

Naar Fytopia

Heroverweging van het fyto-sanitair beleid met behulp van een bestuurskundig kader



LEI

WAGENINGEN UR

Naar Fytopia

Heroverweging van het fyto-sanitair beleid
met behulp van een bestuurskundig kader

Johan Bremmer
Rosemarie Slobbe

LEI-rapport 2011-020
Mei 2011
Projectcode 2240773000
LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Naar Fytopia; Heroverweging van het fyto-sanitair beleid met behulp van een bestuurskundig kader

Bremmer, J. en R. Slobbe

LEI-rapport 2011-020

ISBN/EAN: 978-90-8615-499-9

Prijs € 19,25 (inclusief 6% btw)

83 p., fig., tab., bijl.

Project BO-06-005-002.18, 'Theoretische bestuurskundig kader'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het Beleidsondersteunend onderzoek in het kader van EL&I-programma's; Thema: Fytosanitair beleid, cluster: Plantgezondheid.

Foto: Shutterstock

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	8
S.1 Belangrijkste uitkomsten	8
S.2 Overige uitkomsten	9
S.3 Methode	10
Summary	11
S.1 Key results	11
S.2 Complementary findings	12
S.3 Methodology	13
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Doelstelling	14
1.3 Uitgangspunten	15
1.4 Werkwijze	16
1.5 Leeswijzer	17
2 Reden voor overheidsingrijpen?	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Externe effecten	18
2.3 Informatieasymmetrie	21
2.4 Publiek debat	23
3 Sturen	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Rol en functies overheid	24
3.3 Sturingsfilosofie en sturingsmodellen	25
3.4 Beleidsinstrumenten	33

4	Contouren van een kader	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Theoretisch raamwerk	35
4.3	Toepassing van het bestuurskundig kader	38
4.4	Verdeling van kosten	51
5	Terug naar de werkelijkheid	54
5.1	Inleiding	54
5.2	IPPC-verdrag en EU-Fytorichtlijn	54
5.3	Vergelijking	54
6	Discussie, conclusies en aanbevelingen	56
6.1	Inleiding	56
6.2	Discussie	56
6.3	Conclusies	58
6.4	Aanbevelingen	59
	Literatuur en websites	60
	Bijlagen	63
1	Generaties beleidsinstrumenten	63
2	Beleidsinstrumenten ingedeeld per categorie en naar toepasbaarheid per sturingsbenadering	65
3	Uitwerking kader aan de hand van een casus	72
4	Beschrijving IPPC-verdrag en EU-Fytorichtlijn	80

Woord vooraf

Hoe ziet het fyto-sanitair beleid er idealiter uit? Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie heeft het LEI gevraagd een kader te ontwikkelen op basis waarvan de overheid haar rol in het fyto-sanitair beleid zou kunnen herzien. Het kader dient een stappenplan te bevatten dat bij nieuwe ontwikkelingen en voor uiteenlopende fyto-sanitaire problemen kan worden doorlopen. Dit rapport bevat het theoretische kader dat hiervoor gebruikt kan worden. Het kader 'Naar Fytopia' is enkele malen getoetst in workshops met vertegenwoordigers van het ministerie van EL&I. Ook heeft het kader al een rol gespeeld in de dialoog over fyto-sanitaire verantwoordelijkheden die de overheid voert met het bedrijfsleven en maatschappelijke actoren.

De onderzoekers willen de heren H. Smolders en H. Schollaart en de andere medewerkers van het cluster Fyto-sanitair hartelijk danken voor hun enthousiaste input en medewerking.

Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Het fytoosanitair beleid kan hervormd worden door te toetsen of ondernemers invasieve plantenziekten en -plagen willen én kunnen beheersen.

Besmetting van plantaardige producten met invasieve plantenziekten leidt tot welvaartverlies door marktfalen. Marktfalen komt door het optreden van externe effecten en informatie-asymmetrie in de markt voor plantaardige producten. ([Zie paragraaf 2.2](#) en [paragraaf 2.3](#))

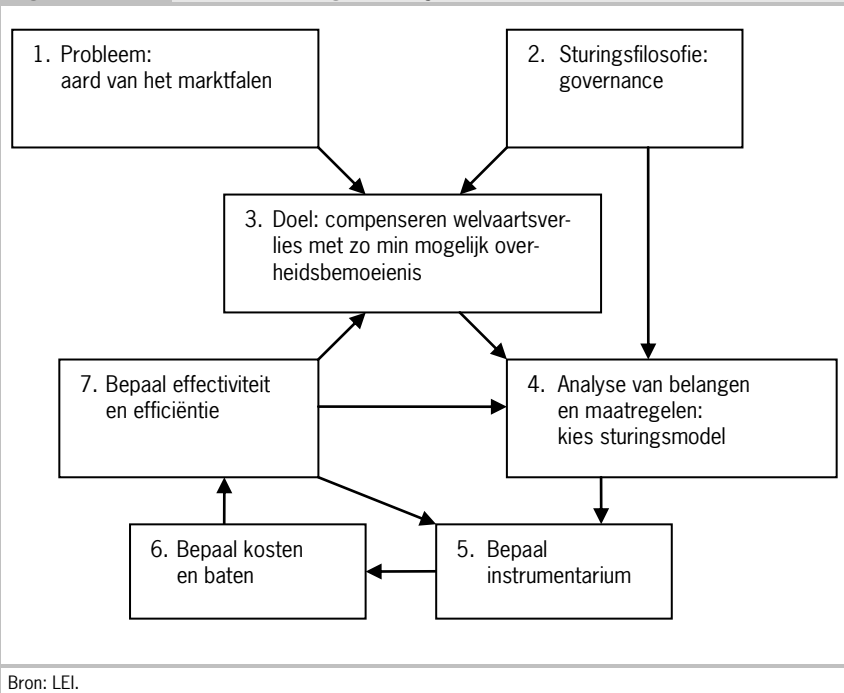
De overheid is verantwoordelijk voor het corrigeren van dit marktfalen als publieke belangen in het geding zijn. Zij kan daarbij meer dan nu gebeurt gebruik maken van ondernemers.

Of dit mogelijk is, hangt af van drie factoren die getoetst worden in een bestuurskundig kader: ([Zie hoofdstuk 4](#))

1. Zijn de ondernemers op de hoogte van de risico's die gepaard gaan met de handel in plantaardige producten?
2. Hebben zij belang bij het verminderen van het risico?
3. Zijn zij in staat het risico te verminderen?

Wanneer deze drie vragen met ja beantwoord worden, kan de overheid meer verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven leggen.

Figuur S.1 Bestuurskundig kader fyto-sanitair beleid



S.2 Overige uitkomsten

Het fyto-sanitair beleid wint aan effectiviteit, wanneer de lasten worden verdeeld volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. Verorzakers krijgen een economische prikkel om de risico's te verminderen. Dit vraagt om omkering van de bewijslast voor verwijtbaarheid. De praktische haalbaarheid hiervan zal verder onderzocht moeten worden. (Zie paragraaf 4.4)

Aanpassing van het fyto-sanitair beleid kan alleen plaatsvinden wanneer de internationale kaders daar ruimte voor geven. Nederland is een belangrijk exportend land. Veel landen die importeren hebben geen belang bij liberalisering van het fyto-sanitair beleid. Het internationaal uitdragen van deze onderzoeksresultaten zal daarom diplomatiek moeten plaatsvinden.

S.3 Methode

De centrale onderzoeksvraag van het ministerie van EL&I was: hoe ziet het fyto-sanitair beleid er idealiter uit? Het onderzoek is uitgevoerd vanuit de aannamen dat er geen nationaal of internationaal fyto-sanitair beleid is en dat andere landen het Nederlandse fyto-sanitair beleid volgen.

Het beleidskader is ontwikkeld door theorieën uit de economie te combineren met de bestuurskunde. De economische discipline is gebruikt voor de analyse van fyto-sanitaire problemen en het in kaart brengen van het marktfalen; de bestuurskundige discipline voor ontwikkeling van een beleidskader om deze problemen aan te pakken. Uitgangspunten daarbij waren:

- maximale deregulering: privaat wat kan, publiek wat moet;
- verantwoordelijkheid zoveel mogelijk decentraal: individueel wat kan, collectief wat moet;
- beleid wordt zo effectief mogelijk vormgegeven met zo min mogelijk inspanning.

Summary

Towards Phytopia

A Policy Framework for reconsidering the Phytosanitary Policy

S.1 Key results

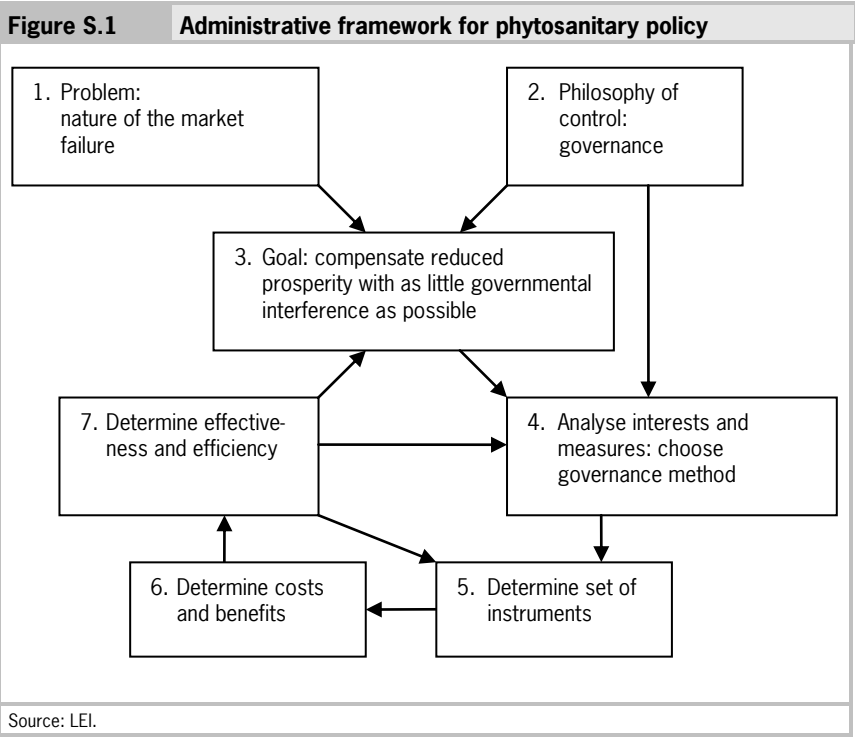
It is possible to reform phytosanitary policy. Entrepreneurs could be given more responsibility for controlling those invasive plant pests and diseases which they are able and willing to control.

The infestation of plant products with invasive plant pests and diseases results in reduced prosperity due to market failure. Market failure occurs when the coordination of the free market mechanism is unable to bring about an optimum balance between supply and demand. Market failure is the result of external effects and asymmetry of information in the plant product market.

The government corrects this market failure when public interests are at stake. The government can give entrepreneurs more responsibility if the following three questions can be answered positively:

1. Are the entrepreneurs aware of the risks concomitant with the trade in plant products?
2. Is it in their interest to reduce the risk?
3. Are they capable of reducing the risk?

If these three questions can be answered positively, the government can give more responsibility to entrepreneurs.



S.2 Complementary findings

Phytosanitary policy is more effective when costs are divided according to the principle 'the polluter pays'. Those responsible for contamination are given an economic incentive to reduce risks. This calls for a reversal of the burden of proof for imputability. More research is required into the practical feasibility of this.

Adjustments to phytosanitary policy can only occur if the international frameworks allow for this. The Netherlands is an important exporting country. However, many importing countries would not benefit by the liberalisation of phytosanitary policy, because this limits the scope for engaging in trade politics. For this reason, the international dissemination of these research results will have to be done diplomatically.

S.3 Methodology

The central research question posed by the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation was: what would a more ideal phytosanitary policy look like? The study was carried out based on the assumption that there is no national or international phytosanitary policy and that other countries follow Dutch phytosanitary policy.

The policy framework was developed by combining economic theories with administrative science. Economics was used in the analysis of phytosanitary problems and in order to sketch out market failure; administrative science was used to develop a policy framework from which to address these problems. The fundamental principles were:

- Maximum deregulation: privately what can be done, publicly what must be done.
- Responsibility as decentralised as possible: individually what can be done, collectively what must be done.
- Policy will be given shape as effectively as possible with as little effort as possible.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Fyto-sanitair beleid richt zich op het weren en beheersen van voor planten en plantaardige producten schadelijke invasieve organismen. Het beleidsveld fyto-sanitair is ontstaan doordat importerende landen garanties vroegen over plantgezondheid en exporterende landen besloten dergelijke garanties te willen geven om de handel te stimuleren.

Op dit moment heeft de overheid een zware rol op het fyto-sanitaire vlak, mede als gevolg van internationale fyto-sanitaire afspraken. Gezien de ontwikkelingen (onder andere een toenemende handel wereldwijd, betere detectiemethoden en steeds meer quarantaine organismen) is het de vraag of de overheid deze rol kan en wil blijven spelen en in hoeverre het mogelijk is om meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij private partijen. De uitdaging waar het fyto-sanitair beleid voor staat is om de verantwoordelijkheid voor het beheersen van fyto-sanitaire risico's daar neer te leggen waar dit maatschappelijk verantwoord kan. Maatschappelijk verantwoord houdt in dat de economie, landschap en natuur, biodiversiteit, milieu, voedselzekerheid en -veiligheid optimaal gediend worden.

Om de overheidsrol en daarmee ook de rol van private partijen te kunnen invullen, is er behoefte aan een afwegingskader voor het fyto-sanitair beleid. Aan de hand van zo'n kader kunnen beleidskeuzen gemaakt en verantwoord worden.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om een bestuurskundig fyto-sanitair kader te ontwikkelen dat gebruikt kan worden om het fyto-sanitair beleid te hervormen. Aan de hand van het kader kan de overheid aangeven welke taken het zichzelf toedicht en op welke manier beleidsinstrumenten effectief en efficiënt kunnen worden ingezet. Dit fyto-sanitaire kader geeft op hoofdlijnen het antwoord op de volgende deelvragen:

- *Wat?*
Wat zijn de doelen en ambities die de overheid zichzelf stelt in het fyto­sanitair beleid. Het antwoord op deze vraag is een visie, gericht de internatio­nale, de Europese en de nationale context;
- *Wie?*
Bij wie kunnen de fyto­sanitaire verantwoordelijkheden worden belegd uit­gaande van het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat publieke belangen het best behartigd kunnen worden op het laagste schaal­niveau waarop alle relevante externe effecten kunnen worden geïnternali­seerd. Daarbij spelen twee dimensies:
 - *publiek - privaat*
Privaat wat kan, publiek wat moet;
 - *collectief - individueel*
Individueel wat kan, collectief wat moet.
- *Hoe?*
Hoe kan de Nederlandse overheid de passende beleidsinstrumenten inzetten om de fyto­sanitaire doelen te verwezenlijken.

