Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Publiek-private samenwerking in de land-bouwsector

Colofon

Auteur	Staf commissie LVVN
Afdeling	Dienst Analyse en Onderzoek
Versienummer	1.0
Datum	5 november 2026
Status	Definitief

Samenvatting

Inleiding

Om de uitvoeringskracht in de landbouwsector te versterken, wil het kabinet een nieuwe publiek-private organisatie (productschap 2.0) oprichten. Dit voornemen is in lijn met adviezen van diverse kennisinstituten, waaronder de Sociaal-Economische Raad. Om zich nader over de sterke en zwakke kanten van publiek-private samenwerking (PPS) te laten informeren, heeft de vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) dit thema op haar kennisagenda geplaatst. In dat kader heeft de commissiestaf dit rapport opgesteld.

De centrale vraag in dit rapport is: Hoe kan PPS worden ingezet om maatschappelijke doelen in de landbouw te realiseren, wat is de meerwaarde van PPS en wat zijn daarbij de aandachtspunten? Om deze vraag te beantwoorden is een literatuurstudie gedaan, waarbij is geput uit evaluaties van PPS in de landbouw, ervaringen in andere sectoren en uit de bestuurskundige en juridische literatuur over PPS.[1]

Definitie van PPS en vormen van PPS in de landbouw

PPS wordt in dit rapport gedefinieerd als *een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid*.

Vaak gaat het bij PPS om de realisatie van infrastructuur of gebouwen, waarbij de overheid opdrachtgever is en de private partij opdrachtnemer. Deze vorm van PPS komt in de landbouwsector echter weinig voor. In die sector kunnen de volgende typen PPS worden onderscheiden:

- PPS gericht op **kennis en innovatie**. De meerwaarde van dit type PPS ligt vooral in het vastleggen van een gezamenlijke ambitie, in het bundelen van kennis en financiele middelen en in de aansluiting op de praktijk. Voorbeelden uit de landbouwsector zijn de meerjarige missiegedreven innovatieprogramma's die vorm krijgen binnen de Kennis- en Innovatieagenda Landbouw, Water en Voedsel (KIA-LWV).
- PPS gericht op **monitoring en advies**. De meerwaarde van dit type PPS kan liggen in doelmatige uitvoering door de combinatie van publieke en private taken (de basismonitoring door Royal GD) of in de bereidheid van bedrijven om gegevens te leveren aan een onafhankelijke partij (Autoriteit Diergeneesmiddelen SDa). In de landbouwsector bestaat dit type samenwerkingsverbanden vooral op het gebied van diergezondheid.
- PPS gericht op **toezicht en regulering**. Het gaat hier om privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die wettelijke toezichtstaken uitvoeren en daarbij samenwerken met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Dergelijke zbo's zijn er bijvoorbeeld in de plantaardige sector en de biologische keten. De meerwaarde van dit type PPS lijkt vooral te liggen in de benutting van sectorspecifieke kennis en het creëren van draagvlak.

[1] Bij het opstellen van dit rapport is gebruik gemaakt van kunstmatige intelligentie, vooral bij het zoeken naar bronnen.

- **Hybride vormen van PPS.** Het gaat hier om vormen van PPS die meerdere van de hierboven genoemde functies vervullen. Een bekend voorbeeld zijn de voormalige productschappen, die zich zowel bezighielden met regulering als met innovatie.

In het onderstaande figuur zijn deze typen grafisch weergegeven.



Diverse wettelijke kaders voor PPS

Op PPS kunnen veel verschillende wettelijke kaders van toepassing zijn, afhankelijk van de gekozen vorm. Onderstaande tabel vat dit samen.

PPS-variant	Belangrijkste wettelijke kaders
Kennis en innovatie	Contractenrecht, staatssteunrecht, subsidierecht en intellectuele eigendomsrecht.
Monitoring en advies	Contractenrecht, subsidierecht, sectorwetgeving, AVG/Uitvoeringswet AVG, en mededingingsrecht.
Toezicht en regulering	Sectorwetgeving, Awb, Kaderwet ZBO's en toezichtrecht.
Hybride PPS	Combinatie van bovenstaande + bijzondere wettelijke grondslag voor publiekrechtelijke bevoegdheden

De Woo en gegevensuitwisseling binnen een PPS

De Wet open overheid (Woo) kan van toepassing zijn op gegevens die binnen een PPS worden gedeeld, maar alleen voor zover deze betrekking hebben op de uitoefening van een wettelijke taak. Dit betekent dat niet alle informatie binnen een PPS automatisch openbaar is. Daarbij biedt de Woo bescherming aan bepaalde vormen van concurrentiegevoelige informatie. Zo geldt een absolute uitzonderingsgrond voor vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens en een relatieve uitzonderingsgrond voor overige concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie, waarbij een belangenafweging plaatsvindt.

Ervaringen met PPS: de productschappen

Product- en bedrijfschappen ontstonden in de jaren vijftig op basis van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Productschappen omvatten een hele productketen, terwijl bedrijfschappen één branche of schakel vertegenwoordigden. Vooral in de agrarische sector kregen deze publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties een belangrijke rol. Zij konden regels stellen, heffingen innen en activiteiten organiseren voor kwaliteit, innovatie, promotie en crisisbeheersing. Hun kracht lag in ketenbrede samenwerking, collectieve financiering en het voorkomen van freeridergedrag. Ook vormden zij één aanspreekpunt voor de overheid en konden zij onafhankelijk sectoronderzoek financieren.

In de loop der tijd groeide de kritiek op de productschappen, vooral vanwege de verplichte heffingen, de beperkte invloed van ondernemers en de gebrekkige democratische legitimiteit. Ook ontbrak vertegenwoordiging van bredere belangen zoals consumenten, milieu en duurzaamheid. Dit leidde tot het opheffen van diverse productschappen. De politieke steun voor de productschappen nam ook af, waarna de resterende productschappen per 1 januari 2015 zijn opgeheven. Hun taken zijn daarna deels overgenomen door overheid, brancheorganisaties en private sectororganisaties.

De laatste jaren is opnieuw belangstelling ontstaan voor een moderne variant, vaak aangeduid als productschap 2.0. Zo'n nieuwe publiek-private organisatie zou kunnen helpen bij kennisdeling, data, doelsturing, innovatie en verduurzaming. De belangrijkste les uit het verleden is dat zo'n organisatie scherp afgebakende taken moet hebben en dat aandacht voor transparantie, legitimiteit en borging van publieke belangen essentieel is.

Ervaringen met PPS: potentiële voordelen en aandachtspunten

Voor diverse huidige of recente vormen van PPS in de landbouw bestaan evaluaties, en daarnaast zijn er evaluaties van PPS in andere sectoren. Op basis van beide soorten studies is onderstaand overzicht opgesteld van de potentiële meerwaarde van de onderscheiden typen PPS en van de punten waarvoor aandacht nodig is.

De Kamer kan de aandachtspunten gebruiken bij de beoordeling van de in Q4 2026 verwachte kabinetsreactie op het SER-advies. Ook kan de Kamer deze gebruiken bij als het kabinet voorstellen doet voor de inrichting van andere publiek-private samenwerkingsverbanden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de in oprichting zijnde Autoriteit Dierwaardige Veehouderij en de Gegevensautoriteit Gewasbescherming.

Tabel 1. Potentiële meerwaarde van en aandachtspunten bij verschillende typen PPS

Type PPS	Potentiële meerwaarde	Aandachtspunten
PPS gericht op kennis en innovatie	Gedeelde ambitie gericht op realisatie gezamenlijke maatschappelijke en economische doelen	Omgang met tegenstrijdige belangen; werk aan vertrouwen; stel concrete doelen
	Betere aansluiting op de praktijk	Daadwerkelijke benutting van praktijkkennis (bijvoorbeeld door betrekken hbo/mbo)
	Betere uitwisseling en snellere toepassing van kennis	Activiteiten en financiering voor kennisbenutting, valorisatie en

Type PPS	Potentiële meerwaarde	Aandachtspunten
		marktcreatie (opschaling); aandacht voor verdienmodellen; afspraken over intellectueel eigendom
	Bundeling van financiële middelen en kennis en delen van risico's	Voldoende representativiteit in de betrokken sector
		Organisatie afgestemd op doel (bijv. duurzaamheid of economisch) en fase van de innovatie; tussentijdse herijking van de *governance*
		Afspraken over continuïteit na aflopen financiering
		Heldere besluitvorming en duidelijk eigenaarschap; dit kan verschillen per fase
PPS gericht op monitoring en advies	Doelmatige uitvoering: 'kritische massa' door combinatie publieke en private taken	Borging onafhankelijkheid, bijvoorbeeld door protocollen voor spanningsvolle situaties
	Effectiviteit door bereidheid gegevens aanleveren aan onafhankelijke partij	Duidelijkheid over doel en gebruik van gegevens (niet voor handhaving)
		Wettelijke basis voor gegevensverzameling op orde
PPS gericht op toezicht en regulering	Effectieve uitvoering door private organisaties is mogelijk, maar privaatrechtelijke status lijkt niet bepalend	Duidelijkheid over rollen en bevoegdheden; kan worden geborgd door wettelijke verankering
	Benutting van kennis van bedrijven	Diversiteit aan stelsels en administratieve lasten
	Draagvlak bij bedrijven	Voldoende capaciteit van de overheid nodig in de uitvoering
		Borging onafhankelijkheid, door inperking invloed bedrijven op bestuur, rol van onafhankelijke voorzitters, jaarlijkse audits
		Vragen uit het buitenland bij privaatrechtelijke status van toezichthoudende organisaties

De beschikbare studies maken overigens niet altijd duidelijk welke factoren het succes van een PPS verklaren. Zo wordt het model van de Autoriteit Diergeneesmiddelen SDa vaak gezien als goed voorbeeld, maar is hiervan geen evaluatie aangetroffen. Uit de literatuur is bekend dat de effectiviteit van PPS afhankelijk is van de context in de betrokken sector of keten. De ervaringen in een PPS kunnen daarom niet zonder meer worden gekopieerd naar andere sectoren of ketens.

Parlementaire controle op PPS

Bij PPS'en kan de parlementaire controle lastig zijn, als verantwoordelijkheden niet helder zijn of de minister niet over alle informatie beschikt. Verder moet een PPS-constructie aan diverse voorwaarden voldoen wil deze succesvol zijn. Naast bovenstaande specifieke punten zijn de volgende algemene vragen behulpzaam voor de Tweede Kamer om voorstellen van het kabinet over PPS te beoordelen:

- **Zijn het publieke doel en de meerwaarde van de PPS duidelijk?** Vooraf moet duidelijk zijn welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en waarom samenwerking met private partijen een geschikte vorm is. De Kamer kan de minister vragen de keuze voor een PPS te vergelijken met alternatieven, zoals uitvoering door een publieke organisatie, publieke inkoop of een minder geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking.
- **Is de PPS onderdeel van een samenhangende instrumentenmix?** Aangezien PPS ook beperkingen kent, is soms flankerend beleid nodig om de PPS tot een succes te maken. en moet daarom goed aansluiten bij andere instrumenten. Zo is een PPS behulpzaam voor opschaling van innovaties, maar niet altijd voldoende. Voor brede toepassing kunnen ook andere instrumenten nodig zijn, zoals regelgeving en/of financiële prikkels. Voor de Kamer is het dus belangrijk om na te gaan of de minister niet alleen een PPS opricht, maar ook een samenhangende instrumentenmix presenteert waarmee het publieke doel kan worden bereikt.
- **Zijn er duidelijke afspraken over de *governance*?** De Kamer kan bij de oprichting van een PPS nagaan welke publieke en private partijen deelnemen en wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van iedere partij zijn. Dit is belangrijk om helderheid over rollen en verantwoordelijkheden, onafhankelijkheid en evenwichtige inbreng van verschillende belangen te waarborgen.
- **Zijn de benodigde wettelijke waarborgen in beeld en voldoende verankerd?** Zoals hierboven aangegeven kunnen veel wettelijke kaders van toepassing zijn op PPS. Met name wanneer een PPS publieke taken uitvoert, zijn wettelijke waarborgen voor ministeriële verantwoordelijkheid, transparantie, onafhankelijk toezicht en rechtsbescherming van belang. De Kamer moet daarom bij de oprichting van een PPS nagaan of de gekozen PPS-vorm beschikt over een wettelijk kader dat voldoende waarborgen biedt voor een zorgvuldige uitvoering van publieke taken, effectieve parlementaire controle en een adequate bescherming van burgers en bedrijven.
- **Zijn de publieke en private geldstromen inzichtelijk?** De Kamer moet kunnen nagaan hoeveel publiek geld naar de PPS gaat, welke private bijdragen daartegenover staan en hoe kosten en risico's zijn verdeeld.
- **Is de informatiepositie van de Kamer toereikend?** Voor de Kamer moet vooraf duidelijk zijn welke informatie zij op welke momenten zal ontvangen over de voortgang en de resultaten van de PPS.

Reflectie op het SER-advies: kies voor focus

Uit de literatuurstudie blijkt dat de publiek-private organisatie (PPO) die de SER voorstelt aanzienlijk breder zou zijn opgezet dan bestaande PPS'en, die immers zijn gericht op specifieke taken, ketens of sectoren en inhoudelijke doelen. Juist de focus lijkt belangrijk te zijn voor het succes. De PPS-literatuur benadrukt dat een PPS-arrangement moet passen bij de institutionele context; partijen kunnen bijvoorbeeld niet tegelijkertijd in een

gelijkwaardige en hiërarchische relatie tot elkaar staan. Zo is een PPS-vorm gericht op monitoring juist succesvol omdat de informatie die bedrijven aanleveren niet voor het toezicht wordt gebruikt. Naarmate een PPS meer taken krijgt kan het risico op onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden groter worden, en neemt ook de complexiteit toe omdat meer wettelijke kaders van toepassing zijn. Het ligt dan ook voor de hand dat zich meerdere vormen van PPS (verder) zullen ontwikkelen. Een overkoepelend overlegorgaan – zoals de SER voor de eerstkomende jaren voor ogen heeft - kan zich daarbij richten op het identificeren van lacunes en afstemming tussen diverse initiatieven.

Bij het bepalen van de focus kan onderscheid worden gemaakt tussen zaken waarbij dialoog met private partijen belangrijk is en zaken die onder de bevoegdheid van een PPO moeten vallen. Bij de ontwikkeling en het beheer van een data-infrastructuur en de uitwerking van doelsturing ligt bijvoorbeeld een grote rol voor de overheid voor de hand, omdat deze zaken nauw samenhangen met wetgeving. Verder moet worden bedacht dat een PPO niet alle belemmeringen voor het opschalen van innovaties kan wegnemen. Zaken als vergunningverlening, de marktvraag, financiële prikkels, verdienmodellen en (langjarige zekerheid over) regelgeving zijn ook van belang, zoals de SER ook onderkent.

