zij een belangrijke adviserende rol vervullen.

* Hierbij dient een uitzondering gemaakt te worden voor de minimumprijzen voor brood en melk.

DEEL B : EVALUATIE VAN HET BELEID

II.1. Ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de produkt- en
bedrijfschappen

A. Ontstaan van de Europese Economische Gemeenschap

Als belangrijkste algemene ontwikkeling sinds de totstandkoming van de produkt- en bedrijfschappen kan zonder meer het ontstaan van de Europese Economische Gemeenschap worden genoemd.

Op 25 maart 1957 werd het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap te Rome ondertekend door de Ministers van Buitenlandse Zaken van Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux-Landen.

Het verdrag trad op 1 januari 1958 in werking.

Het EEG-Verdrag omvat vrijwel de gehele economie van de deelnemende landen. Een gemeenschappelijke markt met een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal moest worden ingesteld en het economisch beleid van de Lid-Staten nader tot elkaar gebracht. Het accent ligt hierbij op een vrije werking van het marktmechanisme onder omstandigheden, die een effectieve en onvervalste concurrentie waarborgen. Het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten resulteert derhalve niet in bevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen tot marktregulering.

De landbouw was zeker sinds de grote wereldcrisis van de dertiger jaren voorwerp van permanente overheidsbemoeïing geworden.

Als oorzaken hiervoor kunnen genoemd worden, dat de landbouw van direct belang voor de voedselvoorziening is en dat de landbouw veelal met onzekere factoren, te maken heeft.

Derhalve is het niet verwonderlijk, dat juist op het gebied van de landbouw een gemeenschappelijk beleid tot stand kwam. Dit gemeenschappelijke landbouwbeleid heeft ingevolge artikel 39 van het Verdrag ten doel:

- a. de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de nationale ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. door deze maatregelen de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- c. de markten te stabiliseren;
- d. de voorziening veilig te stellen;
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

tioneert een produktschap. Deze nieuwe produktschappen krijgen een breder werkterrein; ook op sociaal terrein verkrijgen zij bevoegdheden. Voorts wordt voorgesteld om te onderzoeken of de consumenten-organisaties op enige wijze inspraak gegeven zou kunnen worden bij de totstandkoming van de PBO-regelingen.

In 1978 hebben de drie betrokken ministers de adviesaanvraag bij de Sociaal-Economische Raad in herinnering gebracht. Nu een nieuw kabinet was opgetreden, hechtten de bewindslieden eraan de SER te laten weten dat de adviesaanvraag gehandhaafd bleef en dat zij een spoedige behandeling voorstonden. De ministers meenden dat het land zich in een situatie bevond, waarin, nog sterker dan anders behoefte bestond aan geëigende organen van het bedrijfsleven, waarin ondernemers en werknemers kunnen meedenken over oplossingen voor problemen op sociaal en economisch gebied. De behandeling van de adviesaanvraag zou ertoe kunnen leiden dat de totstandkoming van een doelmatige organisatie van het bedrijfsleven werd bespoedigd.

Bij deze gelegenheid is de inhoud van de adviesaanvraag veralgemeend. Het ging nu om een herbezinning over de gehele opzet van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, in het licht van de sinds de totstandkoming van de Wet op de Bedrijfsorganisatie opgetreden maatschappelijke veranderingen.

Bij de taakstelling van de bedrijfslichamen zou bijvoorbeeld rekening dienen te worden gehouden met urgente onderwerpen, zoals werkgelegenheidsbeleid. Bovendien zou de aandacht op nieuwe onderwerpen als humanisering van de arbeid, consumentenbeleid, enz., gericht kunnen worden. De bewindslieden eindigen met het benadrukken van het belang van gezamenlijk beraad van de bedrijfsgenoten en van overleg met en advisering aan de overheid.

In 1983 heeft de Sociaal-Economische Raad de aanvragen om advies inzake de herstructurering van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de landbouw- en voedselvoorzieningssector beantwoord.

Na een inventarisatie van bij de agrarische bedrijfslichamen betrokken organisaties van ondernemers en werknemers levende wensen en bezwaren heeft de Raad moeten concluderen, dat er niet voldoende overeenstemming zou kunnen worden bereikt over wijziging in het pbo-bestel. Aangezien de eis van onderlinge overeenstemming fundamenteel is voor het systeem van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, meent de Raad, dat het niet past om ingrijpende wijzigingen in het bestaande stelsel aan te brengen zonder dat daarover overeenstemming tussen ondernemers en werknemers is bereikt. Derhalve adviseerde de Raad om de status quo te handhaven.

In 1983 heeft de Minister van Sociale Zaken - mede namens de Ministers van Economische Zaken en Landbouw en Visserij een adviesaanvraag bij de Sociaal-Economische Raad ingediend inzake de parallelisatie in de detail-

Voor de produktschappen kunnen als dergelijke onderwerpen de regeling van de prijzen*, van de in en uitvoer en van de vestiging, uitbreiding en stillegging van ondernemingen, genoemd worden.

Nog afgezien van de ontwikkelingen in de tijd betekende dit reeds een beperking van de autonome taak van de produktschappen op het gebied van de marktordening.

Al voor het tot stand komen van de EEG hebben zich bovendien belangrijke wijzigingen voltrokken op het terrein van de nationale landbouw- en handelspolitiek. Er was een zekere globalisering van het landbouwprijsbeleid en een accentverschuiving van prijs- naar structuurbeleid te constateren, die gepaard gingen met een vrijer worden van het handelsverkeer met het buitenland. In verschillende sectoren werd als gevolg hiervan de marktordenende taak van de produktschappen verder beperkt.

Deze beperking van de marktordenende taak van de produktschappen werd nog aanzienlijk versterkt door de ontwikkeling van het EEG-markt- en prijsbeleid, die tot een ingrijpende verschuiving van bevoegdheden leidde tussen de EEG-instanties enerzijds en de nationale overheden anderzijds. Nu bovendien is gebleken dat de EEG-maatregelen aanmerkelijk meer gedetailleerd zijn dan de aanwijzingen aan de produktschappen van de Nederlandse Minister van Landbouw en Visserij op grond van de Landbouwwet en de In- en uitvoerwet, worden de taken verricht in medebewind steeds meer van uitvoerende aard. Het accent van de werkzaamheden komt meer en meer te liggen bij de medewerking aan de technische uitvoering van hogere voorschriften. Er is geen ruimte overgebleven voor een nationale interpretatie van de communautaire regelen en voor een eigen beleid van de produktschappen. De verschillende ontwikkelingen doen de vraag rijzen of de bedrijfslichamen in deze tijd nog wel voldoen aan de oorspronkelijk gestelde eisen. Naast een toetsing aan de wet is een toetsing aan de doelstellingen van de EEG, in ieder geval voor de produktschappen, zinvol. Voorts lijkt een algemene toetsing aan de doelmatigheid in dit kader op zijn plaats.

Bij een toetsing aan de Wet op de Bedrijfsorganisatie moet direkt opgemerkt worden, dat deze wet een kaderwet is. De invulling ervan is met de ontwikkelingen in de tijd meeveranderd. Wel kan geconstateerd worden, dat de oorspronkelijke bedoeling van de produkt- en bedrijfschappen dat het zwaartepunt bij de autonome verordenende bevoegdheden zou komen te liggen, niet verwezenlijkt is. Zoals hierboven beschreven, ligt de nadruk nu vooral op de medebewindstaken. Voor overdracht van regelgevende bevoegdheden is vrijwel geen ruimte meer, zodat de overgedragen bevoegdheden zich voor het merendeel tot handelingen van technisch bestuurlijke aard beperken.

De min of meer beperkte betekenis van de autonome bevoegdheden van de produkt- en bedrijfschappen op agrarisch terrein laat onverlet dat zij een belangrijke adviserende rol vervullen.

* Hierbij dient een uitzondering gemaakt te worden voor de minimumprijzen voor brood en melk.

Zij vormen een waardevol medium in het overleg tussen het Ministerie van Landbouw en Visserij en het agrarisch bedrijfsleven.

Bij een toetsing aan de EEG-doelstellingen kan ten algemene gesteld worden dat de produktschappen zeker tot de verwezenlijking van die doelstellingen kunnen bijdragen door een goede uitvoering van de EEG-marktordeningsregels en de richtlijnen op bijvoorbeeld het gebied van etikettering en douaneregelingen.

Hierbij valt onmiddellijk op, dat de produktschappen door hun sectorgewijze structuur over een grote mate van kennis van en contacten met de dagelijkse praktijk van het bedrijfsleven beschikken. Vertegenwoordigers van de produktschappen nemen ook deel aan de beheerscomité's in Brussel. Dit is bij de steeds ingewikkelder wordende EEG-regelgeving van groot belang.

Het bedrijfsleven is hier ook zeker mee gebaat, aangezien de produktschappen door hun deskundigheid alles uit een regeling kunnen halen wat er in zit. Ter illustratie hiervan kan vermeld worden, dat er voorbeelden van EEG-steunregelingen zijn, die vanwege hun zeer gecompliceerde karakter en zware administratieve belasting in andere Lid-Staten eenvoudigweg niet toegepast werden.

Aan dit voordeel is het nadeel verbonden dat bij uitsplitsing over een te groot aantal produktschappen het risico ontstaat dat de horizontale aangelegenheden te weinig bekend zijn. Er kan een tekort aan algemeen inzicht en overzicht ontstaan. Dit risico zal zich in eerste instantie bij de kleinere produktschappen kunnen manifesteren.

Bij een toetsing aan de doelmatigheid kan vermeld worden, dat een deel van de in I.2. genoemde (neven)-doelstellingen van de produkt- en bedrijschappen verwezenlijkt is. Door de aanwezigheid van produkt- en bedrijschappen zijn de communicatielijnen tussen bestuur en bestuurde minder lang en kan er sneller en efficiënter gewerkt worden.

Aan de andere kant kan opgemerkt worden, dat de verschillende bedrijfslichamen in organisatie en derhalve in doelmatigheid en efficiency een verschillend beeld vormen. Vergelijkbare werkzaamheden van de schappen worden vaak helemaal niet op gelijke wijze uitgevoerd. Dit is voor die delen van het bedrijfsleven, die met meerdere schappen te maken hebben niet altijd even eenvoudig. De botsende werkingssferen van bedrijschappen bij geparallelliseerde ondernemingen is hier een goed voorbeeld van.

Ook voor de toezichthoudende taak op de produkt- en bedrijschappen is de diversiteit van werkmethoden een bemoeilijkende factor.

Ten aanzien van de produktschappen zijn een aantal harmoniserende tendenzen waar te nemen.

Allereerst kan hier het Sagitta-project genoemd worden. Sagitta staat voor Systeem voor de Automatische Gegevensverwerking met betrekking tot Invoeraangiften met Toepassing van Terminals voor het doen van de Aangifte.

Dit automatiseringsproject, dat in 1980 gestart is, is primair een project van het Ministerie van Financiën en met name van de douane. Het heeft betrekking op de verwerking van de aangiften ten invoer en zal gefaseerd worden ingevoerd.

Wanneer het project geheel afgerond zal zijn, zal het mogelijk zijn papierloos met behulp van een terminal aangifte te doen. Het geautomatiseerde systeem zal zorgdragen voor de berekening van het bedrag aan invoerrechten en/of landbouwheffing, voor de afboeking op zekerheid en voor de gegevensuitwisseling met eventuele andere betrokkenen.

In geval van invoer van landbouwgoederen zijn de produkt-schappen direct betrokken. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het opleggen van de landbouwheffing en de monetaire compenserende bedragen.

Daarnaast dienen zij de tariefsgegevens aan te leveren opdat het systeem de juiste grondslag voor het berekenen van de heffing hanteert.

Het spreekt voor zich dat ook aan de zijde van de produkt-schappen een stuk automatisering plaats dient te vinden. Het ligt in de verwachting, dat hiervan enige harmonisatie en wellicht integratie kan uitgaan.

Momenteel bevindt het project zich nog in de eerste fase. Invoering van de tweede fase, waarin de geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de produkt-schappen wordt voorzien, zal in juli 1987 plaatsvinden.

Voorts verdient het Project Harmonisatie LEF-administraties hier vermelding.

Elk produkt-schap voert een aantal werkzaamheden in het kader van het Landbouw Egalisatiefonds (LEF) uit, ontvangt en betaalt LEF-gelden en houdt daartoe een LEF-administratie bij. Als voorbeelden van deze werkzaamheden kan genoemd worden het opleggen van heffingen, het betalen van restituties, het voeren van een certificatenadministratie, het voeren van een waarborgenadministratie, uitvoeren van de prefinanciering- en voorschottenregelingen, etc. Reeds gedurende enkele jaren wordt gewerkt aan een project om deze LEF-administraties, die per produkt-schap nogal verschillen, te harmoniseren. Deze verschillen betreffen onder andere de wijze waarop de organisatie van een produkt-schap is gestructureerd, de inrichting van de administratieve organisatie, de automatiseringsgraad en natuurlijk de soort en omvang van de werkzaamheden.

