

Managementsamenvatting

Aspecten van conflictmanagement in drie agrarische productschappen

Onderzoek naar invloed en beïnvloeding van leiding van Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties

Johan Weerkamp

Achtergrond, doelstelling en onderzoeksopzet

Agrarische productschappen zoeken naar een adequate manier om uitdagingen van markt en maatschappij te verenigen met publiekrechtelijke samenwerking in de ketens. Schaalvergroting, concurrentie en wijzigende opvattingen over belangenbehartiging leiden tot controverses. Er treden spanningen op in de besturen van productschappen. Er ontstaan wrijvingen tussen productschappen met partijen zoals de ondernemers die onder de werkingssfeer vallen en heffingsplichtig zijn. Het is aan de leiding, de voorzitter en het management, om in dat spanningsveld te interveniëren. Soms wordt de leiding zelf partij in de controverses. De uitingen zijn heftig, publiek en mogelijk schadelijk voor het draagvlak van productschappen.

De *doelstelling* van het onderzoek is om de effecten in beeld te brengen van de manier waarop de leiding van productschappen de veranderende verhoudingen tussen partijen in en rond productschappen beïnvloedt. Aan de conclusies worden aanbevelingen voor het (conflict)management in productschappen verbonden.

Er is geen opdracht verstrekt tot het onderzoek; het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de resultaten liggen geheel bij de onderzoeker. Wel hebben enkele leidinggevenden interesse getoond in de opzet en medewerking verleend. Van een groot aantal bestuurders en andere bij de productschappen betrokkenen is medewerking verkregen. Een overzicht van respondenten en informanten is in het verslag opgenomen.

In het Productschap Diervoeder ontstonden spanningen, mede onder invloed van een aantal incidenten bij de productie van veevoeder (BSE, dioxine, MPA) en onrust in de samenleving daarover, die weerslag hadden op samenwerking tussen dragende organisaties in het bestuur van het productschap. Het kwaliteitssysteem, GMP+, kwam onder druk te staan door initiatieven van Trusq en SafeFeed.

Het Productschap Tuinbouw heeft te maken met ondernemers die zich verenigen om de opheffing of omvorming van het productschap te bewerkstelligen. Als actiemiddelen gebruiken zij het weigeren van het betalen van de verplichte heffingen, publieke manifestaties en politieke lobby. Het PT reageert met juridische procedures.

In het Productschap Vee en Vlees leiden controverses tussen dragende organisaties over het kwaliteitssysteem IKB Varkens en over zetelverdeling en bestuursfuncties, tot verstoorde samenwerkingsverhoudingen, procedures bij het CBB en het vertrek van de voorzitter.

In het onderzoek wordt de context van de veranderende verhoudingen in de ketens beschreven. De verhoudingen tussen partijen ondergaan veranderingen als gevolg van schaalvergroting en concurrentie. Naast de al decennia lang gehanteerde methode van het zoeken naar het collectieve belang van alle partijen in de keten, ontstaat er een trend naar meer sectorale belangenbehartiging. Schaalvergroting brengt ook met zich mee dat er partijen zijn die zelf hun belangen kunnen willen behartigen; zij verkiezen private belangenbehartiging. Andere partijen zijn afhankelijk van collectieve belangenbehartiging. Zo verscherpen zich verschillen tussen schakels in de keten en tussen de partijen in een schakel.

De ontwikkelingen worden beschreven tegen de achtergrond van een snel veranderende agrarische sector die moet acteren in een open wereldmarkt, waarvoor overheids-

bescherming wordt afgebouwd en waarvoor de eisen op gebied van voedselveiligheid, ecologische duurzaamheid en dierwelzijn worden aangescherpt.

De theoretische benadering gaat uit van een constructionistisch paradigma. Naast feiten, werkelijkheidsdefinities waarover overeenstemming bestaat, worden er in sociale verhoudingen uiteenlopende betekenissen aan verschijnselen gegeven. Het handelen en de verhoudingen tot andere actoren worden gevormd door deze betekenisverlening. Organisaties worden niet primair als entiteiten gezien maar als processen waarin actoren samen betekenis geven aan verschijnselen en samen een definitie geven van wat feiten zijn en wat waar is. Deze processen noemen we configuraties, waarmee een geheel van sociale interacties en definities van de werkelijkheid wordt bedoeld. Individuen kunnen zich middenin zo'n configuratie bevinden of meer aan de rand. Ook overlappen configuraties elkaar; de grenzen zijn diffuus. Conflict ontstaat wanneer het verschil in definitie van de werkelijkheid leidt tot stagnatie in het organiseerproces. Dat kan uitlopen op disfunctionele dynamiek, maar verschillen kunnen juist ook leiden tot constructieve processen waaruit vernieuwing voortkomt. Of er kan stilstand, inertie, ontstaan. Actoren mijden elkaar en zijn niet bereid te reflecteren op hun opvattingen. Managers en voorzitters kunnen op meerdere manieren met deze verschijnselen omgaan. Ze kunnen proberen van bovenaf te sturen, ze kunnen achterover leunen en alleen de faciliteiten bieden of ze kunnen actief het proces faciliteren.