1.3 Uitgangspunten

In dit rapport gelden de volgende uitgangspunten.

1. Er is een fyto­sanitair probleem, maar nog geen fyto­sanitair beleid. Dit heeft de volgende implicaties:
 - a. Er is nog geen International Plant Protection Convention (IPPC). Bijgevolg is er ook nog geen EU-beleid, zoals de Fytorichtlijn.
 - b. Derde landen waarvan Nederland producten importeert, of waarheen Nederland producten exporteert, hebben ook nog geen fyto­sanitair beleid, maar zullen wel tegelijkertijd met Nederland te maken krijgen met fyto­sanitaire problemen. Uitgangspunt is dat derde landen Nederland op de voet volgen en vergelijkbaar zullen reageren op fyto­sanitaire problemen.

In de uitwerking wordt in hoofdstuk 5 aangegeven in welke mate de ma­noeu­vre­ruimte van fyto­sanitair beleid wordt ingeperkt als gevolg van het IPPC-verdrag, de Fytorichtlijn en in het verlengde daarvan de implementatie van fyto­sanitair beleid door derde landen.

2. Fytosanitaire problemen kunnen op vijf maatschappelijke belangen (Fytosanitaire visie LNV, 2009) effect hebben:
 - a. Sterke concurrentiekracht: besmetting met schadelijke organismen doet afbreuk aan de kwaliteit van producten. Hiertegen mogen fytosanitaire barrières opgeworpen worden, maar geen handelsbarrières.
 - b. Mooi landschap en waardevolle natuur: aantasting van planten in natuur en landschap tast het landschap aan en verstoort het ecologisch evenwicht, ook wanneer maatregelen genomen worden om deze planten te verwijderen.
 - c. Behoud biodiversiteit: door introductie van schadelijke organismen kan het voortbestaan van autochtone soorten bedreigd worden.
 - d. Gezond milieu: het voorkomen van introductie of het bestrijden van schadelijke organismen met chemische middelen kan negatieve gevolgen hebben voor het milieu.
 - e. Voedselzekerheid en -veiligheid: aantasting van voedselgewassen door schadelijke organismen kan leiden tot productiederving, en op termijn de voedselzekerheid of de voedselveiligheid bedreigen.
3. Randvoorwaarden bij het vormgeven van het bestuurskundig kader zijn:
 - a. Maximale deregulering bij gelijk resultaat in fytosanitair opzicht: de verantwoordelijkheid wordt privaat genomen waar dat kan en publiek waar dat nodig is.
 - b. Draagvlak - subsidiariteit: de verantwoordelijkheid wordt individueel genomen waar dat kan en collectief waar dat nodig is.
 - c. Effectiviteit: het fytosanitaire bestel wordt zodanig ingericht dat doelen worden bereikt.
 - d. Efficiëntie: de doelen worden met zo min mogelijk inspanning en middelen bereikt.

1.4 Werkwijze

Het onderzoek is in samenwerking met de leden van het cluster Fytosanitair van de directie AKV van het ministerie van EL&I uitgevoerd. Begonnen is met de vraag wanneer overheidsingrijpen noodzakelijk of wenselijk is. Om deze vraag te beantwoorden is voortgeborduurd op een eerder onderzoek van het LEI (Bunte, 2004; Janssens et al., 2006). De analyse die hieruit voortvloeide is in een workshop met de leden van het cluster Fytosanitair besproken en met behulp van praktijkvragen verder uitgewerkt. Vervolgens is op basis van recente bestuurskundige inzichten, economische theorie en praktijkinformatie het

bestuurskundig kader ontwikkeld. Dit kader is ook in een workshop toegelicht en toegepast. Ten slotte is de huidige regelgeving en werking van het fyto­sanitair beleid vergeleken met de visie van het cluster Fy­to­sanitair van EL&I en met bestaande internationale beleidskaders.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Na deze Inleiding volgt in hoofdstuk 2 een analyse waarom de overheid zich bezighoudt met fyto­sanitair beleid. Daarna wordt in hoofdstuk 3 de visie op sturing beschreven. De toepassing daarvan vindt plaats in hoofdstuk 4 waarin het bestuurskundige kader is uitgewerkt. Hoofdstuk 5 geeft de vergelijking met bestaande internationale kaders. In hoofdstuk 6 wordt het rapport afgesloten met discussie, conclusies en aanbevelingen.

2 Reden voor overheidsingrijpen?

2.1 Inleiding

De eerste vraag die beantwoord moet worden bij visievorming op fyto-sanitair beleid is de motivatie van de overheid om zich bezig te houden met fyto-sanitair beleid. Deze vraag wordt belicht vanuit de economische theorie. De overheid streeft naar het maximaliseren van de nationale welvaart. Nationale welvaart is de mate waarin bewoners van een land in hun behoefte kunnen voorzien door middel van het aanwenden van schaars alternatief aanwendbare middelen. Behoeften aan goederen en diensten, maar ook behoefte aan natuur, open ruimte, een schoon milieu, enzovoort creëren een vraag en het voldoen aan die vraag legt beslag op de schaarse middelen. In veel gevallen slaagt de markt erin om te komen tot een optimale allocatie van goederen en diensten. De theorie van de welvaartseconomie gaat uit van het standpunt dat de markt optimaal werkt en leidt tot maximale welvaart. Dit is een welvaartsverdeling waarbij de welvaart van het ene individu slechts kan worden verhoogd ten koste van de welvaart van een ander individu: het Pareto-optimum. Echter, de welvaartsverdeling die de markt bij een gegeven inkomensverdeling realiseert, hoeft niet de verdeling te zijn die de maatschappij wenst. Daarnaast werkt de markt niet altijd optimaal. Er is in dat geval sprake van marktfalen. De economische theorie kent de overheid een rol in de allocatie toe, wanneer vraag en aanbod niet tot een evenwicht komen (Stiglitz, 2000). Marktfalen kan het gevolg zijn van het optreden van externe effecten (waardoor onder andere onvoldoende levering van bepaalde goederen ontstaat), van informatieasymmetrie of van marktmacht van bedrijven. Voor het fyto-sanitair beleid zijn vooral externe effecten en informatieasymmetrie van belang.

2.2 Externe effecten

Externe effecten vormen voor de overheid een reden om te sturen in de voorziening van de behoefte aan goederen en diensten. Onder de behoefte aan goederen en diensten verstaan we ook behoefte aan frisse lucht, schoon water, geen geluidshinder et cetera. Als productie of consumptie gepaard gaat met onbedoelde effecten op de behoeftebevrediging (welvaart) van een ander, is er sprake van externe effecten. Maatschappelijke discussie leert op welke behoef-

ten van de burgers (de burger als consument, als producent, als werkgever, als werknemer, et cetera) de nadruk wordt gelegd (Heertje, 2006).

Om te begrijpen hoe marktfalen ontstaat als gevolg van externe effecten zijn twee generieke eigenschappen van producten van belang; uitsluitbaarheid en rivaliteit. Bij uitsluitbaarheid gaat het om de mogelijkheid om personen uit te sluiten van het gebruik. Bij rivaliteit gaat het om de vraag in welke mate consumptie van het product door een persoon de consumptie door een ander persoon uitsluit. Op basis van de dimensies uitsluitbaarheid en rivaliteit kunnen vier typen producten worden onderscheiden:¹ groepsgoederen, publieke goederen, clubgoederen en private goederen (figuur 2.1).

Figuur 2.1 **Classificatie van goederen**

	<i>Clubgoed</i>	<i>Publiek goed</i>
Niet-rivaliserend	Microsoft Office Hoge Veluwe	Zeedijk Heuvelland
	<i>Privaat goed</i>	<i>Groepsgoed</i>
Rivaliserend	Aardappel Auto	Zeevis Grondwater
	Uitsluitbaar	Niet-uitsluitbaar

In het geval van zuivere private goederen is er zowel sprake van uitsluitbaarheid als rivaliteit. Bij zuivere publieke goederen, ook wel collectieve voorzieningen genoemd, is er geen sprake van uitsluitbaarheid en rivaliteit. Private goederen worden ook individuele goederen genoemd: splitsbaar in eenheden die aan individuele personen kunnen worden verkocht. Degene die beslist tot aankoop, is vaak degene die betaalt en die er gebruik van maakt. Publieke goederen zijn zuiver collectieve goederen, waarbij er vaak een scheiding optreedt tussen beslissen, betalen en genieten.

De overige goederen zijn mengvormen. Bij groepsgoederen is consumptie niet uitsluitbaar, maar wel rivaal. Consumenten kunnen niet van consumptie worden uitgesloten, maar consumptie door een persoon gaat wel ten koste van de consumptie door andere personen. Groepsgoederen (common goods)

¹ Zie voor een uitgebreidere bespreking Janssens et al. (2006).

zullen zonder regulering door overmatig gebruik snel uitgeput zijn (tragedy of the commons).

Bij clubgoederen ligt dit precies omgekeerd: consumenten kunnen wel van gebruik worden uitgesloten, maar consumptie door de één gaat niet ten koste van consumptie door een ander.

Alleen bij zuivere private goederen, waarbij dus geen sprake is van externe effecten, is de markt in staat om deze in de juiste hoeveelheden tegen de juiste prijs voort te brengen. Ten aanzien van publieke goederen geldt dat het niet kunnen uitsluiten van consumenten leidt tot het gevaar van free-riding (liftersgedrag). Zodra een individu zou besluiten om het goed in kwestie te leveren, kan een ander door het niet uitsluitbare karakter het goed consumeren zonder te betalen. Hierdoor zal het publieke goed waarschijnlijk niet of in te geringe mate geproduceerd worden. Dit betekent dat productie op een andere wijze dan via het marktsysteem van vraag en aanbod tot stand moet komen. Het alternatief is een politiek systeem via regulering of door openbare financiën.

Het fytosanitair beleid richt zich op de markt voor plantaardige producten. Wanneer de hiervoor geschreven theorie over productclassificatie wordt toegepast, dan zullen plantaardige producten doorgaans geclassificeerd worden als private goederen. Dit is echter maar tot op zekere hoogte het geval. Er is sprake van zuivere private goederen, wanneer in de prijsvorming alle eigenschappen van het product gewaardeerd worden, ofwel er geen sprake is van externe effecten. Dit is niet het geval. De productie van en handel in plantaardige producten gaat gepaard met het risico van een besmetting met een plaag of ziekte of met een daadwerkelijke besmetting waarvan soms de verkoper, maar in ieder geval de koper onwetend is. Dit risico manifesteert zich als een negatief extern effect: het is onbedoeld en heeft (een negatief) effect op de behoeftebevrediging van de koper en derden die niet bij de productie van en handel in besmette planten of plantaardige producten betrokken zijn zoals collega kwekers en burgers. Deze behoeftes zijn eerder beschreven als de vijf maatschappelijke doelen: behoefte aan concurrentiekracht, mooi landschap en natuur, biodiversiteit, gezond milieu en voedselzekerheid en -veiligheid.

De negatieve externe effecten dragen het karakter van een publiek goed. 'Consumptie' ervan is niet-uitsluitbaar en 'consumptie' ervan is niet-rivaliserend, omdat de gevolgen voor de één niet 'ten koste' gaat van de gevolgen voor een ander. De conclusie is dat in de prijsvorming van plantaardige producten geen rekening gehouden wordt met het risico op insleep van een plantenziekte of -plaag. De prijs is feitelijk te laag (Bunte, 2004).

De overheid heeft verschillende mogelijkheden om de negatieve externe effecten aan te pakken: overheidsheffingen om de kosten van de negatieve exter-

ne effecten te internaliseren in de prijs of directe normering. De kosten van de negatieve externe effecten zijn in feite de kosten die gepaard gaan met het voortbrengen van een ander goed, namelijk het creëren van een bescherming tegen de risico's van een besmetting van een plant met een schadelijk organisme. Het creëren van bescherming tegen risico's voor de plantgezondheid zal ook niet (vanzelf) via de markt tot stand komen omdat 'de productie van deze bescherming' gepaard gaat met positieve externe effecten. Deze positieve externe effecten komen niet in de prijs tot uiting waardoor in de markt de prikkel ontbreekt om deze activiteiten te organiseren. Er is geen markt waar prijsvorming evenwicht brengt tussen de vraag naar bijvoorbeeld biodiversiteit en het aanbod bescherming tegen risico's voor de plantgezondheid. Er kan gesteld worden dat het goed 'bescherming tegen risico's voor de plantgezondheid' een publiek goed is.

2.3 Informatieasymmetrie

Een tweede vorm van marktfalen dat van belang is voor het fytosanitair beleid is het optreden van informatieasymmetrie: verkoper en afnemer beschikken tijdens de transactie niet over dezelfde informatie. Doorgaans weet de verkoper meer van een product dan de afnemer. Hij kan dit voordeel uitbuiten door gebruik te maken van de onwetendheid van de koper. Na verloop van tijd zal de afnemer dit niet meer accepteren en zekerheden in het contract ingebouwd willen zien. Omdat de verkoper deze zekerheid niet kan geven, zullen er minder transacties tot stand komen dan vanuit welvaartstheoretisch oogpunt optimaal is. Daarnaast zullen de contractvoorwaarden niet optimaal zijn.

In beginsel kan het probleem van informatieasymmetrie ondervangen worden door middel van een verzekering. De verkoper dekt zich in tegen de mogelijke risico's die uit een transactie voortvloeien, wanneer hij aansprakelijk gesteld wordt. Een dergelijke verzekering komt echter niet automatisch in de markt tot stand om de volgende redenen:

1. *averechtse selectie*

Producenten hebben informatie over hun eigen risicoprofiel. Bedrijven met een hoog risicoprofiel hebben baat bij een verzekering, bedrijven met een laag profiel niet, gegeven de hoogte van de vastgestelde premie. Omdat vervolgens uitsluitend bedrijven met een hoog risicoprofiel opteren voor de verzekering zal de premie omhoog moeten. Het mechanisme zal zich herhalen en uiteindelijk zal niemand bereid zijn zich te verzekeren.