Met de harmonisatie wordt beoogd tot een verhoging van de efficiency en effectiviteit van alle bij de uitvoering en controle te verrichten werkzaamheden te komen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de belangen van het bedrijfsleven. Inmiddels is de eerste fase van het project, genaamd "oriëntatie en analyse" afgesloten. Geconstateerd is dat harmonisatie op drie niveaus van informatie en informatieverwerking mogelijk is:

1. dezelfde betekenis van gebruikte terminologie en het op een zelfde wijze toepassen van de verordeningen.
2. op dezelfde wijze werken, wat onder andere de administratieve organisatie en interne controle omvat.
3. gebruik van dezelfde hulpmiddelen, zoals automatisering.

Het project bevindt zich thans in de tweede fase, waarbij het in de bedoeling ligt voorstellen ten aanzien van administratieve organisatie en informatievoorziening te ontwerpen.

Overigens hebben zich de afgelopen jaren op het terrein van de produkt- en bedrijfsschappen al wel vormen van samenwerking, zowel privaatrechtelijk, als publiekrechtelijk voorgedaan.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op het in 1977 ingestelde gemeenschappelijk secretariaat van het produktschap voor Groenten en Fruit en het produktschap voor Siergewassen.

Als voorbeeld van een privaatrechtelijke vorm van samenwerking kan het gemeenschappelijk secretariaat van het Produktschap voor Pluimvee en Eieren en van de Bedrijfsschappen voor de Pluimveehandel en -industrie en voor de Groothandel in Eieren, Eiprodukten en Eiproduktenindustrie genoemd worden.

Als minder vergaande vorm van samenwerking kan nog op de gemeenschappelijke huisvesting van de verschillende bedrijfsschappen gewezen worden.

Financiële evaluatie

In deel A van het rapport (beschrijving van het beleid) werd een toeneming geconstateerd van de opbrengsten uit heffingen van het vermogen van produkt- en bedrijfsschappen. Voor wat betreft de vermogenspositie is zowel bij de produkt- als de bedrijfsschappen een groei in 1982 t.o.v. 1970 respectievelijk 1980 waarneembaar. Voor de produktschappen is de toeneming 71% respectievelijk 3%.*

De stijging van de heffingsopbrengsten vertoont een ander beeld. Zo zijn de opbrengsten van de produktschappen in 1982 t.o.v. 1970 met 140% gestegen en t.o.v. 1980 met 14%. De opbrengsten van de bedrijfsschappen zijn in 1982 t.o.v. 1970 toegenomen met 195% en t.o.v. 1980 met 5%.

De groei van de heffingen houdt verband met de stijging van de uitgaven. Reeds vermeld is het verband tussen de grootte van de heffingsopbrengsten en de grootte van de uitgaven. De toeneming van de heffingsopbrengsten is ook te verklaren door een toeneming van de omzet bij de aangesloten bedrijven en door de inflatie.

*) Afgezien wordt thans om de groei van het vermogen van de bedrijfsschappen te vermelden, omdat in de reeks in deel A ook de niet voor het onderzoek relevante bedrijfsschappen zijn begrepen.

Worden de opbrengsten gecorrigeerd voor de inflatie op grond van de index voor de gezinsconsumptie, dan wordt het volgende beeld verkregen (1980 = 100):

a. produktschappen

	<u>1980</u>	<u>1982</u>
werkelijk	199,0	226,3
constante waarde	199,0	201,9

b. bedrijfschappen

werkelijk	98,0	104,3
constante waarde	98,9	93,1

Agrarische produkten ondergaan veelal meerdere bewerkingen bij verschillende bedrijven in de bedrijfskolom, en doorlopen diverse handelsfasen. Door de produkt- en bedrijf-schappen waaronder de betrokken bedrijven ressorteren worden aan al deze bedrijven heffingen opgelegd. Deze (gecumuleerde) heffingen, welke een vorm van collectieve lastendruk zijn, maken deel uit van de kosten van het eindprodukt.

Of, en in welke mate, deze kosten tot uitdrukking komen in de consumentenprijs dan wel kosten ten laste van producent of handel vormen is uiteraard afhankelijk van de actuele wisselende marktverhoudingen in binnen- en buitenland.

Het vraag- en aanbod-mechanisme vertoont in de landbouwsector een speciaal karakter. Het binnenlandse aanbod van landbouwprodukten is doorgaans inelastischer dan het aanbod van industrieprodukten, omdat het aanbod in de landbouw veel minder snel kan worden aangepast aan veranderde omstandigheden. De binnenlandse vraag naar landbouwprodukten, zeker in het geval van de voorziening in de eerste levensbehoeften, zoals brood en aardappelen, is eveneens vrij inelastisch omdat in het algemeen het verbruik van deze produkten weinig aan veranderingen onderhevig is, ondanks prijs-schommelingen. Voor wat betreft de export van de landbouwprodukten is meer elasticiteit te constateren.

Op te merken is dat de schappen zich in het algemeen ingedekt hebben tegen liquiditeitsrisico's.

Dit blijkt uit de stijging van de algemene reserve. De stijging van de vergoedingen in verband met de medebewindskosten is het rechtstreekse gevolg van de regelgeving van de E.E.G.

In bijlage 7 is de ontwikkeling van de aantallen aangesloten bij de bedrijfslichamen opgenomen. De in het algemeen waar te nemen daling van de aantallen, houdt voornamelijk verband met de economische recessie en de schaalvergroting van de aangesloten bedrijven.

II.3 Decentralisatie, deregulering en profijtbeginsel

a. Decentralisatie

Zoals in punt I.1. van deel A reeds is beschreven, zijn de produkt- en bedrijfschappen een vorm van functionele decentralisatie. Deze term wordt gebruikt ter onderscheiding van de territoriale decentralisatie, die men bij provincie en gemeente tegenkomt. Evenals provincies en gemeenten zijn de bedrijfslichamen lagere overheden. De betrokkenheid van de rijksoverheid bij de bedrijfslichamen manifesteert zich op verschillende gebieden:

- de voorzitter van een produktschap dient door de Kroon benoemd te worden; de benoeming van een voorzitter van een bedrijfsschap door het bestuur behoeft de goedkeuring van de betrokken ministers;
- verordeningen van bedrijfslichamen behoeven de goedkeuring van de betrokken ministers;
- Zoals reeds eerder vermeld krijgen de produktschappen een vergoeding voor de kosten van het medebewind. Ook in deze constructie manifesteert zich een betrokkenheid van de rijksoverheid. Indien daartoe aanleiding bestaat wordt namelijk overleg gevoerd tussen de Accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij en de produktschappen om door vereenvoudiging van de werkzaamheden en verhoging van de efficiency tot verlaging van de medebewindskosten te geraken. Bij gebrek aan overeenstemming over de te nemen maatregelen, kan de Minister, gehoord het produktschap, een korting vaststellen.

b. Deregulering

Bij deregulering dient een onderscheid gemaakt te worden tussen medebewindswerkzaamheden en autonome werkzaamheden. Zoals reeds opgemerkt wordt in dit kader bij medebewind vooral gedacht aan de uitvoering van EEG-marktordeningsregels door de produktschappen. Aangezien dit regels zijn die uit hoofde van het EEG-verdrag in alle Lid-Staten toegepast dienen te worden, staat de vraag of ze überhaupt uitgevoerd moeten worden niet ter beoordeling van de uitvoeringsorganen.

Overigens lijkt het erop, dat nu de financiële situatie in de EEG wat minder rooskleurig is, de neiging tot regulering op Europees niveau steeds groter wordt. Deze reguleringsdrift beperkt zich niet tot de materiële bepalingen van verordeningen, maar leidt er ook toe, dat zeer gedetailleerde controlesystemen worden voorgeschreven.

Dit verschijnsel bemoeilijkt de uitvoering van de Europese regelingen en leidt tot hogere uitvoeringskosten.

Op het autonome vlak leidt de structuur van de produkt- en bedrijfschappen, waarbij het bedrijfsleven in het bestuur vertegenwoordigd is, er in het algemeen toe, dat niet onnodig regulerend wordt opgetreden.

c. Profijtbeginsel

Wanneer men het profijtbeginsel opvat als het sociaal-politieke beginsel, dat inhoudt, dat voorzieningen zo veel mogelijk betaald moeten worden door degenen die er profijt van hebben, kan gesteld worden, dat de produkt- en bedrijfschappen in dit kader een goed voorbeeld zijn. De voorzieningen, die de produkt- en bedrijfschappen in het leven roepen, worden immers gefinancierd uit heffingen, opgelegd aan de bedrijfsgenoten. Degenen die het meest gebaat zijn bij voorlichting, onderzoek, vakopleiding, propaganda, afzetbevordering etc., dragen zorg voor de bekostiging ervan. Een deel van deze voorzieningen brengt ook voordelen voor de rijksoverheid met zich mee.

II.4. Beleid in het buitenland

Aangezien de werkzaamheden van de bedrijfslichamen sterk samenhangen met de regelingen die in EEG-verband tot stand komen, ligt een vergelijking met de andere EEG-Lid-Staten meer voor de hand, dan een vergelijking met de OESO-landen.

Dit geldt in ieder geval voor de markt- en prijsregelingen, die de produktschappen in medebewind uitvoeren. Op een of andere wijze dienen de gemeenschappelijke regels ook in de andere Lid-Staten uitgevoerd te worden. Vast staat, dat de landbouwsector zich in elke Lid-Staat een apart karakter verworven heeft. Dit kan deels verklaard worden door de reeds eerder beschreven speciale werking van het vraag- en aanbodstelsel in de landbouw.

Mede door de inelasticiteit van de binnenlandse vraag en aanbod, is vanaf de crisisjaren een landbouwbeleid tot stand gekomen teneinde de voedselvoorziening te verzekeren. Dit beleid dat aanvankelijk door de overheid werd gevoerd, is zoals eerder vermeld, in de zestiger jaren aan de EEG overgedragen.

De uitvoering van de landbouwregelingen geschiedt niet in iedere Lid-Staat op dezelfde manier. Van een publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie, zoals die zich ten tijde van het ontstaan van de EEG in Nederland aan het ontwikkelen was, was in geen enkele andere Lid-Staat sprake.

In de meeste andere Lid-Staten zijn een rijksdienst, gekoppeld aan het ministerie van Landbouw en Visserij en daarnaast de douane met de uitvoering van het EEG-markt en prijsbeleid belast. Als voorbeeld van deze gecombineerde uitvoering door rijksdienst en douane zal het systeem in het Verenigd Koninkrijk nader belicht worden. In Frankrijk is de laatste jaren een systeem ontstaan, dat op veel punten overeenkomsten met het Nederlandse systeem vertoont. Ook het Franse systeem zal nader worden beschreven.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk wordt in de uitvoering van het EEG-marktbeleid voor landbouwprodukten voorzien door de Intervention Board. Dit orgaan is speciaal voor de implementatie van deze EEG-regels in 1972 opgericht en ressorteert onder het ministerie van Landbouw en Visserij. Bij de instelling van de Intervention Board was aanvankelijk een opzet gekozen, waarbij in de Board ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zouden worden opgenomen. Aangezien daarvoor bij het bedrijfsleven nauwelijks belangstelling bestond, is dit uiteindelijk niet gerealiseerd.

De Intervention Board verricht taken op het gebied van:

- in- en uitvoerregelingen (het afgeven van certificaten en vergunningen, het innen van uitvoerheffingen en het verlenen van uitvoerrestituties);
- binnenlandse steunregelingen;
- interventieregelingen en voedselhulp.

De Intervention Board verricht ook de voorbereidende werkzaamheden met betrekking tot de wetgeving terzake. Voorts heeft het Intervention Board een vrij grote beleidsbepalende rol. Zo nemen vertegenwoordigers van de Board deel aan het Brusselse overleg.

Vergeleken met de Nederlandse situatie met betrekking tot het EEG-marktbeleid, betekent dit, dat de Intervention Board de taken van de produktschappen en van het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau combineert. Bij de Intervention Board werken ongeveer 560 mensen. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie dienen in het Verenigd Koninkrijk alle landbouwheffingen bij invoer bij de douane voldaan te worden. Daartoe verstrekt de Intervention Board dagelijks per telex de gegevens terzake van de op te leggen heffingen aan de douane.

Middels een afschrift van deze telex aan een aantal brancheorganisaties wordt ook het bedrijfsleven ingelicht. Voorlichting aan individuele bedrijven wordt door de brancheorganisaties en de douanekantoren verricht.

Uiteraard hangt de omvang van het te verrichten werk sterk samen met de omvang van de in- en uitvoer. Hierdoor zijn de verschillende Lid-Statens niet zonder meer te vergelijken.

Frankrijk

Sinds het midden van de zeventiger jaren zijn in Frankrijk de "organisations interprofessionnelles" opgekomen. Het instellen van deze organisaties komt voort uit onder andere het zoeken naar oplossingen voor de problemen uit de zeventiger jaren, zoals sterk stijgende produktiekosten, slechte marktsituatie en de vermindering van de opbrengsten uit de landbouw.

In de Franse gedachtengang zouden interprofessionele organisaties die goed van de vraag en aanbod in de betreffende markten op de hoogte zijn de gevolgen van de verslechterde situatie kunnen verzachten.

Deze organisaties zouden met name taken kunnen krijgen op het gebied van het verzekeren van minimumprijzen en een betere afstemming van het aanbod op de binnenlandse en buitenlandse vraag.