Samenvatting **1**

1 Inleiding **8**
1.1 Aanleiding en doel 8
1.2 Te beantwoorden vragen 8
1.3 Leeswijzer 8

2 Vormen van PPS in de landbouw **9**
2.1 Inleiding 9
2.2 Huidige vormen van PPS in de landbouw 9
2.3 Wettelijk kader verschilt per type PPS 11

3 Hybride PPS: de product- en bedrijfschappen **12**
3.1 Inleiding 12
3.2 Oprichting van product- en bedrijfschappen 12
3.3 Opheffing product- en bedrijfschappen 13
3.4 Roep om herintroductie van productschap(pen) 14
3.5 SER adviseert oprichting van een nieuwe publiek-private organisatie 15
3.6 Conclusie 17

4 PPS gericht op kennis en innovatie **18**
4.1 Inleiding 18
4.2 Vormgeving van de PPS 18
4.3 Wettelijk kader 19
4.4 Ervaringen 19
4.5 Conclusie 23

5 PPS gericht op monitoring of advies **24**
5.1 Inleiding 24
5.2 Vormgeving van de PPS 24
5.3 Wettelijk kader 25
5.4 Ervaringen 27
5.5 Conclusie 28

6 PPS gericht op toezicht en regulering **29**
6.1 Inleiding 29
6.2 Vormgeving van de PPS 29
6.3 Wettelijk kader 31
6.4 Ervaringen 32
6.5 Conclusie 35

7 Aandachtspunten voor de Tweede Kamer **37**
7.1 Inleiding 37
7.2 Aandachtspunten voor parlementaire controle op alle typen PPS'en 37
7.3 Reflectie op het SER-advies 39

Geraadpleegde literatuur **41**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft het kennisthema publiek-private samenwerking (PPS) op haar kennisagenda geplaatst. Voor de uitwerking van dit kennisthema is een voorbereidingsgroep in het leven geroepen die bestaat uit de leden Chris Jansen (PVV) en Koorevaar (CDA). Op voorstel van de voorbereidingsgroep heeft de commissie besloten de staf te verzoeken een rapport op te stellen dat inzicht biedt in de sterke en zwakke kanten van PPS.

Het kabinet wil de uitvoeringskracht in de landbouwsector versterken en is van plan daartoe een nieuwe publiek-private organisatie op te richten, soms ook aangeduid als 'productschap 2.0'.

Dit rapport voorziet de leden van de commissie LVVN van een gemeenschappelijke kennisbasis over PPS in de landbouwsector. Met deze kennis kan de Kamer deze ontwikkeling volgen, controleren en waar nodig bijsturen.

1.2 Te beantwoorden vragen

De centrale vraag in dit rapport is: *Hoe kan PPS worden ingezet om maatschappelijke doelen in de landbouw te realiseren, wat is de meerwaarde van PPS en wat zijn daarbij de aandachtspunten?* Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Wat wordt verstaan onder PPS en welke typen PPS kunnen worden onderscheiden?
- Wat is het wettelijk kader waarbinnen PPS moet worden vormgegeven? Hierbij heeft de commissie expliciet aandacht gevraagd voor de Wet open overheid.
- Welke voorbeelden van PPS bestaan momenteel binnen de landbouwsector? En welke typen PPS hebben eerder bestaan en zijn inmiddels verdwenen? Bij dat laatste heeft de commissie speciale aandacht gevraagd voor de productschappen.
- Welke lessen zijn te trekken uit de ervaringen met PPS in de landbouwsector en in andere sectoren?
- Wat betekent PPS voor de controlerende taak van de Kamer?

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de theoretische basis van dit rapport en beschrijft welke typen PPS in de landbouwsector kunnen worden onderscheiden. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op één van deze typen, namelijk de voormalige productschappen. Daarbij wordt ingegaan op de oprichting en de opheffing van de productschappen en op de adviezen die zijn gedaan om opnieuw een dergelijke publiek-private organisatie op te richten. De hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan respectievelijk in op de drie typen PPS die in dit rapport worden onderscheiden, namelijk PPS'en gericht op kennis en innovatie, op monitoring en advies en op toezicht en regulering. Elk hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de organisatievorm, het wettelijk kader en de ervaringen met dat type PPS. Tot slot beschrijft hoofdstuk 7 hoe de Kamer haar controlerende taak bij PPS'en kan invullen.

2 Vormen van PPS in de landbouw

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de theoretische basis voor de rest van dit rapport. Paragraaf 2.2 beschrijft wat onder PPS wordt verstaan en welke typen PPS zijn te onderscheiden. Dit wordt geïllustreerd met voorbeelden uit de landbouwsector. Vervolgens beschrijft § 2.3 op hoofdlijnen welk wettelijk kader van toepassing is op PPS en welke implicaties de Wet open overheid (Woo) heeft voor PPS.

2.2 Huidige vormen van PPS in de landbouw

Sanders en Heldeweg definiëren PPS als "een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid".[2] Deze definitie wordt in dit rapport aangehouden.

In de literatuur worden diverse indelingen van PPS gehanteerd. In dit rapport wordt de indeling gebruikt van Sanders en Heldeweg[3], die is gebaseerd op het doel van de samenwerking. Zij onderscheiden drie vormen van PPS, namelijk de netwerk-PPS, de gezags-PPS en de markt-PPS. Deze worden hieronder nader toegelicht.

De netwerk-PPS. Dit betreft een samenwerkingsverband dat een strategisch karakter heeft en is gericht op het gezamenlijk realiseren van beleidsdoelen. Veel PPS-projecten in deze categorie zijn gericht op **kennis en innovatie**. Een voorbeeld is de PPS Akkerbouw met ambitie: een netwerk waarbij akkerbouwers, onderzoekers en adviseurs samenwerken aan de verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit.

Convenanten zijn ook te zien als een vorm van netwerk-PPS. Ze vormen immers een kader voor afstemming van publieke en private acties bij de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid binnen een gestructureerd samenwerkingsverband.[4] Voor de gedachtenvorming over een productschap 2.0 zijn PPS-vormen gericht op kennis en innovatie interessanter dan convenanten. Daarom wordt de meerwaarde van convenanten in dit rapport niet verder uitgediept.

De netwerk-PPS: voorbeelden uit de landbouwsector

Netwerk-PPS gericht op kennis en innovatie

- Akkerbouw met ambitie: samen werken aan betere waterkwaliteit
- Boeren met biodiversiteit
- Innovatie-impuls Agri&Food
- Beter Bodembeheer

[2] Sanders, M. & M. Heldeweg (2012), Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. In: Bestuurswetenschappen, nr. 1, 2012.
[3] Idem.
[4] Als een convenant vooral eenmalige afspraken bevat en er vervolgens nauwelijks sprake is van gezamenlijke besluitvorming en uitvoering, ligt het minder voor de hand om te spreken van PPS. Een voorbeeld is het Convenant Financiering bestrijding besmettelijke dierziekten 2025-2029.

Netwerk-PPS: convenanten
- Convenant Stappen naar dierwaardige veehouderij
- Convenant Energietransitie glastuinbouw 2022-2030
- Convenant Regieorgaan Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij
- Convenant toekomstbestendige gewasbescherming
- Het niet-gesloten Landbouwakkoord, zie conceptversie.

De gezags-PPS. Dit betreft een samenwerkingsverband dat bindende besluiten kan nemen. Deze besluiten zijn in de praktijk vooral gericht op **toezicht en regulering** binnen certificeringssystemen. Omdat er daarbij zowel publieke als private normen gelden die elkaar aanvullen, wordt ook wel gesproken van co-regulering.[5] Een voorbeeld is de kwaliteitskeuring van zaaizaad en plantmateriaal via keuringsorganisaties zoals Naktuinbouw.

In de landbouwsector zijn er PPS-vormen die als 'lichte vorm' van een gezags-PPS kunnen worden gezien, omdat het publiek-private samenwerkingsverband formeel geen bindende besluiten neemt. Zo bevordert de Autoriteit Diergeneesmiddelen het verantwoord gebruik van antibiotica door dierhouders en dierenartsen. Dit doet zij door voor deze groepen streefwaarden voor het antibioticumgebruik vast te stellen en het antibioticumgebruik te monitoren. Deze instantie heeft dus taken op het gebied van **monitoring en advies**, maar geen handhavende bevoegdheden.

De gezags-PPS: voorbeelden uit de landbouwsector

Gezags-PPS: publiek-privaat toezicht en regulering
- Plantaardige keuringsdiensten: De NVWA is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de plantgezondheid (fytosanitair toezicht). De daadwerkelijke fysieke keuringen en inspecties worden in opdracht en onder regie van de NVWA uitgevoerd door vier plantaardige keuringsdiensten: Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK), Naktuinbouw, Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) en de Bloembollenkeuringsdienst (BKD).
- Skal Biocontrole: toezicht op de biologische sector.
- Controle Orgaan Kwaliteitszaken (COKZ): toezicht op de veiligheid en kwaliteit van in Nederland geproduceerde zuivelproducten, eieren en eiproducten.

'Lichte' vorm van gezags-PPS: advies en monitoring
- Autoriteit Diergeneesmiddelen
- Autoriteit Dierwaardige veehouderij (in oprichting)
- Gegevensautoriteit gewasbescherming (in oprichting)

De markt-PPS. Dit betreft een samenwerkingsverband gericht op de realisatie van efficiente transacties. Tussen de partijen bestaat een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, waarbij de overheid de opdrachtgever is en de private partij de opdrachtnemer. Dit type PPS komt veel voor bij de aanleg van infrastructuur en in de bouw (Sanders, 2015). Deze vorm komt in de sector landbouw weinig voor. Een PPS gericht op kennis en innovatie kan echter ook kenmerken van een markt-PPS hebben wanneer de overheid optreedt als opdrachtgever voor onderzoeksprojecten.

[5] Bruin, G.J. (2025), Naar een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij publiek-private samenwerking. In: RegelMaat 2025 (40) 3.

Conclusie. Uit het bovenstaande blijkt dat de volgende drie vormen van PPS in de landbouwsector op dit moment het meest gangbaar zijn:

1. PPS'en gericht op kennis en innovatie,
2. PPS'en gericht op monitoring en advies, en
3. PPS'en gericht op toezicht en regulering.

Daarnaast onderscheiden we een vierde type, namelijk een hybride PPS. Dat is nodig omdat de voormalige productschappen niet in één van de bovenstaande categorieën zijn onder te brengen. De productschappen ontplooiden immers een breed scala aan activiteiten, uiteenlopend van het opstellen van regels en het innen van heffingen tot activiteiten op het gebied van advisering, kennis en innovatie.

Deze vier typen PPS die in dit rapport worden onderscheiden, zijn te positioneren op een spectrum van netwerk-PPS (gericht op een gezamenlijke strategie) tot een gezags-PPS (waarbij een PPS-organisatie bindende besluiten neemt). Dit is weergegeven in onderstaande figuur. PPS gericht op monitoring en advies is te zien als een tussenvorm. De hybride PPS heeft kenmerken van al deze typen. In de volgende hoofdstukken worden de verschillende vormen achtereenvolgens behandeld.

Vormen van PPS in de landbouw



2.3 Wettelijk kader verschilt per type PPS

Het wettelijk kader waarbinnen een PPS moet worden vormgegeven, is sterk afhankelijk van de taken die de PPS uitvoert. Naarmate een PPS dichter bij klassieke overheidstaken staat, zoals normstelling, toezicht en handhaving, stelt het publiekrecht meer eisen aan de inrichting ervan. Bij een PPS die zich vooral richt op kennisontwikkeling en innovatie ligt het zwaartepunt juist meer bij privaatrechtelijke kaders, zoals het contractenrecht en het intellectuele eigendomsrecht. Daarom beschrijft dit rapport per PPS-vorm de belangrijkste wettelijke kaders waarmee rekening moet worden gehouden. Waar dat van toepassing is, wordt ook ingegaan op de Wet open overheid (Woo).

3 Hybride PPS: de product- en bedrijfschappen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de ervaringen met de product- en bedrijfschappen, met als doel daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de oprichting (§ 3.2), de opheffing (§ 3.3) en de roep om herintroductie van productschappen (§ 3.4). Dit laatste wordt onder meer aanbevolen in een recent SER-advies (§ 3.5).

3.2 Oprichting van product- en bedrijfschappen

In de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn veel product- en bedrijfschappen (ook wel bedrijfslichamen of publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties genoemd) opgericht. Dat was mogelijk op grond van de Wet op de Bedrijfsorganisatie uit 1950. In deze wet wordt hun taak als volgt omschreven: 'De produkt-, de hoofdbedrijf- en de bedrijfschappen 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 van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen'.[6] De schappen hadden dus twee taken: ze moesten bevorderen dat bedrijven in hun sector werkten in het belang van de samenleving, en ze moesten opkomen voor de gezamenlijke belangen van die bedrijven en de mensen die er werkten. In de praktijk kreeg het stelsel vooral vorm in de agrarische sector en het midden- en kleinbedrijf.[7]

Verschil tussen product- en bedrijfschappen

- Productschappen omvatten de gehele keten van één specifiek product: van grondstof tot eindproduct, ofwel van de boer of visser tot de verwerking en detailhandel. Voorbeelden zijn het Productschap Vee en Vlees, het Productschap Zuivel, het Productschap Pluimvee en Eieren en het Productschap Tuinbouw.
- Bedrijfschappen verbonden ondernemers die binnen één specifieke tak van handel of beroep (één enkele schakel of branche) actief waren. Voorbeelden zijn het Bedrijfschap voor de Groothandel in Groenten en Fruit en het Bedrijfschap voor het Detailhandelsambacht.

Kernactiviteiten van de productschappen

De productschappen hadden een semipublieke status. Hun hoofdtaak was het reguleren, stimuleren en beschermen van een specifieke productketen. De productschappen stelden algemeen bindende regels op voor alle bedrijven binnen die keten en behartigden hun belangen. De kernactiviteiten van de productschappen betroffen in het algemeen:[8]

- Kwaliteitscontrole: het handhaven van normen voor voedselveiligheid en productkwaliteit.
- Wet- en regelgeving: het opleggen van verplichte heffingen en regels over productiemethoden.
- Marktonderzoek: verzameling van data over marktontwikkelingen en exportkansen.
- Promotie: het opzetten van collectieve reclamecampagnes voor het product.

[6] Artikel 71 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, zoals die destijds van kracht was.
[7] De ondergang van de bedrijfslichamen: Een liberale overwinning of symboolpolitiek?
[8] Voor informatie over de taken van een specifiek productschap, zie bijvoorbeeld deze informatiebrochure van de productschappen Vee, Vlees en Eieren.