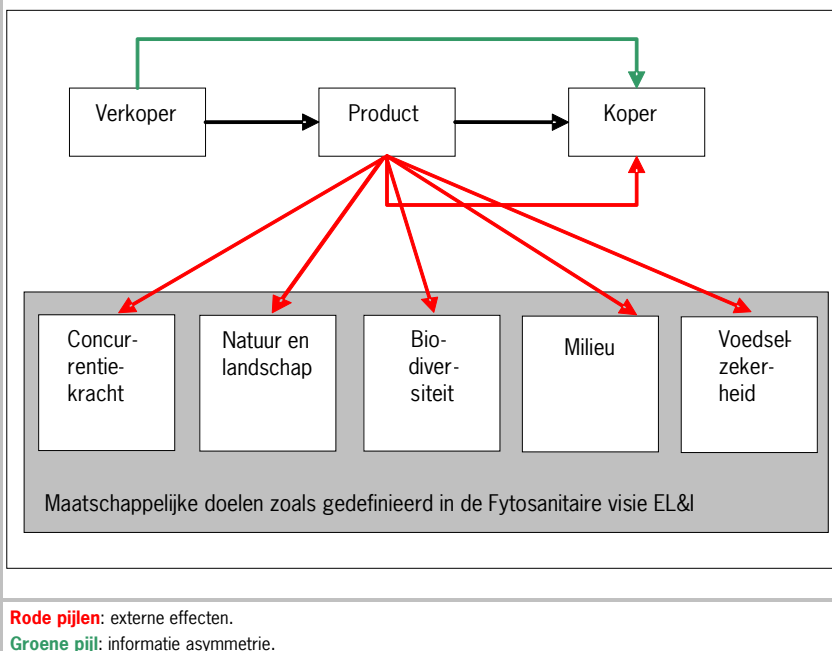
2. *zedelijk risico*

Ondernemers kunnen het risico beïnvloeden. Wanneer dit risico verzekerd is, zal de prikkel bij de ondernemer om het risico te verminderen lager zijn. Dit leidt tot hogere maatschappelijke kosten dan gewenst.

Bovengenoemde redenen zijn ook van toepassing op de markt voor een verzekering tegen fytosanitaire risico's. De variatie in het risicoprofiel is groot, en het risico is door de ondernemer te beïnvloeden.

In de analyses over externe effecten en informatieasymmetrie zit een paradox. Door het bestaan van de externe effecten komen teveel transacties tot stand (prijs is te laag), terwijl informatieasymmetrie leidt tot minder transacties. De reden hiervoor is dat de analyse van de externe effecten zich concentreert op de effecten van transacties voor derden, ofwel, worden de gevolgen afgewenteld op andere personen dan de verkoper en de koper. De analyse van de informatieasymmetrie richt zich op de gevolgen voor de verkoper en koper zelf. In het fytosanitaire domein zijn zowel gevolgen voor de kopers (contractpartijen) als voor derden in het geding. Derden zijn de (andere) ondernemers uit de plant-aardige sector en overige actoren in de maatschappij.

Figuur 2.2 Invloed van externe effecten en informatieasymmetrie



2.4 Publiek debat

Marktfalen is voor de overheid reden waarom zij ingrijpt in de markt van plantaardige producten. Daarbij is overigens nog geen rekening gehouden met het feit dat de risico's in de tijd gezien niet stabiel zijn. De lijst met potentiële dreigingen verandert voortdurend. Echter, ook behoeften veranderen. De behoefte aan het publieke goed 'biodiversiteit' of een gezond milieu zijn afgelopen jaren groter geworden of in ieder geval duidelijk onderdeel van het publieke debat.

Het is goed om te realiseren dat overheidsinterventie gepaard kan gaan met negatieve externe effecten (overheidsfalen) die op hun beurt weer leiden tot overheidsingrijpen met mogelijke externe effecten, enzovoort. Echter, marktfalen en overheidsfalen komen beiden voor en het is een blijvend onderwerp van het politieke debat wat het beste allocatiemechanisme is voor welke goederen en diensten.

3 Sturen

3.1 Inleiding

Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft, dan volgt de vraag op welke wijze de overheid dat het beste kan doen. Welke sturingsfilosofie wil de overheid hanteren, welke verantwoordelijkheid wil de overheid nemen en wat wordt gezien als taak voor de maatschappelijke actoren? De mogelijkheden die de overheid heeft, worden begrensd door maatschappelijke opvattingen over de rol van de overheid. Deze opvattingen zijn aan verandering onderhevig. Aan de ene kant van het spectrum staat een centralistische overheid die haar burgers alles voorschrijft en aan de andere kant een overheid die geen enkele bemoeienis toont en de markt haar werk laat doen. Afhankelijk van de rol die de overheid wenst, maakt zij een keuze in de functies die zij zelf wil vervullen of die zij liever overlaat aan private partijen. In de keuzes die de overheid maakt zijn verschillende niveaus te onderscheiden. Deze niveaus worden in dit hoofdstuk kort besproken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering van het beleid. Deze studie richt zich primair op de beleidsvoorbereiding.

3.2 Rol en functies overheid

Op het hoogste niveau worden de klassieke economische functies van de overheid onderscheiden. Dit betreffen de allocatie van de productiefactoren over de toepassingsmogelijkheden, de herverdeling van inkomen en de stabilisatie van de macro-economische ontwikkeling. In dit onderzoek beperken we ons tot de allocatiefunctie. De argumentatie voor de overheid om de allocatiefunctie uit te oefenen is uitgebreid besproken in hoofdstuk 2. Besluitvorming door overheden is een zaak van het afwegen van belangen van consumenten, producenten, werknemers en middenstanders, burgers in actiegroepen en belangenverenigingen, enzovoort. De belangen van deze groepen zijn gedeeltelijk verschillend en/of tegenstrijdig. Het alleen toepassen van de Paretiaanse welvaartstheorie, die de allocatie uitsluitend beschouwt uit het oogpunt van de preferenties van de consumenten, is voor de overheid dus onvoldoende. De overheid heeft in dit rollenspel een coördinerende taak en beïnvloedt de allocatie van middelen (Heertje, 2006).

Om haar doelstellingen te bereiken formuleert de overheid beleid. De vraag is welke beleidsaanpak leidt tot het gewenste resultaat. Keuzen voor sturingswijzen en beleidsinstrumenten spelen hierbij een belangrijke rol. Het kiezen van een sturingsfilosofie en de wijze waarop de overheid wil sturen is het tweede niveau, en kern van dit hoofdstuk. In het kader van dit onderzoek is een aantal definities van belang (Selnes, 2000):

- *sturingsfilosofie*
Een niet aan een sector gebonden visie op sturing, gebaseerd op een opvatting van maatschappelijke processen en de daaraan gekoppelde rol en taakverdeling tussen overheden en andere maatschappelijke actoren.
- *sturingsconcept*
Een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten en met een duidelijke verwijzing naar een beleidssector (in dit geval het fytosanitair beleid).
- *sturingsinstrument*
Middelen die door beleidsuitvoerders worden aangewend om bepaalde sturingsprestaties en -effecten tot stand te brengen.
- *sturingsstijl*
De manier waarop de overheid (EL&I) omgaat met sturing: de mate waarin men gericht is op het bereiken van consensus met andere partijen en de mate waarin men zich actief of reactief opstelt.
- *sturingsmodel*
Ideaaltypische samenstelling van sturingsfilosofie, sturingsconcepten en sturingsinstrumenten tot een samenhangend geheel. In paragraaf 3.3 wordt hierop dieper ingegaan.

3.3 Sturingsfilosofie en sturingsmodellen

Onder invloed van maatschappelijke processen en de toegenomen invloed van informatietechnologie is er sprake van een verschuiving in sturingsbenaderingen: van 'government' naar 'governance'. De RMO (Raad voor Maatschappelijke ontwikkelingen) stelt in Bevrijdende Kaders (2002) dat Nederland zich in een overgangstijd bevindt naar nieuwe sturingsconcepten. De RMO geeft aan dat twee ontwikkelingen de opmaat zijn naar een nieuwe sturingsconcept: kaderstelling en horizontalisering. Kaderstelling houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich van daaruit actief maar op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit. De overheid stuurt met enkele kernregels die enerzijds meer ruimte bieden aan instellingen, professionals en burgers maar anderzijds

streng worden bewaakt. Horizontalisering houdt in dat instellingen die meer vrij worden gelaten zich meer gaan richten op het afleggen van verantwoording aan burgers en zich meer oriënteren op elkaar dan op de overheid. Horizontalisering vindt plaats binnen de door de overheid gestelde kaders (Korsten, A.F.A., 2004). In de kabinetsvisie 'andere overheid' (BZK, 2003) is de wens uitgesproken dat de eigentijdse overheid:

- terughoudender is in wat zij regelt;
- meer ruimte biedt aan burgers en hun organisaties;
- voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke taken niet bij de markt of de civil society kan worden neergelegd, maar daadwerkelijk door de overheid ter hand moet worden genomen.

'Government' en 'governance' impliceren tegengestelde sturingsfilosofieën. 'Government' refereert hier aan het klassieke beeld van de overheid als de sturende (regerende=governing) partij met als doel het afwegen van en besluiten nemen over vele deelbelangen (soms optellend tot het algemeen belang), waaraan het belang van de eigen organisatie doorgaans ondergeschikt is. 'Governance' geeft het beeld van een overheid als een op dialoog en samenwerking gerichte partij, de overheid als actor tussen de andere actoren die zich richt op een beperkt aantal deelbelangen. In tabel 3.1 zijn de belangrijkste kenmerken van beide sturingsfilosofieën opgenomen.

Tabel 3.1 Kenmerken van sturingsfilosofieën		
Perspectief op	Government	Governance
Rol Rijk	Enige legitieme beleidsmaker, staat voor het algemeen belang, treedt op met één stem, als scheidsrechter boven de particuliere belangen geplaatst. Soevereiniteit en autonomie zijn van belang	Smeltkroes van belangen binnen het brede krachtenveld van het rijk. Het rijk is wel bijzonder, maar is zelf heterogeen en huisvesten diverse belangen. Soevereiniteit is een illusie
Rol andere actoren	Worden in het allerbeste geval vooraf gehoord via inspraak Mogen meedoen in uitvoering (als de overheid dat wil)	Worden omhelsd in participatie vooraf Moeten meedoen in uitvoering (om het tot bloei te laten komen)
Sturing	Top-down; krachtig Afrekenbaarheid	Bottom-up; capaciteit, geloofwaardigheid
Toegang tot besluitvorming	Formeel, geordend, hiërarchie	Informeel, ongeordend, heterarchie
Instrumenten	Eenzijdig opgelegde middelen waarbij dwang niet wordt geschuwd Vrijwillige instrumenten als flankering	Eenzijdig opgelegde middelen enkel in het uiterste geval. Dwang wordt vermeden Meerzijdige vrijwillige instrumenten vormen de essentie
Macht en invloed	'Power'	'Empowerment'
Loyaliteit	Aan gezag en vastgesteld overheidsbeleid	Aan relaties en gegroeide maatschappelijke constructen
Vertrouwen	In democratische formule, politiek, zorgvuldige besluitvorming	In capaciteiten in het veld, een goede afloop van beleidsprocessen
Acceptatie	Via democratisch gekozen autoriteiten	Via overtuiging en overreding als tweerichtingsverkeer
Legitimiteit processen	Als ze bijdragen aan het realiseren van overheidsdoelen	Worden onmisbaar geacht
Verhouding doel en beleidsproces	Helder en vaststaand, het beleidsproces past zich daaraan aan	Doelen bewegen mee of verdwijnen, procesmatige benadering
Bron: Gebaseerd op Selnes en Van der Wielen (2008).		

Bovenstaande kenmerken vertegenwoordigen niet altijd eenvoudige keuzes waar besluitvormers helemaal vrij staan. Bovendien bevatten beleidsthema's vaak elementen van beide sturingsperspectieven. Binnen de bestuurskundige

vakliteratuur is wel een discussie gaande over een vermeende shift van government naar governance. Governance is tegenwoordig 'populair' maar de grillige praktijk laat zien dat het tij gauw kan keren: een overheid kan wel zogenaamd 'loslaten', of 'sturen op afstand', maar bij de eerste en beste crisis roept men om de overheid. Private partijen of verzelfstandigde diensten kunnen de bovenaan voeren in de praktijk, maar het is vaak de minister die ter verantwoording naar de Tweede Kamer wordt geroepen. Er is wel druk op overheden om meer richting governance te gaan, in plaats van een sterk centraal sturing. In welke mate het fyto-sanitair beleid volgens de principes van governance kan worden vormgegeven is behalve van de beleidsdoelstelling, de kenmerken van het organisme en de omgeving, afhankelijk van het sturingsconcept en de sturingsstijl. In theorie leidt dit tot een aantal mogelijke sturingsmodellen, zoals:

- zelfsturing;
- netwerksturing;
- transactiesturing;
- hiërarchische sturing.

In de praktijk zal degene die wil sturen elementen kiezen uit de verschillende modellen (Selnes, 2001 en Baarsma, 2003) die hieronder worden weergegeven.

Zelfsturing

Bij zelfsturing stelt de overheid zich terughoudend op, maar stelt wel randvoorwaarden. Haar rol is veelal stimulator, initiator, facilitator en grensbewaker. Vrije zelfsturing komt veel voor in de private sector, maar kan ook voorkomen in de volgende situatie: wat de aard van het probleem betreft is overheidssturing aan de orde, maar toch is overheidsregulering niet te verwachten omdat het maatschappelijk probleem niet als publiek belang wordt gezien (de ernst van het probleem rechtvaardigt geen overheidsregulering). Bij (vrije) zelfsturing sturen partijen hun eigen of elkaars gedrag. Een overheid kan wel zelfsturingprocessen stimuleren of initiatieven ondersteunen met subsidies of aanpassingen in de regelgeving. Zelfsturing zal dan veelal in het verlengde liggen van netwerksturing.

Ten aanzien van publieke belangen is er veel vaker sprake van geconditioneerde zelfsturing: de overheid formuleert de doelstelling, terwijl partijen in het veld door middel van zelfsturing deze doelstelling proberen te bereiken.

Tabel 3.2	Zelfsturing
Belangrijkste kenmerken van zelfsturing	<ul style="list-style-type: none">- Consensus gericht- Doelstellingen van de zelfsturende actoren liggen in het verlengde van de overheidsdoelstellingen- Actoren uit het netwerk hebben zelf hulpbronnen om doelen te bereiken en zijn in bepaalde mate zelf verantwoordelijk voor het oplossen van het probleem- Overheid blijft eindverantwoordelijke voor het publiek belang
Voordelen	<ul style="list-style-type: none">- Er wordt een beroep gedaan op het potentieel van bedrijven, organisaties en burgers- Meer ruimte om slagvaardiger te ondernemen
Nadelen	<ul style="list-style-type: none">- Fundamentele onderscheid tussen publieke en private sector kan vervagen- Voorzien in de juiste wijze van toezicht is niet altijd makkelijk
Bijpassende beleidsinstrumenten	<ul style="list-style-type: none">- Zelfreguleringsinstrumenten: informerend, gedragsgericht, techniek gericht, contractueel, geschilbeslechtend
Bron: Eigen bewerking van diverse onderzoeken (B. Baarsma, M. Haijer, J.A.M. Hufen, J. Hinssen, A.F.A. Korsten, T.A. Selnes).	