In 1975 is een kaderwet tot stand gekomen waarin de mogelijkheid wordt geopend om interprofessionele organisaties op het gebied van agrarische produktie en eventueel verwerking, handel en statistiek te erkennen. De contracten, die deze organisaties afsluiten kunnen qua werkingssfeer geheel of gedeeltelijk worden uitgebreid wanneer zij overeenstemmen met het algemeen belang en in overeenstemming zijn met de EEG-regels.

De uitbreiding van zodanige afspraken is onderworpen aan de voorwaarde, dat de maatregelen die zij bevatten zijn aanvaard door de diverse representatieve organisaties.

De erkende interprofessionele organisaties zijn bevoegd van alle leden een bijdrage te heffen. Dit blijven, ondanks hun verplicht karakter, private schuldvorderingen.

Inmiddels zijn in vrijwel alle landbouwsectoren interprofessionele organisaties erkend. Bij wijze van voorbeeld kunnen het ONIC: Office national interprofessionnel des céréales en het ONILAIT: Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers genoemd worden. In de praktijk voeren deze organisaties de meeste marktordeningsregels uit.

DEEL C: Beleidsvarianten

III.1 Inleiding

Volgens de algemene taakopdracht dienen de beleidsvarianten te resulteren in besparingen ten opzichte van het uitgaven-niveau 1988 zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het ijkpunt).

Ten aanzien van de vergoedingen voor het medebewind door de produktschappen, die deel uitmaken van de Begroting van uitgaven en ontvangsten van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A, bestaan dergelijke meerjarenramingen niet. Dit ontbreken van meerjarenramingen is niet zo verwonderlijk, wanneer men bedenkt, dat er voor wat betreft de medebewindskosten een direct verband met de ontwikkelingen in EEG-kader bestaat. Door uitbreiding of vermindering van het aantal regelingen, dat uitgevoerd dient te worden, kan de EEG de uitvoeringskosten beïnvloeden. De ontwikkelingen in EEG-kader zijn niet vooraf te voorspellen.

Door het ontbreken van meerjarenramingen zal op andere wijze het ijkpunt geformuleerd moeten worden.

Overeenkomstig de conclusies van de Ambtelijke Commissie Heroverweging zullen ten aanzien van de medebewindsuitgaven van het Rijk en de uitgaven gefinancierd uit de publiekrechtelijke heffingen van de produkt- en bedrijfsschappen afzonderlijke ijkpunten gehanteerd worden. Ook bij het formuleren van de beleidsvarianten zal een onderscheid worden gemaakt tussen de medebewindskosten en de kosten gemoeid met de autonome taken van de produkt- en bedrijfsschappen.

III.2 Bepaling van de ijkpunten

Medebewindsuitgaven

Naast de algemene onzekerheid door het directe verband met de ontwikkelingen in EEG-verband, zijn er bij de medebewindsuitgaven nog twee factoren, die het bepalen van een ijkpunt bemoeilijken. Het betreft het in punt II.2 reeds vermelde Sagitta-project en het Project Harmonisatie LEF-administraties. Beide projecten bevinden zich in feite nog in een beginstadium en uitgebreide kostenanalyses zijn nog niet beschikbaar. Wel kan geconstateerd worden, dat het in de verwachting ligt, dat de kosten voor aanschaf van apparatuur en eventuele uitbreiding van het personeel zich eerder zullen manifesteren dan de uit deze projecten voortvloeiende kostenverlagingen. Hoe hoog die kosten zullen zijn en wanneer ze zich zullen voordoen is echter nog geenszins duidelijk. Op grond van al deze onzekere factoren, is zelfs een schatting van de hoogte van de medebewindskosten in 1988 niet verantwoord. Derhalve zal worden uitgegaan van de laatst bekende gegevens. Hiertoe heeft de werkgroep het gerealiseerde bedrag van de medebewindskosten 1983, ad 34,3 miljoen genomen en niet, zoals in de interimrapportage gesteld, de cijfers van de begroting 1984, aangezien die nog aan wijziging onderhevig kunnen zijn.

Uitgaven gefinancierd uit de publiekrechtelijke heffingen van de bedrijfslichamen.

Voor de uitgaven, gefinancierd uit de heffingsopbrengsten zijn geen openbare meerjarenramingen voorhanden. Derhalve dient ook hier een voorbehoud bij het formuleren van het ijkpunt gemaakt te worden.

Bij de autonome uitgaven, zal op overeenkomstige wijze als bij de medebewindskosten, worden uitgegaan van het laatst bekende bedrag van de heffingsopbrengsten (=f 330.568.000=). Dit bedrag zal worden doorgetrokken tot en met 1988.

III.3 Beleidsvarianten ten aanzien van de medebewindskosten

III.3.1. Inleiding

Ingevolge de Algemene Taakopdracht dienen naast de 20%-variant nog twee andere besparingsvarianten geformuleerd worden. De werkgroep heeft het formuleren van een 5%-en een 12%-variant nagestreefd.

De werkgroep heeft een aantal mogelijkheden van uitvoering van het EEG-markt-en prijsbeleid onderzocht. In de subwerkgroep Kwantificering zijn de financiële consequenties van de verschillende uitvoeringsvarianten berekend. De berekeningen dienen niet als het resultaat van diepgaande onderzoeken te worden beschouwd. Derhalve kan aan de cijfers zeker geen absolute waarde worden toegekend. Binnen de beschikbare tijd is getracht een zo juist mogelijke indicatie te geven.

De volgende varianten zijn onderzocht:

- a) uitvoering van het medebewindstakenpakket door één rijksdienst;
- b) overheveling van een deel van het takenpakket naar de centrale overheid;
- c) minder produktschappen bij het medebewind betrekken (clustervorming);
- d) verhoging van de efficiency: meer doelmatige uitvoering van de taken door de produktschappen;
- e) uitbreiding van het medebewindstakenpakket;
- f) elimineren van het niveauverschil in personele kosten tussen produktschappen en centrale overheid.

III.3.2 Inventarisatie huidige situatie

Alvorens de voor-en nadelen en consequenties van de verschillende varianten te beschrijven, lijkt het gewenst de huidige situatie met betrekking tot de medebewindskosten te inventariseren. Dit is met name van belang om de bezuinigingspercentages bij de verschillende varianten te kunnen bepalen.

Het bedrag van de medebewindskosten 1983 is als volgt opgebouwd:

- personeelskosten	26,5 miljoen
- materiële kosten	5,8 miljoen
	<u>32,3 miljoen</u>

Voorts wordt tot de medebewindskosten nog een bedrag van 2 miljoen aan "diensten aan derden" gerekend. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten van monsteranalyses van het Rijks-Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwprodukten (RIKILT). De verhouding personeel/materieel is \pm 80% / 20%. Voor het medebewind werden in 1983 van de 889,5 manjaren bij de produktschappen 424,5 manjaren doorberekend. De gemiddelde personele kosten bij de produktschappen bedragen f 62.500,=. In dit bedrag zijn de lasten voor de VUT ad circa 1 miljoen begrepen. In verband met de vergelijking bij variant f met de personele lasten bij de centrale overheid is het VUT-bedrag uit de personeelslasten bij de produktschappen geëlimineerd. Derhalve wordt met een gemiddeld salaris van f 60.000,= gerekend, wat zijn grondslag vindt in daarop gerichte berekeningen en nadere overwegingen. Hierbij dient uitdrukkelijk te worden aangetekend dat een pakketvergelijking niet heeft plaatsgevonden.

Gelet op deze omstandigheid zijn de leden van het Ministerie van Financiën van mening dat uitgegaan dient te worden van een gemiddeld bedrag aan personele kosten van f 62.500,=.

III.3.3 Variant a: Uitvoering van het medebewindstakenpakket door één rijksdienst

Bij deze variant wordt ervan uitgegaan, dat alle gefinancierde medebewindsactiviteiten in een rijksdienst worden ondergebracht in een apart staand gebouw. Gebleken is, dat bezuinigingen enerzijds door centralisatie en anderzijds door harmonisatie en automatisering mogelijk zijn. Het centralisatie-effect bestaat hierin, dat op het vlak van de ondersteunende diensten, de direkt uitvoerende diensten en de staf ongeveer 20 manjaren kunnen vervallen. Bij de berekening van het automatiseringseffect is uitgegaan van de voorlopige gegevens van de externe onderzoekers bij het project Harmonisatie LEF-administratie. Om de besparingen ten gevolge van automatisering te berekenen zijn de te verwachten baten afgezet tegen de kosten. Deze kosten van afschrijving, rente en onderhoud verschillen bij centrale (één grote computer) en decentrale (meerdere kleinere computers) verwerking. Decentrale verwerking blijkt, naar het zich thans laat aanzien, minder kosten met zich mee te brengen, zodat een besparing van 0,3 miljoen bereikt kan worden. De omstandigheid dat alle gebruikers in een pand gevestigd zijn is ook kostenverlagend. Bij die situatie kan een besparing van \pm 1 miljoen worden bereikt. De bezuinigingen zien er als volgt uit:

a. door centralisatie	
20 x f 60.000	1,2 miljoen
b. door automatisering	<u>1 miljoen</u>
	2,2 miljoen

Uiteraard dient naast deze structurele besparingen rekening te worden gehouden met eenmalige kosten (opstartkosten e.d.). Hierbij dient bedacht te worden dat bij het instellen van een geheel nieuwe dienst veel opstartproblemen kunnen voorkomen, die een financieel risico ten opzichte van de EEG met zich mee kunnen brengen. Om dit risico zo beperkt mogelijk te houden, zijn wellicht extra kosten noodzakelijk.

Voorts dient met uitverdieneffecten rekening te worden gehouden. Te noemen valt de kosten voor een sociaal plan voor maximaal 20 manjaren.

70% van 1,2 miljoen

circa 0,8 miljoen.

Gezien de enorme verjonging bij de produktschappen dient gedurende 10-20 jaar met een dergelijk bedrag gerekend te worden.

Naast het voordeel van kostenverlaging en een betere mogelijkheid voor uniforme toepassing en interpretatie van met name horizontale begrippen, kleven aan deze variant een aantal belangrijke nadelen.

Door de produktschappen niet langer bij de uitvoering van het EEG-markt- en prijsbeleid te betrekken vervalt een belangrijk stuk functionele decentralisatie. Voorts lijkt het instellen van een rijksdienst in strijd met het streven naar vermindering van de betrokkenheid van de centrale overheid door het delegeren van taken met de daarbij behorende financiële verantwoordelijkheid, wat ook tegemoet kan komen aan het profijtbeginsel zoals omschreven in hoofdstuk III.3 van de algemene taakopdracht. Dit klemt des te meer, nu de overblijvende autonome taken niet voor elk geval een levensvatbaar produktschap zullen opleveren. Dit kan een kostenverhogende omstandigheid zijn. Voorts zal de op de praktijk gerichte inbreng vanuit het bedrijfsleven bij de instelling van een centrale rijksdienst verminderen. De communicatielijnen tussen bestuur en bestuurde zullen langer worden, hetgeen de doelmatigheid in het algemeen bemoeilijkt.

III.3.4 Variant b: Overheveling van een deel van het takenpakket naar de centrale overheid

Bij deze variant heeft de werkgroep zich afgevraagd welke taken bij elk produktschap hetzelfde zijn, zodat ze samengevoegd kunnen worden in één centrale dienst. Alleen de overheveling van de financiële administratie wordt als haalbaar ervaren. Bij deze variant dient rekening te worden gehouden met de eisen die de EEG aan de financiële administratie stelt. Deze eisen betreffen onder andere de termijn, waarbinnen geïnd moet zijn en de verantwoordelijkheden van het betaalorgaan.

Door de centralisatie van de financiële administratie kan een beperkte bezuiniging worden bereikt, doordat 4 manjaren kunnen vervallen. Het centralisatie-effect is beperkt door de samenhang met andere onderdelen bij de produktschappen. Bovendien kan het centralisatie-effect alleen behaald worden, wanneer een vergaande harmonisatie bereikt is. Bij de uitwerking van deze variant is de werkgroep ervan uitgegaan, dat de financiële administratie aan het Ministerie van Landbouw en Visserij wordt overgedragen.

De bezuinigingen zien er als volgt uit:

door centralisatie

4 x f 60.000,=

f 240.000,=

Ook hier dient naast de structurele besparing rekening te worden gehouden met eenmalige kosten zoals opstartkosten. Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met uitverdieneffecten zoals de kosten van een sociaal plan voor maximaal 4 manjaren:

70% van f 240.000,=

circa f 168.000,=

Een kwantificering van de kosten van automatisering van alleen de financiële administratie is thans niet te maken. Aangenomen moet worden, dat deze kosten onevenredig hoog zijn.

Afgezien van de marginale besparingen merkt de werkgroep nog op, dat het overhevelen van een gering deel van de taken problemen geeft op het vlak van het afbakenen van verantwoordelijkheden. De overzichtelijkheid wordt niet gediend en de contacten met het bedrijfsleven worden gesplitst. Meer ten algemene kan ook bij variant b het nadeel van de strijdigheid met het beginsel van decentralisatie en het verminderen van de betrokkenheid van de centrale overheid genoemd worden.