- Innovatie: de financiering van wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar betere teelt- en productietechnieken.
- Belangenbehartiging: het adviseren van de Nederlandse overheid en de Europese Unie over sectorbeleid.

De SER hield destijds toezicht op de rechtmatigheid, de financiën en de verordeningen van alle productschappen.

Sterke kanten van de productschappen

De sterke kanten van de productschappen lagen vooral in hun vermogen om collegiaal en ketenbreed op te treden. Omdat alle partijen uit de productieketen aan tafel zaten, konden zij efficiënt samenwerken en collectieve problemen oplossen. Meer in detail kon een productschap, mits goed functionerend, de volgende voordelen opleveren:

- Ketenbrede samenwerking: direct overleg tussen grondstofleveranciers, verwerkers en handelaren zorgde voor betere afstemming en minder conflicten.
- Collectieve financiering: via verplichte heffingen betaalde elk bedrijf mee aan innovatie, onderzoek en promotie. Er was geen freeridergedrag mogelijk.
- Hoge kwaliteitsstandaard: het vermogen om algemeen bindende regels (verordeningen) op te leggen, zorgde voor een effectieve controle op voedselveiligheid.
- Sterke lobbypositie: de schappen vormden één krachtig aanspreekpunt voor de Nederlandse overheid en de Europese Unie.
- Onafhankelijk onderzoek: kleinere bedrijven profiteerden direct van kostbaar wetenschappelijk sectoronderzoek dat zij zelf niet konden betalen.
- Crisisbeheersing: bij sectorcrises, zoals de uitbraak van dierziekten, konden de schappen direct noodmaatregelen en schadefondsen organiseren.

3.3 Opheffing product- en bedrijfschappen

Kritiek op het functioneren

In de loop der jaren ontstond echter ook kritiek op de productschappen, zowel vanuit de ondernemers zelf als vanuit de politiek. Negen productschappen hielden in de jaren negentig of de jaren nul al op te bestaan.[9] De elf resterende productschappen[10] werden per 1 januari 2015 opgeheven, als onderdeel van de deregulering en decentralisatie van het agrarisch beleid.[11] De belangrijkste bezwaren tegen de product- en bedrijfschappen betroffen:

- Verplichte heffingen voor ondernemers. Veel ondernemers vonden die heffingen te hoog. Ook waren ze ontevreden over de wijze waarop het geld werd besteed en aan het ontbreken van invloed daarop.[12] Het opheffen van de product- en bedrijfschappen heeft naar schatting geresulteerd in een lastenverlichting van circa 220 miljoen euro.[13]

[9] Productschap voor Aardappelen (1954-1997); Productschap voor Bier (1956-2002); Productschap voor Gedistilleerde Dranken (1956-2002); Productschap voor Groenten en Fruit (1956-19970; Productschap voor Landbouwzaaizaden (1956-1993); Productschap voor Siergewassen (1956-1997); Produktschap voor Veevoeder (1956-1996); Productschap voor Tuinbouwzaden (1956-1968) en Productschap Granen, Zaden en Peulvruchten (1956-2008).
[10] Hoofdproductschap Akkerbouw, Productschap Akkerbouw, Productschap Diervoeder, Productschap Dranken, Productschap Margarine, Vetten en Oliën, Productschap voor Pluimvee en Eieren, Productschap Tuinbouw, Productschap voor Vee en Vlees, Productschap Vis, Productschap Wijn en Productschap voor Zuivel.
[11] Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving
[12] Einde product- en bedrijfschappen in zicht
[13] Akkoord over afschaffing productschappen

- Beperkte democratische legitimiteit, omdat niet alle ondernemers en werknemers waren vertegenwoordigd. Ook vonden veel kleine zelfstandigen en agrarische ondernemers dat zij nauwelijks invloed hadden op het beleid van de schappen. De besluiten werden in hun ogen genomen door de grote vakbonden en werkgeversorganisaties, terwijl de kleine ondernemer wel verplicht de rekening betaalde.
- Het ontbreken van vertegenwoordiging van andere belangen, zoals consumenten en milieu, waardoor het niet lukte om duurzaamheidsvraagstukken aan te pakken.[14]
- Mogelijke marktverstoringen doordat bedrijfschappen bindende regels konden opleggen.[15]

Daarnaast slaagden de bedrijfslichamen er onvoldoende in hun maatschappelijke nut overtuigend te verdedigen en zich tijdig aan te passen.

Afnemende politieke steun

Naast de steun van de ondernemers nam ook de politieke steun voor deze organisaties geleidelijk af. Een evaluatie in de jaren negentig leidde nog tot hervormingen.[16] Eind 2011 nam de Tweede Kamer echter een motie van het lid Aptroot c.s. aan die de regering verzocht te onderzoeken of het mogelijk is de taken van de product- en bedrijfschappen elders te beleggen. In het regeerakkoord Bruggen slaan (29 oktober 2012) kondigde het kabinet-Rutte II aan om de product- en bedrijfschappen op te heffen en hun publieke taken in handen te leggen van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Per 1 januari 2015 werden de product- en bedrijfschappen daadwerkelijk opgeheven. Hun taken zijn overgenomen door private sectororganisaties, brancheverenigingen en overheidsinstanties.[17] Daarmee kwam een einde aan een jarenlange discussie.[18]

Volgens de auteurs van het artikel De ondergang van de bedrijfslichamen: Een liberale overwinning of symboolpolitiek? was de opheffing niet alleen het gevolg van inhoudelijke kritiek, maar ook van een veranderde politieke machtsverhouding. Het CDA verloor invloed, de VVD kreeg meer ruimte voor zijn standpunt en de PvdA stemde uiteindelijk in met de afschaffing.

3.4 Roep om herintroductie van productschap(pen)

In de afgelopen jaren is geleidelijk een roep ontstaan om de herintroductie van één of meer productschappen. De SER stelde in 2021 in een verkenning naar de mogelijkheden voor een breed gedragen landbouwakkoord dat de opheffing van de productschappen zich liet voelen. Er was namelijk geen partij meer met voldoende uitvoeringskracht om verandering effectief aan te jagen, te verbinden en aan te sturen binnen de sector. Volgens de SER is de ‘georganiseerde solidariteit’ uit de keten verdwenen door het opheffen van de productschappen.

In mei 2025 pleitte de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in zijn rapport Falen en opstaan. Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving voor een herintroductie van productschappen in de landbouw in gemoderniseerde vorm. Zo’n

[14] Productschappen in een nieuw jasje: een goed plan?
[15] De ondergang van de bedrijfslichamen: Een liberale overwinning of symboolpolitiek?
[16] De ondergang van de bedrijfslichamen: Een liberale overwinning of symboolpolitiek?
[17] Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving
[18] De ondergang van de bedrijfslichamen: Een liberale overwinning of symboolpolitiek?

organisatievorm - waarin ondernemers, overheid, onderwijs, onderzoek en praktijkkennis bijeenkomen - kan volgens de Rli voor het gezamenlijk verwezenlijken van collectieve (duurzaamheids)doelen door individuele agrariërs van grote betekenis zijn. Zij kunnen volgens de Rli een brugfunctie vervullen tussen praktijk en beleid, agrarische sectoren met elkaar verbinden en uitvoeringskracht ontwikkelen.

In december 2025 verscheen het artikel *Steering in a dynamic ecosystem – towards Product Boards 2.0?* van onderzoekers van Wageningen University & Research (WUR). Zij concluderen dat de verduurzaming van de agri-foodsector vastloopt door een gebrek aan coördinatie en sturing. De sector functioneert niet langer als een eenvoudige keten, maar als een complex ecosysteem waarin keuzes van één partij gevolgen hebben voor vele anderen. Daardoor zijn afzonderlijke bedrijfsinitiatieven en vrijwillige ketenafspraken volgens de onderzoekers onvoldoende. Zonder gedeelde doelen, gezamenlijke spelregels en een neutrale omgeving voor data, standaarden en toezicht blijven duurzaamheidsinspanningen te vrijblijvend. Dit leidt tot collectieve-actieproblemen: voorlopers maken kosten terwijl anderen meeprofiteren, bedrijven aarzelen om als eerste strengere eisen te stellen en rationele keuzes van individuele partijen kunnen schade veroorzaken aan publieke goederen zoals klimaat, biodiversiteit en bodemkwaliteit. Daarom pleiten de onderzoekers voor sectorbrede governance: geen klassieke top-downsturing door de overheid, maar een gezamenlijke infrastructuur waarin publieke en private partijen doelen, data, standaarden en toezicht organiseren. Zo'n infrastructuur moet richting geven, innovatie mogelijk maken, schadelijke praktijken begrenzen en ruimte bieden om te leren en bij te sturen. De functies van de voormalige productschappen sloten hierbij deels aan, maar een productschap 2.0 zou volgens de auteurs moeten passen bij het huidige voedsel-ecosysteem: minder sectoraal en hiërarchisch dan vroeger, en meer gericht op maatschappelijke opgaven, netwerksturing, monitoring en transitie.

In het artikel Productschappen in een nieuw jasje: een goed plan? toont Elbert Roest zich voorstander van dat plan. Roest is voorzitter van het Regieorgaan versnellen innovatie emissiereductie veehouderij, en voorzitter van het Convenant Dierwaardige Veehouderij. Zijn argumenten lijken sterk op het pleidooi van de WUR-onderzoekers. Hij voegt daaraan toe dat een productschap 2.0 kan zorgen voor structurele borging van de resultaten van convenanten.

3.5 SER adviseert oprichting van een nieuwe publiek-private organisatie

Op 7 juli 2026 publiceerde de SER zijn advies Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem. De SER adviseert om een publiek-private organisatie in het leven te roepen die richting geeft aan de transitie in de landbouw. Volgens de SER is de transitie de afgelopen jaren gestagneerd door wisselend beleid, gebrek aan uitvoeringskracht en onvoldoende samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het advies rust op vier pijlers:

1. Doelsturing: de overheid stelt heldere publieke doelen en randvoorwaarden, terwijl ondernemers ruimte krijgen om zelf te bepalen hoe zij deze doelen behalen.
2. Gebiedsgerichte aanpak: provincies en gebiedsregisseurs ontwikkelen gebiedsplannen waarin per regio passende ontwikkelpaden worden gekozen.

3. Een verdienmodel voor verduurzaming: verduurzaming moet economisch aantrekkelijk worden door betere ketensamenwerking, passende fiscale instrumenten en langjarige investeringszekerheid.
4. Investeren in kennis, innovatie en vakmanschap: ondernemers en werknemers moeten toegang hebben tot kennis, technologie, scholing en begeleiding om de omslag mogelijk te maken.

Publiek-private organisatie voor continuïteit en duurzame samenwerking
De SER ziet dat de grootste belemmering voor de transitie in de landbouw niet langer een gebrek aan ideeën is, maar een gebrek aan structurele organisatie en uitvoering. Er bestaan veel tijdelijke overlegtafels, programma's en initiatieven, maar deze zijn versnipperd en missen vaak continuïteit en doorzettingsmacht. Collectieve initiatieven voor verduurzaming zijn kwetsbaar voor freeridergedrag zolang afspraken niet kunnen worden geborgd via sturende instrumenten en gezamenlijke financiering. Daardoor worden succesvolle innovaties onvoldoende opgeschaald en blijven partijen langs elkaar heen werken. Daarom adviseert de SER de oprichting van een nieuwe publiek-private organisatie waarin overheid, agrarische sector, ketenpartijen, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties duurzaam samenwerken. Volgens de SER kan dit bijdragen aan stabiliteit, vertrouwen, opschaling van succesvolle innovaties en efficiëntere inzet van kennis, data en middelen.

Taken van de organisatie
De SER stelt voor dat de publiek-private organisatie (de SER hanteert niet de term productschap 2.0) zich richt op:
- Kennis en innovatie, met name sectoroverstijgende kennisontwikkeling en agro-ecologische en technische innovatie.
- Uitvoeringskracht op het agrarische bedrijf, met behulp en beheer van dataverzameling en omschakeling naar bedrijfsspecifieke doelsturing.
- Data-infrastructuur en doelsturing. Een combinatie van private kennis en publieke waarborgen is nodig om te zorgen voor systemen van meten, sturen en verantwoorden die uitvoerbaar zijn, het vertrouwen krijgen van ondernemers, tegemoetkomen aan de publieke doelen en juridisch houdbaar zijn. Daarbij hoort ook dat data-inzichten geanonimiseerd en geaggregeerd worden voor de monitoring van landelijke en gebiedsdoelen en voor kennisontwikkeling.
- Toezicht. Hierbij denkt de SER aan een stelsel bestaande uit eerstelijnsverificatie door geaccrediteerde auditbedrijven en tweedelijnstoezicht, sanctiebeleid en metatoezicht (onder meer via accreditatie-eisen) door de overheid.
- Doorzettingskracht. Waar sectoren er aantoonbaar niet in slagen om op vrijwillige basis voldoende voortgang te boeken, faciliteert de publiek-private organisatie dit proces actief en kan het eventueel escaleren naar de minister met een aanvraag voor meer dwingende maatregelen. Het doel hierbij is om freeridergedrag te voorkomen.
- Advisering en *governance*.

Geen terugkeer naar de productschappen
De SER benadrukt dat hij geen herintroductie van de productschappen beoogt. De organisatie moet een duidelijk afgebakende opdracht krijgen, gericht op uitvoering,

kennisdeling, innovatie en samenwerking. Zij moet onafhankelijk worden bestuurd, beschikken over voldoende doorzettingsmacht en onder duidelijk toezicht staan.

Vooruitlopend op de vorming van een nieuwe publiek-private organisatie zou volgens de SER een overlegtafel moeten worden gevormd. Deze zou zich moeten richten op een strategische dialoog over verduurzaming, innovatie, ruimtelijke ordening, ketensamenwerking en een toekomstbestendige arbeidsmarkt.

Kabinet neemt advies om publiek-private organisatie op te richten over
De ontwerpbegroting 2027 van het ministerie van LVVN maakt duidelijk dat het kabinet concrete plannen heeft om een nieuwe publiek-private organisatie op te richten. Of het kabinet daarbij opvolging geeft aan de aanbevelingen van de SER moet nog blijken uit de kabinetsreactie op het SER-advies. Deze wordt in het laatste kwartaal van 2026 verwacht. In de ontwerpbegroting stelt het kabinet al wel voor middelen beschikbaar te stellen voor deze organisatie. In 2027 en 2028 gaat het om 330.000 euro, in 2029 is dat 340.000 euro en in 2030 en 2031 gaat het om 1 miljoen euro. Daarbij valt op dat in de begroting sprake is van publiek-private organisaties, wat betekent dat het kabinet aan meerdere organisaties denkt. De toelichting is summier: “Door een sterkere samenwerking tussen overheid en de agrarische sector, worden afspraken of maatregelen beter uitvoerbaar en geborgd. Dit draagt bij aan het vergroten van de uitvoeringskracht van de sector.”