Netwerksturing

Bij netwerksturing is een overheidsactor in interactie met andere actoren gericht op het bereiken van consensus. Een overheidsactor die netwerksturing toepast gaat er vanuit dat meer inzicht in alternatieven en de consequenties van alternatieven de gedragskeuzen van actoren zal beïnvloeden in de gewenste richting.

Tabel 3.3		Netwerksturing
Belangrijkste kenmerken van netwerksturing	- Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren - Interactieprocessen tussen actoren worden gekenmerkt door een complexiteit en verwevenheid van doelen - Relatiepatronen tussen actoren hebben duurzaam karakter	
Voordelen	- Partijen zijn vaak van elkaar afhankelijk en de netwerkbenadering biedt hiervoor een mogelijke oplossing - Gezamenlijke oplossing heeft draagvlak onder de partijen - Benutten van het innovatieve en creatieve vermogen van de actoren	
Nadelen	- De autonome en relatief gesloten positie van beleidsnetwerken plaatst vraagtekens bij het democratisch gehalte van genomen beslissingen - Overheid is slechts in beperkte mate in staat om sturing te geven aan beleidsnetwerken - Er moet voor voortgang worden gezorgd, wil er niet eindeloos 'gepolderd' worden	
Bijpassende beleidsinstrumenten	- Tweede en derde generatie of meerzijdige beleidsinstrumenten (zie hieronder voor meer uitleg)	
Bron: Eigen bewerking van diverse onderzoeken (B. Baarsma, M. Haijer, J.A.M. Hufen, J. Hinssen, A.F.A. Korsten, T.A. Selnes).		

Transactiesturing

Bij transactiesturing stelt een overheidsactor zich in de interactie met de actoren actief op. Een overheidsactor die transactiesturing toepast gaat er vanuit dat actoren hun eigen belang nastreven en dat door de overheidsactor gewenste gedragskeuzen door middel van financiële prikkels en marktgerichte contracten aantrekkelijker worden gemaakt dan de ongewenste alternatieven en actoren hun gedrag dus aanpassen.

Tabel 3.4		Transactiesturing
Belangrijkste kenmerken van transactiesturing	- Enige mate van verbondenheid tussen de partijen - Afhankelijkheden tussen actoren - Overheid staat wel boven de partijen, want legt op	
Voordelen	- Partijen in het veld worden gehoord over inzet van het beleidsinstrument - Maatwerk is mogelijk	
Nadelen	- De financiële beloning of heffing voor het gedrag is de prikkel, niet de innerlijke overtuiging dat het goed is om zo te handelen	
Bijpassende beleidsinstrumenten	- Subsidies en heffingen	
Bron: Eigen bewerking van diverse onderzoeken (B. Baarsma, M. Haijer, J.A.M. Hufen, J. Hinssen, A.F.A. Korsten, T.A. Selnes).		

Hiërarchische sturing

Bij hiërarchische sturing legt een overheidsactor andere actoren zijn eigen opvattingen op. Een overheidsactor die hiërarchische sturing toepast, gaat er vanuit dat actoren geboden en verboden uit normbesef in belangrijke mate zullen naleven. Hiërarchische sturing is vooral zinvol in gevallen waarin de overheid relatief machtig is en er tussen de verschillende partijen geen consensus bestaat over de te realiseren doelstellingen. Een andere belangrijke overweging is dat de overheid door middel van 'opleggen' bepaalde zwakke groepen kan beschermen. Bij andere sturingsvormen (vooral zelfsturing en netwerksturing) veronderstelt men dat de actoren in staat zijn om redelijk goed voor zichzelf op te komen.

Tabel 3.5		Hiërarchische sturing
Belangrijkste kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> - Overheid staat boven de partijen; top down benadering - Sturende partij is onafhankelijk - Einddoel is helder en vaststaand 	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Democratisch - Dragende principes zijn rechtszekerheid, rechtvaardigheid en zorgvuldigheid - Voorspelbaar 	
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk informatieachterstand van de overheid ten opzichte van te sturen actoren - Creatieve en innovatieve vermogen van actoren in het veld wordt onvoldoende benut - Over het algemeen hoge handhavinglasten 	
Bijpassende beleidsinstrumenten	<ul style="list-style-type: none"> - Wet- en regelgeving (zweep) - Financiële instrumenten (peen) - Communicatieve instrumenten (preek) 	
Bron: Eigen bewerking van diverse onderzoeken (B. Baarsma, M. Haijer, J.A.M. Hufen, J. Hinssen, A.F.A. Korsten, T.A. Selnes).		

Een vergelijkbare benadering van sturingsfilosofieën kan worden gevonden in het werk van prof.dr. C.J.A.M. Termeer met de bespreking van drie generaties beleidsinstrumenten (lezing met als titel *Third Generation Governance*, tijdens het Dies Natalis van Wageningen University, 2008). Er zijn duidelijke parallellen te trekken tussen de tegenstellingen 'government versus governance' en de eerste, tweede en derde generatie beleidsinstrumenten. Over het algemeen geldt dat hoe dynamischer de potentieel veranderlijke variabelen in het veld, hoe meer een hogere generatie beleidsinstrumenten zijn nut zal bewijzen. Er is geen sprake van het vervangen van de ene generatie beleidsinstrumenten door andere, waarbij de derde generatie het beleidsinstrumentarium van de hoogste orde. Het is wel zo dat de toename van de aandacht voor overheidsfalen de behoefte aan een nieuwe generatie beleidsinstrumenten heeft gestimuleerd. Een korte bespreking van de generaties beleidsinstrumenten is opgenomen in bijlage 1.

3.4 Beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten passen ideaaltypisch bij een sturingsmodel. In deze paragraaf worden kort de passende instrumenten bij de verschillende sturingsmodellen uit paragraaf 3.3 besproken. In dit onderzoek wordt uitgegaan van 5 typen instrumenten: Regelgeving (gedragsregels en overeenkomsten), financiële instrumenten, communicatieve instrumenten, organisatorische en fysieke voorzieningen. In bijlage 2 worden deze instrumenten kort toegelicht. Van belang is dat dezelfde typen instrumenten kunnen passen bij verschillende sturingsmodellen. Wel zal dan de vorm of de wijze waarop het instrument tot stand is gekomen verschillen. Instrumenten kunnen ten aanzien van zowel vorm als proces eenzijdig of meezijdig zijn. Ten aanzien van het proces zijn eenzijdige instrumenten door één actor ontworpen, meezijdige instrumenten zijn het resultaat van een overleg - en onderhandelingsproces (Heuvelhof, 1997). Ter verduidelijking; een convenant is in de vorm een meezijdig instrument, maar kan in het proces eenzijdig zijn als één partij in het proces zijn macht heeft doen gelden. Andersom is een subsidie in de vorm eenzijdig, maar kan er in het totstandkomingsproces uitgebreid met de doelgroep zijn overlegd.

Zelfsturing

Veel instrumenten die passen bij netwerksturing kunnen ook worden ingezet bij zelfsturing. Regulering via gedragscodes, protocollen, convenanten of communicatieve en organisatorische instrumenten als keurmerken, ketengarantiestelsel, erkenningsregeling passen goed bij zelfsturing. Aan geconditioneerde zelfsturing zijn instrumenten verbonden die het voor de overheid mogelijk maken om te controleren of de zelfsturing wel leidt tot het halen van de doelstelling. Indicatoren en verantwoordingssystematieken, maar ook monitoring, benchmarking en kwaliteitscontrole zijn hiervan voorbeelden. De overheid kan financiële stimulering en juridische ondersteuning inzetten om het proces tot zelfsturing te stimuleren en te ondersteunen (Baarsma, 2003).

Netwerksturing

Bij netwerksturing horen de zogenaamde 2e en 3e generatie beleidsinstrumenten. Ze kunnen worden omschreven als meezijdige instrumenten omdat ze het resultaat zijn van overleg en onderhandeling waarbij diverse partijen zijn betrokken.

Contracten en convenanten, mits ze niet worden opgelegd, zijn voorbeelden van juridische instrumenten. Subsidies, allerlei vormen van kennisontwikkeling en voorlichting en instrumenten ter bevordering van de transparantie zoals keurmerken en certificering, zijn voorbeelden van financiële en communicatieve instrumenten die passen bij netwerksturing. Het kan zijn dat het instrument in zijn verschijningsvorm eenzijdig is, maar dat er uitgebreid over onderhandeld is. Denkbaar zijn ook organisatorische instrumenten zoals het instellen van een taskforce, visitaties en mediation. Interactieve beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld door middel van burgerplatforms of bedrijvenpanels, en ruimte geven voor experimenten komen in de buurt van de 3^e generatie beleidsinstrumenten.

Transactie sturing

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 staat bij deze vorm van sturing de financiële prikkel om gedrag te sturen centraal. Financiële instrumenten, zoals subsidies en vouchers, zijn de instrumenten die hierbij passen. Hoewel het uiteindelijk de overheid is die het instrument inzet of oplegt, komt het instrument meezijdig tot stand. Dit betekent dat de overheid zich samen met de partijen in het veld buigt over de 'hoe' vraag en het instrument via onderhandeling tot stand komt. Dit is een groot verschil met de inzet van financiële instrumenten onder hiërarchische sturing, waarbij de overheid niet afhankelijk is van (het gedrag) anderen. Actoren kunnen ervoor kiezen om een subsidie te benutten, maar zij kunnen niet kiezen om al dan niet belasting te betalen.

Hiërarchische sturing

De klassieke, ofwel de eerste generatie instrumenten sluiten aan op de kenmerken van een hiërarchische, verticale structuur. Bij hiërarchische sturing worden de instrumenten eenzijdig, dat wil zeggen door één actor, in dit geval de overheid, ontworpen en ingezet. Dus zowel de vorm van het instrument als de totstandkoming (proces) van het instrument wordt door één partij bepaald. Wet- en regelgeving (zweep) en verschillende financiële instrumenten (peen) en communicatieve instrumenten (preek) behoren tot de instrumenten die passen bij hiërarchische sturing.

4 Contouren van een kader

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het bestuurskundig kader uitgewerkt. Aan de hand van dit kader kan de overheid haar fytosanitaire rol invullen om haar ambities en doelen te realiseren. In het bestuurskundig kader wordt de sturingsfilosofie toegepast zoals is vermeld in de randvoorwaarden in paragraaf 1.3: *privaat wat kan, publiek wat moet en individueel wat kan, collectief wat moet*. Anders gezegd, een kader stellende overheid die zoveel mogelijk ruimte laat voor maatschappelijke partijen.

Het bestuurskundig kader is zo vormgegeven dat beleidsmakers aan de hand van eigenschappen van organismen, marktpartijen en hun sturingsstijl kunnen bepalen welk sturingsmodel passend is om marktfalen te voorkomen of de gevolgen van marktfalen te compenseren. In dit hoofdstuk wordt eerst het bestuurskundig kader in een theoretisch raamwerk gezet. Daarna wordt in paragraaf 4.3 het kader toegepast op het fytosanitair beleid. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de verdeling van de kosten tussen overheid en private partijen. Om meer gevoel te krijgen bij de motivatie voor overheidsingrijpen en de werking van het bestuurskundig kader is in bijlage 3 een casus uitgewerkt.

4.2 Theoretisch raamwerk

criterium

Met een positief antwoord op de vraag of overheidsbeleid nodig is, is er een criterium nodig aan de hand waarvan beoordeeld kan worden welke overheidsinterventies het meest wenselijk zijn. Een algemeen geaccepteerd criterium is het *welvaarts*criterium: de optelsom van het consumentensurplus en het producentensurplus. Een groot nadeel van deze methode is dat immateriële behoeften niet in deze methode betrokken worden; mensen zijn naast consumenten ook burgers, werknemers, et cetera. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat welvaart betrekking heeft op alle behoeften (materieel en immaterieel) die beslag leggen op schaarse middelen. Theoretisch zou het criterium dan kunnen zijn maximalisatie van het verschil tussen de welvaartstoename als gevolg van de overheidsinterventie (beoogde effecten en externe effecten) verminderd met de kosten van deze interventie. Omdat het hier ook gaat om immateriële behoefte en goe-

deren, is het niet goed mogelijk om de welvaartstoename te kwantificeren. Om die reden zullen toe- of afname van de welvaart kwalitatief worden geduïd.

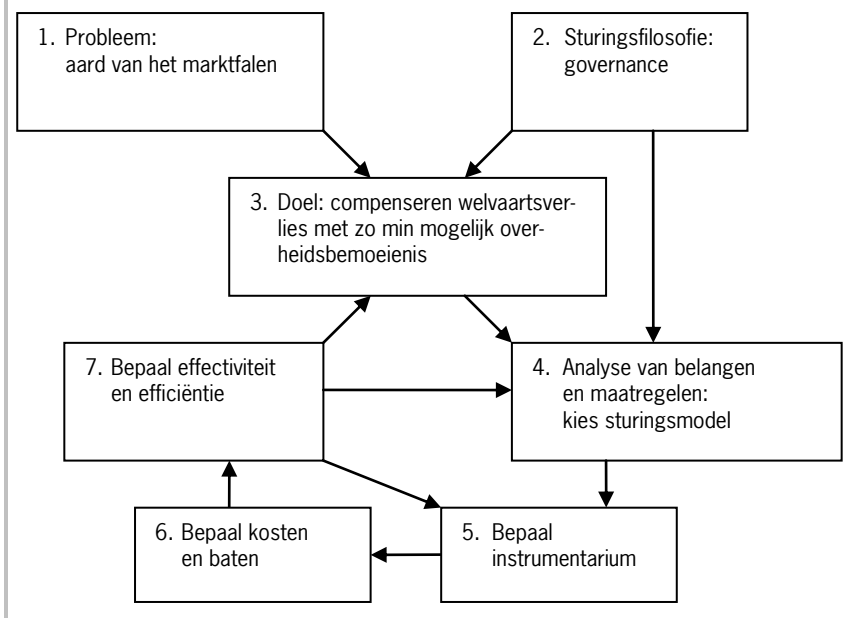
Iteratief proces

Het fyto-sanitair bestuurskundig kader houdt in dat de overheid fyto-sanitaire doelen vaststelt en tevens bepaalt welke rol zij daarin wil vervullen. Het vaststellen van de fyto-sanitaire doelen is een iteratief proces. Vertrekpunten in het kader zijn enerzijds het (fyto-sanitaire) probleem en anderzijds de sturingsfilosofie. Op basis hiervan stelt de overheid doelen, bedenkt instrumenten, evalueert de uitkomsten en koppelt terug naar de doelen, waarna indien wenselijk bijstelling van het beleid plaatsvindt. Het bestuurskundig kader sluit daarmee aan bij gangbare procedures om beleid te evalueren.