III.3.5 Variant c: Clustervorming

In deze variant is ervan uitgegaan, dat minder produktschappen bij de uitvoering van het EEG-markt- en prijsbeleid worden betrokken. Dat wil zeggen, dat het takenpakket van een aantal (kleinere) produktschappen op een aantal grotere overgaat. De werkgroep heeft, zonder andere mogelijkheden uit te willen sluiten, aan de volgende clusters gedacht:

I

Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten
Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën
Produktschap voor Gedistilleerde Dranken
Produktschap voor Bier

II

Produktschap voor Vee en Vlees
Produktschap voor Pluimvee en Eieren

III

Produktschap voor Groenten en Fruit
Produktschap voor Siergewassen
Produktschap voor Vis en Visprodukten

IV

Produktschap voor Zuivel

Uit de berekeningen is gebleken, dat bij clustervorming ongeveer 11 manjaren kunnen vervallen. Bij deze variant is ook een automatiseringseffect berekend. De bezuinigingen zien er als volgt uit:

a. door centralisatie	
11 x f 60.000,=	0,7 miljoen
b. door automatisering (zie III.3.3)	<u>0.3 miljoen</u>
	1 miljoen

Ook bij deze variant dient rekening te worden gehouden met eenmalige kosten, zoals opstartkosten.

Wat de uitverdieneffecten betreft, dient hier rekening te worden gehouden met de kosten voor een sociaal plan voor maximaal 11 manjaren. De werkgroep meent, dat deze kosten lager zullen zijn, dan bij instelling van, respectievelijk overheveling aan een rijksdienst. De clustervorming kan een meer geleidelijk karakter hebben, waardoor langer geanticipeerd kan worden op de nieuwe situatie en lagere kosten het gevolg kunnen zijn.

Naast de financiële aspecten ziet de werkgroep een vermindering van coördinatie- en afbakeningsproblemen als voordeel. Verder zal er bij grotere organisatie-eenheden meer horizontale kennis, alsmede meer algemeen in- en overzicht aanwezig zijn.

Als nadeel kan genoemd worden, dat er bij clustervorming minder ruimte voor het opbouwen van specialistische kennis is. Hierdoor zal het bedrijfsleven minder geïnteresseerd zijn, hetgeen ook weer consequenties kan hebben voor de levensvatbaarheid van de produktschappen op het vlak van de autonome taken. Bovendien lijkt het tegen de strekking van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in te gaan om medebewindstaken van het ene produktschap naar het andere over te hevelen.

III.3.6 Variant d: Verhogen van de efficiency

De werkgroep heeft variant d opgesplitst in twee delen. Bij variant d 1 wordt aan het op bladzijde 27 van het rapport genoemde project Harmonisatie LEF-administratie gedacht, terwijl bij variant d 2 verdergaande mogelijkheden dan harmonisatie zijn onderzocht.

De twee varianten zullen afzonderlijk worden besproken:

variant d 1

De werkgroep heeft, teneinde variant d 1 te kunnen onderzoeken, aan de Stuurgroep Harmonisatie LEF-administratie gevraagd of het project na verwezenlijking tot besparingen zal leiden. Uit het antwoord is gebleken, dat de bezuinigingen geen doelstelling van het project vormen. De uitgangspunten van het project zijn verbetering van de beheersbaarheid en verhoging van de controlemogelijkheden. Het lijkt niet onmogelijk om wat besparingen te verwezenlijken, maar aanzienlijke bezuinigingen zijn bij de huidige uitgangspunten van het project niet mogelijk zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit. De bezuiniging ziet er als volgt uit:

door automatisering (zie III.3.3)	0,3 miljoen
-----------------------------------	-------------

Vanzelfsprekend dient weer rekening te worden gehouden met opstartkosten en de kosten voor een sociaal plan.

De werkgroep heeft geconstateerd, dat deze variant weinig overgangsproblemen kent, maar geen oplossing biedt voor de omstandigheid, dat de kleinschaligheid van sommige schappen de kwaliteit en bestuurlijke draagkracht negatief zou kunnen beïnvloeden. Voorts blijven bij de handhaving van een relatief groot aantal produktschappen coördinatieproblemen bestaan.

Als voordeel kan nog genoemd worden, dat een behoorlijke computerondersteuning veelal een mogelijkheid tot uitbreiding van werkzaamheden betekent, zonder dat de personeelsformatie wordt uitgebreid.

variant d 2

Bij variant d 2 wordt niet gestopt na harmonisatie, maar wordt verder gedacht aan centralisatie van (een deel van) de medebewindstaken aan de kant van de produktschappen. Door combinatie met centrale huisvesting kunnen dezelfde besparingen als bij variant a worden gerealiseerd:

a. door centralisatie	
20 x f 60.000,=	1,2 miljoen
b. door automatisering (zie III.3.3)	<u>1 miljoen</u>
	2,2 miljoen

De eenmalige kosten (opstartkosten) en uitverdieneffecten zijn geringer dan bij variant a. In tegenstelling tot variant a is hier geen strijd met het beginsel van decentralisatie en het eerdergenoemde streven tot vermindering van betrokkenheid van de centrale overheid. De inbreng van het bedrijfsleven blijft bestaan. Naast de in variant a genoemde voordelen kan nog toegevoegd worden, dat variant d 2 ook mogelijkheden heeft tot bezuinigingen op het vlak van de autonome taken te komen.

III.3.7 Variant e: Uitbreiding van het medebewindstakenpakket

Er zijn regelingen in het kader van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid, die vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden van de produktschappen, maar toch door het Ministerie worden uitgevoerd. Te denken valt hierbij aan de bijenregeling, de zoogkoeienregeling, de ooi-premie, de regeling voor kleine melkveehouders etc. Deze regelingen worden door de Stichting Tot Uitvoering van Landbouw Maatregelen (STULM) uitgevoerd. De vergoeding voor deze werkzaamheden wordt, evenals de vergoeding voor het Voedselvoorzienings In- en verkoopbureau (VIB) en voor een aantal centrale diensten van het Ministerie, tot de medebewindskosten gerekend. De werkgroep meent, dat hoewel de produktschappen wellicht vanuit administratief oogpunt beter voor de uitvoering van deze regelingen geëquipeerd zijn dan de centrale overheid, deze regelingen zich toch niet lenen voor uitvoering door de produktschappen. Voor het merendeel van deze regelingen is de beschikking over een provinciaal apparaat namelijk onontbeerlijk. De produktschappen beschikken hier niet over.

Nu een uitbreiding van het "EEG-medebewind" niet goed mogelijk is, zijn er ook geen mogelijkheden tot besparingen te melden. Wanneer aan medebewind een ruimere betekenis dan de uitvoering van het EEG-markt- en prijsbeleid wordt gegeven, zal een uitbreiding wel mogelijk zijn. Er zijn wetten, die de mogelijkheid om produktschappen taken in medebewind te geven niet kennen, terwijl dat gezien de strekking van die wetten zeer wel denkbaar is. Voorts zijn er wetten, waarbij de aanwezige mogelijkheden van medebewind niet of niet maximaal benut zijn.

Voor het uitbreiden van het takenpakket van de produktschappen pleit, dat het goed aansluit bij de decentralisatiegedachte. Aan de andere kant kan het de coördinatie- en afbakeningsproblemen vergroten. Over de mogelijkheden tot besparingen bij deze ruime formulering van medebewind bestaat bij de werkgroep geen inzicht.

III.3.8 Variant f: Elimineren van het niveauverschil in personele kosten produktschappen en centrale overheid

Zoals in III.3.2 reeds is opgemerkt bedragen de gemiddelde personele kosten bij de produktschappen f 60.000,= per jaar. De centrale overheid kent eenzelfde gemiddelde van f 60.000,=

per jaar. Voor een uitvoerende dienst als bijvoorbeeld de belastingsdienst wordt echter een gemiddelde van f 55.000,= aangehouden. De vergelijking belastingsdienst/ produktschappen gaat niet geheel op, want:

- de Brusselse regelingen zijn sterk aan verandering onderhevig;
- de regelingen verschillen per marktordening, zelfs per sector sterk, waardoor meer gespecialiseerd personeel nodig is;
- per formulier/document gaat het vaak om zeer grote bedragen;
- de werkzaamheden (bijvoorbeeld het innen van heffingen) moeten volgens een door de EEG vastgestelde snelheid geschieden.

De meerderheid van de werkgroep meent, zonder dat daar een pakketvergelijking aan ten grondslag ligt, dat de personele lasten bij een vergelijkbare rijksdienst ongeveer f 57.500,= zouden bedragen. Door dit verschil weg te nemen zou een besparing van ruim 1 miljoen kunnen worden verwezenlijkt (ruim 400 doorberekende manjaren x f 2.500,=). De leden van het Ministerie van Financiën zijn, zich over bovenstaand punt niet uitsprekend, de mening toegedaan, dat bij de ontwikkeling van de beleidsvarianten van een verschil in personele lasten van f 5.000,= moet worden uitgegaan.

Het zal duidelijk zijn, dat deze variant onlosmakelijk aan variant a verbonden is, maar ook bij alle andere varianten of als aparte variant gerealiseerd kan worden.

De werkgroep meent, dat deze variant, aangezien hij de structuur van de produktschappen niet raakt, weinig overgangsproblemen zal kennen. Aan de andere kant dient bij de realisering van deze variant wel rekening te worden gehouden met uitverdieneffecten in verband met verkregen rechten en opgewekt vertrouwen.

III.3.9 Samenvatting

Samenvattend kan opgemerkt worden, dat de besparing van variant f bij de besparing van variant a opgeteld moet worden en bij de besparingen van de andere varianten opgeteld kan worden.

Procentueel worden de volgende besparingen ten opzichte van het ijkpunt behaald:

variant a + f	= 3,2 miljoen	9,3%
variant b + f	= 1,2 miljoen	3,5%
variant c + f	= 2 miljoen	5,8%
variant d 1 + f	= 1,3 miljoen	3,8%
variant d 2 + f	= 3,2 miljoen	9,3%
variant e	-	-
variant f	= 1 miljoen	2,9%

In het percentage van 9,3% zijn de effecten van centrale huisvesting, automatisering en eliminering van het niveauverschil in de personele kosten gecombineerd.

Uitgaande van een salarisverschil van f 5.000,= komen de leden van Financiën tot een besparing die 1 miljoen hoger ligt dan de resultaten van de varianten a + f en d2 + f.

Bij deze percentages is geen rekening gehouden met eenmalige kosten en uitverdieneffecten. Ten algemene dient nog opgemerkt te worden, dat de cijfers, die aan de percentages ten grondslag liggen onder grote tijdsdruk geproduceerd zijn en gezien de complexiteit van de materie als indicaties moeten worden beschouwd.

Ten aanzien van variant a en d2, die tot eenzelfde besparingspercentage leiden, is de werkgroep de mening toegedaan, dat variant a aanzienlijk meer verborgen frictiekosten heeft dan variant d2. In ieder geval zijn de eenmalige kosten en uitverdieneffecten bij variant d2 lager. Voorts worden bij variant d2 een aantal belangrijke nadelen van variant a, zoals strijd met het decentralisatiebeginsel en het streven naar vermindering van de betrokkenheid van de centrale overheid en verlies van de inbreng van het bedrijfsleven ondervangen. De werkgroep wijst er wel op, dat een niet onaanzienlijk deel van de besparingen ontstaat door verval van arbeidsplaatsen. Ten aanzien van variant d1 beveelt de werkgroep aan om de bezuinigingen specifiek één van de doelstellingen van het Project Harmonisatie LEF-administratie te maken. Voor de implementatie van de verschillende varianten zullen wettelijke aanpassingen plaats moeten vinden. Bovendien dient rekening te worden gehouden met het bijzondere karakter van de produktschappen, als autonome bedrijfslichamen. Beslissingen op het punt van het medebewind hebben gevolgen voor een produktschap als geheel.

De 20%-variant

De werkgroep is het erover eens, dat de 20%-variant niet ten koste mag gaan van het takenpakket van de produktschappen. Nederland is op grond van het EEG-Verdrag immers verplicht uitvoering te geven aan het gemeenschappelijk markt-en prijsbeleid. Het EEG-lidmaatschap niet langer als gegeven beschouwen, komt de werkgroep uit politiek, economisch, financieel en juridisch oogpunt niet realistisch voor. Het nakomen van verplichtingen voortvloeiend uit het EEG-verdrag dient derhalve als randvoorwaarde te worden beschouwd.

Wanneer een 20%-variant met handhaving van het EEG-takenpakket gerealiseerd moet worden, betekent dat:

- a) door centralisatie bij één dienst circa 30 arbeidsplaatsen moeten vervallen (zou 1,9 miljoen opleveren);
- b) het gemiddeld beloningsniveau bij de produktschappen met f 5000,= per arbeidsplaats omlaag moet (zou 2 miljoen opleveren);
- c) het effect van automatisering, harmonisatie LEF-administratie en gecentraliseerde huisvesting 3 miljoen moet bedragen. Een gedeelte van deze besparing heeft een taakstellend karakter.