3.6 Conclusie

Uit de opkomst en opheffing van de eerdere productschappen is een dubbele les te trekken voor een nieuw op te richten publiek-private organisatie (productschap 2.0). Enerzijds kunnen dergelijke organisaties grote meerwaarde hebben doordat zij ketenbrede samenwerking organiseren, collectieve financiering mogelijk maken, freeridergedrag tegengaan en als aanspreekpunt voor overheid en sector kunnen fungeren. Anderzijds laat de opheffing zien dat zo’n organisatie kwetsbaar wordt wanneer taken te breed worden, verplichte heffingen onvoldoende worden gelegitimeerd, ondernemers te weinig invloed ervaren en publieke belangen onvoldoende zijn geborgd. Een productschap 2.0 vraagt daarom niet om een terugkeer naar het oude model, maar om een scherp afgebakende, transparante en democratisch controleerbare organisatie met duidelijke publieke doelen, brede vertegenwoordiging en heldere waarborgen tegen belangenverstrengeling.

4 PPS gericht op kennis en innovatie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op PPS-constructies gericht op kennis en innovatie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vormgeving van dit type PPS in de landbouwsector (§ 4.2), het wettelijk kader (§ 4.3) en de ervaringen, zowel in de landbouw als in andere sectoren (§ 4.4). Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies over de kansen die dit type PPS biedt en over de risico's die daarmee gepaard gaan.

4.2 Vormgeving van de PPS

In de landbouwsector komen PPS'en gericht op kennis en innovatie veel voor. Het kader voor veel van deze samenwerkingsverbanden is de Kennis- en Innovatieagenda Landbouw, Water en Voedsel (KIA-LWV). De KIA-LWV is een strategische agenda voor onderzoek en innovatie op het gebied van landbouw, water en voedsel. Bij de totstandkoming van deze agenda zijn ministeries, topsectoren, kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken. Gezamenlijk formuleren zij aan welke maatschappelijke missies zij met de KIA-LWV willen bijdragen en wat de kennisopgaven en innovatiebehoeften zijn. De KIA-LWV 2024-2027 richt zich op zes maatschappelijke missies: (1) natuur; (2) land- en tuinbouw; (3) gebiedsinrichting en water; (4) voedsel; (5) Noordzee en grote wateren; en (6) veilige delta. Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een aantal sleuteltechnologieën.

De maatschappelijke missies van de KIA-LWV zijn concreet uitgewerkt in meerjarige missiegedreven innovatieprogramma's (MMIP's). Hierin worden de maatschappelijke missies nader uitgewerkt. Zo lopen binnen missie 2 (land- en tuinbouw) momenteel zes innovatieprogramma's, te weten:

1. Land- en tuinbouw binnen de grenzen van de natuurlijke omgeving.
2. Verdienvermogen, perspectief en waardecreatie.
3. Weerbare plantaardige productie op een vitale bodem of substraat.
4. Veerkrachtige dierhouderijsystemen (inclusief niet-landbouwhuisdieren, insecten en aquacultuur).
5. Circulariteit, productie en gebruik duurzame grondstoffen.
6. Energietransitie in de land- en tuinbouw.

Deze MMIP's vormen de inhoudelijke schakel tussen de brede strategische agenda en concrete PPS-projecten die door de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) worden gefinancierd. TKI's zijn PPS'en waarin bedrijven, kennisinstellingen en overheden gezamenlijk onderzoek en innovatie programmeren en financieren.[19] Voor de landbouwsector zijn vooral de TKI Agri & Food en de TKI Tuinbouw & Uitgangsmaterialen relevant. Een overzicht van alle projecten die vanuit de KIA-LWV worden gefinancierd, is hier te vinden. Per project wordt beschreven welke kennis- en onderzoeksinstellingen, bedrijven en/of maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

[19] IMPACT T&U.

4.3 Wettelijk kader[20]

Juridische aandachtspunten hangen af van de gekozen inrichting
Niet iedere kennis- of innovatieopgave vraagt om dezelfde vorm van PPS. De gewenste inrichting hangt onder meer af van het karakter van de innovatie, de betrokken sector, het verdienmodel en de ontwikkelingsfase. Welke wettelijk kader vervolgens van toepassing is hangt ook af van de gekozen inrichting. Wel kunnen een aantal algemene juridische aandachtspunten voor deze PPS-vorm worden aangegeven.
Contractvrijheid voor de overheid begrensd
Een PPS wordt veelal contractueel vastgelegd tussen de betrokken partijen. Hiervoor gelden de algemene regels vanuit het contractenrecht, maar de overheid is hierbij ook gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat betekent dat een overheid, niet zoals een gewone burger, volledige contractsvrijheid heeft maar zich altijd moet houden aan beginselen als gelijkheid, zorgvuldigheid en vertrouwen.

Subsidie- en aanbestedingsregels van toepassing bij publieke financiering
Daarnaast is de overheid in het geval van (mede) financiering van een PPS gebonden aan subsidie- en aanbestedingsregels. Bij subsidiëring van een publiek-private samenwerking moet de overheid voldoen aan de regels van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent onder meer dat een wettelijke grondslag vereist is, vooraf kenbare criteria moeten worden gehanteerd en de besteding van publieke middelen achteraf moet kunnen worden gecontroleerd. Daarnaast kan - als de overheid goederen, diensten of werken inkoopt bij een private partij - de Aanbestedingswet 2012 van toepassing zijn. Dat betekent dat de overheid vooraf duidelijk moet maken wat zij wil inkopen, volgens welke criteria inschrijvingen worden beoordeeld en dat alle geïnteresseerde partijen dezelfde kansen moeten krijgen. Boven bepaalde Europese drempelbedragen moet bovendien een Europese aanbestedingsprocedure worden gevolgd.

Afspraken over intellectuele eigendomsrechten zijn belangrijk
De afspraken over intellectuele eigendomsrechten zijn een belangrijk juridisch aandachtspunt bij PPS gericht op kennis en innovatie. Partijen moeten vastleggen wie eigenaar is van de ontwikkelde kennis en onder welke voorwaarden deze mag worden gebruikt.

Europese staatssteunregels
Ten slotte moet de overheid rekening houden met de Europese staatssteunregels. Deze regels moeten voorkomen dat ondernemingen door publieke financiering een ongerechtvaardigd concurrentievoordeel krijgen. Daarbij is vooral de kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie van belang.

4.4 Ervaringen

Om te kunnen leren van de ervaringen met PPS'en gericht op kennis en innovatie zijn vier evaluaties geanalyseerd. Dat betrof twee evaluaties uit de landbouwsector, namelijk het rapport Publiek-private samenwerking in het agrarisch kennis- en innovatiesysteem

[20] Aandachtspunten bij Publiek-Private Samenwerkingen gericht op innovatie; Contracteren met overheid | Den Haag | DM Advocaten; G. Snijders, Overheidsprivaatrecht. algemeen deel (Monografieën BW, nr. A26a), Deventer: Kluwer 2011; Aanbestedingswet 2012; Algemene wet bestuursrecht; Drempelbedragen Europees Aanbesteden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden; Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) - Europa decentraal.

(WUR, 2014) en de Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid en de daarin aangehaalde evaluatie van de KIA-LWV (Berenschot, 2025). Daarnaast zijn twee evaluaties uit andere sectoren bestudeerd, namelijk de evaluatie van het Visserij Innovatie Netwerk (Bureau Common Eye, 2024) en een evaluatie van vijf PPS'en gericht op het stimuleren van kennis, innovatie en vaardigheden op het digitale domein (Birch, 2025). De rode draden uit deze evaluaties worden hieronder beschreven.

PPS'en gericht op kennis en innovatie hebben maatschappelijke meerwaarde
PPS kan een belangrijk instrument zijn om kennisontwikkeling, innovatie en verduurzaming te bevorderen. Binnen een PPS combineren overheden, bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen hun kennis, expertise en financiële middelen. Hierdoor kunnen sterkere kennisnetwerken ontstaan en kunnen economische, maatschappelijke en duurzaamheidsdoelen met elkaar worden verbonden. Deze meerwaarde komt in verschillende onderzoeken naar voren.

De WUR-evaluatie[21] van het agrarische kennis- en innovatiesysteem concludeert dat PPS'en kennisontwikkeling en samenwerking versterken. Innovatie ontstaat daarbij niet alleen door wetenschappelijk onderzoek, maar ook door kennisuitwisseling, experimenten van ondernemers, financiering, marktontwikkeling en maatschappelijke acceptatie. Uit de evaluatie van de KIA-LWV, aangehaald in de periodieke rapportage van Berenschot[22], blijkt dat PPS partijen helpt om gezamenlijk kennis te ontwikkelen voor maatschappelijke missies. Ook de evaluatie van het Visserij Innovatie Netwerk (VIN) laat zien dat PPS waardevol kan zijn voor het verbinden van kennis, praktijkervaring en beleid.

De vorm van de samenwerking moet aansluiten bij de opgave
De gewenste inrichting van een PPS hangt af van het karakter van de innovatie, de betrokken sector, het verdienmodel en de fase van ontwikkeling. De WUR-evaluatie maakt bijvoorbeeld onderscheid tussen duurzaamheidsgerichte en concurrentiegerichte innovaties. Bij duurzaamheidsopgaven, zoals energiezuinige glastuinbouw en duurzame stallen, speelde de overheid aanvankelijk een relatief grote rol. Naarmate het vertrouwen van bedrijven toenam, namen zij een groter deel van de investeringen over. Bij concurrentiegerichte innovaties, zoals nieuwe uitgangsmaterialen en voedselinnovaties, waren bedrijven vanaf het begin sterk betrokken.

Ook de evaluatie van de KIA-LWV laat zien dat de mogelijkheden voor PPS per sector en opgave verschillen. In de domeinen natuur en water beschikken maatschappelijke organisaties vaak niet over voldoende geld en capaciteit om kennis naar de praktijk te brengen. Het bedrijfsleven speelt daar een beperktere rol, onder meer doordat een duidelijk verdienmodel vaak ontbreekt. Directe kennisdeling met bijvoorbeeld natuurbeheerders kan in die domeinen daarom geschikter zijn dan samenwerking met bedrijven in een PPS. In de land- en tuinbouw ligt dit anders. Daar kunnen bedrijfsadviseurs een brug vormen tussen

[21] Onderzocht is in hoeverre PPS kan bijdragen aan zowel economische groei als duurzame ontwikkeling van de Nederlandse landbouw. Om daar inzicht in te krijgen, analyseerden de onderzoekers vier voorbeelden uit de praktijk, namelijk: Kas als Energiebron, duurzame (intensieve) veehouderij, uitgangsmaterialen en *food & nutrition*.
[22] De periodieke rapportage betreft een evaluatie van de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van het gehele kennis- en innovatiebeleid van het ministerie van LVVN. De rapportage is niet specifiek gericht op PPS, het betreft een brede doorlichting van het beleid dat het ministerie voert om kennis en innovatie te bevorderen. Aangezien PPS'en gericht op kennis en innovatie daar een belangrijk onderdeel van zijn, bevat deze rapportage ook inzichten die relevant zijn voor dit type PPS'en. De rapportage baseert zich hierbij vooral op de evaluatie van KIA-LWV en op interviews.

onderzoek en praktijk. Voor agrarisch ondernemers is vooral van belang dat een innovatie praktisch uitvoerbaar is, zich heeft bewezen en economisch perspectief biedt.

De evaluatie van vijf PPS'en in het digitale domein bevestigt dat een uniforme aanpak niet werkt. Een PPS gericht op kennisontwikkeling vraagt om een andere *governance*, financiering en aansturing dan een PPS gericht op het naar de markt brengen van producten, diensten of technologie.

Vertrouwen als basisvoorwaarde
Wederzijds vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van een PPS. Partijen moeten bereid zijn om kennis te delen, gezamenlijke doelen te formuleren en rekening te houden met verschillende of zelfs tegenstrijdige belangen. Het opbouwen van dit vertrouwen kost tijd. Volgens de WUR-evaluatie kan een PPS alleen goed functioneren wanneer partijen elkaar vertrouwen en gezamenlijke doelen hebben. Ook duidelijke afspraken en een goede balans tussen publieke en private belangen zijn van belang.

De evaluatie van het VIN onderstreept deze bevinding. Het netwerk heeft volgens de evaluatoren in korte tijd partijen bijeengebracht, vertrouwen tussen overheid en sector hersteld en een basis gelegd voor kennisuitwisseling en eerste innovaties. Daarmee laat deze casus zien dat een PPS in de beginfase vooral waardevol kan zijn als instrument voor relatie- en vertrouwensopbouw. Tegelijkertijd is vertrouwen alleen niet voldoende. Deelnemers kunnen conflicterende belangen hebben. Daarom zijn duidelijke spelregels nodig voor de omgang met concurrentie, kennisdeling en belangentegenstellingen.

Van gezamenlijke ambitie naar concrete doelen
Een PPS heeft een duidelijke gezamenlijke ambitie nodig. Partijen moeten weten welk probleem zij samen willen oplossen en waarvoor zij gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen. Zo kunnen zij eventuele tegenstrijdige belangen beter overwinnen. De evaluatie van het VIN laat zien dat het bestaan van een breed gevoelde veranderopgave nog niet betekent dat partijen ook gedeelde doelen hebben. Als doelen onvoldoende concreet zijn, bestaat het risico dat de samenwerking vooral een overlegstructuur blijft. Na het opbouwen van vertrouwen en het uitwisselen van kennis moet daarom een volgende stap worden gezet naar concrete gezamenlijke activiteiten.

De evaluatie van PPS'en in het digitale domein benadrukt eveneens het belang van duidelijke doelen. Volgens deze evaluatie moet niet alleen worden vastgelegd welke activiteiten een PPS gaat uitvoeren, maar vooral welk resultaat daarmee moet worden bereikt. De doelen moeten aansluiten op de beleidsdoelen van het betrokken ministerie en op de aspecten waarop het ministerie daadwerkelijk invloed kan uitoefenen.

Van onderzoek naar toepassing in de praktijk naar opschaling
Een terugkerend knelpunt is de overgang van kennisontwikkeling naar praktische toepassing en van praktische toepassing naar de opschaling ervan. Binnen PPS'en is vaak wel geld beschikbaar voor onderzoek, maar minder voor de stappen die daarna nodig zijn. Het gaat dan om het toepassen van kennis, het ontwikkelen en op de markt brengen van innovaties en het bevorderen van daadwerkelijk gebruik.