De volgende stappen worden onderscheiden (zie figuur 4.1):

1. Duid het welvaartsverlies dat als gevolg van het marktfalen optreedt kwalitatief en indien mogelijk kwantitatief aan aan de hand van de maatschappelijke effecten;
2. Bepaal de vigerende sturingsfilosofie die de overheid wil hanteren om het probleem op te lossen;
3. Formuleer het doel. Het doel vloeit enerzijds voort uit het op te lossen probleem (vermindering van het welvaartsverlies als gevolg van marktfalen) en anderzijds uit de sturingsfilosofie. Het gaat in deze stap onder andere om de vraag of de overheid een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting wil aangaan;
4. Maak een verdere analyse van het probleem op basis van de eigenschappen van het organisme en actoren, zodat gekozen kan worden voor een sturingsmodel;
5. Bepaal op basis van stap 4 welk instrumentarium logischerwijs ingezet kan worden;
6. Maak de beoogde baten (toename welvaartsniveau) en kosten die te verwachten zijn als gevolg van de overheidsinterventies kwalitatief en indien mogelijk kwantitatief inzichtelijk. Specificeer deze baten naar subgroep, bijvoorbeeld producent, consument, burger/belastingbetaler, enzovoort. De kosten voor de overheid en marktpartijen vloeien rechtstreeks voort uit de interventie of zijn het gevolg van overheidsfalen;
7. Evalueer of het beleid effectief en efficiënt is en pas zo nodig instrumentarium, sturingsmodel en/of ambities aan.

Figuur 4.1 Schematisch overzicht bestuurskundig kader



Via dit kader wordt invulling gegeven aan de randvoorwaarden zoals gesteld in paragraaf 1.3. Door te starten vanuit de governancebenadering is creatie van draagvlak bij stakeholders inherent aan de gekozen strategie. Omdat de overheid daarbij actor tussen andere maatschappelijke actoren wil zijn, ligt regulering minder voor de hand. Het is dan echter de vraag of de overheid in staat is om haar te formuleren doelen te realiseren: de effectiviteitsvraag. Beslissend is daarbij hoe de doelen zijn geformuleerd: het creëren van randvoorwaarden komt overeen met een inspanningsverplichting, het bereiken van een welvaartstoename met een resultaatverplichting. Wanneer het tweede het geval is, dan is het risico aanwezig dat de governancebenadering te weinig effectief is. De overheid zal dan sterker de regie moeten nemen. De kans op hogere kosten voor de uitvoering en onbedoelde neveneffecten neemt echter ook toe, waardoor de efficiëntie van het beleid kan afnemen. De overheid zal kosten willen maken zolang de 'opbrengsten' hoger zijn dan de kosten en zoekt theoretisch naar een punt waar extra kosten gelijk zijn aan de extra opbrengst die daarvan het gevolg is (waar de marginale kosten verbonden aan een overheidsinspanning gelijk zijn aan de marginale welvaartswinst die dat oplevert).

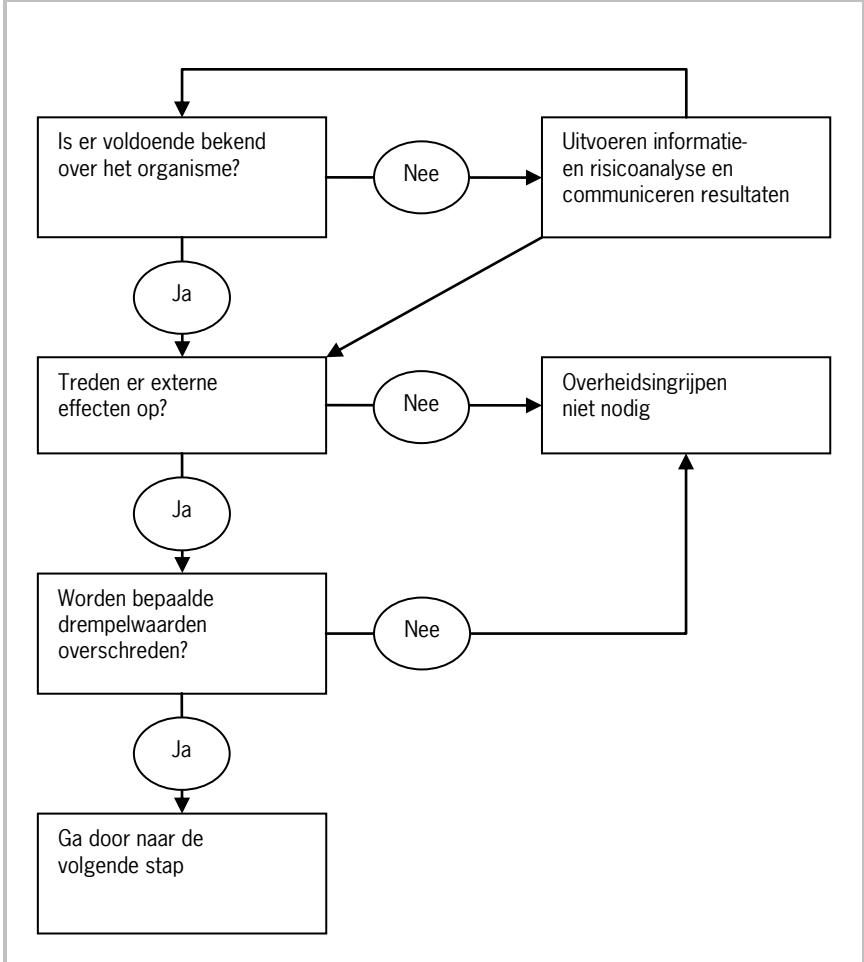
4.3 Toepassing van het bestuurskundig kader

1. *Definieer probleem*

De probleemdefinitie begint op het moment dat een (nieuwe) ziekte of plaag het land binnenkomt, binnen dreigt te komen of al langer aanwezig is en nu een plaag begint te worden. Als er onvoldoende bekend is over het organisme zal er informatie verzameld en geanalyseerd worden om het risico van het organisme in kaart te brengen.¹ Resultaten hiervan worden gecommuniceerd met het bedrijfsleven. Het communiceren van de risico's draagt bij aan het voorkomen van informatieasymmetrie, maar heft deze niet op. De feitelijke informatieasymmetrie heeft betrekking op de kennis van de contractpartijen over het feit dat het product besmet is, niet op het feit dat er een risico is. Door communicatie kunnen de ketenpartijen op de hoogte zijn van risico's die met transacties van plantaardig materiaal gepaard gaan, en daarmee in het contract rekening houden. Wanneer er voldoende informatie beschikbaar is, kan beoordeeld worden of er (negatieve) externe effecten optreden. Wanneer dat niet het geval is, is overheidsingrijpen niet nodig. Er is immers geen sprake van marktfalen. Wanneer de externe effecten alleen binnen de sector optreden en er geen sprake is van onbedoelde effecten op de welvaart van derden, dan kan de overheid besluiten om niet zelf in te grijpen, maar dat aan de sector over te laten. Wanneer er sprake is van (onaanvaardbare) externe effecten voor derden, is overheidsbemoeienis nodig. Het maatschappelijke debat bepaalt uiteindelijk of externe effecten al dan niet als onaanvaardbaar worden gezien. De probleemanalyse is in figuur 4.2 weergegeven.

¹ Bewust is gekozen voor het vermijden van de term PRA (Pest Risk Analysis) om zo dicht mogelijk bij het uitgangspunt te blijven dat er geen fytoosanitair beleid is.

Figuur 4.2 **Uitwerking eerste stap: vaststelling van het probleem**



Mogelijke welvaartsverliezen als gevolg van informatieasymmetrie of externe effecten zijn:

- *Vermindering concurrentiekracht*
 - *Voor de producent*

de binnenkomst van een nieuwe ziekte en plaag kan leiden tot schade aan voedselproducten, sierteeltproducten of het uitgangsmateriaal met als gevolg vermindering van de productie en handel. Telers kunnen dat wellicht teniet doen door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en bestrijdingsmiddelen. Dit verhoogt de kostprijs voor de producent én leidt tevens tot negatieve externe effecten in de vorm van milieuschade. Andere relevante negatieve externe effecten hebben betrekking op de concurrentiekracht van de sector als geheel en zelfs de Nederlandse economie.
 - *Voor de sector¹*

verhoging van het risico op verspreiding van binnengekomen ziekten en plagen leidt eventueel tot preventief spuiten om besmetting te voorkomen met kostprijsverhoging en milieuschade als gevolg. Verhoogde kostprijs en mogelijke verminderde interesse van buitenlandse afnemers door (al dan niet terecht) verwacht kwaliteitsverlies en/of imagoschade, leidt tot verlies van de concurrentiekracht en exportpositie van de sector.
 - *Voor Nederland*

vanwege het belang van de plantaardige productie en handel voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid, kan het gevolg voor de Nederlandse economie substantieel zijn. Een goede concurrentiepositie en voldoende werkgelegenheid zijn niet alleen voor de plantaardige sector van belang, maar ook voor de Nederlandse overheid als belangenbehartiger van het Nederlandse algemeen belang.
- *Voedselzekerheid en -veiligheid*

Een mogelijk gevolg van de ziekten en plagen is vermindering van de voedselproductie in Nederland. Dit zal voor Nederland (en de rest van de wereld) niet direct een gevaar vormen voor de voedselzekerheid. Dat is pas het geval wanneer in een groot aantal derde landen vergelijkbare problemen zich voordoen. Een mogelijk gevolg van het extra gebruik van gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen is een verhoogde kans op residuvorming op het voedsel. Wetgeving voor gewasbescherming voorkomt in principe dit negatieve externe effect.

¹ In het vervolg van deze studie wordt met sector niet de gehele plantaardige productie bedoeld, maar deelsectoren zoals akkerbouw, glasgroenteteelt en boomteelt.

- *Natuur en landschap*
de insleep van een plantenziekte of -plaag kan grote gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van het landschap en de directie leefomgeving, wanneer beeldbepalende soorten daaruit verdwijnen of de hoeveelheid groen afneemt.
- *Biodiversiteit*
de biodiversiteit wordt bedreigd als er soorten (als onderdeel van een ecosysteem) verdwijnen waarvan een kwetsbare populatie aanwezig is in Nederland (rode lijst soorten).
- *Milieu*
Bestrijding van ziekten en plagen met chemische middelen leidt tot schade aan het milieu door emissie van schadelijke stoffen naar bodem, water, lucht. Ook geldt dat wetgeving voor gewasbescherming in principe dit negatieve externe effect voorkomt.

Toepassing van het bestuurskundig kader zoals weergegeven in de figuren 4.1 en 4.2 houdt in dat de overheidsbemoeyenis al in stap 1 aan de orde kan zijn om het probleem vast te stellen. Tegelijkertijd hoeft overheidsingrijpen niet te betekenen dat de overheid het werk zelf doet. In de uitvoering heeft de overheid ook vrijheidsgraden wat zij zelf doet en wat zij door marktpartijen laat uitvoeren (zie paragraaf 3.3).

2. *Bepaal vigerende sturingsfilosofie*
Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, is er bij de overheid een verschuiving in sturingsbenadering zichtbaar van government naar governance. Ook in dit onderzoek is in opdracht van de opdrachtgever de governancebenadering leidend.
3. *Formuleer het doel en sturingsconcept*
Overheidsbemoeyenis heeft als doel het probleem zoals geformuleerd in stap 1 geheel of gedeeltelijk op te lossen. Het doel kan uiteenlopen van het minimaliseren van het welvaartsverlies tot het creëren van randvoorwaarden waarbinnen marktpartijen het welvaartsverlies zoals uitgewerkt in stap 1 kunnen verminderen. Net als de sturingsfilosofie is ook het sturingsconcept voor het beleidsterrein fytosanitair min of meer door de opdrachtgever meegegeven. Het houdt in dat de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk door marktpartijen zelf genomen wordt. Het bedrijfsleven zal vanuit eigenbelang (economisch gezonde concurrerende sector) haar institutionele organisatie zodanig inrichten dat zij haar verantwoordelijkheid kan nemen om fytosanitaire bedreigingen het hoofd te bieden. De overheid (EL&I) zal bij voorkeur

als actor tussen de andere actoren aan de vorming van deze instituties willen bijdragen en daar waar nodig essentiële gaten in het systeem dicht en om haar rol als hoeder/producent van de publieke goederen te vervullen en te blijven streven naar maximalisatie van de welvaart. Dit vergt keuzen, want fyto-sanitaire ambities kunnen andere beleidsterreinen raken en ambities kunnen strijdig zijn. De 'oplossing' is afhankelijk van de uitkomst van de maatschappelijke en politieke discussie. Wordt er bijvoorbeeld een bepaalde mate van milieuvuiling geaccepteerd om de concurrentiekracht in stand te houden? In de verschillende beleidsnota's van het kabinet worden deze ambities verwoord.

4. *Analyseer probleem en bepaal sturingsmodel*

Het is belangrijk te bedenken dat sturingsfilosofie, sturingsconcept en sturingsinstrumenten gelden voor het hele beleidsterrein van de plantgezondheid, maar dat binnen deze kaders verschillende sturingsmodellen (mix van sturingsfilosofie, -concept en -instrumenten) kunnen worden ingezet, afhankelijk van de eigenschappen van organismen en actoren in het veld. Om het ideale model samen te stellen, heeft de overheid antwoord nodig op de volgende drie vragen:

1. *weten*

Beschikken de marktpartijen over de relevante informatie om verantwoorde keuzen te kunnen maken?

2. *willen*

Dient het minimaliseren van het fyto-sanitaire risico het belang van verantwoordelijke marktpartijen?

3. *kunnen*

Zijn marktpartijen in staat om maatregelen te nemen waarmee het fyto-sanitaire risico kan worden bestreden?

De eerste vraag gaat in op het voorkomen van marktfalen als gevolg van informatieasymmetrie. De tweede vraag raakt het voorkomen en compenseren van marktfalen als gevolg van negatieve externe effecten. De derde vraag heeft betrekking op de mogelijkheid van private partijen om te kunnen ingrijpen.

De vraag 'weten' is al beantwoord in stap 1, waarin is aangegeven dat bij gebrek aan informatie een informatie- en risicoanalyse wordt uitgevoerd en de resultaten gecommuniceerd moeten worden. In deze stap gaat het om de vragen 'willen' en 'kunnen'.