Op deze wijze zou circa 7 miljoen (=20%) per jaar bezuinigd kunnen worden. Uiteraard zal deze besparing slechts op termijn mogelijk zijn, omdat in de aanloopfase rekening moet worden gehouden met eenmalige kosten in de sfeer van de huisvesting en de inrichting, alsmede ten behoeve van de automatisering.

De meerderheid van de werkgroep meent, dat een dergelijke besparing op basis van de verrichte kwantificering niet haalbaar is. De leden van het Ministerie van Financiën zijn de mening toegedaan, dat dit zonder geforceerde actie wel mogelijk is.

De externe deskundigen merken op, dat bij de beschreven varianten onvoldoende duidelijk de nadelige consequenties van de doorvoering daarvan zijn beschreven.

De sociale gevolgen van het op een dergelijke wijze afdwingen van ingrijpende reorganisaties in de produktschappen, die een arbeidsvoorwaardenbeleid hebben dat de SER volgt, worden onvoldoende erkend. Bij een aantal varianten is te gemakkelijk voorbijgegaan aan de verknooptheid tussen autonome en medebewindstaken. Evenzo is het samengaan van produktschappen als een eenvoudige operatie voorgesteld, terwijl de inrichting van bedrijfslichamen in de eerste plaats een zaak is van de privaatrechtelijke organisaties, die zo'n publiekrechtelijke instelling voor hun sector wensen.

III.4 Beleidsvarianten ten aanzien van de kosten verbonden aan de autonome taken

Inleiding

Aanvankelijk heeft de werkgroep zich tot taak gesteld, dat ten aanzien van de autonome taken onderzocht zou worden of deze ook plaats zouden vinden indien er geen bedrijfslichamen zouden bestaan. Voorts zou naar de wijze van uitvoering worden gekeken.

Deze opzet heeft een eerste uitwerking gekregen in de vergaderingen van de werkgroep. In dit kader is een viertal categorieën van autonome activiteiten besproken, namelijk:

- P.R., afzet- en exportbevordering;
- Onderzoek;
- Veterinaire Gezondheidszorg;
- Kwaliteitszorg.

Bij de bespreking bleek - zij het bij de ene categorie meer dan bij de andere - dat de centrale overheid bepaalde taken en financiering over zou moeten nemen wanneer er geen bedrijfslichamen zouden bestaan. Immers, de centrale overheid heeft een groot belang bij de activiteiten en is er in sommige gevallen EEG-rechtelijk toe verplicht.

Niettemin heeft de werkgroep de autonome taakuitoefening en de daarmee verband houdende publiekrechtelijke heffingsbevoegdheid onderworpen aan een nader onderzoek.

In dit verband zijn voor- en nadelen onderzocht van een begrenzing van de huidige heffingsbevoegdheid.

Limitering heffingsbevoegdheid

De besproken variant beoogt het niveau van de huidige heffingen te beperken, respectievelijk te relateren aan een macro-economische factor, zoals bijvoorbeeld de groei van de agrarische afzet. De variant beoogt niet een verschui-

ving teweeg te brengen van taken van bedrijfslichamen naar andere publiekrechtelijke instanties (bijvoorbeeld de rijksoverheid). Voorts dient het medefinancieringsaandeel van de schappen in taken welke gezamenlijk met de overheid worden uitgevoerd, niet te worden verminderd.

De leden van het Ministerie van Financiën voeren als voornaamste overweging aan dat het huidige kabinet hoge prioriteit toekent aan vermindering van de collectieve lastendruk, waaronder zij mede begrijpen de heffingen die de bedrijfslichamen op grond van de Wet op Bedrijfsorganisatie bevoegd zijn vast te stellen en op te leggen.

Bovendien is opgemerkt dat ook andere publiekrechtelijke lichamen met autonome bevoegdheden in financieel opzicht een zekere limitering kennen. Zo is bijvoorbeeld aan de gemeenten een eigen belastinggebied toegestaan, waarbuiten door deze lichamen geen lasten aan de burgers opgelegd mogen worden, terwijl de totale omvang van de gemeentelijke inkomsten is gemaximeerd.

De leden van het Ministerie van Financiën constateren dat deze variant kan leiden tot een vermindering van onderdelen van collectieve dienstverlening. Deze onderdelen hebben tot doel de marktpositie van de Nederlandse agrarische sector te bevorderen. De prioriteitsafweging blijft, hoewel binnen een financieel totaal kader een verantwoordelijkheid van de bedrijfschappen. Volgens de leden van dit Ministerie wordt de autonomie niet aangetast en hoeft geen spanning op te treden met het beginsel van decentralisatie. Voor de realisering van bovenstaande variant is aanpassing van de Wet op de Bedrijfsorganisatie noodzakelijk.

Daarentegen valt volgens een meerderheid van de werkgroep allereerst te stellen dat onderscheid moet worden gemaakt tussen huishoudelijke heffingen en heffingen bestemd voor de financieringen van specifieke autonome taken. Een limitering van huishoudelijke heffingen zou het bestaan van bedrijfslichamen zelf, danwel de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor de financiering ervan, raken en lijkt om die reden niet aan de orde. Een beperking van bestemmingsheffingen raakt de omvang en derhalve het wezen van de autonomie.

Indien dit laatste op zich nog niet in de weg zou staan aan nader onderzoek, dan ware tevens te stellen dat bestemmingsheffingen niet zonder meer op een lijn gesteld kunnen worden met andere vormen van collectieve lasten.

Oorsprong immers van deze vorm van collectieve financiering van behartiging van bedrijfsbelangen is gelegen in de structuur van de agrarische produktie, gekenmerkt door een relatief groot aantal kleine bedrijven. Individuele behartiging van een ondernemingsbelang, normaal in andere sectoren van het economisch leven, is in de agrarische sector veel moeilijker.

De hierdoor veroorzaakte privaatrechtelijke collectieve behartiging heeft vervolgens plaats gemaakt voor een publieke. De daarmee verband houdende lasten vormen echter kosten die in andere sectoren een onderdeel van de kostprijs vormen, zij het in de vorm van zuiver private lasten.

Niet alleen zou men bij een limitering van bestemmingsheffingen voorbij gaan aan dit bijzondere karakter, men zou bovendien een belangrijke voorwaarde, die de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw en agrarische export na de Tweede Wereldoorlog heeft mogelijk gemaakt, direct in gevaar brengen.

Meer in het algemeen heeft de werkgroep zich voorts afgevraagd hoe een dergelijke toetsing zich zou verhouden tot de in Hoofdstuk III van de Algemene Taakopdracht vervatte criteria.

Privatisering brengt als daar gesteld juist een vermindering van de betrokkenheid van de centrale overheid mee (III, 1 sub e). Een meer zelfstandige vorm van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid (sub f) betekent versterking van de huidige autonome functie of sluit ten minste aantasting van die functie uit.

A fortiori lijken de afzonderlijke genoemde criteria onder "Decentralisatie" (III.2) en "Profijtbeginnsel" (III.3) haaks te staan om een beperking van de collectief gefinancierde autonome belangenbehartiging door het georganiseerde bedrijfsleven.

Voorts is in de werkgroep van verschillende zijden gepleit om het constructieve samenspel tussen centrale overheid, bedrijfslichamen en bedrijfsleven op het punt van de autonome taken niet te verstoren. Daarnaast meent een meerderheid in werkgroep, dat de variant inzake limitering van de heffingsbevoegdheid voorbijgaat aan de bereidheid tot efficiencyverhoging van de bedrijfslichamen. In dit verband kan gewen worden op beslissingen in het kader van automatiseringsprojecten, die ook tot efficiencyverbetering op het vlak van de autonome taken leiden. Voorts is een aanvang gemaakt met het onderzoeken van samenwerking op het terrein van marktinformatie.

Op grond van bovenstaande overwegingen heeft een meerderheid in de werkgroep zich ervoor uitgesproken de aandacht te concentreren op de kosten voor de uitvoering (de apparaatskosten).

Wanneer in de uitvoering van de werkzaamheden nog meer dan thans het geval is, een efficiencyverhoging kan worden bereikt, kunnen de huishoudelijke heffingen van de bedrijfslichamen omlaag en kan een lastenverlichting voor het bedrijfsleven worden bereikt.

Mogelijkheden van besparingen in de uitvoeringskosten van de autonome taken

Bij het onderzoeken van mogelijkheden tot besparing in de uitvoeringskosten van de autonome taken heeft de subwerkgroep primair de reeds gerealiseerde vormen van integratie in beschouwing genomen, zoals:

- de instelling van een Hoofdproduktschap in de akkerbouwsector

- de instelling van een gemeenschappelijk secretariaat in de tuinbouwsector.

Voorts heeft men vooral gedacht aan constructies, waarbij de vier kleinere produktschappen in een groter geheel worden ingepast.

Hierbij dient wel bedacht te worden, dat op het autonome vlak de verschillen in organisatorische opbouw en takenpakket veel groter zijn dan op het vlak van het medebewind. Dit betekent, dat harmonisatie van taken en vervolgens automatisering van taken veel minder eenvoudig dan bij de medebewindstaken kan worden gerealiseerd.

Bovendien staan de grote verschillen aan de autonome kant aan centralisatie en integratie in de weg.

Hoewel de varianten die uitgaan van organisatorische aanpassingen aan de kant van de produktschappen in principe ook mogelijk zijn bij de autonome taken, zal de meest vergaande vorm van centralisatie (variant d 2) aan de autonome kant niet haalbaar zijn. Een zekere clustervorming zal volgens de werkgroep - mede gezien de ontwikkelingen in het verleden - wel mogelijk zijn. Hierbij dient er zorg voor te worden gedragen, dat het bedrijfsleven herkenbare referentiekaders behoudt. Derhalve zal bij clustervorming de autonomie van de verschillende produktschappen gehandhaafd moeten blijven. Bij realisatie van clustervorming lijkt het gerechtvaardigd om de besparingen ten gevolge van centralisatie in dezelfde orde van grootte te schatten als de besparingen bij variant c van het medebewind. Dat betekent een besparing van 0,7 miljoen. Deze veronderstelling lijkt met name gerechtvaardigd omdat de verhouding manjaren medebewind: manjaren autonomie 50:50 is.

De werkgroep verwacht - door de pluriformiteit van taken vooralsnog - geen besparingen door automatisering.

Samenvatting van het eindrapport van de werkgroep Herstructurering en medebewind van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's) op agrarisch terrein

1. Taakopdracht en onderzoeksopzet

De taakopdracht hield in dat de werkgroep zich zou dienen te concentreren op de produktschappen in de agrarische sector, met inbegrip van de produktschappen voor Bier en Gedistilleerde Dranken, en zich met name zou dienen richten op de medebewindstaken en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Voorts zou in het onderzoek aandacht moeten worden gegeven aan het kostenaspect en de inrichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, waarbij met name gedacht werd aan herstructurering van de PBO. De eventueel hieruit voortvloeiende kostenbesparingen zouden aanleiding kunnen geven tot lastenverlichting voor het bedrijfsleven zonder dat daarmee rijksmiddelen zouden zijn gemoeid.

In het kader van dit onderzoek werd medebewind gedefinieerd als bevoegdheden die krachtens de wetgeving op landbouwterrein aan de Minister van Landbouw en Visserij toekomen en die aan produktschappen (verticale bedrijfslichamen) zijn overgedragen. De genoemde bevoegdheden betreffen met name de uitvoering van EEG-marktordeningen, onder meer het opleggen van heffingen bij invoer en het verlenen van restituties bij uitvoer. Door de overige publiekrechtelijke bedrijfslichamen, de bedrijfschappen (horizontale lichamen), worden geen medebewindstaken in de bovengenoemde zin uitgevoerd.

Overeenkomstig de taakopdracht is behalve aan de aspecten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, ook aan die van de autonome taken van de produkt- en bedrijfschappen op agrarisch terrein aandacht besteed. Met name is nagegaan of en in hoeverre er mogelijkheden bestaan om te komen tot een beheersing van de totale voor de uitoefening van autonome taken bestemde financiële middelen.

Het financiële kader voor dit onderzoek werd bepaald voor wat betreft het medebewind, door de gerealiseerde uitgaven (economische code: 08) in 1983 ad f 34,3 miljoen die ten laste zijn gekomen van de begroting van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A. Voor wat betreft de uitvoering van de autonome taken gold het laatst bekende bedrag van de totale heffingsopbrengsten (economische code: 36) van de produkt-en bedrijfschappen op agrarisch terrein ad f 330,6 miljoen. Omdat er geen openbare meerjarencijfers beschikbaar zijn, zijn beide bedragen aangemerkt als de in het onderzoek te hanteren "ijkpunten".

2. Bevindingen

De werkgroep heeft geconstateerd, dat binnen het kader van de Wet op de Bedrijfsorganisatie een accentverschuiving heeft plaatsgevonden van autonome taken naar medebewindstaken. Een en ander houdt verband met het ontstaan van de EEG.

Niettemin is aan de doelstellingen van de Wet op de Bedrijfsorganisatie voldaan.

Immers, door de know-how van de bedrijfslichamen wordt enerzijds een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van algemeen beleid, anderzijds dragen hun kennis van en contacten met het bedrijfsleven bij aan de uitvoering van dat beleid.