De kennis- en innovatieketen loopt vooral vast wanneer onderzoeksresultaten moeten worden vertaald naar bruikbare toepassingen, aldus de periodieke rapportage van Berenschot. De kennis die binnen de MMIP's wordt ontwikkeld sluit niet altijd aan bij de behoeften van agrarisch ondernemers. Voor toepassing op het boerenerf zijn praktische uitvoerbaarheid, bewezen werking en een aantrekkelijk economisch perspectief belangrijke voorwaarden. Betrokkenheid van mbo- en hbo-instellingen kan helpen om de vertaalslag van onderzoek naar praktijk te versterken.

Voor het breder verspreiden en opschalen van bewezen innovaties zijn structurele leerprocessen, praktische ondersteuning en verbindingen tussen sectoren nodig. De financiering vanuit de innovatieprogramma's moet hier dan ook sterker op worden gericht, blijkt uit de periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid.

Eigenaarschap en rolverdeling tussen publieke en private partijen
Een PPS kan in de beginfase relatief sterk afhankelijk zijn van de overheid. Op langere termijn is breder eigenaarschap nodig om de samenwerking robuust en duurzaam te maken. Bij het VIN waren het ministerie van LVVN en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in belangrijke mate verantwoordelijk voor organisatie, initiatief en financiering. Volgens de evaluatie was dit in de opstartfase begrijpelijk, maar leidde het ook tot afhankelijkheid van de overheid. Als vervolgstap adviseren de onderzoekers daarom om trekkersrollen en verantwoordelijkheden over verschillende deelnemers te verdelen. De plenaire bijeenkomsten van het VIN functioneerden volgens de evaluatie goed, maar de werkgroepen hadden onvoldoende slagkracht. Kleinere coalities met duidelijke trekkers worden als effectiever beschouwd voor de uitvoering van concrete projecten.

De WUR-evaluatie laat eveneens zien dat de overheidsrol gedurende de ontwikkeling van een PPS kan veranderen. Bij duurzaamheidsgerichte innovaties kan publieke ondersteuning aanvankelijk noodzakelijk zijn, waarna bedrijven bij toenemend vertrouwen een groter deel van de investeringen op zich kunnen nemen.

Volgens de evaluatie van PPS in het digitale domein moet de rol van de overheid daarnaast worden afgestemd op het type markt. In een markt die al groeit, kan de overheid zich vooral richten op het ondersteunen van innovatie. Bij onderwerpen met een sterk publiek belang kan een actievere rol passend zijn, bijvoorbeeld als eerste klant of bij de ontwikkeling van regelgeving.

Samenstelling en representativiteit
De juiste samenstelling van partners is medebepalend voor het functioneren van een PPS. Welke partijen nodig zijn, hangt af van het doel en de fase van de samenwerking. Bij kennisontwikkeling ligt een belangrijke rol bij kennisinstellingen. Wanneer toepassing in de praktijk centraal staat, zijn bedrijven, gebruikers en praktijkgerichte kennisinstellingen belangrijker. Een evenwichtige samenstelling helpt om een gedeelde probleemanalyse en gezamenlijke ambitie te ontwikkelen. De evaluatie van het VIN laat daarnaast zien dat representativiteit blijvend aandacht vraagt. Hoewel het netwerk voldoende omvang had om samenwerking op gang te brengen, was niet de gehele sector aangesloten.

Flexibiliteit en bestuurlijke inrichting
Innovatie speelt zich vaak af in een snel veranderende omgeving. Een PPS moet daarom voldoende ruimte hebben om haar aanpak aan te passen als omstandigheden wijzigen of nieuwe inzichten ontstaan. De evaluatie in het digitale domein adviseert om tussentijds te toetsen of doelen en werkwijzen nog passend zijn. Een dergelijke herijking biedt het ministerie de mogelijkheid om op doelen bij te sturen zonder zich te sterk met de dagelijkse uitvoering te bemoeien. De *governance*, financiering en aansturing moeten aansluiten op de doelstelling van de PPS. Daarbij moet een evenwicht worden gevonden tussen flexibiliteit voor de uitvoerende organisatie en voldoende sturing op de maatschappelijke doelen.

Monitoring en effectmeting gericht op lange termijn; afspraken over continuïteit
De ontwikkeling van een duurzaam samenwerkingsverband of innovatie-ecosysteem kan langer duren dan de oorspronkelijke programmaperiode. Effecten zijn daardoor niet altijd op korte termijn zichtbaar. Volgens de evaluatie in het digitale domein moeten monitoring en effectmeting aansluiten op het karakter van ecosysteemontwikkeling. Niet alleen directe resultaten, maar ook de ontwikkeling van relaties, samenwerking en gezamenlijke capaciteit zijn daarbij relevant. Daarnaast moet vroeg worden nagedacht over de voortzetting van de samenwerking nadat de oorspronkelijke financiering eindigt. Door hierover tijdig afspraken te maken, krijgen de PPS-organisatie en de deelnemende partijen meer duidelijkheid over hun toekomstige rol en verantwoordelijkheid.

4.5 Conclusie

PPS'en vormen een belangrijk instrument voor het stimuleren van kennis en innovatie in de landbouw. Deze samenwerkingsverbanden dragen bij aan het bundelen van kennis, expertise en financiële middelen, aan het bepalen van gezamenlijke richting en aan het opbouwen van onderling vertrouwen. Hun zwakte ligt vooral in de stap daarna: het in de praktijk toepassen van de opgebouwde kennis en van de innovaties. Diverse evaluaties tonen aan dat opschaling tot nu toe onvoldoende van de grond komt. Uit de evaluaties volgen de volgende aandachtspunten om die stap succesvol te zetten:

- onderkennen van tegenstrijdige belangen en de tijd nemen om te werken aan vertrouwen;
- stellen van concrete doelen;
- betrokkenheid van partijen uit de praktijk, met name bedrijven en instellingen voor hbo/mbo;
- financiering en activiteiten ook gericht op kennisbenutting en opschaling, en aandacht voor verdienmodellen;
- voldoende representativiteit in de betrokken sector;
- *governance* afgestemd op het doel en de fase van de innovatie;
- afspraken over de continuïteit na het aflopen van de financiering;
- heldere besluitvorming en duidelijk eigenaarschap voor concrete taken;
- afspraken over intellectueel eigendom en het delen van onderzoeksresultaten.

5 PPS gericht op monitoring of advies

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kansen, risico's en beperkingen van PPS gericht op monitoring en advies aan bedrijven en/of de overheid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vormgeving van dit type PPS in de landbouw (§ 5.2), op het wettelijk kader (§ 5.3) en op ervaringen met dit type PPS in de landbouwsector en in andere sectoren (§ 5.4).

5.2 Vormgeving van de PPS

Private instellingen met overheidstaken
Het beleid voor diergezondheid kent de duidelijkste voorbeelden van PPS gericht op monitoring en advies. Twee organisaties springen daarbij in het oog:

- **Royal GD** (voorheen Gezondheidsdienst voor Dieren), een private organisatie die in opdracht van de minister de basismonitoring diergezondheid uitvoert. Deze monitoring is gericht op het opsporen van dierziekten en het volgen van trends. Waar veehouders en dierenartsen vaak als eerste signalen geven over ziekteverschijnselen, vormt Royal GD de tweede lijn in de veterinaire infrastructuur. Het bedrijf beheert ook een diagnostisch laboratorium en geeft adviezen aan bedrijven.
- De **SDa[23] Autoriteit Diergeneesmiddelen** (hierna: SDa), die verantwoord gebruik van antibiotica door dierhouders en dierenartsen bevordert. De SDa stelt benchmarkwaarden voor dierhouders en dierenartsen vast; dit zijn streefwaarden voor het antibioticumgebruik per diersector of diercategorie. De ontstaansgeschiedenis wijst op een vorm van PPS: de organisatie is volgens de website 'opgericht vanuit het streven van de Nederlandse overheid en de diersectoren om de risico's op ontwikkeling van antibioticumresistentie te verkleinen.' Omdat de overheid inmiddels slechts beperkt betrokken is bij het functioneren van de SDa, kan de vraag worden gesteld of er nog steeds sprake is van PPS. In dit rapport wordt hier wel vanuit gegaan, omdat de SDa financiering ontvangt van de overheid voor specifieke activiteiten (in het kader van de Europese Diergeneesmiddelenverordening).

Beide organisaties ontvangen een bijdrage uit het Diergezondheidsfonds, dat zelf ook te beschouwen is als een vorm van PPS. Dit fonds wordt namelijk gevoed door het ministerie en de EU en via heffingen bij de veehouderijsector (op grond van de Wet dieren). De verdeling van kosten wordt elke vijf jaar vastgelegd in een convenant financiering bestrijding besmettelijke dierziekten, dat het ministerie en de sectororganisaties sluiten.

Rechtsvorm: RWT of vergelijkbaar
Royal GD is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Een RWT is een zelfstandige organisatie op afstand van de rijksoverheid, die een wettelijke taak uitvoert en wordt gefinancierd met publiek geld.[24] Royal GD voert naast de wettelijke taken ook commerciele projecten uit.

SDa heeft ook kenmerken van een RWT. Opmerkelijk is dat de status en de taken van de SDa niet wettelijk zijn vastgelegd. Toch sluiten de werkzaamheden van de SDa nauw aan

[23] Naar de oorspronkelijke naam Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit.
[24] Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) | Kennisbank Openbaar Bestuur

bij wettelijke verplichtingen. De Europese Diergeneesmiddelenverordening verplicht lidstaten om gegevens over verkoop en gebruik van antimicrobiële diergeneesmiddelen te verzamelen en te rapporteren aan het Europees Geneesmiddelenbureau. De overheid gebruikt gegevens van de SDa voor deze rapportage.

Vormgeving van de PPS: overleg en aanlevering gegevens
Naast de genoemde afspraken over financiering wordt de publiek-private samenwerking bij deze organisaties als volgt vormgegeven:

- **Royal GD.** Bij de basismonitoring diergezondheid zijn er vaste begeleidingscommissies per sector, waarin afstemming plaatsvindt met brancheorganisaties.
- **SDa.** Dierenartsen en dierhouders leveren gegevens aan via de private kwaliteitssystemen waaraan zij deelnemen, die vervolgens in geanonimiseerde vorm aan de SDa worden geleverd. Op basis hiervan verschijnen er jaarlijks rapporten waarmee de SDa het antibioticumgebruik in de dierhouderij inzichtelijk maakt voor de sectoren, de overheid, het publiek en de media.

Beide organisaties nemen geen bindende besluiten voor bedrijven. Royal GD geeft wel individueel advies aan bedrijven, maar de SDa lijkt dit op basis van beschikbare informatie niet te doen.

Autoriteit dierwaardige veehouderij en Gegevensautoriteit gewasbescherming
De SDa staat model voor twee organisaties in oprichting:

- De Autoriteit Dierwaardige Veehouderij (ADV). Uit een brief van de staatssecretaris van LVVN van 16 april 2026 blijkt dat voor dit model is gekozen vanwege de succesvolle aanpak van de SDa in het antibioticatraject. Het instellen van de ADV is een belangrijk onderdeel van het in 2025 gesloten convenant Stappen naar een Dierwaardige Veehouderij.
- De Gegevensautoriteit gewasbescherming, zoals afgesproken in het Convenant gewasbeschermingsmiddelen 2026–2040. Doel van dit convenant is om de milieubelasting van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen in de plantaardige sector fors terug te dringen. Het convenant (inclusief reductiedoelen) wordt uitgewerkt in deelconvenanten die uiterlijk eind 2026 vastgesteld worden, aldus een brief van 14 juli 2026.

5.3 Wettelijk kader[25]

Wet en statuten vormen belangrijkste wettelijke kader
Een PPS die zich richt op monitoring of advisering wordt vaak vormgegeven als een rechtspersoon met een wettelijke taak. Het kan daarbij gaan om een stichting, vereniging of andere privaatrechtelijke rechtspersoon die activiteiten verricht in het algemeen belang, zoals monitoring of certificering. De wet waarin de taak en bevoegdheden van de rechtspersoon zijn vastgelegd, vormt het belangrijkste kader voor deze PPS-vorm. Afhankelijk van de gekozen rechtsvorm zijn daarnaast de bepalingen uit Boek 2 van het

[25] I. Messoussi, Publiek-private samenwerking en gegevensuitwisseling in het kader van de Wet aanpak schijnconstructies, TRA 2018/85.; Wet open overheid; T. Barkhuysen & J.H.A. van der Grinten, T&C Awb, commentaar op art. 5.1 Woo; Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)

Burgerlijk Wetboek (over rechtspersonen) van toepassing. De statuten bevatten daarnaast aanvullende regels over bestuur, toezicht en besluitvorming.

Publieke financiering leidt tot extra toezicht- en verantwoordingsregels
Wanneer de PPS-organisatie publieke middelen ontvangt of beheert, zijn ook de regels uit de Comptabiliteitswet 2016 relevant. Daarbij zijn het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer en Kaderstelling versterking extern financieel toezicht van belang. Deze kaders beogen te waarborgen dat instellingen die een publiek belang dienen op een transparante en controleerbare wijze functioneren.

Structurele gegevensverwerking vraagt om een duidelijke wettelijke grondslag
Een ander belangrijk juridisch aandachtspunt voor dit type PPS is de benodigde wettelijke basis voor gegevensverwerking. In het geval van monitoring kunnen bedrijven worden gevraagd om gegevens aan te leveren aan de desbetreffende PPS. Hierop is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. De Autoriteit Persoonsgegevens benadrukt dat gegevensdeling tussen publieke en private partijen moet voldoen aan de privacywetgeving.[26] Uitgangspunt van de privacywetgeving is dat het verwerken – waaronder valt het verzamelen – van persoonsgegevens niet is toegestaan, tenzij sprake is van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Deze gerechtvaardigde doeleinden worden limitatief opgesomd in artikel 6 van de AVG. Bij de oprichting van een PPS moet daarom duidelijk worden vastgelegd welke gegevens worden verzameld, voor welk doel deze worden gebruikt, welke partij als verwerkingsverantwoordelijke optreedt en met welke partijen gegevens mogen worden gedeeld. De ervaringen met kwaliteitsregistraties in de zorg (zie § 5.4) laten zien dat monitoringssystemen die afhankelijk zijn van structurele gegevensaanlevering kwetsbaar zijn wanneer vooraf onvoldoende duidelijk is op grond waarvan gegevens worden verwerkt.

De Woo kan ook van toepassing zijn op een PPS
Bij een PPS waarin private partijen en de overheid gegevens uitwisselen, kunnen vragen ontstaan over de openbaarmaking van die gegevens. De Wet open overheid (Woo) kan van toepassing zijn op gegevens die binnen een PPS worden gedeeld, maar alleen voor zover deze betrekking hebben op de uitoefening van een wettelijke taak. De Woo geldt dus niet automatisch voor alle informatie binnen de organisatie.