Willen

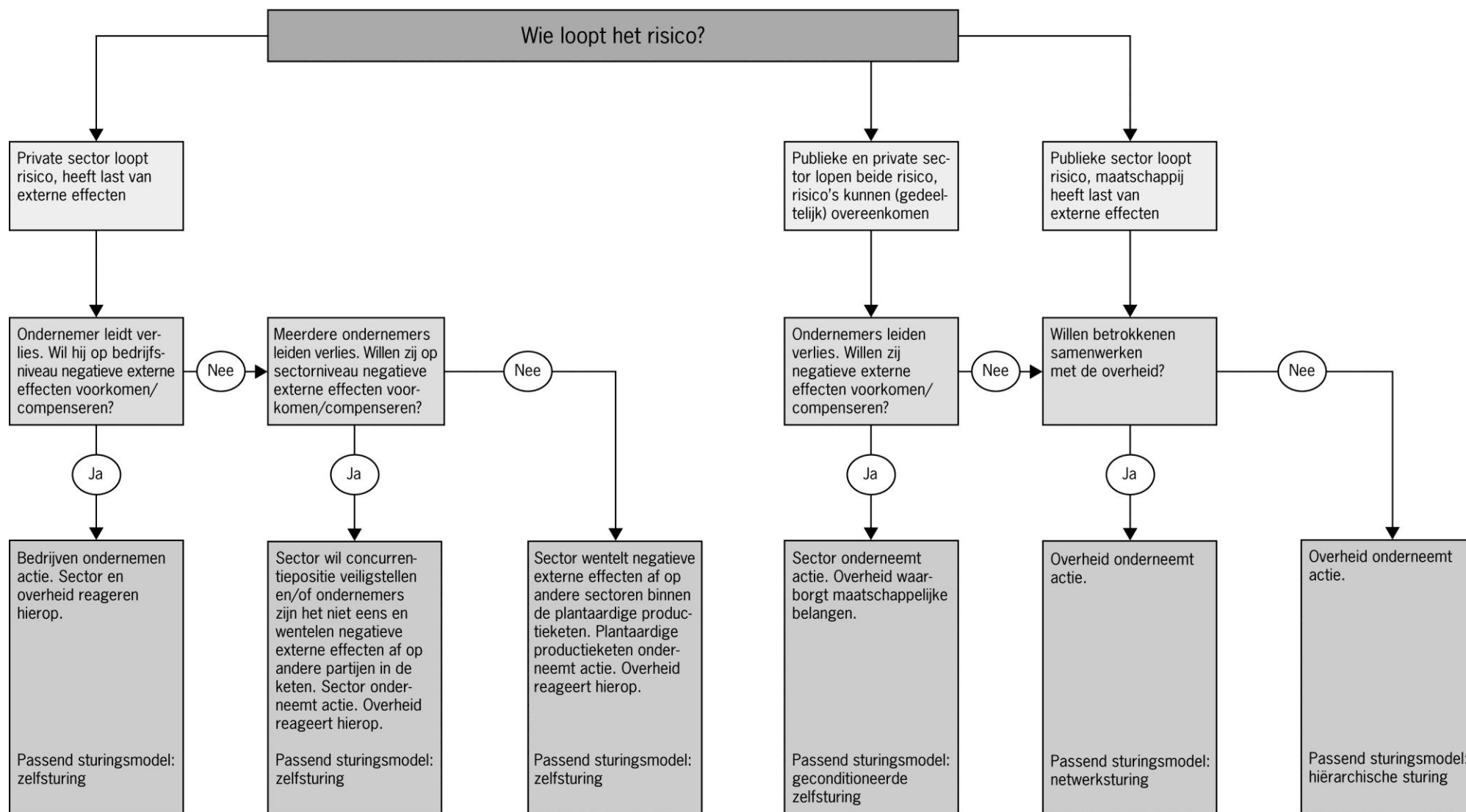
Om de vraag 'dient het minimaliseren van het fyto-sanitaire risico het belang van verantwoordelijke marktpartijen?' te beantwoorden, moet bekeken worden welke belangen en posities maatschappelijke actoren hebben. Ook moet nagegaan worden of en in welke mate zij prikkels ervaren om (negatieve) externe effecten te voorkomen. Figuur 4.3 draagt bij aan het beantwoorden van deze vragen door stapsgewijs na te gaan in welke mate private en publieke belangen overeenkomen en welke economische prikkels worden ervaren.

In dit deel van het bestuurskundig kader wordt gezocht naar mogelijkheden om negatieve externe effecten te voorkomen of te compenseren. Dit voorkomen of compenseren kan op bedrijfsniveau, (deel)sectorniveau of het niveau van de plantaardige sector en vereist een economische prikkel. Een dergelijke prikkel is aanwezig als er private belangen in het geding zijn. Indien de private belangen (gedeeltelijk) overeenkomen met publieke belangen, kunnen de publieke belangen (gedeeltelijk) gediend worden maatregelen van de private partijen die vanuit eigenbelang de negatieve externe effecten willen voorkomen of compenseren. Is er geen sprake van overeenkomstige belangen, dan is hiërarchische sturing door de overheid nodig om de publieke belangen te waarborgen. Op dit mechanisme wordt na figuur 4.3 verder ingegaan.

Figuur 4.3 Diagram om sturingsmodel af te leiden

Belangenanalyse Fytosanitaire risico's

Hulp bij keuze voor passend sturingsmodel



Publieke en private belangen (behoeften)

De externe effecten als gevolg van de productie van en handel in plantaardige producten zijn beschreven als (de kans op) onbedoelde negatieve effecten op de behoeftebevrediging (welvaart) van anderen: behoefte aan natuur, mooi landschap, biodiversiteit, schoon milieu, veilig voedsel en gezonde economie (volgende concurrentiekracht). Indien het private belang niet overeenkomt met het publieke belang, ontbreekt het economisch mechanisme om producenten en handelaren te prikkelen tot het nemen van hun verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen (het produceren van de 'goederen') *minimaliseren van de fyto-sanitaire risico's en creëren van een bescherming tegen de risico's op besmetting*. Deze 'goederen' gedragen zich namelijk als publieke goederen. Weliswaar kunnen belangengroeperingen als natuurbeschermingsorganisaties zich manifesteren, maar zonder een rol van de overheid zijn zij niet goed in staat tot het uitdelen van effectieve prikkels. Overheidsinterventie is nodig om ervoor te zorgen dat producenten en handelaren hun verantwoordelijkheid nemen.

Indien het private belang overeenkomt met het publieke belang, dan kan het publieke belang gediend zijn met de door de bedrijven of sector genomen maatregelen ter voorkoming van besmetting. Met andere woorden: er is een economische prikkel voor handelaren en producenten om het voorheen publieke 'goed' *creëren van een bescherming tegen de risico's van een besmetting* te produceren. De overheid kan zich dan terughoudender opstellen. Het is echter denkbaar dat het publieke belang onvoldoende profijt heeft van de private maatregelen of dat er weer andere publieke belangen in het gedrang komen (denk aan preventief spuiten versus milieubelasting). In dergelijke gevallen zal de overheid zich actiever moeten opstellen en ten minste randvoorwaarden voor de sector opstellen.

Individuele en collectieve belangen (binnen de sector)

Externe effecten kunnen zich ook louter voordoen binnen de plantaardige sector. Indien een economische prikkel aanwezig is, zal de individuele ondernemer de verantwoordelijkheid nemen en bescherming tegen de risico's creëren. Deze prikkel is aanwezig wanneer de individuele ondernemer afgerekend kan worden op de fyto-sanitaire kwaliteit van de producten die hij voortbrengt of waarin hij handelt. Dat is het geval wanneer fyto-sanitaire risico's herleidbaar zijn naar individuele bedrijven en gedragingen. Wanneer dat niet het geval is, zal de sector zich collectief willen wapenen en maatregelen treffen om te garanderen dat er schone producten geleverd worden. Deze maatregelen hebben binnen de sector het karakter van een publiek goed: iedereen profiteert van de effecten (non-rivaliteit en niet uitsluitbaar), met het gevaar van free-riding. Dit marktfalen hoeft

echter niet door de overheid te worden opgevangen. Het kan worden overgelaten aan de sectororganisaties, die daarvoor verschillende middelen tot hun beschikking hebben, zoals certificering, sociale druk, selectieve prikkels (gericht op eigen belang) voor participatie aan de collectieve doelstelling. Het feit dat de overheid het oplossen van het marktfalen aan de sector overlaat, wil niet zeggen dat zij geen enkele bemoeienis heeft of wil hebben. Een sterke concurrerende sector is ook voor de overheid van belang en daarnaast komt het voor dat er binnen één sector teveel tegengestelde belangen zijn (bijvoorbeeld importeurs en producenten), waardoor het voor de sector lastig is om als collectief op te treden. Via een stimulerende of faciliterende rol, al dan niet op verzoek van de sector, kan de overheid een bijdrage leveren.

Figuur 4.3 laat zien dat er uiteindelijk vier sturingsmodellen van toepassing kunnen zijn op overheidsingrijpen bij schadelijke organismen. Het mag duidelijk zijn dat dit een eenvoudige schets van de werkelijkheid is en als hulpmiddel dient. In werkelijkheid bevat elk model een eigen samenstelling van sturing en instrumenten en zal deze samenstelling voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Bijvoorbeeld: netwerksturing kan afhankelijk van het verloop van het proces over kunnen gaan in zelfsturing, maar ook in hiërarchische sturing.

Uitwerking van de modellen

a. (Geconditioneerde en vrije) *Zelfsturing*

Organismen bedreigen tenminste de belangen van de ketenpartijen. Bedrijven hebben zelf belang bij het weren, dan wel uitroeien van de ziekte of plaag en beschikken over adequate mogelijkheden om te weren en te bestrijden. De antwoorden op de vragen *weten*, *willen* en *kunnen* luidt in dit geval driemaal ja, waarmee aan de voorwaarden voldaan is voor zelfsturing. Een voorbeeld is Tuta absoluta in Nederland. De belangen buiten de agroketen worden gediend door de maatregelen van de bedrijven en sector. De overheid wil hiervoor een garantie van de sector en zal doelen stellen waarop de sector afgerekend kan worden. Er is sprake van geconditioneerde zelfsturing. De overheid blijft verantwoordelijk voor de publieke belangen.

b. *Netwerksturing*

Organismen bedreigen tenminste publieke belangen en kunnen mogelijk de belangen van ketenpartijen schaden.

- Alleen publieke belangen: bedrijven en sectoren in de agroketen worden niet geprikkeld om te weren of bestrijden. De overheid zal actief willen sturen, maar is voor het bereiken van haar doelen afhankelijk van de sector en heeft te maken met meerdere actoren in het veld. Te denken valt aan onkruiden en waterplanten die via consumenten of tuincentra (onbe-

doeld) verspreid worden in de vrije natuur, maar daar grote schade veroorzaken. Een voorbeeld daarvan is de grote waternavel die in Nederland tot grote overlast leidt.

- Overeenkomstige private en publieke belangen. Zowel overheid als bedrijfsleven hebben belang bij bestrijding en zijn voor de effectiviteit daarvan van elkaar afhankelijk. Een voorbeeld hiervan is *Phytophthora ramorum*.

c. *Hiërarchische sturing*

In deze categorie vallen organismen waarin er (vrijwel) uitsluitend belangen buiten de agroketen in het geding zijn. De keten zal zijn kosten zo laag mogelijk willen houden en daarom niet geneigd zijn maatregelen te nemen. Hiërarchische sturing zal bedrijven en sector er toe moeten zetten om zich te gedragen op een manier die in strijd is met hun individuele belang (lage kosten). Dat kan het geval zijn bij onkruiden die op land- en tuinbouwbedrijven eenvoudig te bestrijden zijn, maar in de natuur niet en daar een bedreiging zijn voor de biodiversiteit. Te denken valt aan *Impatiens glandulifera*. Gezien de sturingsfilosofie, zal voordat gekozen wordt voor hiërarchische sturing, de mogelijkheid voor netwerksturing worden verkend.

d. *Transactie sturing*

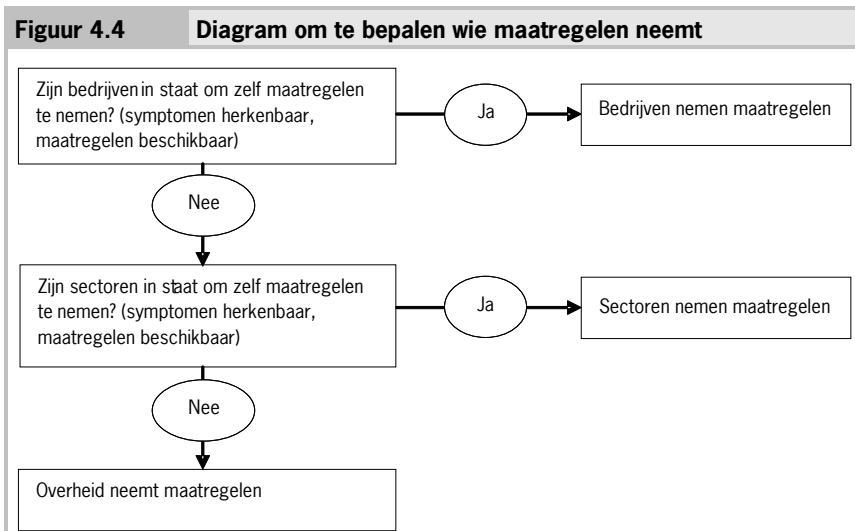
Bij deze vorm door middel van financiële instrumenten gestuurd. Een toepassing in het fytosanitair beleid ligt niet voor de hand. Daarom zal deze vorm van sturing buiten beschouwing blijven.

Kunnen

Het fytosanitaire systeem kan weliswaar zo ingericht zijn dat de private partijen, hetzij individueel of collectief, geprikkeld worden om vanuit eigenbelang het fytosanitaire risico te minimaliseren, maar dat zij technisch niet in staat zijn om dat te doen. Het draait in dat geval om het 'kunnen'. Wanneer aan deze voorwaarde niet voldaan wordt, blijven de negatieve externe effecten optreden en ligt een overheidsrol nog steeds voor de hand. Dit wordt duidelijk in figuur 4.4. Om de vraag te kunnen beantwoorden of marktpartijen in staat zijn om maatregelen te nemen waarmee het fytosanitaire risico kan worden bestreden, zijn de volgende aspecten van belang:

- herkenbaarheid van het organisme en symptomen;
- beschikbaarheid van detectiemethoden om de aanwezigheid van het organisme aan te tonen;
- beschikbaarheid van effectieve maatregelen.