Bij een toetsing aan de doelmatigheid is gebleken dat door de aanwezigheid van produktschappen de communicatielijnen tussen overheid en burger sneller en efficiënter zijn. Door het relatief grote aantal produktschappen kan echter vooral bij kleinere produktschappen het risico ontstaan dat de horizontale aangelegenheden onvoldoende bekend zijn en er minder algemeen inzicht bestaat. Bovendien kan het grote aantal schappen, zowel voor de overheid in haar toezichthoudende taak, als voor het bedrijfsleven problemen opleveren; voor wat betreft de bedrijfschappen valt te wijzen op het probleem van de geparallelliseerde handel. Wel zijn bij de produktschappen in het Sagitta-project en in het project betreffende de LEF-administratie harmoniserende tendenzen te onderkennen.

Voor wat betreft de financiële aspecten heeft de werkgroep geconstateerd dat de totale opbrengsten van de door de bedrijfslichamen op agrarisch terrein ingestelde autonome heffingen - die tot de collectieve lastendruk worden gerekend en dienen ter dekking van de uitgaven en ter instandhouding van het vermogen - nominaal in de periode 1970 tot en met 1982 zijn gestegen met 155%. In reële termen uitgedrukt, blijken de heffingsopbrengsten in 1982 ten opzichte van 1980 van de produktschappen licht gestegen te zijn terwijl die van de bedrijfschappen een daling vertonen.

3. Beleidsvarianten

De werkgroep heeft afzonderlijke beleidsvarianten ontwikkeld voor de medebewindstaken en voor de autonome taken van de bedrijfslichamen. De werkgroep is er niet toe gekomen om eenmalige kosten die verbonden zijn aan het implementeren van beleidsvarianten adequaat te kwantificeren. Deze kosten die bij alle onderzochte varianten, voorkomen hebben een pro memorie karakter.

Ten algemene moet vermeld worden, dat de genoemde cijfers en percentages niet als het resultaat van diepgaande onderzoeken moeten worden beschouwd. Derhalve kan er geen absolute waarde aan worden toegekend.

A. Beleidsvarianten met betrekking tot de medebewindstaken

Variant a: Uitvoering van het medebewindstakenpakket door één rijksdienst.

Uitgangspunt hierbij is de onderbrenging van alle medebewindsactiviteiten in één rijksdienst in een apart staand gebouw. Bezuinigingen blijken hierbij mogelijk te zijn door harmonisatie en automatisering.

Het voordeel van deze variant is dat hierdoor betere mogelijkheden ontstaan voor uniforme toepassing en interpretatie van regelingen. Als nadeel is te noemen het wegval- len van een belangrijk stuk functionele decentralisatie. Voorts lijkt het in strijd met het streven naar vermindering van de betrokkenheid van de centrale overheid, te- meer indien na het wegnemen van medebewindstaken een pro- duktschap niet meer levensvatbaar blijkt te zijn, waar- door eventueel ook autonoom verrichte taken door het Rijk overgenomen moeten worden.

Variant b: Overheveling van een deel van het takenpakket naar de centrale overheid.

De werkgroep is van mening dat in dit verband alleen de overheveling van de financiële administratie naar het Mi- nisterie van Landbouw en Visserij als realiseerbaar te beschouwen is. Als nadelen van deze variant zijn te noe- men: de als gevolg van de overheveling te verwachten pro- blematiek van de afbakening van verantwoordelijkheden, onoverzichtelijkheid en strijdigheid met het decentra- lisatiebeginsel.

Variant c: Clustervorming.

Uitgangspunt hierbij is de overheveling van het takenpak- ket van een aantal (kleinere) produktschappen naar een aantal grotere. Als voordelen van deze variant zijn te noemen: efficiencyverbetering en door de grotere organi- satie-eenheden, meer uniformiteit en meer algemeen in- en overzicht. Als nadeel is te noemen afname van sectorspecifiek kennis bij de produktschappen waardoor de interesse van het bedrijfsleven kan verflauwen en de basis voor de autonome taakuitoefening aangetast kan worden. Daarnaast lijkt het tegen de strekking van de Wet op de Bedrijfs- organisatie in te gaan om medebewindstaken van het ene produktschap naar het andere over te hevelen.

Variant d: Verhoging van de efficiency.

Deze variant is opgesplitst in twee delen:

- variant d1: besparingen door middel van het project Harmonisatie LEF-administratie.

Voor het automatiseringseffect is slechts een geringe besparing berekend. Hierbij moet aangetekend worden dat kostenbesparing geen doelstelling van het project vormt.

- variant d2: centralisatie aan de kant van de produkt- schappen.

Deze variant is in tegenstelling tot variant a niet in strijd met het decentralisatiebeginsel en biedt de moge- lijkheid om tot bezuinigingen op het vlak van de auto- nome taken te komen.

Variant e: Uitbreiding van het medebewindstakenpakket.

De werkgroep meent dat binnen het onderzochte gebied geen mogelijkheden zijn tot besparingen. Geen inzicht bestaat daaromtrent bij een ruimere opvatting van het begrip medebewind.

Variant f: Eliminering van het niveauverschil in personele kosten produktschappen en centrale overheid.

Deze variant is onlosmakelijk verbonden aan variant a, maar kan ook bij alle andere varianten of apart gerealiseerd worden. Bij deze variant dient uitdrukkelijk vermeld te worden, dat een pakketvergelijking niet heeft plaatsgevonden.

De 20%-variant

De werkgroep meent dat een 20%-variant niet ten koste mag gaan van het takenpakket van de produktschappen omdat Nederland verplicht is uitvoering te geven aan het EEG-markt- en prijsbeleid.

Dit betekent dat wanneer met inachtneming van deze randvoorwaarde op termijn een besparing van circa 7 miljoen (= 20%), gerealiseerd wordt, dat:

- a) door centralisatie bij één dienst circa 30 arbeidsplaatsen moeten vervallen (1,9 miljoen);
- b) het gemiddelde beloningsniveau bij de produktschappen met f 5000,= per arbeidsplaats omlaag moet (f 2 mln);
- c) het effect van automatisering, harmonisatie LEF-administratie en gecentraliseerde huisvesting f 3 miljoen moet opleveren. Een deel van de besparing is taakstellend.

De meerderheid van de werkgroep meent, dat een dergelijke taakstellende besparing op basis van de verrichte kwantificering niet realiseerbaar is. De leden van het Ministerie van Financiën achten dit wel mogelijk zonder geforceerde actie.

Samenvatting varianten medebewindstaken

De volgende besparingen worden ten opzichte van het ijpunt behaald. Daarnaast is het effect van centralisatie op de werkgelegenheid vermeld.

variant a + f	= 3,2 mln	9,3%	-20 manjaren
variant b + f	= 1,2 mln	3,5%	-4 manjaren
variant c + f	= 2 mln	5,8%	-11 manjaren
variant d1 + f	= 1,3 mln	3,8%	p.m.
variant d2 + f	= 3,2 mln	9,3%	-20 manjaren
variant e	-	-	-----
variant f	= 1 mln	2,9%	-----
20%-variant	= 7 mln		-30 manjaren

Uitgaande van een salarisverschil van f 5.000,= komen de leden van het Ministerie van Financiën tot een besparing die 1 miljoen hoger ligt dan de resultaten van de varianten a + f en d2 + f.

Bij deze percentages is geen rekening gehouden met eenmalige kosten en uitverdieneffecten. Ten algemene dient nog opgemerkt te worden dat de cijfers, die aan de percentages ten grondslag liggen onder grote tijdsdruk zijn ge-

produceerd en, gezien de complexiteit van de materie, als indicaties moeten worden beschouwd.

Ten aanzien van varianten a en d2, die tot eenzelfde besparingspercentage leiden, heeft de werkgroep het gevoelen, dat variant a aanzienlijk meer verborgen frictiekosten heeft dan variant d2. Voorts worden bij variant d2 een aantal belangrijke nadelen van variant a, zoals strijd met het decentralisatiebeginsel en verlies van de inbreng van het bedrijfsleven ondervangen. De werkgroep wijst er wel op, dat een niet onaanzienlijk deel van de besparingen ontstaat door verval van arbeidsplaatsen. Ten aanzien van variant d1 beveelt de werkgroep aan om de bezuiniging specifiek één van de doelstellingen van het project Harmonisatie LEF-administratie te maken.

Voor de implementatie van de verschillende varianten zullen wettelijke aanpassingen plaats moeten vinden. Bovendien dient rekening te worden gehouden met het bijzondere karakter van de produktschappen, als autonome bedrijfslichamen, omdat beslissingen op het punt van het medebewind gevolgen hebben voor een produktschap als geheel.

B. Beleidsvarianten met betrekking tot de autonome taken

Variant a: Limitering heffingsbevoegdheid.

Deze variant houdt in de beperking van het niveau van de huidige heffingen, respectievelijk de relatering van het niveau aan een macro-economische factor, zoals bijvoorbeeld de groei van de agrarische afzet.

De leden van het Ministerie van Financiën achten het wenselijk een limitering van de heffingsbevoegdheid als mogelijkheid tot vermindering van collectieve lasten, te beschouwen. De rest van de werkgroep acht deze variant op grond van de in het rapport beschreven overwegingen niet wenselijk.

Variant b: Besparingen in de uitvoeringskosten van de autonome taken.

De werkgroep komt tot de conclusie dat slechts op grond van een zekere clustervorming bij de produktschappen een besparingsvariant verkregen wordt van f 0,7 mln.

LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Boeken

DONNER, A.M. / Nederlands Bestuursrecht : Algemeen deel. - 4e herz. dr. - Alphen a/d Rijn: Samson, 1974

DOUHA, A.J.S. / Hoofdzaken en strijdpunten van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. - 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1953

EIJKEREN, W.J. en BALKENSTEIJN, G.J. / De wet op de bedrijfsorganisatie. - 2e dr. - Alphen a/d Rijn, 1955

FASE, W.J.P.H. / Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en privaatrechtelijke organisaties : geschiedenis van een onontwarbare knoop. - In: Gratia commercii : opstellen aangeboden aan A. van Oven. - Zwolle: Tjeenk Willink, 1981

GROLNENDAAL, J. / Dertig jaar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in Nederland. - In: Economisch- en Sociaal Historisch Jaarboek : deel 45. - 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1982

HAAR, P. de ; DRUPSTEEN, Th. G. en FERNHOUT, R. / Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. - 2e ongew. dr. - Deventer: Kluwer, 1975

KAPTEIJN, P.J.G. en VERLOREN VAN THEMAAT, P. / Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen. - Deventer: Kluwer, 1980

KOOPMANS, T. / Compendium van het staatsrecht. - 3e dr. - Deventer: Kluwer, 1982

LIPSEY, R.G. en STEINER, O. / Economics. - 4e dr. - New York, 1975

MEULENBERG, H.T.G. / Produktschappen in Nederland. - In: Landbouwkundig Tijdschrift/pt 93 (1981) 3 (maart), pp. 80-85 en 4 (april), pp. 100, 113-120

POT, C. W. van der / Het einde van een droom. - In: Sociale politiek opnieuw bedacht : bundel opstellen aangeboden aan prof. dr. F.J.H.M. van der Ven. - Deventer: Kluwer, 1972

RIP, W. / Landbouw en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. - Wageningen, 1952

RUPPERT, C.J. / Haar georganiseerd overleg in de landbouw, 1930-1945. - In: Grafiet (1982) 4 : Landbouw in de geïndustrialiseerde samenleving, pp. 55-91

Wetten

Wet op de bedrijfsorganisatie : Ed. Schuurman & Jordens. - 5e dr. - Zwolle: Tjeenk Willink, 1980

Instelling van Bedrijfslichamen : Ed. Schuurman & Jordens. - 5e dr. - Zwolle: Tjeenk Willink, 1980

In- en uitvoerwet : Ed. Schuurman & Jordens. - 5e dr. - Zwolle: Tjeenk Willink, 1983

Landbouwwet : Ed. Schuurmans & Jordens. - 4e dr. - Zwolle: Tjeenk Willink, 1981

Varia

PBO : heroriëntatie en herinrichting / Uitg. Hoofdbestuur Voedingsbond CNV. - april 1976

De PBO ter discussie / Voedingsbond NVV. - mei 1975

De positie van de produktschappen in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de E.L.G. / Algemeen Orgaan van de Voedselvoorziening

Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en Industriebond NVV / Industriebond NVV. - augustus 1978

De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie in de Landbouw en Voedselvoorziening / Rapport van het Algemeen Orgaan Voedselvoorziening. - 1977

Jaarrekeningen van de produktschappen voor Siergewassen en voor Vee en Vlees en van het bedrijfsschap voor de Groothandel en tussenpersonen in Aardappelen over 1980 en 1982

Memorie van Toelichting begrotingshoofdstuk XV (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). - 1984. - Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 19100

Hiljoenennota 1985. - Tweede kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18600, nr.1

SER-Almanak 1983

SER-Vademecum 1984 : Wegwijzer voor het functioneren van en in de Sociaal-Economische Raad. - 's-Gravenhage, 1984

Rapport van de C.L.O./H.C.R.-Werkgroep Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie / nationale Coöperatieve Raad voor Land- en Tuinbouw, december 1977