Uitkomsten

Het onderzoek wordt getypeerd als een kwalitatief, praktijkgericht, diagnostisch onderzoek. In het gehanteerde conceptueel model zijn positieve relaties verondersteld tussen schaalvergroting, concurrentie en veranderende opvattingen over belangenbehartiging enerzijds en de manifestatie van conflict anderzijds. Die verwachtingen zijn bevestigd. Opvallend is dat dezelfde verschijnselen, nl. verschillen in opvattingen en belang, kunnen leiden tot conflicten, maar ook als een stimulans voor aanpassing en verandering kunnen worden opgepakt. In de situatie in het PDV is dat laatste ook gebeurd. In het PT duurt de controverse tussen productschap en een aantal ondernemers voort. Er wordt geen contact tussen beide partijen georganiseerd en er is geen reflectie op de kijk op de werkelijkheid. In het PVV heeft de manier waarop met de verschillen is omgegaan geleid tot juridische procedures, destructieve uitingen en van tijd tot tijd stagnatie van de voortgang. De voorzitter is vertrokken en juridische procedures lopen nog.

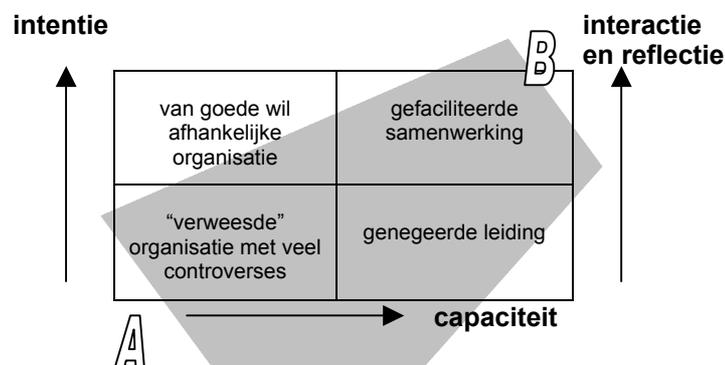
De belangrijkste bron voor destructieve, niet functionele dynamiek is het verschil in opvatting over belangenbehartiging. Door schaalvergroting zijn er (grote) partijen in de productieketen die anderen niet nodig hebben voor het behartigen van maatschappelijke en politieke belangen of voor het organiseren van kwaliteit, promotie of onderzoek. Private belangenbehartiging heeft dan de voorkeur boven collectieve. Kleinere, zwakkere partijen zijn juist gebaat bij collectieve belangenbehartiging. De ontwikkeling naar meer sectoraal en vakbondsmatig opererende belangenorganisaties is een andere factor die het lastig maakt om de belangen van de gehele kolom te dienen. Partijen moeten zich in de strijd om behoud van draagvlak, markt en leden, profileren. Dat doen ze ten koste van elkaar. Deze ontwikkelingen worden beschouwd als de grootste bedreiging van het voortbestaan van de productschappen of, vanuit een ander perspectief, als de beste reden om tot afbouw van het publiekrechtelijk stelsel te komen.

In productschappen worden de bestuurders geacht te besturen "zonder last of ruggespraak"; ze dienen het belang van de kolom en niet primair het belang van de eigen achterban. Dit uitgangspunt wordt niet gehanteerd ook al staat het verwoord in de Code Goed Bestuur die door alle dragende partijen is onderschreven. Partijen spreken elkaar er ook niet op aan. Op de centrale vraag naar de rol van de leiding zijn een aantal opvallende punten naar voren gekomen:

- verwachtingen van rol en taak van voorzitters zijn zeer uiteenlopend. Er wordt zowel daadkrachtig ingrijpen als procesondersteunend, faciliterend gedrag verwacht. Actoren zijn zich bewust van tegenstrijdigheden in verwachtingen