Er wordt gestreefd naar het ontwikkelen van methoden die op bedrijven risico's voor de plantgezondheid aantonen en bestrijden. Wanneer dat niet mogelijk is, zullen methoden op sectorniveau voor bestrijding ontwikkeld moeten worden. Wanneer ook dat niet mogelijk is, ligt de taak bij de overheid. Dat is het geval bij ziekteverwekkers waarvan de symptomen bij verhandelde producten niet te herkennen zijn en/of bestrijding niet mogelijk is. Voorbeelden daarvan zijn PSTVd en *Meloidogyne chitwoodi*.



5. *Bepaal instrumentarium*

In stap 4 is dieper ingegaan op de 'routes' die gevolgd kunnen worden om het meest passende sturingsmodel te kiezen. In hoofdstuk 3 is aangegeven welk beleidsinstrumentarium past bij de verschillende sturingsmodellen. Daarbij is tevens aangegeven dat beleidsinstrumenten in meerdere sturingsmodellen ingezet kunnen worden. In deze stap wordt bekeken welk instrumentarium voor welk fyto-sanitair probleem kan worden ingezet. Daarbij is niet zozeer het sturingsmodel bepalend voor de keuze van instrumenten, maar de route er naar toe. De vragen bepalen namelijk wat de aard van het probleem is dat opgelost moet worden, en geven daarmee richting aan de keuze voor het instrument.

a. *Zelfsturing*

Indien alleen private belangen in het geding zijn, dan zal de overheid zich te-

rughoudend opstellen en mogelijk alleen in de juridische of financiële sfeer faciliteren. Bijvoorbeeld als de sector kiest voor standaardregelingen, zal de overheid een dergelijke regeling moeten goedkeuren. Als de sector kiest voor informerende instrumenten zoals keurmerk en certificering, kan de overheid dit stimuleren met een financiële bijdrage.

Indien naast private belangen ook publieke belangen in het geding zijn, zal de overheid zich actiever opstellen en behalve randvoorwaarden ook afrekenbare doelstellingen aan de sector meegeven. De overheid zal dan (monitorings)instrumenten en verantwoordingsmethoden moeten inzetten om te kijken of de doelstellingen gehaald worden.

b. *Netwerksturing*

Het is denkbaar dat er voor bepaalde schadelijke organismen onvoldoende kennis is over de herkenbaarheid van de symptomen. Of er is geen goede detectiemethode beschikbaar om het organisme op bedrijfsniveau op te sporen. Om de risico's van besmetting dan toch te verkleinen en mogelijk free ridergedrag te voorkomen, zijn andere maatregelen nodig. In dat geval kan de sector de overheid verzoeken om de sector (bijvoorbeeld via de productschappen of via verzelfstandiging (ZBO)) de ruimte te bieden om aan de ondernemers dwingende maatregelen op te leggen en naleving te controleren. De sector kan ook een keurmerk of certificaat in het leven roepen om bedrijven te stimuleren maatregelen te nemen waardoor het risico vermindert. Ten slotte kan door het oprichten van een schadefonds of een verzekering compensatie van eventuele schade plaatsvinden, wanneer het resterend risico zich alsnog manifesteert. Binnen een verzekering kan premiedifferentiatie gekoppeld aan deelname aan een certificeringssysteem werken als een positieve prikkel voor gedragsverbetering van een ondernemer. Bij een schadefonds kan deze prikkel op collectief niveau ook ingebouwd worden; alleen gecertificeerde bedrijven kunnen aanspraak maken op een vergoeding uit het schadefonds. Als bedrijven en sector hun maatregelen hebben getroffen, maar het risico blijft aanwezig, dan kunnen importinspecties als maatregel worden ingesteld. De overheid zal hiervoor de wettelijke kaders moeten opstellen. Ook in het geval dat het organisme zich toch vestigt, kunnen wettelijke kaders nodig zijn om tot uitroeiing te komen.

Er kan sprake zijn van belangen van overheid en bedrijfsleven, die gedeeltelijk met elkaar overeenstemmen en gedeeltelijk met elkaar in botsing komen. Dit zijn vaak complexe beleidsvraagstukken met meerdere actoren zoals de belangenbehartigers van de sector en meerdere belangenbehartigers op het gebied

van natuur, milieu, voedselveiligheid. De overheid zal geneigd zijn meerzijdige instrumenten in te zetten die gericht zijn op het bereiken van consensus. In die gevallen kan de overheid bijvoorbeeld tot een convenant met de sector komen, waarbinnen de maatregelen en doelen op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook kunnen organisatorische instrumenten zoals Bestuurlijk Overleg of Task-force worden ingezet.

De overheid kan beslissen om onderzoek en informatie-uitwisseling als collectieve voorziening aan te bieden, hoewel onderzoek in principe privaat leverbaar is. Private levering gaat echter vaak gepaard met (te) hoge transactiekosten, terwijl levering door de overheid de positieve externe effecten van onderzoek stimuleert. Voorbeelden van dergelijk onderzoek zijn risicoanalyse bij nieuwe ziekten en plagen, en onderzoek naar detectiemethoden om onzichtbare besmettingen aan te tonen. Ook voor de rol van belangenbehartiger in internationale context, geldt dat de overheid er veelal voor kiest om deze rol te vervullen. Enerzijds vanwege publieke belangen (hoewel deze overeen kunnen komen met de private belangen), maar anderzijds ook omdat het vaker efficiënter en effectiever is om internationaal als lidstaat te opereren dan als individueel bedrijf of sector.

c. *Hiërarchische sturing*

Het opstellen van wet- en regelgeving, het opleggen van heffingen of geven van subsidies zonder (uitgebreide) inspraak van de actoren in het veld zijn voor de hand liggende instrumenten. Mogelijk nadeel van deze vorm van sturing is (het gebrek aan) de naleving van de regels, waardoor de kosten van de handhaving fors kunnen zijn. Mogelijk voordeel is dat door gebrek aan consensus tussen de actoren in het veld de overheid beslist en haar rol als vertegenwoordiger van het algemeen belang of beschermer van de zwakkere partijen invult.

6. *Bepaal de kosten en baten als gevolg van de overheidsinterventie*

In deze fase wordt nagegaan wat de 'baten' zijn van de overheidsinterventies. De baten bestaan uit de mate waarin het welvaartsverlies als gevolg van het marktfalen is verminderd en uit de eventuele positieve externe effecten van het overheidsingrijpen. De kosten bestaan uit alle inspanningen in tijd en geld die de overheid leveren om het welvaartsverlies te verminderen en uit de eventuele negatieve externe effecten van het overheidsingrijpen (overheidsfalen).

7. *Bepaal effectiviteit en efficiëntie*

In deze laatste stap wordt bepaald in welke mate het terugdringen van het welvaartsverlies veroorzaakt wordt door de inzet van instrumenten. De effectiviteit geeft weer in welke mate afzonderlijke instrumenten bijdragen aan het resultaat. De efficiëntie geeft weer hoe de verhouding van de kosten en de baten van de inzet van de instrumenten uitpakt. Beoordeeld wordt of de ambities gerealiseerd worden, of dat efficiënt plaatsvindt en of bijstelling van het beleid nodig is. In het overwegen van aanpassingen wordt eerst bekeken of aanpassing in het instrumentarium mogelijk is, vervolgens in het sturingsmodel en wanneer ook daar de mogelijkheden uitgeput zijn is heroverweging van de ambities noodzakelijk.

4.4 **Verdeling van kosten**

Met de keuze voor een instrumentarium is nog geen uitspraak gedaan over de verdeling van de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van het beleid. In deze paragraaf worden de mogelijkheden verkend.

In het rapport Markttoegang (Breukers en Bunte, 2007) is een toetsingskader voor prioritering en kostenverdeling van fytosanitaire calamiteiten bij export van Nederlandse producten beschreven. Voor de kostenverdeling die overheid kan hanteren voor het bewerkstelligen van markttoegang worden drie criteria uitgewerkt:

1. *overheidsbelang*

Het belang van de overheid (als organisatie, niet te verwarren met publiek belang) kan liggen in de politieke wenselijkheid, de wens om fytosanitaire informatie te vergaren of te investeren in fytosanitaire relaties.

2. *publiek karakter*

Markttoegang is een publiek goed: eigenschappen zijn niet-exclusief en niet-rivaliserend. Het is echter geen zuiver publiek goed, omdat alleen exporteurs van planten en plantaardige producten gebruikmaken van dit goed. De mate van het publieke karakter hangt af van:

- a. aantal belanghebbenden;

- b. aanwijsbaarheid van belanghebbenden;
 - c. mogelijkheid voor het creëren van exclusiviteit.
3. *verhouding profijt - kosten*
Belanghebbenden kunnen bijdragen aan de kosten naar de mate van het profijt dat zij daarvan hebben: het profijtbeginsel. Daarbij geldt ook het gelijkheidsbeginsel: bij gelijk profijt van de aangeboden dienst dient ieder individu hetzelfde bedrag te betalen.

Deze criteria kunnen niet op deze wijze in het bestuurskundig kader toegepast worden. Het uitgangspunt dat er nog geen fyto-sanitair beleid is, verdraagt zich niet met het opvoeren van overheidsbelang als argument. Het publiek karakter en de verhouding profijt - kosten doen dat wel. Daarbij zou gekeken kunnen worden naar de mate waarin de baten de eerder genoemde vijf maatschappelijke doelen dient.

Een andere benadering dat in het genoemde rapport ontbreekt, maar die wel relevant is voor dit onderzoek, is het principe 'de vervuiler betaalt'. Daarbij wordt niet gekeken naar de gevolgen maar naar de oorzaken. Omdat fyto-sanitaire risico's voor een groot deel veroorzaakt worden door internationale handel, ligt het voor de hand om bij toepassing van dit principe de kosten van maatregelen en de aansprakelijkheid voor schade bij de producenten en/of handelaren neer te leggen (die dit vervolgens weer doorberekenen in de prijs van de producten aan de kopende partij, die op zijn beurt, enzovoort ...). Dit betekent dat de veroorzaker aansprakelijk wordt gesteld voor de schade die hij veroorzaakt. De aansprakelijkheid kan slechts uitgeoefend worden wanneer:

1. de besmetting met een organisme aantoonbaar herleid kan worden tot de veroorzaker;
2. de veroorzaker aantoonbaar verwijtbaar heeft gehandeld. In de praktijk blijkt dit een onbegaanbare weg.

Weliswaar nemen door nieuwe detectietechnieken mogelijkheden voor het herleiden van schadelijke organismen toe, maar is verwijtbaar handelen lastig aan te tonen en een tijdrovende zaak. Omkering van de bewijslast met betrekking tot verwijtbaarheid kan de prikkel tot reductie van fyto-sanitaire risico's sterk vergroten. Dit komt de effectiviteit van het beleid om risico's te reduceren ten goede.

In het Verenigd Koninkrijk is recent onderzoek gedaan naar de relatie tussen verantwoordelijkheid en mogelijkheden voor kostendeling tussen overheid en bedrijfsleven (Waage et al., 2007). In dit rapport wordt de aanbeveling gedaan om de kosten te delen tussen overheid en bedrijfsleven op basis van de publieke en private verhouding van effecten. Ex ante evaluaties naar mogelijkheden voor risicoreductie (effectiviteit en efficiëntie) kunnen gebruikt worden voor het stellen van prioriteiten. Hiertoe worden overeenkomsten tussen overheid en bedrijfsleven gesloten waarin afspraken gemaakt worden over:

- de bronnen en aard van de risico's voor plantgezondheid;
- het plan van aanpak voor assessment, reductie en management van het risico;
- de kostenverdeling tussen overheid en private partijen;
- de wijze van samenwerking en het nemen van verantwoordelijkheid;
- afspraken over naleving (compliance terms).

In de studie wordt gerefereerd aan een dergelijk systeem dat in Australië inmiddels operationeel is. Daar zijn verschillende convenanten afgesloten tussen overheid en agrarische sectoren. In deze convenanten zijn afspraken over de aanpak van risico's voor de plantgezondheid en kostenverdeling vastgelegd. Het is opvallend dat voornamelijk het profijtbeginsel wordt toegepast en vrijwel niet het principe 'de vervuiler betaalt'.

5 Terug naar de werkelijkheid

5.1 Inleiding

Het bestuurskundige kader zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4 vooronderstelt de afwezigheid van fyto-sanitair beleid. Om dit kader te kunnen gebruiken zal het consistent moeten zijn met internationale fyto-sanitaire kaders. Daar waar het niet consistent is, kan de overheid overwegen om te proberen ruimte te creëren in de internationale regelgeving. In dit hoofdstuk wordt het ontwikkelde kader vergeleken met het IPPC-verdrag en de Europese Fytorichtlijn (uitgebreide beschrijving van het verdrag en de richtlijn in bijlage 4).

5.2 IPPC-verdrag en EU-Fytorichtlijn

Het IPPC-verdrag is een verdrag dat onder de verantwoordelijkheid van de FAO tot stand gekomen is. Het stelt de kaders vast voor alle handelingen die aangesloten staten moeten doen om de plantaardige productiesystemen en de natuurlijke omgeving te vrijwaren van invasieve plantenziekten en plagen. Het IPPC-verdrag formuleert richtlijnen voor de administratie, certificatie en vereisten aan de import, die niet strijdig mogen zijn met WTO-beleid. In Europa zijn deze richtlijnen uitgewerkt in de Fytorichtlijn 2000/29/EG.

5.3 Vergelijking

Het bestuurskundige kader staat in beginsel niet op gespannen voet met het IPPC-verdrag en de Fytorichtlijn. Het kan beschouwd worden als een aanvulling op de bestaande juridische instrumenten. Het bestuurskundig kader geeft mogelijkheden om ook andere dan juridische instrumenten toe te passen.

De maatregelen zoals vastgelegd in de het IPPC-verdrag en de Fytorichtlijn vooronderstellen een overheid die eenzijdig optreedt en maatregelen oplegt. De Fytorichtlijn is immers een voorbeeld van wet- en regelgeving en dat past bij hiërarchische sturing. Het plaatsen van organismen onder het regime van de Fytorichtlijn impliceert toekenning van de quarantaine-status. Lidstaten zijn vervolgens verplicht om een aantal maatregelen toe te passen. Ook uit het toepassen van figuur 4.3 uit het kader kan voor bepaalde organismen worden afgeleid

dat hiërarchische sturing met toekenning van de q-status het meest passend is. Echter, ook andere uitkomsten zijn mogelijk. De Fytorichtlijn gaat voorbij aan de mogelijkheid om de motivatie van belanghebbenden te benutten voor het verminderen van fytosanitaire risico's (economische prikkel). Hierdoor bestaat de kans dat (te)veel organismen een q-status krijgen. Het bestuurskundig kader differentieert naar eigenschappen van organismen en belangen van stakeholders en biedt door de introductie van sturingsmodellen een rijker palet aan mogelijkheden om fytosanitaire risico's te beheersen. Dit pleit ervoor dat lidstaten de vrijheid krijgen om naast de gebruikelijke pest risk analysis het bestuurskundig kader te gebruiken om hun standpunt te bepalen over de q-waardigheid van een invasieve plantenziekte of -plaag. Het kader wint aan kracht, wanneer het internationaal aanvaard wordt als een legitiem beoordelingskader. Het aanvullend toepassen van het bestuurskundig kader kan een rem vormen op de (automatische) toekenning van de q-status en wellicht aanleiding zijn de bestaande q-status van een aantal organismen op de A1- en A2-lijst te heroverwegen.