De Woo biedt bescherming aan concurrentiegevoelige informatie
De Woo kent twee uitzonderingsgronden die relevant kunnen zijn voor gegevens die binnen een PPS worden gedeeld. Ten eerste geldt een absolute uitzonderingsgrond voor vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die geen milieu-informatie zijn (artikel 5, eerste lid, onder c, Woo). Deze bepaling beschermt ondernemingen tegen openbaarmaking van concurrentiegevoelige informatie. De bestuursrechter legt deze uitzonderingsgrond terughoudend uit. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is alleen sprake wanneer uit de informatie gegevens kunnen worden afgeleid over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers. Daarnaast kent de Woo een relatieve uitzonderingsgrond voor concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie die niet vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt (artikel

[26] Autoriteit Persoonsgegevens, Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

5.2, tweede lid, onderdeel f, Woo). In dat geval blijft openbaarmaking alleen achterwege wanneer het belang van bescherming van deze informatie zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

5.4 Ervaringen

Royal GD: doelmatige uitvoering
Uit de evaluatie[27] blijkt dat de basismonitoring doeltreffend en overwegend doelmatig functioneert. De keten schakelt snel en voorspelbaar bij het signaleren van dierziekten. De combinatie van publieke en commerciële taken van Royal GD draagt bij aan de doelmatigheid, omdat er een kritieke massa is aan kennis en capaciteit.

Borging onafhankelijkheid vraagt aandacht
De evaluatie signaleert ook dat de indruk kan ontstaan dat belangen door elkaar lopen. Er treedt soms spanning op tussen de publieke en private belangen. Bij niet-meldingsplichtige signalen heeft de sector bijvoorbeeld belang bij zorgvuldige en proportionele communicatie, terwijl vanuit het publieke belang transparantie en tijdige communicatie belangrijk is. Volgens het rapport kunnen afspraken over taal en timing in deze situaties vooraf worden vastgelegd. Ook expliciete weegcriteria bij gevoelige keuzes over de opvolging van signalen zijn belangrijk.

Gegevensverzameling gebaat bij duidelijkheid over gebruik en vertrouwelijkheid
De casus van de SDa illustreert dat bedrijven gemotiveerd kunnen worden om gegevens aan te leveren als er waarborgen zijn voor vertrouwelijkheid (in dit geval geanonimiseerde verwerking) en duidelijk is waar de gegevens voor worden gebruikt. Iets vergelijkbaars blijkt uit de evaluatie van de basismonitoring: hier is het belangrijk dat er een duidelijke scheiding in de keten bestaat tussen monitoring door Royal GD enerzijds en vervolgacties en handhaving door de NVWA en beleidsdepartementen anderzijds.
Er zijn vergelijkbare ervaringen bij de kwaliteitsregistraties in de medisch-specialistische zorg (zie tekstbox). Dit is ook een voorbeeld van PPS gericht op monitoring, benchmarking en kwaliteitsverbetering. Een wettelijke basis voor de gegevensverwerking is hierbij cruciaal gebleken.

Kwaliteitsregistraties in de zorg
Een kwaliteitsregistratie is een verzameling gegevens over patiënten met dezelfde aandoening of behandeling, bedoeld om de kwaliteit van zorg te meten en te verbeteren. Zorgverleners kunnen hierdoor van elkaar leren en hun prestaties vergelijken, aldus Zorginstituut Nederland. Zorgaanbieders (met name ziekenhuizen) leveren gegevens aan, die door een registratiehouder worden verzameld en geanalyseerd. De resultaten worden teruggekoppeld aan deelnemende instellingen. Het bekendste platform is DICA (*Dutch Institute for Clinical Auditing*). DICA beheert tientallen landelijke kwaliteitsregistraties en stelt vergelijkingen en analyses beschikbaar aan zorgprofessionals. Bij kwaliteitsregistraties wordt veel aandacht besteed aan *governance*, toetsing en onafhankelijke beoordeling. Registraties worden op

[27] Technopolis, Evaluatie basismonitoring diergezondheid, 2025.

deze aspecten beoordeeld voordat ze in een landelijk register worden opgenomen. De Wet kwaliteitsregistraties zorg creëert een wettelijke basis hiervoor.

In de jaren 2011-2019 functioneerde een voorloper, namelijk de Stichting Benchmark GGZ (SBG). Deze organisatie had als doel om de kwaliteit van zorg in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) inzichtelijk en meetbaar te maken. Uit onderzoek door de Autoriteit Persoonsgegevens bleek echter dat een wettelijke basis voor de gegevensverwerking ontbrak, omdat het ging om persoonsgegevens over de gezondheid, waarvoor geen uitzonderingsgrond geldt. De database is vervolgens vernietigd en SBG is opgeheven.

Geen evaluatie SDa beschikbaar
Hoewel het ministerie van LVVN jaarlijks een bijdrage verstrekt aan de SDa, is er geen evaluatie van de SDa gevonden. Tegelijkertijd ziet het ministerie het model van de SDa als voorbeeld voor andere onderwerpen. Uit de literatuur is bekend dat het succes van PPS afhangt van de context in de betrokken sector of keten. In dat licht is het ontbreken van een evaluatie een tekortkoming. Het rapport van de SDa zelf (over 2025) wijst inderdaad op positieve resultaten. De verkoop van antibiotica daalde ten opzichte van 2024 met bijna 7% en ten opzichte van het referentiejaar 2009 bedraagt de daling ruim 77%.

5.5 Conclusie

Binnen de landbouw zijn er - goed functionerende - vormen van PPS gericht op monitoring en advies aan bedrijven en/of de overheid te vinden op het gebied van diergezondheid. De basismonitoring diergezondheid illustreert dat de combinatie van publieke en commerciële taken in één organisatie kan bijdragen aan een doelmatige uitvoering.

Aandachtspunten bij dit type PPS zijn:
- Het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. Bij de basismonitoring diergezondheid kan dit volgens de evaluatie door goede afspraken (protocollen) te maken over situaties waar spanning tussen de publieke en private belangen ontstaat.
- Duidelijkheid over het gebruik van gegevens. Bedrijven leveren eerder gegevens aan als duidelijk is waarvoor die worden gebruikt, vertrouwelijkheid is geborgd en monitoring gescheiden blijft van handhaving. Ook moet de wettelijke basis voor gegevensverwerking op orde zijn.

6 PPS gericht op toezicht en regulering

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kansen, risico's en beperkingen van PPS gericht op toezicht en regulering. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vormgeving van dit type PPS in de landbouw (§ 6.2), op het wettelijk kader (§ 6.3) en op ervaringen met dit type PPS in de landbouwsector en in andere sectoren (§ 6.4).

6.2 Vormgeving van de PPS

Privaatrechtelijke zbo's met toezichtstaken
Er zijn in de landbouw diverse voorbeelden van privaatrechtelijke organen die wettelijke toezichtstaken uitvoeren bij de toepassing van Europese en nationale wetgeving. Zij hebben de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Omdat deze organisaties op een juridisch gestructureerde wijze samenwerken met de overheid, worden ze in dit rapport gezien als vorm van PPS. Het betreft de volgende organisaties:

- De vier plantaardige keuringsdiensten die controles uitvoeren op de kwaliteit en de plantgezondheid. Dit zijn de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het KwaliteitsControle Bureau (KCB), de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). De keuringsdiensten zijn in het verleden door de sector opgericht, maar hebben later de zbo-status gekregen.
- Het Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ), dat toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving voor kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en eiproducten en op de handelsnormen voor pluimveevlees en eieren.
- Skal[28] biocontrole, de organisatie die toezicht houdt op het rechtmatig gebruik van het Europese Bio-keurmerk. Skal besluit over de certificering van bedrijven in de biologische keten, zoals vereist volgens Europese verordeningen.

PPS tussen overheid en zbo's
De PPS krijgt bij de genoemde zbo's als volgt vorm:

- De NVWA heeft de rol van tweedelijnstoezichthouder. Dat wil zeggen dat de NVWA geen direct toezicht houdt op bedrijven, maar toezicht houdt op de wijze waarop andere instanties dat doen. Alle hierboven genoemde diensten hebben formele samenwerkingsafspraken met de NVWA en soms ook met andere diensten zoals de Douane. De rol van de NVWA kan wel per onderwerp verschillen; bij COZK zijn er ook terreinen waar COKZ volledig zelfstandig bevoegd is voor controles, certificering en toezicht.
- In de samenwerking met het ministerie wordt gewerkt met een bestuurskundig driehoeksmodel, waarbij het ministerie zowel de rol van opdrachtgever als van eigenaar (in de zin van de Kaderwet zbo's) heeft. Er is periodiek overleg binnen deze driehoek.
- De brancheorganisaties zijn betrokken bij het bestuur van de diensten, waarbij er wel verschillen bestaan. Bij de plantaardige keuringsdiensten zijn de branches op de een of andere wijze betrokken in of bij het bestuur. In het bestuur van Skal worden twee leden voorgedragen door organisaties uit de biologische sector. Bij COKZ vervult de sector geen rol meer bij de benoeming van bestuursleden.

[28] Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (Skal).

Samenwerking tussen NVWA en private certificering

Er zijn ook private certificeringstelsels in de landbouw die niet in de wetgeving zijn verankerd (zie tekstbox). Certificatie is het beoordelen van producten, kwaliteitssystemen of de vakbekwaamheid van een persoon op conformiteit met de normen die daarvoor gesteld zijn.[29] De stelsels worden beheerd door een stichting, brancheorganisatie of internationale organisatie (ook wel schemabeheerder genoemd). De NVWA werkt met een aantal van deze organisaties samen, door kennis uit te wisselen en in haar toezicht rekening te houden met wat deze partijen zelf al borgen. Er is een acceptatieproces, waarbij de NVWA volgens vastgelegde criteria bepaalt of de private systemen goed genoeg werken voor samenwerking.[30]

Hoewel het de vraag is of deze werkwijze past binnen de definitie van PPS in dit rapport (een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband), zijn de ervaringen met private certificering wel interessant voor het doel van het rapport. De SER adviseert namelijk om samen met de sector en de keten een precompetitieve, bovenwettelijke standaard voor duurzame productie te ontwikkelen, gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde *key performance indicators* (KPI's) en aansluitend op bestaande keurmerken, duurzaamheidsinitiatieven en Europese rekenregels. In het verlengde hiervan pleit de SER voor het beter vergelijkbaar maken van keurmerken en duurzaamheidsinspanningen, zodat consumenten direct begrijpen wat een label betekent. Dit betekent dus dat de PPS-organisatie die de SER voorstelt zich ook zou moeten buigen over de private certificeringsstelsels.

Private certificeringsstelsels in de landbouw

Voorbeelden van private certificering in de landbouw zijn:

- GLOBALG.A.P.; een wereldwijd certificeringssysteem voor goede landbouwpraktijken, voedselveiligheid, traceerbaarheid, milieu en dierenwelzijn. Omdat veel afnemers in Europa verlangen dat leveranciers hieraan voldoen, is het systeem belangrijk voor toegang tot de exportmarkt.
- Diverse Integraal Ketenbeheer (IKB)-systemen (voor Varken, Rund en Ei) beheerd door private organisaties met eisen op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid, registratie en bedrijfsvoering. De Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV) is hiermee vergelijkbaar.
- De duurzaamheidskeurmerken On the way to PlanetProof, Beter Leven-keurmerk, Rainforest Alliance.
- Het EKO-keurmerk, een privaat keurmerk bovenop de wettelijke biologische eisen. Dit keurmerk is gericht op Nederlandse producten.

Een schemabeheerder beheert een stelsel, terwijl een conformiteitsbeoordelingsinstantie (hierna: CBI) beoordeelt of producten, diensten of personen aan de normen uit het schema voldoen. Als dat het geval is, kan een CBI een certificaat aan een bedrijf afgeven. In het stelsel On the way to PlanetProof is bijvoorbeeld Stichting Milieukeur de schemabeheerder, terwijl diverse private organisaties optreden als CBI.

[29] Bruin, G.J. (2025), Naar een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij publiek-private samenwerking. In: RegelMaat 2025 (40) 3.
[30] Meer informatie over dit type samenwerkingen is te vinden in het artikel Hoe de NVWA met private partijen samenwerkt in toezicht. Op de website van de NVWA is een overzicht te vinden van alle geaccepteerde private controlesystemen.

In veel stelsels heeft de Raad voor Accreditatie de taak om een CBI te accrediteren. De Raad toetst dan of de CBI aan de normen voldoet die in het schema gesteld zijn.

6.3 Wettelijk kader[31]

Toezicht en regulering vragen om wettelijke verankering
Bij een PPS die is gericht op toezicht en regulering is doorgaans sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het wettelijk kader hiervoor wordt in de eerste plaats bepaald door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze wet regelt onder welke voorwaarden een zbo kan worden ingesteld en bevat uniforme regels over de verhouding tussen het zbo en de verantwoordelijke minister. De Algemene wet bestuursrecht onderscheidt twee vormen van zbo's: publiekerechtelijke (a-organen[32]) en privaatrechtelijke (b-organen[33]). De Kaderwet is van toepassing op zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke zbo's, maar maakt op onderdelen onderscheid tussen beide vormen. De Kaderwet wordt vervolgens aangevuld door de instellingswet van het betreffende zbo, waarin de specifieke taken en bevoegdheden, en verantwoordingsrelaties dienen te worden vastgelegd. Daarnaast bevat de circulaire Governance ten aanzien van zbo's beleidsmatige uitgangspunten voor de inrichting van de relatie tussen de minister en een zbo.

Publieke financiering brengt aanvullende verantwoordingsplichten met zich mee
Wanneer een zbo publieke middelen ontvangt of beheert, zijn ook hier de regels uit de Comptabiliteitswet 2016 relevant. Daarbij zijn ook het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer en Kaderstelling versterking extern financieel toezicht van belang.

De Awb vormt het kader voor toezicht en handhaving
Voor toezichthoudende zbo's is daarnaast het toezichtrecht van belang. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat in hoofdstuk 5 een algemeen kader voor toezicht en handhaving, waaronder bevoegdheden tot informatievordering, onderzoek en inspectie. In de instellingswet van een zbo kunnen de concrete toezicht- en sanctiebevoegdheden nader worden uitgewerkt. Daarnaast is ook de rechtsbescherming die is vastgelegd in de Awb van toepassing op zbo's. Zo staat er tegen besluiten van een zbo onder meer bezwaar en beroep open.