- er wordt vaak verwezen naar sturend, soms autoritair optreden van voorzitters in de voorbije decennia. Dit type leiding wordt niet meer herkend, maar eenzijdig sturend optreden komt wel voor. Het wordt overwegend afgewezen als niet functioneel. Sturend gedrag leidt tot weerstand en versterkt de controverses. Procedureel sturend is meer acceptabel dan inhoudelijk sturend
- een passieve houding van de leiding van productschappen wordt eveneens afgewezen. Het leidt tot voortbestaan en versterking van destructieve, niet functionele processen. Passief gedrag komt voort uit rolverwarring van de leiding en uit de angst voor een negatieve beeldvorming van productschappen. Passief leiding geven komt wel voor.
- door de respondenten wordt theoretisch onderschreven dat een activerende, faciliterende rol van voorzitter de meest wenselijke is. Gesignaleerd wordt dat die rol weinig ruimte krijgt van besturen. Het zou betekenen dat de leiding de partijen activeert tot reflectie op eigen opvattingen en gedrag. Dragende organisaties formuleren hun eigen standpunten in plaats dat die in dialoog ontwikkeld worden. Tegen de achtergrond van de trend naar meer private belangenbehartiging en toenemende profileringsdrang past confrontatie beter dan interactie. De oriëntatie op het gemeenschappelijke overkoepelende belang dreigt daarmee verloren te gaan
- de leiding van productschappen faciliteert in beperkte mate de reflectie op de werkelijkheidsdefinities van partijen. Over wederzijdse verwachtingen, de rol van de leiding, de verschillen in positie in de keten, de toekomst van de gehele sector en de plaats in de samenleving wordt in beperkte mate uitgewisseld. De formele, procedurele benadering prevaleert boven oriëntatie op de bindende factoren. Daar waar dat wel gebeurt en de voorzitter daarin procesregie voert door interactie te bevorderen en reflectie te organiseren, leidt het ook tot aanpassing en vernieuwing van werkwijze en verhoudingen. Voorbeelden daarvan zijn het kwaliteitsvraagstuk in het PDV en de samenwerking van primaire producenten in het PT
- voorwaarden voor het doorbreken van gestagneerde processen in productschappen zijn
 - o dragende partijen die ruimte bieden aan voorzitters voor een actief faciliterend leiderschap, overeenstemming over en commitment aan de rol van de voorzitter
 - o intentie tot samenwerking in het belang van de sector, erkenning van de wederzijdse belangen en ontwikkeling van reflectief vermogen
 - o onafhankelijkheid en onpartijdigheid van voorzitters en terughoudendheid wanneer het productschap zelf partij is
 - o voorzitters die de capaciteit tot actief faciliterend leiderschap ontwikkelen en aanwenden

De aanbevelingen op grond van het resultaat van het onderzoek zijn samengevat in het onderstaande model.



Intentie heeft betrekking op het gedrag van dragende organisaties en bij productschappen betrokken partijen om te zoeken naar overeenstemming in het belang van de sector, op

commitment aan een werkwijze gebaseerd op erkenning van wederzijds belang en bereidheid te reflecteren op eigen werkelijkheidsdefinities.

Capaciteit is het geheel van competenties van de leiding van productschappen om actief faciliterend te opereren vanuit een onpartijdige positie. De capaciteit heeft betrekking op het procesmanagement waarvan het bevorderen van interactie en reflectie de kern vormt. Het verwerven van ruimte voor deze rol is integraal onderdeel van de capaciteit.

Reflectie heeft betrekking op oriëntatie op gezamenlijke belang van de sector, de plaats van de sector in de samenleving, op de verschillen in (machts)posities en over ieders rol in de samenwerking. Reflectie betekent dat daarover open wordt uitgewisseld in plaats vanuit gedeeltelijk of niet onderhandelbare standpunten.

Interactie betreft de bereidheid om als partijen op elkaar betrokken te zijn en met elkaar in contact te willen treden. Faciliteren van de interactie betekent partijen om de tafel brengen.

Gestagneerde samenwerkingsprocessen hebben niet één oorzaak, oorzaak en gevolg zijn niet altijd te scheiden en het aanwijzen van één factor als bron is niet functioneel. De uitkomst van gefaciliteerde samenwerking hoeft niet voortzetting van de huidige publiekrechtelijke samenwerking te zijn. De uitkomst kan ook een door alle partijen gedragen nieuw arrangement voor samenwerking in de keten zijn dat kan rekenen op steun van de ondernemers die de middelen opbrengen en werknemers die de sector mede dragen. De ruimte die de wet biedt voor delegatie van bevoegdheden, dreigt nu door intern geharrewar verloren te gaan en het risico is dat niet belanghebbenden beslissen maar dat in het politieke spel het doek valt.

Johan Weerkamp MA
Master Conflictmanagement
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit van Maastricht
November 2009