Uitvoering van het Gemeenschapsrecht in Nederland / Asser Instituut Colloquium Europees Recht, 10e zitting 1980. - 's-Gravenhage, 1981

Waar naar toe met de P.B.O. / uitg. Industriebond NKV, - 12 dec. 1975

Bijlage 1

Samenstelling van de werkgroep

mr. T.H.J. Joustra (voorzitter)	Directie Juridische en Bedrijfsorganisorische Zaken Ministerie van Landbouw en Visserij
drs. N. van Donk (secretaris)	Directie van de Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
mw.mr. R.M. Bergkamp (adj. secretaris)	Directie Juridische en Bedrijfsorganisorische Zaken Ministerie van Landbouw en Visserij
drs. A.C. van den Berg	D.G. Prijzen, Ordening en Regionaal Beleid Ministerie van Economische Zaken
mr. R. van Hattum	Directie van de Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
dr. K.F. van der Heide	D.G. voor de Volksgezondheid Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
mr. W. Hiskes	D.G. voor Algemene Beleidsaangelegenheden Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. J. de Jong	Directie van de Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
mr. M.J. Kuiper	Directie Juridische en Bedrijfsorganisorische Zaken Ministerie van Landbouw en Visserij
mw.mr. I.C. van der Vlies	Centrale Directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken Ministerie van Financiën
mr. G.P.I.M. Wuisman	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken

Externe deskundigen

hr. G. Lodewijk	Bedrijfschap voor de Groothandel en Tussenpersonen in Aardappelen
ir. G.A.M. Meijer	Produktschap voor Vee en Vlees
ir. J.E.C. Spithoven	Produktschap voor Groenten en Fruit

Herstructurering en medebewind van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's) op agrarisch terrein

Produktschappen en bedrijfsschappen hebben volgens de Wet op de Bedrijfsorganisatie tot taak "een het belang van het Nederlandse volk diende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, alsmede het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen". De produktschappen en de meeste bedrijfsschappen zijn in het midden van de jaren vijftig tot stand gekomen. Het merendeel van de schappen behartigt aangelegenheden verband houdende met het economisch verkeer in de agrarische sector. Zoals bekend worden de PBO's via nef-fingen op het bedrijfsleven gefinancierd.

De heroverweging zal zich concentreren op de productschappen in de agrarische sector, met inbegrip van de productschappen voor bier en gedistilleerd, en zal met name gericht zijn op de zogenaamde medebewindstaken en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Aan produktschappen zijn bepaalde aan de Minister van Landbouw en Visserij toekomende bevoegdheden ter uitvoering overgedragen. Deze betreffen met name de toepassing van EG-marktordeningen, bijvoorbeeld het opleggen van heffingen terzake van de invoer, het toekennen van restituties bij de uitvoer, e.d. De kosten van deze uitvoering worden door de productschappen aan het Rijk in rekening gebracht (ca. 40 mln. per jaar).

In de heroverweging zou aan het kostenaspect en de inrichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aandacht kunnen worden gegeven. Hierbij kan met name worden gedacht aan herstructurering van de PBO. Zo kan onder meer worden onderzocht op welke wijze kan worden gekomen tot een samenvoeging van produktschappen ter bevordering van stroomlijning en doelmatigheid van de organisatie.

Hieruit eventueel voortvloeiende kostenbesparingen zouden aanleiding geven tot lastenverlichting voor het bedrijfsleven zonder een beroep op rijksmiddelen. Een dergelijk onderzoek sluit aan bij het streven van de regering de apparaatskosten in de collectieve sector te beperken.

Voorzittend departement : Landbouw en Visserij.

Deelnemende departementen: Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

ALGEMENE TAAKOPDRACHT (TE BEANTWOORDEN VRAGEN) HEROVERWEGING 4e RONDE

A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. Beschrijf het huidige beleid in termen van doelstellingen en instrumenten en de samenhang tussen beide. Geef aan op welke maatschappelijke problemen/behoefte het beleid gericht is.
2. Is de realisering van de doelstellingen min of meer objectief meetbaar? Zo ja, op welke wijze? Geef daarbij aan, of sprake is van het op termijn realiseren van een bepaald aspiratieniveau. Welk niveau is dit?
3. Welke collectieve uitgaven op rijksniveau zijn met het beleid gemoeid geweest (realisaties) in de jaren 1970, 1975, 1980 en welke bedragen zijn in de (bijgestelde) begroting 1984 en meerjarenramingen tot 1988 opgenomen¹? Specificeer de meerjarencijfers voor het jaar 1988 naar economische categorieën²).
4. Welke beleidsvoornemens bevat het regeerakkoord ter zake van het te heroverwegen beleidsterrein?

B. EVALUATIE VAN HET BELEID

I. DOELSTELLINGEN

- I.1. Welke voor het beleidsterrein relevante veranderingen hebben zich voorgedaan ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde

1) Indien voor het betreffende beleidsterrein of voor bepaalde beleidsonderdelen geen meerjarenramingen beschikbaar zijn, dient te worden aangegeven welke andere officiële ramingen worden gehanteerd. Tevens kan worden aangegeven welke andere uitgaven voor het beleidsterrein relevant zijn (bijvoorbeeld uitgaven van de lagere overheden).

2) Gedoeld wordt op het maken van een onderscheid tussen de volgende economische uitgavencategorieën: materiële overheidsconsumptie, personeel collectieve sector (lonen en salarissen), overheidsinvesteringen, overdrachtsuitgaven aan gezinnen, overdrachtsuitgaven aan bedrijven, en kostprijsverlagende subsidies/gebruikersbijdragen.

van het formuleren van de doelstellingen (maatschappelijke situatie, demografische ontwikkeling, economisch perspectief e.d.)? Waren deze ontwikkelingen (te) voorzien en verdisconteerd in het beleid?

- I.2. Zijn de doelstellingen en/of het aspiratieniveau in de loop van de tijd gewijzigd? Was dit wel of niet het gevolg van een bewuste beleidsbelissing?
- I.3. In hoeverre zijn de doelstellingen en/of het aspiratieniveau bepaald door historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, gewekte verwachtingen en (vermeende) verkregen rechten?
- I.4. Is er aanleiding thans de doelstellingen en/of het aspiratieniveau te herzien?

II. Instrumenten

- II.1. Op welke wijze en in welke mate dragen de gehanteerde instrumenten bij - ook rekening houdend met de verwachte ontwikkeling van het beleidsterrein - aan de realisering van de beschreven doelstellingen? In hoeverre is dit te meten? Verschaf zo mogelijk kwantitatieve gegevens. In hoeverre zijn de doelstellingen thans reeds gerealiseerd?
- II.2. Is er sprake van overlapping van instrumenten binnen hetzelfde beleidsterrein of met instrumenten op andere beleidsterreinen?
- II.3. Wat zijn de kosten per afzonderlijk instrument? Kunnen deze worden teruggebracht zonder wezenlijke aantasting van de realisering van de doelstellingen?
- II.4. Zijn er andere instrumenten of combinaties van instrumenten denkbaar waarmee in gelijke mate de doelstellingen worden gerealiseerd? Kunnen deze instrumenten tot een geringer budgettair beslag leiden?
- II.5. Hoe is het gesteld met de beheersbaarheid van de uitgaven op het beleidsterrein? Kan deze worden verbeterd?
- II.6. Veroorzaakt het beleid belangrijke positieve en negatieve effecten op de realisering van andere doelstellingen van het beleid van de rijksoverheid? Welke zijn die effecten? In hoeverre zijn deze meetbaar? Verschaf zo mogelijk kwantitatieve gegevens.

III. De inrichting van allocatie en distributie

III.1. Privatisering en deregulering

Indien het beleid van de rijksoverheid betrekking heeft op voorzieningen die in de marktsector geproduceerd worden of zouden kunnen worden, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke zijn die voorzieningen?
- b. Beschrijf de aard van de overheidsbetrokkenheid bij de functies planning/regulering en produktie van de betrokken voorziening(en) alsmede de organisatorische/juridische vorm van de overheidsbetrokkenheid.
- c. Indien de bestaande vorm van overheidsbetrokkenheid de functie planning/regulering betreft, maar de produktie plaats heeft in de marktsector, welke kosten veroorzaken de desbetreffende wettelijke voorschriften dan in de marktsector? Geef een kwalitatieve aanduiding en zo mogelijk een kwantitatieve raming.
- d. Welke waren de oorspronkelijk motieven voor de beschreven functionele en organisatorische/juridische overheidsbetrokkenheid en in hoeverre zijn deze in de huidige economische en maatschappelijke situatie nog aanvaardbaar c.q. noodzakelijk?
- e. Is op basis van de thans nog geldende motieven een vermindering van de overheidsbetrokkenheid bij een of meer van de beschreven functies (privatisering of deregulering) denkbaar? Geef hierbij in ieder geval aandacht aan de mogelijkheid van volledige afstoting van alle functies naar de marktsector en aan uitbesteding.
- f. Is op basis van de thans nog geldende motieven een verandering van de organisatorische/juridische vorm van de overheidsbetrokkenheid mogelijk (een - meer zelfstandige - vorm van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, een - andere - vorm van privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid)?

III.2. Decentralisatie

Indien de rijksoverheid voorzieningen produceert die ook door de lagere overheid geproduceerd zouden kunnen worden of indien de rijksoverheid de voorzieningen die de lagere overheid produceert middels een specifieke uitkering financiert, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke zijn die voorzieningen (per categorie)?
- b. Wat zijn de motieven voor de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de produktie of financiering van de voorziening?
- c. Indien de produktie van de voorziening is, of zou worden, overgelaten aan de lagere overheid, eventueel gepaard gaande met regulering door de rijksoverheid, welke financieringsvorm komt dan het meest in aanmerking (specifieke uitkering, algemene uitkering, tarief, doelheffing, eigen belasting)? Indien de bestaande financieringsvorm een specifieke uitkering is, welke uitvoeringskosten zijn hieraan dan op rijksniveau en op het niveau van de lagere overheid verbonden?

III.3. Profijtbeginself

Indien door het beleid van de rijksoverheid (in de markt- of overheidssector geproduceerde) voorzieningen beneden de prijs ter beschikking worden gesteld, ofschoon het in rekening brengen van de kostprijs technisch denkbaar is, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke motieven kunnen voor de prijssubsidiëring worden aangevoerd?
- b. Aan welke groep(en) komt de verlaagde prijs ten goede (tertiaire inkomensverdeling)?
- c. Wat zijn de effecten van vermindering van de prijssubsidie op het gebruik van de voorziening?

IV. Beleid in het buitenland

- IV.1. In welke andere OESO-landen - waar de algemene maatschappelijke omstandigheden met betrekking tot het beleidsterrein vergelijkbaar zijn met die in Nederland - is het beleid aanzienlijk anders opgezet dan in Nederland? Wat zijn de belangrijkste verschillen?
- IV.2. In welke mate worden de in de Nederlandse situatie geldende doelstellingen en/of aspiratieniveau's in deze landen gerealiseerd?
- IV.3. Zijn de kosten van het beleid (budgettair beslag) in deze landen relatief (naar de relevante maatstaven) geringer? Zo ja, waaraan is dat toe te schrijven?
- IV.4. Zijn er kostenbesparende elementen in het beleid in deze landen die de overweging verdienen ook in Nederland te worden toegepast?

C. BELEIDSVARIANTEN

De te ontwikkelen varianten dienen alle te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988 zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het 'ijkpunt'³). Bij de kwantificering van de beleidsvarianten dient een zogenaamde bruto-benadering te worden toegepast, dat wil zeggen, dat indirecte gevolgen voor het budget (belastingopbrengsten, sociale premies, werkloosheidsuitkeringen etc.) buiten de kwantificering blijven⁴).

3) 1988 is het laatste jaar waarover ten tijde van het begin van het onderzoek, meerjarenramingen beschikbaar zijn. Hierbij dienen bijstellingen van de meerjarenramingen op grond van besluitvorming die sinds de Miljoenennota 1984 heeft plaatsgevonden in aanmerking genomen te worden. Hieronder vallen ook de maatregelen voortvloeiend uit de zgn. 2%-operatie voorzover deze ten tijde van het begin van het onderzoek voldoende zijn geconcretiseerd. Wanneer het betrokken beleid een aflopend karakter heeft dan wel de raming van het uitgavenniveau in 1988 volgens de meerjarenramingen om andere reden aanzienlijk lager is dan de uitgaven in 1984, dan dient het ijkpunt in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging mede betrekking te hebben op of afgeleid te worden van de meerjarenramingen voor tussenliggende jaren (1986 en 1987).

4) Deze indirecte gevolgen zijn alleen op verantwoorde wijze te kwantificeren via een macro-economisch model en dan nog alleen indien de alternatieve aanwending van de vrijkomende middelen (lastenverlichting, verhoging andere uitgaven, tekortreductie) bekend is. Extra inkomsten uit hoofde van toepassing van het profijtbeginsel behoren niet tot de indirecte gevolgen als hier bedoeld.