AVG en Woo ook van toepassing op een zbo
Zbo's moeten ook voldoen aan de AVG en de Woo. Indien het zbo persoonsgegevens verwerkt of gegevens uitwisselt met andere publieke of private partijen, moet hiervoor een toereikende wettelijke grondslag bestaan. Het is daarom belangrijk dat in de instellingswet van een zbo duidelijk wordt vastgelegd welke gegevens mogen worden verwerkt en gedeeld, met welke partijen gegevensuitwisseling is toegestaan en voor welke doeleinden dit mag plaatsvinden. Daarnaast valt een zbo als bestuursorgaan onder de Woo en is het gehouden zowel actief als op verzoek informatie openbaar te maken. Daarbij kan een spanningsveld ontstaan tussen openbaarheid enerzijds en de bescherming van

[31] Zelfstandige bestuursorganen | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving; Algemene wet bestuursrecht; Wet open overheid.
[32] Artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, Algemene wet bestuursrecht.
[33] Artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, Algemene wet bestuursrecht.

persoonsgegevens of vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens anderzijds. Zie voor de kaders ook § 5.3.

6.4 Ervaringen

Zbo's functioneren overwegend effectief en doelmatig
De genoemde zbo's functioneren overwegend effectief en doelmatig, maar er zijn wel verschillen:

- Uit een evaluatie[34] uit 2023 blijkt dat de plantaardige keuringsdiensten over het algemeen doeltreffend en doelmatig functioneren. Zij voeren de taken op een hoog niveau uit hebben een groot draagvlak in het bedrijfsleven. Daarnaast zijn ze steeds doelmatiger gaan opereren. Op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid zijn wel verbeteringen mogelijk.
- Het COKZ levert (aldus een evaluatie uit 2021) een bijdrage aan zekerheid over de veiligheid en kwaliteit van melk, zuivelproducten, eieren, eiproducten en pluimveevlees. Bovendien geeft het COKZ op kwalitatief voldoende wijze uitvoering aan toezicht en certificering. Het is financieel gezien een gezonde organisatie, maar een aantal verbeteringen in de doelmatigheid is volgens de evaluatie wel mogelijk.
- Bij Skal waren er veel uitdagingen (nieuwe regelgeving, ICT-problemen, groei van de organisatie), aldus de evaluatie[35] uit 2024 over de periode 2018-2022. Deze hebben ertoe geleid dat de taakuitvoering in beperkte mate doeltreffend was, en dat er weinig prioriteit kon worden gegeven aan een doelmatige taakuitvoering. De organisatie heeft wel veel werk verzet om benodigde verbeteringen tot stand te brengen.

Privaatrechtelijke status lijkt niet bepalend voor functioneren
In de evaluatie van Skal wordt expliciet ingegaan op de voor- en nadelen van de privaatrechtelijke status. Deze status leidt niet tot problemen, maar volgens de evaluatie zijn er wel goede redenen om Skal om te vormen naar een publiekrechtelijk zbo (al dan niet met behoud van eigen rechtspersoonlijkheid). Dit sluit immers aan bij het binnen de rijksoverheid geldende adagium van 'publieke taken publiek beleggen', zoals verwoord in een kabinetsstandpunt uit 2014 over zbo's (zie tekstbox). Een publiekrechtelijke zbo bevordert bovendien de transparantie en verantwoording richting de Kamer en de Europese Commissie. Daarnaast zou Skal in publieke vorm (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) mogelijk eenvoudiger toegang krijgen tot de *shared services* van de rijksoverheid.
In de andere evaluaties wordt niet expliciet ingegaan op de invloed van de privaatrechtelijke status. Dit doet vermoeden dat ook bij deze organisaties de status als zodanig niet bepalend is voor het functioneren. Als gekozen zou worden voor een publiekrechtelijke status is in veel mindere mate sprake van PPS.

Vaak wordt aangenomen dat privaatrechtelijke organisaties diensten tegen lagere kosten kunnen realiseren dan overheidsorganisaties. Volgens een internationale review van vormen van privatisering en PPS in diverse sectoren is er echter geen empirisch bewijs dat de private sector intrinsiek efficiënter werkt.[36] Er is geen dergelijk vergelijkend onderzoek specifiek voor Nederland beschikbaar.

[34] Ecorys (2023), Evaluatie plantaardige keuringsdiensten.
[35] Andersson Elffers Felix (2024), Skal Biocontrole Wettelijke zbo-evaluatie 2018-2022.
[36] University of Greenwich, Public and private sector efficiency, Public Services Privatisation Research Unit (PSIRU).

Kabinetsstandpunt 2014: terughoudendheid bij keuze voor zbo
Volgens het kabinetsstandpunt uit 2014 over zbo's geldt bij uitvoering van publieke taken het uitgangspunt "agentschap, tenzij". Een agentschap valt namelijk onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Als toch voor een zbo wordt gekozen, gaat de voorkeur uit naar een publiekrechtelijke zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Een zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. De ministeriële verantwoordelijkheid is bij een zbo dus wettelijk beperkt, ook bij een publiekrechtelijke zbo. Wanneer een PPS-organisatie openbaar gezag uitoefent of andere zwaarwegende publieke bevoegdheden krijgt, moet daarom uitdrukkelijk worden gemotiveerd waarom uitvoering binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid niet passend is.

Capaciteit bij de overheid en duidelijkheid over rollen
Voldoende capaciteit bij de overheid en duidelijkheid over rollen blijken belangrijke (en kwetsbare) aspecten in de samenwerking. Dit geldt zowel voor de samenwerking van de ZBO's met het ministerie als met de NVWA.

De samenwerking met het ministerie verloopt wisselend. Volgens de evaluatie van de plantaardige keuringsdiensten hebben de rollen van het ministerie als opdrachtgever en eigenaar zich steeds beter uitgekristalliseerd. Bij Skal noemt de evaluatie wel serieuze aandachtspunten, met name onduidelijkheid over rollen en bevoegdheden bij de interpretatie van regels, gebrek aan capaciteit aan beide kanten en gebrek aan begrip en onderling vertrouwen. Zo verwacht LVVN dat Skal in nieuwe ontwikkelingen scherper kan formuleren wat het nodig heeft, terwijl Skal juist een gebrek aan duidelijke kaders ervaart bij nieuwe taken. Het contact tussen het ministerie van (destijds) LNV en het COKZ verloopt over het algemeen constructief, maar kan volgens de evaluatie beter, door bijvoorbeeld te zorgen voor een duidelijk aanspreekpunt bij het ministerie.

Alle diensten hebben formeel vastgelegde samenwerkingsafspraken met de NVWA. Naast overleg op directieniveau is er operationele samenwerking, gericht op het uitwisselen van signalen en kennis en afstemming van controles bij bedrijven. De evaluaties schetsen het volgende beeld van de samenwerking:

- Bij de plantaardige keuringsdiensten verloopt deze samenwerking constructief, maar had de NVWA soms te maken met onderbezetting.
- Bij COKZ verloopt de samenwerking nog niet optimaal en zijn er uiteenlopende verwachtingen. Het COKZ wil graag meer en tijdiger betrokken worden door de NVWA, terwijl de NVWA vindt dat het COKZ meer het voortouw zou kunnen nemen bij de acties uit het samenwerkingsplan. Bij het COKZ heeft de NVWA een dubbele rol (verschillend per onderwerp), namelijk van opdrachtgever en van tweedelijnstoezichthouder.
- Ook bij Skal kan de samenwerking en uitwisseling met de NVWA (en de Douane) beter. Aan beide kanten is er soms terughoudendheid bij het uitwisselen van informatie; ook hier wordt beperkte capaciteit bij de NVWA genoemd. Daarnaast is er behoefte aan regie (van LVVN) in de samenwerking.

Helderheid over rollen en verantwoordelijkheden blijkt ook een kwetsbaar punt in certificeringsstelsels op het gebied van milieu en transport (zie tekstkader). Bruin adviseert om de verantwoordelijkheidsverdeling bij PPS-systemen gericht op toezicht en regulering in de wet- en regelgeving vast te leggen.[37]

Helderheid over rollen en verantwoordelijkheden: achilleshiel bij certificering voor milieu en transport

Op het gebied van milieu en transport is veel ervaring met wettelijk verankerde certificatiestelsels, waarbij wettelijke normen in een privaat stelsel nader worden ingevuld. De onderwerpen variëren van toepassing van biociden, verwijdering van asbest, afgifte van energielabels voor woningen tot certificering van binnenvaartschepen. Op het gebied van bodembeheer regelt het kwalibostelsel de kwaliteit van de uitvoering van bodembeheeractiviteiten door bedrijven. Anders dan in private stelsels worden de CBI's op grond van de regelgeving aangewezen of toegelaten door de minister of de Inspecteur-Generaal van een inspectiedienst.

Er is vaak onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, zo blijkt uit onderzoek[38] van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) naar de werking van 40 stelsels. Volgens de ILT is er in de praktijk onvoldoende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen publieke en private partijen. Bovendien leven er uiteenlopende verwachtingen en onduidelijkheden over de rollen en verantwoordelijkheden van partijen:

- CBI's missen in veel gevallen de zichtbare aanwezigheid van de overheid in het stelsel. Mede hierdoor sluit het normenkader in de certificering of de accreditatie onvoldoende aan op de wettelijke eisen. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren als knelpunt bij de evaluatie van het kwalibostelsel in 2020.
- De CBI's zien zichzelf vaak niet als publieke toezichthouder, terwijl dit volgens de ILT wel gewenst is. Het komt zelden voor dat een CBI een certificaat intrekt of schorst bij gebreken.

Onduidelijkheid wordt in de hand gewerkt door de diversiteit aan stelsels: rollen en verantwoordelijkheden zijn in verschillende stelsels net iets anders geregeld. Door alle knelpunten kan de maatschappij er volgens de ILT onvoldoende op vertrouwen dat een certificaat of erkenning terecht is afgegeven. De ILT noemt verschillende oplossingsrichtingen, zoals wettelijke regulering van het toezicht op CBI's en meer contact en betere samenwerking tussen partijen.

Onafhankelijkheid is een aandachtspunt, maar kan worden geborgd

In alle drie de evaluaties worden de borging van onafhankelijkheid en het vermijden van schijn van belangenverstrengeling als aandachtspunten genoemd. Er zijn in de praktijk geen problemen geconstateerd, maar in het buitenland roept de wijze waarop het toezicht door een privaatrechtelijke zbo in Nederland is ingericht soms vragen op. Zo heeft de Europese Commissie zorgen geuit over de onafhankelijkheid van Skal vanwege de rol van

[37] Bruin, G.J. (2025), Naar een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij publiek-private samenwerking. In: RegelMaat 2025 (40) 3.
[38] ILT (2024), Naar vertrouwen op certificering.

producentenorganisaties in het bestuur. Het COKZ kreeg te maken met kritiek uit Rusland vanwege de privaatrechtelijke status. [39]

De evaluaties noemen wel mogelijkheden bij de inrichting van het bestuur om de onafhankelijkheid te waarborgen, en tegelijkertijd de kennis van bedrijven te benutten:

- Bij het COKZ speelt de sector geen rol meer bij de benoeming van bestuursleden, om elke schijn van belangenverstrengeling te vermijden.
- Bij Skal is het aantal vertegenwoordigers van bedrijven teruggebracht tot twee van de vijf bestuursleden. Tegelijkertijd is een adviesraad ingesteld met vertegenwoordigers vanuit de sector en een onafhankelijk voorzitter. Het blijkt overigens wel lastig of onmogelijk om ook andere partijen in deze adviesraad te betrekken, zoals consumenten of de detailhandel.
- In de evaluatie van de plantaardige keuringsdiensten worden als aanbevelingen genoemd: het vermijden van ondernemers in het bestuur, het aanstellen van een onafhankelijk bestuursvoorzitter (waar dit nog niet het geval is), het aanstellen van een onafhankelijk bestuurslid van buiten de sector, en het helderder maken van taken en verantwoordelijkheden. Volgens de evaluatie heeft de betrokkenheid van de sectoren bij het bestuur van de organisatie wel voordelen voor het draagvlak bij bedrijven en benutting van hun kennis.

In de evaluaties van Skal en COKZ wordt daarnaast gewezen op het belang van jaarlijkse audits (door de Raad voor Accreditatie en/of de NVWA) als borging voor de onafhankelijkheid.

Administratieve lasten door diversiteit in private certificering

De veelheid aan (private) certificeringsstelsels met uiteenlopende indicatoren en werkwijzen leidt tot aanzienlijke administratieve lasten. Dit blijkt uit een rapport van True Value Language[40], een PPS waarin boeren en tuinders, ketenpartijen, financiers en overheden afspraken maken over het inzichtelijk en vergelijkbaar maken van duurzaamheidsprestaties op het boerenerf. Een aanzienlijk deel van de boeren en tuinders heeft te maken met bovenwettelijke eisen, met name rond voedselveiligheid en dierenwelzijn.[41] TVL beoogt dit te verminderen door één gedeelde 'taal' te ontwikkelen voor duurzaamheidsprestaties op het boerenerf. De kern hiervan is een gedeelde meetbasis: helder afspreken wat wordt gemeten en hoe wordt gerekend, zodat uitkomsten vergelijkbaar en herbruikbaar worden.

6.5 Conclusie

Er zijn in de landbouw diverse vormen van PPS waarbij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's) wettelijke toezichtstaken uitvoeren. Net als bij PPS'en gericht op monitoring en advies blijkt dat de organisaties overwegend goed in staat zijn om hun taken effectief en doelmatig uit te voeren. Tegelijkertijd lijkt de privaatrechtelijke status als zodanig niet bepalend te zijn voor het functioneren van een organisatie. Er zijn ook argumenten om zbo's juist een publiekrechtelijke status te geven; in dat geval is er in mindere

[39] Na een inspectie van de Nederlandse zuivelsector in 2013 betwijfelden de Russische autoriteiten of een privaatrechtelijke organisatie als het COKZ een rol mocht hebben bij de controles waarop de afgifte van veterinaire exportcertificaten door de NVWA berustte. Volgens Rusland volgt uit internationale verdragen dat dit een publiekrechtelijke bevoegdheid moest zijn (bron: Rusland wil tweezijdige oplossing pootgoedverbod).
[40] True Value Language (2026). Bevindingen en aanbevelingen uit de inventarisatie.
[41] Geelen J. en E. Oosterkamp, Bovenwettelijke duurzaamheidseisen aan primaire producenten, mei 2025.

mate sprake van publiek-private samenwerking. De meerwaarde van PPS lijkt vooral te liggen in benutting van sectorspecifieke kennis en draagvlak.
Aandachtspunten bij dit type PPS zijn:

- Helderheid over rollen en verantwoordelijkheden. Het wettelijk vastleggen hiervan kan hierbij behulpzaam zijn.
- Voldoende capaciteit aan beide kanten, dus ook bij de overheid, om de samenwerking in te vullen.
- De onafhankelijkheid ten opzichte van bedrijven. Het gaat hier om situaties waarin het bedrijfsleven betrokken is bij het bestuur en/of de PPS-organisatie zowel publieke als commerciële taken heeft. Het is volgens de evaluaties wel mogelijk om (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden, bijvoorbeeld door vertegenwoordiging van bedrijven in een adviesraad in plaats van het bestuur. Dergelijke maatregelen kunnen echter niet voorkomen dat de privaatrechtelijke status van een zbo vragen oproept in het buitenland.