1. Ontwerp tenminste⁵⁾:
 - a. een beleidsvariant die leidt tot een 20% besparing ten opzichte van het 'ijkpunt';
 - b. 2 à 3 andere beleidsvarianten die leiden tot besparingen ten opzichte van het 'ijkpunt';

Geef van elk van de varianten de besparingen aan op de collectieve uitgaven voor de afzonderlijke jaren 1986-1989. Specificeer voor het jaar 1989 de besparingen naar economische categorieën. Geef voor de relevante varianten aan of ook in de jaren na 1989 besparingen zullen resulteren⁶⁾.
2. Geef aan op welke gronden de beleidsvarianten gekozen c.q. ontwikkeld zijn. Geef daarbij tevens aan, op welke wijze de varianten aansluiten op de uitgevoerde evaluatie.
3. Geef in ieder geval kwalitatief, en zoveel mogelijk kwantitatief, de effecten aan van iedere beleidsvariant op:
 - a. de mate van realisering van de betreffende (evt. herziene) doelstellingen en andere doelstellingen van de overheid;
 - b. de werkgelegenheid in de kwartaire sector (ten opzichte van het actuele niveau en ten opzichte van het in de meerjarenramingen voorziene niveau), alsmede de directe werkgelegenheid in de marktsector;
 - c. de inkomensverdeling (primaire, secundaire en tertiaire);
 - d. de kosten die ten laste van de lagere overheden komen in de afzonderlijke jaren 1986-1989.
4. Dienen de beleidsvarianten gepaard te gaan met beleidswijzigingen op andere terreinen?

⁵⁾ Maatregelen waartoe voor de derde dinsdag in september (Miljoenennota 1985) is besloten, mogen niet worden opgenomen als beleidsvarianten in een heroverwegingsrapport. Dit geldt ook voor de maatregelen voortvloeiend uit de zgn. 2%-operatie voorzover deze voor de genoemde datum voldoende zijn geconcretiseerd.

⁶⁾ De periode 1986-1989 waarvoor de besparingen moeten worden aangegeven is een vierjarenperiode gerekend vanaf het eerste begrotingsjaar (1986) waarin de besluitvorming over het op te stellen heroverwegingsrapport een budgettaire effect kan hebben. Het verdient de aandacht dat de periode waarover de budgettaire effecten moeten worden aangegeven (1986-1989) verder doorloopt dan het jaar waaraan het ijkpunt wordt ontleend (1988).

5. Welke effecten brengen de beleidsvarianten met zich mee voor de organisatie(s) die zich met de voorbereiding en/of uitvoering van het heroverwogen beleid bezighouden? Geef aan, met name indien bepaalde beleidsvarianten leiden tot aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen, op welke wijze de gevolgen in de personele sfeer kunnen worden opgevangen.

6. Wat is voor de diverse beleidsvarianten de termijn waarop realisering mogelijk is? Welke maatregelen dienen te worden getroffen voor de implementatie van de beleidsvarianten (bijvoorbeeld wetswijzingen, herziening van afspraken/toezeggingen e.d.) en wat is het tijdschema daarvoor?

MEDEBEWINDSKOSTEN PRODUKTSCHAPPEN TERZAKE VAN DE
UITVOERING VAN EEG-MAATREGELEN

Bedragen op kasbasis
x f 1.000,=

Produktschappen	1970			1975			1980			1984 (begroting)		
	Pers.	Materieel	Totaal	Pers.	Materieel	Totaal	Pers.	Materieel	Totaal	Pers.	Materieel	Totaal
HPA	3.072	495	3.567	7.776	1.148	8.924	9.603	1.599	11.202	12.202	2.364	14.566
PVV	779	263	1.042	1.899	576	2.475	2.474	907	3.381	3.000	1.400	4.400
PZ	2.219	578	2.797	4.422	1.153	5.575	6.513	1.768	8.281	7.939	1.903	9.842
MVO	269	74	343	670	115	785	916	318	1.234	1.094	406	1.500
PGF	137	16	153	421	98	519	899	150	1.049	960	190	1.150
PPE	433	83	516	1.284	170	1.454	1.523	241	1.764	1.627	273	1.900
PVVis	5)	5)	5)	857	41	898	1.200	227	1.427	1.203	197	1.400
PVS	-	-	-	-	-	-	38	9	47	-	-	-
Totaal	6.909	1.509	8.418	17.329	3.301	20.630	23.166	5.219	28.385	28.025	6.733	34.758

1) excl. de premiereregeling slachtrunderen (in 1975: f 1.347.000)

2) Bij dit bedrag is nog geen rekening gehouden met de kosten van uitvoering van de Superheffing.

3) Verdeling over personeel en materieel op basis van verhouding 1975 (i.v.m. ontbrekende gegevens)

4) Verdeling over personeel en materieel op basis van verhouding 1982

5) Gegevens zijn niet meer beschikbaar

6) Nog niet ingediend

Toelichting:

De verdeling van de kosten over personeel en materieel enigszins arbitrair.
De rentevergoedingen zijn in bovenstaande bedragen niet begrepen.

Produktschappen	1982		
	Pers.	Materieel	Totaal
HPA	10.553	2.029	12.582
PVV	3.085	1.340	4.425
PZ	7.299	1.803	9.102
MVO	955	354	1.309
PGF	1.016	225	1.241
PPE	1.696	284	1.980
PVVis	1.352	222	1.574
PVS	29	7	36
Totaal	25.985	6.264	32.249

Heffingopbrengsten (Hoofd)produktschappen
en (Hoofd)bedrijfschappen
(x f 1.000)

(Hoofd)produktschappen	1970	1975	1980	1982
Akkerbouwprodukten	2.984	5.998	7.333	8.137
Aardappelen	778	1.332	3.192	3.843
Granen, Zaden en Peulvruchten	461	1.396	12.558	13.143
Veevoeder	165	2.563	2.280	1.934
Landbouwzaaizaden	434	361	541	722
Totaal Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten	4.822	11.650	25.904	27.779
Siergewassen	25.249	39.089	41.025	45.467
Groenten en Fruit	3.471	5.209	11.210	10.226
Zuivel	39.550	65.379	77.153	90.021
Pluimvee en Eieren	6.413	7.409	8.283	9.756
Vee en Vlees	7.405	17.107	23.243	24.405
Margarine, Vetten en Oliën	2.336	3.503	3.157	2.352
Vis en Visprodukten	4.404	8.631	8.028	14.745
Bier	16	59	63	62
Gedistilleerde Dranken	656	907	951	1.466
Grand-totaal (Hoofd)produktschappen	94.322	158.943	199.017	226.279
(Hoofd)Bedrijfschappen				
Landbouwschap	23.217	49.353	71.172	75.544
Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit	254	187	234	400

(Hoofd)bedrijfschappen(vervolg)	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1982</u>
=====				
Groothandel en Tussenpersonen in Aardappelen	2.016	2.342	3.135	3.545
Handel in Tuinbouwzaden	38	56	80	92
Bakkersbedrijf	108	211	258	270
Groothandel in Bloemkweke- rijproducten	-	76	-	-
Groothandel en Tussenpersonen in Groenten en Fruit	213	571	931	1.097
Detailhandel in Melk en Melk- en Zuivelproducten	780	1.327	1.802	1.408
Banketbakkersbedrijf	214	337	453	607
Groothandel in Eieren, Eiproducten en Eipro- ductenindustrie	61	84	101	104
Pluimveehandel en -industrie	223	436	411	467
Handel in Vee	535	855	992	1.048
Slagersbedrijf	658	1.673	1.698	2.202
Vleeswarenindustrie	59	117	150	164
Visserijschap	1.587	535	1.810	2.109
Groothandel in Vis en Aanverwante Bedrijven	86	160	234	199
Detailhandel	4.612	10.092	13.360	13.368
Bosschap	289	552	1.063	1.065
Industrie en Groothandel in koolzuurhoudende Alcoholvrije Dranken en de Groothandel in Bier	72	86	151	153
Detailhandel in Alcoholhoudende Dranken	426	720	911	447
Grand-totaal (Hoofd)be- drijfschappen	35.448	69.765	98.946	104.289
=====				
Totaal (Hoofd)produkt- schappen en (Hoofd)be- drijfschappen	129.770	229.629	297.963	330.568

Aantal personeelsleden (Hoofd)produkt-
en (Hoofd)bedrijfschappen per ultimo:

Hoofd)produkschappen =====	1970	1975	1980	1981	1982	1983
kkerbouwprodukten)						
ardappelen)						
ranen, Zaden en Peulvruchten)	191	198	202	206	214	223
eevoeder)						
andbouwzaaizaden)						
iergewassen	88)	67)				
roenten en Fruit) 172) 157	129*	130	134	127
uivel	289	266	241	241	242	238
luimvee en Eieren	86	71	78	77	77	65
vee en Vlees	91	96	113	112	118	116***
margarine, Vetten en Oliën	54	50	48	47	47	45
vis en Visprodukten	62	53	59	57	56	56
Bier	1	1	1	1	1	1
Gedistilleerde Dranken	20	19	23	25	21	19
Totaal	966	911	894	896	910	890

(Hoofd)bedrijfschappen
=====

Landbouwschap	205	230	242	248	235	± 240
Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit	8	1	0**	0**	2**	3**
Groothandel en Tussenpersonen in Aardappelen	5	5	4	4	4	4
Handel in Tuinbouwzaden**	1	1	1	1	1	1

* Vanaf 1977 hebben de produktschappen Siergewassen én Groenten en Fruit een gemeenschappelijk secretariaat.

** Bedrijfschappen waarvan de secretariaatswerkzaamheden bij derden zijn ondergebracht.

*** Per 1 januari 1983 is de afd. Personeelszaken een gezamenlijke dienst geworden van het Produktschap voor Zuivel en het Produktschap voor Vee en Vlees. Het Produktschap voor Zuivel voert de administratie, terwijl ook de personeelsleden van deze afdeling in dienst zijn getreden van het Produktschap voor Zuivel.

<u>(Hoofd)bedrijfschappen(vervolg)</u> =====	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Bakkersbedrijf**	1	1	1	1	0	0
Groothandel in Bloemkwekerij- produkten	28	31	36	36	36	34
Groothandel en Tussenpersonen in Groenten en Fruit	6***	8	10	10	10	11
Detailhandel in Melk en Melk-en Zuivelprodukten	25	20	16	12	14	12
Banketbakkersbedrijf	6	6	6	6	6	6
Groothandel in Eieren, Eipro- dukten en Eiproduktenindustrie**	0	0	0	0	0	0
Pluimveehandel en -industrie	68	71	67	68	64	64
Handel in Vee	18	15	16	16	16	14
Slagersbedrijf	7	8	17	20	23	24
Vleeswarenindustrie**	1	1	1	1	1	1
Visserij-schap	8	11	13	14	14	14
Groothandel in Vis en Aanverwante Bedrijven**	1	1	1	1	1	1
Detailhandel	38	36	40	43	43	41
Bos-schap	7	7	7	7	8	8
Industrie van en Groothandel in Koolzuurhoudende Alcohol- vrije Dranken en Groothandel in Bier**	1	1	1	1	1	1
Detailhandel in Alcoholhouden- de Dranken**	1	3	3	3	3	3
Totaal	435	457	482	492	482	482
Totaal (Hoofd)produkt- en (Hoofd)bedrijfschappen	1.401	1.368	1.376	1.388	1.392	1.372

** Bedrijfschappen waarvan de secretariaatswerkzaamheden bij derden zijn ondergebracht.

*** Personeel werkt voor 60% voor het bedrijf-schap.

Bijlage 7

Aantal ondernemingen/bedrijven aangesloten bij bedrijfschappen 1970 - 1983

<u>(Hoofd)bedrijfschappen</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Landbouwschap	174.900	178.672	155.959	150.083	147.338
Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit	13.099	-	10.662	10.284	10.597
Groothanden en Tussenpersonen in Aardappelen	2.227	1.712	1.527	1.404	1.399
Handel in Tuinbouwzaden*	900	850	800	800	800
Bakkersbedrijf	5.542	4.659	3.903	3.751	3.600
Groothandel in Bloemkewe- rijprodukten	2.002	3.377	3.920	2.601	2.465
Groothandel en Tussenpersonen in Groenten en Fruit	3.322	2.530	2.010	2.010	1.893
Detailhandel in Melk en Melk- en Zuivelprodukten	12.848	11.656	9.653	8.993	8.669
Banketbakkersbedrijf	1.379	1.112	969	907	870
Groothandel in Eieren, Eiprodukten en Eiproduk- tenindustrie	1.128	1.156	1.138	1.180	1.194
Pluimveehandel en -indus- trie	107	123	144	151	157
Handel in Vee	7.995	6.116	5.263	4.945	4.787
Slagersbedrijf	8.160	7.450	6.848	6.748	6.681
Vleeswarenindustrie	191	176	178	148	144
Visserijschap**	-	-	-	-	-
Groothandel in Vis en Aanverwante Bedrijven	710	624	593	593	570
Detailhandel	155.792	139.454	140.514	138.325	136.887
Boschap	2.514	2.367	2.212	2.154	2.137
Industrie en Groothandel in koolzuurhoudende Alcoholvrije Dranken en de Groothandel in bier	883	555	-	411	410
Detailhandel in Alcoholhou- dende Dranken	3.860	3.784	3.341	3.233	3.069

*) De aantallen zijn schattingen

**) Van het Visserijschap zijn geen gegevens ontvangen.