7 Aandachtspunten voor de Tweede Kamer

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de ervaringen met verschillende typen PPS in de landbouw behandeld. Dit heeft geleid tot aandachtspunten per type PPS. Dit hoofdstuk vormt een synthese, waarbij in § 7.2 de bevindingen worden vertaald naar aandachtspunten voor de Tweede Kamer bij de parlementaire controle op PPS'en. In § 7.3 worden deze aandachtspunten gebruikt voor een reflectie op de, door de SER geadviseerde, op te richten publiek-private organisatie.

7.2 Aandachtspunten voor parlementaire controle op alle typen PPS'en

PPS'en kunnen bijdragen aan de uitvoering van zeer diverse publieke taken en de realisatie van maatschappelijke doelen. Tegelijkertijd kan deze organisatievorm de parlementaire controle bemoeilijken als verantwoordelijkheden niet helder zijn, als de minister niet over alle informatie beschikt of als publieke en private belangen op gespannen voet met elkaar staan. Daardoor kan onduidelijk worden wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe publieke belangen worden beschermd en waarover de minister verantwoording kan afleggen. De volgende algemene vragen zijn behulpzaam bij de controlerende taak van de Tweede Kamer.

1. Zijn het publieke doel en de meerwaarde van de PPS duidelijk?
Vooraf moet duidelijk zijn welk publiek probleem de PPS moet helpen oplossen, welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en waarom samenwerking met private partijen daarvoor een geschikte vorm is. De Kamer kan de minister vragen de keuze voor een PPS te vergelijken met alternatieven, zoals uitvoering door een publieke organisatie, subsidieverlening, publieke inkoop of een minder geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking.

2. Is de PPS onderdeel van een samenhangende instrumentenmix?
PPS kent ook beperkingen en moet daarom goed aansluiten bij andere instrumenten. Bij PPS'en gericht op kennis en innovatie blijkt bijvoorbeeld dat de opschaling vaak moeizaam verloopt. Om die stap succesvol te zetten, zijn (onder meer) duidelijk eigenaarschap, betrokkenheid van praktijkpartijen en aandacht voor verdienmodellen nodig. Tegelijk is een PPS daarvoor niet altijd voldoende. Voor brede toepassing kunnen ook andere instrumenten nodig zijn, zoals regelgeving en/of financiële prikkels. Voor de Kamer is het belangrijk om na te gaan of de minister niet alleen een PPS opricht, maar ook een samenhangende instrumentenmix presenteert waarmee het publieke doel kan worden bereikt.

3. Zijn er duidelijke afspraken over de *governance*?
De Kamer moet bij de oprichting van een PPS kunnen beoordelen of duidelijke afspraken zijn gemaakt over de *governance* van de PPS. Daartoe moet duidelijk zijn:
- welke publieke en private partijen deelnemen;
- welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden iedere partij heeft;
- welke verantwoordelijkheid de minister behoudt;

- welke besluiten het samenwerkingsverband gezamenlijk neemt en welke aan afzonderlijke partijen zijn voorbehouden;
- welke informatie- en verantwoordingsplichten gelden, en
- welke mogelijkheden bestaan om in te grijpen, de samenwerking aan te passen of deze te beëindigen.

Bovenstaande punten kunnen worden beoordeeld vanuit verschillende perspectieven:

- **Helderheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.** Dit bleek in diverse evaluaties een (potentieel) knelpunt te zijn bij PPS. Vooral bij PPS gericht op toezicht en regulering wordt daarom in enkele rapporten aanbevolen in wetgeving vast te leggen welke partij waarvoor verantwoordelijk is.
- **Onafhankelijkheid** en het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. Met name bij toezicht moet worden voorkomen dat partijen die onder toezicht staan veel invloed krijgen op de inrichting of uitvoering van dat toezicht.
- **Evenwichtige inbreng** van verschillende belangen. Helder moet zijn welke partijen invloed hebben op adviezen en besluiten, en hoe besluiten worden genomen als de meningen uiteenlopen. Grote of goed georganiseerde partijen mogen door hun deelname aan de PPS geen onevenredige invloed krijgen ten opzichte van kleinere bedrijven of niet-deelnemende partijen.

4. Zijn de benodigde wettelijke waarborgen in beeld en voldoende verankerd?

In de vorige hoofdstukken bleek dat veel wettelijke kaders van toepassing kunnen zijn op PPS, zoals te zien is in onderstaande tabel.

PPS-variant	Belangrijkste wettelijke kaders
Kennis en innovatie	Contractenrecht, staatssteunrecht, subsidierecht en intellectuele eigendomsrecht.
Monitoring en advies	Contractenrecht, subsidierecht, sectorwetgeving, AVG/Uitvoeringswet AVG, en mededingingsrecht.
Toezicht en regulering	Sectorwetgeving, Awb, Kaderwet ZBO's, toezichtrecht.
Hybride PPS	Combinatie van bovenstaande + bijzondere wettelijke grondslag voor publiekrechtelijke bevoegdheden

Er kunnen problemen ontstaan bij de oprichting dan wel uitvoering van een PPS wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de vereisten van de privacywetgeving, benodigde toezichtsbevoegdheden of rechtsbescherming. Met name wanneer een PPS publieke taken uitvoert, zijn wettelijke waarborgen voor ministeriële verantwoordelijkheid, transparantie, onafhankelijk toezicht en rechtsbescherming van belang. De Kamer moet daarom nagaan bij de oprichting van een PPS of de gekozen PPS-vorm beschikt over een wettelijk kader dat voldoende waarborgen biedt voor een zorgvuldige uitvoering van publieke taken, effectieve parlementaire controle en een adequate bescherming van burgers en bedrijven.

5. Zijn de publieke en private geldstromen inzichtelijk?
De Kamer moet kunnen nagaan hoeveel publiek geld naar de PPS gaat, welke private bijdragen daartegenover staan en hoe kosten en risico's zijn verdeeld. Daarnaast is het belangrijk dat financiële verplichtingen en risico's niet buiten beeld raken doordat zij bij of via een samenwerkingsverband zijn ondergebracht.

6. Is de informatiepositie van de Kamer toereikend?
Voor de Kamer moet vooraf duidelijk zijn welke informatie zij op welke momenten zal ontvangen over de voortgang en de resultaten van de PPS. De afspraken over informatievoorziening moeten daarom vanaf het begin onderdeel zijn van het governancekader. Daarbij kan worden gedacht aan reguliere voortgangsrapportages of evaluaties, afspraken over toegang tot onderliggende informatie en duidelijke regels over vertrouwelijkheid. Waar informatie vanwege bedrijfsvertrouwelijkheid niet openbaar kan worden gemaakt, moet de minister kunnen motiveren waarom vertrouwelijkheid noodzakelijk is en op welke wijze de Kamer desondanks voldoende inzicht kan krijgen.

7.3 Reflectie op het SER-advies

De publiek-private organisatie (PPO) die de SER voorstelt is te zien als een hybride PPS (zie hoofdstuk 3). Deze PPO zou zich volgens de SER op verschillende taken moeten richten: kennis en innovatie, uitvoeringskracht op het agrarische bedrijf, ontwikkeling en beheer van een (meer geharmoniseerde) data-infrastructuur, ondersteuning van doelsturing, een rol in het toezichtstelsel, advisering en het organiseren van doorzettingskracht. Op basis van de bevindingen in dit rapport zijn de volgende opmerkingen te maken.

De organisatie dreigt te veel taken te combineren. De PPO zou aanzienlijk breder zijn opgezet dan de bestaande PPS'en, die immers zijn gericht op specifieke taken, ketens of sectoren en inhoudelijke doelen. De SER benadrukt tegelijkertijd dat de organisatie geen brede 'allestafel' moet worden en dat haar taken scherp moeten worden afgebakend. Beide wensen staan op gespannen voet met elkaar. Op basis van de beschikbare studies lijkt juist de focus belangrijk te zijn voor het succes. De PPS-literatuur benadrukt dat een PPS-arrangement moet passen bij de institutionele context; partijen kunnen bijvoorbeeld niet tegelijkertijd in een gelijkwaardige en hiërarchische relatie tot elkaar staan. Zo is een PPS-vorm gericht op monitoring juist succesvol omdat de informatie die bedrijven aanleveren niet voor het toezicht wordt gebruikt. Naarmate een PPS meer taken krijgt zal het risico op onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden vermoedelijk groter zijn. Deze complexiteit wordt vergroot door het grote aantal wettelijke kaders dat bij een breed opgezette PPS van toepassing is. Het ligt dan ook voor de hand dat zich meerdere vormen van PPS (verder) zullen ontwikkelen. Een overkoepelend overlegorgaan – zoals de SER in de eerstkomende jaren voor ogen heeft - kan zich daarbij richten op het identificeren van lacunes en afstemming tussen diverse initiatieven.

Niet alle taken lenen zich volledig voor PPS. Bij de ontwikkeling en het beheer van een data-infrastructuur en de uitwerking van doelsturing ligt een grote rol voor de overheid voor de hand, omdat deze zaken nauw samenhangen met wetgeving. Nader uitgewerkt moet worden welke onderdelen van deze taken binnen een PPS zouden vallen en welke niet. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zaken waarbij dialoog met

private partijen belangrijk is en zaken die onder de bevoegdheid van een PPO zouden moeten vallen. Volgens een eerder kabinetsstandpunt uit 2014 (zie hoofdstuk 6) is terughoudendheid nodig bij het oprichten van nieuwe zelfstandige bestuursorganen om recht te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Niet alle taken zijn al concreet genoeg geformuleerd. Taken als 'het versterken van uitvoeringskracht' en 'het organiseren van doorzettingskracht' kunnen op meerdere manieren ingevuld worden. Ook sommige in § 7.2 genoemde aandachtspunten, zoals de *governance* en de geldstromen, vragen verdere uitwerking.

Een PPO kan niet alle belemmeringen voor het in de praktijk brengen van kennis en innovaties wegnemen. Of innovaties in de praktijk kunnen worden gebracht, zal ook afhangen van vergunningverlening, de marktvraag, financiële prikkels, verdienmodellen en (langjarige zekerheid over) regelgeving. Alleen betere coördinatie is dus niet genoeg. De SER onderkent dit ook in haar advies. Een PPO kan daarom alleen verantwoordelijk zijn voor resultaten die zij direct kan beïnvloeden, zoals snellere erkenning van methoden, harmonisatie van indicatoren en betrokkenheid van netwerken van bedrijven.

Geraadpleegde literatuur

Andersson Elffers Felix (2024), Skal Biocontrole Wettelijke zbo-evaluatie 2018-2022.
Autoriteit Persoonsgegevens (2019), Onderzoek SBG en Akwa GGZ.
Barkhuysen, T. en J.H.A. van der Grinten (2023), Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht uitzonderingsgronden bij wet open overheid, artikel 5.1 uitzonderingen.
Berenschot (2025), Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid.
Birch (2025), Evaluatie van vijf PPS'en gericht op het stimuleren van kennis, innovatie en vaardigheden op het digitale domein.
Bureau Common Eye (2024), Een veelbelovende start vraagt om een weloverwogen vervolg.
Bruin, G.J. (2025), Naar een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij publiek-private samenwerking. In: RegelMaat 2025 (40) 3.
Dijkstra, G., C. van den Berg en F. van der Meer (2015), De ondergang van de bedrijfslichamen: Een liberale overwinning of symboolpolitiek? In: Liberaal Reveil 2015/12/01.
Dirkzwager legal & tax (2024), Aandachtspunten bij Publiek-Private Samenwerkingen gericht op innovatie.
Ecorys (2023), Evaluatie plantaardige keuringsdiensten.
Expertisecentrum Voedingsmiddelenindustrie (2014), Akkoord over afschaffing productschappen.
Geelen J. en E. Oosterkamp (2025), Bovenwettelijke duurzaamheidseisen aan primaire producenten.
Harmsen, M. (2015), Waarborgen in Algemene wet bestuursrecht voor publiek-private samenwerking. In: Sanders (red.) (2015), Publiek-Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht. Boom Lemma uitgevers. P. 179-192.
Hermans, F., F. Geerling-Eiff, J. Potters en G. Overbeek (2014), Publiek-private samenwerking in het agrarisch kennis- en innovatiesysteem. Wageningen UR.
Inspectie Leefomgeving en Transport (2024), Naar vertrouwen op certificering.
Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, Zelfstandige bestuursorganen.
Kenniscentrum Europa Decentraal (2025), Onderzoek, ontwikkeling en innovatie.
Kwink Groep (2021), Evaluatie Controleorgaan voor Kwaliteitszaken (COKZ).
Messoussi, I., Publiek-private samenwerking en gegevensuitwisseling in het kader van de Wet aanpak schijnconstructies. Tijdschrift Recht en Arbeid, 2018/85.
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2025), Falen en opstaan. Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving.
Roest, E. (2026), Productschappen in een nieuw jasje: een goed plan? Column op: www.nationaalinnovatieloketveehouderij.nl.
Ruiter, D. en M. Sanders (2015), Democratische verantwoordingsbetrekkingen in publiek-private samenwerking. In: Sanders (red.) (2015), Publiek-Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht. Boom Lemma uitgevers. P. 115-125.
Sociaal-Economische Raad (2021), Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw.
Sociaal-Economische Raad (2026), Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem.
Sanders, M. & M. Heldeweg (2012), Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. In: Bestuurswetenschappen, nr. 1, 2012.

Sanders (2015), Publiek-private samenwerking als evenwichtskunst. In: Sanders, M. (red.) (2015), Publiek-Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht. Den Haag. Boom Lemma uitgevers. P. 209-214.

Sanders (red.) (2018), Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het evenwicht. Boom uitgevers.

SDa Autoriteit Diergeneesmiddelen (2026), Het gebruik van antibiotica bij landbouwhuisdieren in 2025.

Snijders, G. (2011), Overheidsprivaatrecht. Algemeen deel (Monografieën BW, nr. A26a). Deventer: Kluwer.

Technopolis (2025), Evaluatie basismonitoring diergezondheid.

True Value Language (2026). Bevindingen en aanbevelingen uit de inventarisatie.

Tweede Kamer (2014), Einde product- en bedrijfschappen in zicht.

University of Greenwich, Public and Private Sector Efficiency, Public Services Privatisation Research Unit (PSIRU).

Wageningen University & Research (2025), Steering in a dynamic ecosystem – towards Product Boards 2.0?

Witteveen + Bos Raadgevende ingenieur (2020), Beleidsevaluatie kwaliteitsborging bodem.