6 Discussie, conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van Fytopia, ofwel het gewenste toekomstbeeld van het fytosanitair beleid. Daarna volgen enkele overwegingen naar aanleiding van het onderzoek. In paragraaf 6.3 worden de conclusies beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de aanbevelingen hoe te komen tot het geschetste toekomstbeeld.

6.2 Discussie

Toekomstbeeld Fytopia

Het in dit rapport beschreven kader vraagt om vertaling in een samenhangend beeld hoe het plantgezondheidsbeleid idealiter vorm te geven:

1. Het traditionele onderscheid tussen kwaliteitsziekten en quarantaineziekten verdwijnt in die zin dat er meer tussenvormen gaan ontstaan. De (onvoorwaardelijke) quarantainestatus wordt beperkt tot die ziekten en -plagen waarbij het onmogelijk is om verantwoordelijke maatschappelijke actoren te prikkelen tot het nemen van effectieve maatregelen (hiërarchische sturing wordt dan noodzakelijk) of dat het nemen van effectieve maatregelen technisch onmogelijk is. Daar waar publieke belangen in het geding zijn en effectieve maatregelen tegen het organismen door private partijen mogelijk zijn, zou het organisme een voorwaardelijke non-quarantainestatus kunnen krijgen. Voorwaarde is dan dat de partijen de effectieve maatregelen ook daadwerkelijk treffen. Gebeurt dat niet, dan krijgt het organisme alsnog een quarantaine status. Meer varianten zijn hierbij denkbaar. Het loslaten van het traditionele onderscheid leidt tot meer focus op de echt risicovolle organismen.
2. Om private partijen te prikkelen hun verantwoordelijkheid te nemen zal het principe 'de vervuiler betaalt' toegepast moeten worden. Tegelijkertijd zal de aansprakelijkheid zodanig geregeld moeten worden dat de bewijslast voor de verwijtbaarheid ligt bij de verantwoordelijke voor het risico. Hulpmiddel hierbij is het opzetten van systeem voor 'tracking en tracing' van producten.
3. Private partijen richten het fytosanitaire systeem zodanig in dat de fytosanitaire kwaliteit optimaal geborgd en transparant is. Dat kan door middel van certificering.

4. Door middel van een fonds of verzekering kunnen de resterende fyto-sanitaire risico's worden afgedekt, waarbij certificering van invloed kan zijn op deelname aan het fonds of de hoogte van de premie.

Internationaal kader

Nederland heeft een sterke agrarische exportpositie en bevindt zich daarmee in een beperkt gezelschap van landen met een sterke agrarische exportpositie. Er zijn veel meer landen die netto importeur zijn. De belangen van beide groepen zijn verschillend. De huidige ontwikkeling van het afschaffen van tarifaire handelsbelemmeringen leidt tot het risico dat importerende landen non-tarifaire handelsbelemmeringen gaan gebruiken om de eigen productie op een oneigenlijke wijze te beschermen. Fyto-sanitaire eisen kunnen daarvoor misbruikt worden. Importerende landen zullen daarom niet snel geneigd zijn om het fyto-sanitair beleid te liberaliseren. Het internationaal uitdragen van de onderzoeksresultaten vergt daarom een zorgvuldige strategie en de nodige diplomatie om geen handelsrelaties te verstoren.

Duurzaamheid

Het uitgangspunt bij de ontwikkeling van een bestuurskundig kader dat er geen fyto-sanitair beleid is impliceert ook het ontbreken van het onderscheid tussen invasieve en endemische plantenziekten en plagen. Het gevolg is dat het kader zich ook uitstrekt tot de endemische plantenziekten en -plagen. Dit is het beleidsterrein van de gewasbescherming. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen deze beleidsterreinen. Het fyto-sanitair beleid richt zich op de gevolgen van de ziekten en plagen zelf. Het gewasbeschermingsbeleid houdt zich primair bezig met de gevolgen van de maatregelen die tegen de plantenziekten en -plagen genomen worden. Logischerwijs liggen doelstellingen van deze beleidsterreinen in elkaars verlengde. Echter, het huidige fyto-sanitair beleid en gewasbeschermingsbeleid tenderen op de lange termijn niet naar elkaar. Het gewasbeschermingsbeleid is gericht op een geïntegreerde aanpak van plantenziekten en plagen, met een minimale belasting voor het milieu. In de praktijk betekent dat de ziekte- en plaagdruk teruggebracht wordt tot een aanvaardbaar niveau. Het fyto-sanitair beleid gaat uit van nultoleranties voor ziekten en plagen die nagestreefd moeten worden vanuit een vastomlijnd kader. Het ontbreken van voldoende middelen en maatregelen om de invasieve ziekte en plaag op een aanvaardbaar niveau te houden, speelt hierbij ongetwijfeld een grote rol. In het voorgestelde kader komt dit bij elkaar in de beoordeling of maatschappelijke actoren in staat zijn om maatregelen te nemen. Het gewasbeschermingsbeleid zorgt er voor dat alleen die middelen toegelaten zijn waarvan de negatieve ex-

terne effecten van het gebruik maatschappelijk aanvaardbaar zijn. In het voorgestelde kader is de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen een gegeven.

Idealiter zou het toelatingskader deel moeten uitmaken van het bestuurskundig kader, zodat de afweging van de externe effecten van de invasieve ziekten én de externe effecten van mogelijke (zowel toegelaten als niet toegelaten) middelen simultaan plaatsvindt. Voor dit onderzoek is integratie in één bestuurskundig kader te complex. Beleidsmakers van beide beleidsterreinen kunnen in de praktijk de gezamenlijke afweging wel kunnen uitvoeren.

6.3 Conclusies

Op grond van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De rechtvaardiging voor de overheid om zich actief met fytosanitaire aanlegenheden bezig te houden, ligt in het falen van het marktmechanisme in de markt van plantaardige producten. Het marktfalen is het gevolg van informatieasymmetrie en externe effecten.
- De mate van betrokkenheid van de overheid hangt af van:
 - a. de beschikbaarheid van informatie over (de risico's' op) schade door een plantenziekte of -plaag;
 - b. de verantwoordelijke actoren (economisch) die geprikkeld worden om risico's te voorkomen en beheersen;
 - c. de (technische) mogelijkheid om effectieve maatregelen te treffen.Als ondernemers *weten*, *willen* en *kunnen* kan de rol van de overheid beperkt zijn en kan ze het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid geven.
- De prikkels om actoren die verantwoordelijk zijn voor fytosanitaire risico's kunnen versterkt worden door toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt' en omkering van de bewijslast zodat de veroorzaker van het risico moet bewijzen dat hij niet verwijtbaar heeft gehandeld.

6.4 Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Pas het kader toe bij het bepalen van een standpunt voor de quarantaine waardigheid van nieuwe organismen.
- Benut diplomatieke kanalen en discussies in internationale gremia voor acceptatie van de in dit onderzoek ontwikkelde kader. Gebruik het bij herziening van internationale regelgeving en verdragen.
- Pas het kader toe bij het bepalen van de gewenste rollen van de overheid en het bedrijfsleven.
- Werk samen met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren aan verdere uitwerking van het instrumentarium. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kennisontwikkeling, een systeem voor tracking and tracing van producten, certificering, enzovoort.
- Kijk naar voorbeelden waar de prikkel voor het bedrijfsleven al aanwezig is om zelf maatregelen te nemen en leer hiervan. Voorbeeld: in de sector uitgangsmateriaal zijn ondernemers maximaal gemotiveerd om ziekte- en plaagvrije producten te leveren. Deze motivatie is niet het gevolg van de bestaande wet- en regelgeving, maar komt voort uit eigenbelang. Besmettingen zijn herleidbaar, waardoor de doorgaans hechte relatie met de klant op het spel komt te staan. Wordt de besmetting breder bekend, dan staat de reputatie op het spel, wat onherroepelijk tot marktverlies leidt. Telers zullen dat te allen tijde willen voorkomen.
- Pas het principe 'de vervuiler betaalt' toe bij het verhalen van financiële gevolgen bij manifestatie van risico's voor de plantgezondheid.
- Leg de bewijslast voor niet verwijtbaar gedrag neer bij verantwoordelijke actoren.
- Ontwikkel een criterium om de gevolgen van toepassing van het in dit rapport beschreven kader te evalueren op effectiviteit en efficiëntie.

Literatuur en websites

B&A groep, *Rapport workshop Sturingsperspectieven en Instrumentenkeuze*. Workshop georganiseerd in opdracht van het ministerie van VROM, Den Haag, 2007.

Baarsma, B., *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing*. SEO (Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam), Amsterdam, 2003.

Baarsma, B., F. Felsö, S. van Geffen, J. Mulder en A. Oostdijk, *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. SEO (Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam), Amsterdam, 2003.

Breukers, A. en F. Bunte, *Markttoegang; ontwikkeling van toetsingskaders voor prioritering en kostenverdeling*. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2007.

Bunte, F. *Marktwerking; Een zevenstappenplan voor marktwerking in landbouw, natuurbeheer en voedselkwaliteit*. Rapport 6.04.08. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2004.

Hayer, M.A., J.P.M. Tatenhove en C. Laurent, *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Rapport 50001300. RIVM, Bilthoven, 2004.

Heertje, A., *Echte economie. Een verhandeling over schaarste en welvaart en over het geloof in leermeesters en leren*. Valkhofpers, Nijmegen, 2006.

Heuvelhof, E.F. ten, *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*. WODC, Den Haag, 1999.

Hinssen, J. en W. Kuepers, 'Bestuurskundige overwegingen bij een nieuw subsidiestelsel voor bos, natuur en landschap.' In: *Nederlands Bosbouw Tijdschrift* 71 (1999), pp. 214-218.

Hufen, J.A.M. en J.F.M. Koppenjan, 'Is dit een passend instrument?' In: *Bestuurskunde* 15 (2004) 8, pp. 347-357.

Janssens, S.R.M., A.D. Westerman, F.H.J. Bunte en J. Bremmer, *Preventie en bestrijding van bruinrot en ringrot in de aardappelkolom; Institutionele analyse*. Rapport 7.06.18. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2007.

Matthijs, H., F. Naert en J. Vuchelen, *Handboek openbare financiën, Deel 2 De functies van de overheid in de economie*. Intersentia educatief, Antwerpen, 2007.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Kabinetsvisie 'andere overheid'*. Den Haag, 2003.

Raad van de Europese Unie, *Richtlijn 2000/29/EG van de raad betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen*. Publicatieblad Nr. L 169 van 10/07/2000, pp. 1-112.

Raad van de Europese Unie, *2004/597/EG: Besluit van de Raad van 19 juli 2004 tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten, zoals herzien en in november 1997 goedgekeurd bij Resolutie 12/97 van de negenentwintigste zitting van de FAO-conferentie*. Publicatieblad Nr. L 267 van 14/08/2004, pp. 0039-0040.

RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling), *Bevrijdende kaders*. RMO-advies 24. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

Selnes, T.A., *Ruimte voor groen wonen, over sturing en bewegingsruimte voor actoren*. Rapport 40016. LEI-DLO, Den Haag, 2000.

Selnes, T.A. en W. Kuindersma, *Sturingsimpuls 2000*. LEI/Alterra, Den Haag, 2001.

Selnes, T.A. en P. van der Wielen, *Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur*. Werkdocument Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu 105, LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Stiglitz, J.E., *Economics of the public sector*. 3rd edition. W.W. Norton, New York (NY), 2000.

Termeer, C.J.A.M., Lezing met als titel *Third Generation Governance*, tijdens het Dies Natalis van Wageningen University, 2008.

Waage J.K., J.D. Mumford, A.W. Leach, J.D. Knight en M.M. Quinlan. *Responsibility and cost sharing options for quarantine plant health, Responsibility and cost sharing options for quarantine plant health*. Food and Rural Affairs, Department for Environment, London, United Kingdom, 2007.

WTO, *The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)*, Genève.

Website

www.arnokorsten.nl

Bijlage 1

Generaties beleidsinstrumenten

In het rapport zijn verschillende sturingsbenaderingen beschreven. Aan de orde kwam de relatie tussen gewenste sturing en de bijpassende instrumenten. In deze paragraaf wordt het verschil uitgelegd tussen de verschillende generaties beleidsinstrumenten. Over het algemeen geldt dat hoe dynamischer de potentieel veranderlijke variabelen in het veld, hoe beter een hogere generatie beleidsinstrumenten zijn nut zal bewijzen. De drie generaties beleidsinstrumenten zoals hieronder beschreven zijn ontleend aan het werk van prof.dr. C.J.A.M. Termeer (lezing met als titel *Third Generation Governance*, tijdens het Dies Natalis van Wageningen University, 2008).

Eerste generatie beleidsinstrumenten

De hoofdaanname van de eerste generatie beleidsinstrumenten is dat de overheid maatschappelijke ontwikkelingen stuurt door middel van de inzet van beleidsinstrumenten. Maatschappelijke problemen kunnen alleen maar worden opgelost als mensen hun gedrag veranderen, hetzij via de zweep (juridische instrumenten), de peen (financiële instrumenten) of de preek (voorlichtinginstrumenten) (uitspraak P. Winsemius).

Tweede generatie beleidsinstrumenten

De hoofdaanname van de tweede generatie beleidsinstrumenten is eveneens dat de overheid maatschappelijke ontwikkelingen stuurt.

Echter, de instrumenten van de tweede generatie:

- laten meer ruimte voor onderhandeling;
- laten meer mogelijkheden vrij om in te spelen op een situatie dan beleidsinstrumenten van de eerste generatie;
- zijn veelal onderdeel van een mix van beleidsinstrumenten of maken deel uit van een politiek arrangement;
- kunnen ook op indirecte wijze gericht zijn op het bereiken van het doel;
- kunnen een dreiging van wetgeving inhouden als de samenleving een bepaald thema zelf niet oppakt;
- kunnen een beleidsstrategie inhouden die gericht is op het veranderen van de institutionele context of de onderlinge afhankelijkheden in een netwerk.

Derde generatie beleidsinstrumenten

Derde generatie beleidsinstrumenten komen voort uit een bescheidener beeld op overheidssturing. Het vertrekpunt is een overheid die niet voorschrijft welk gedrag vereist is van burgers. En voorts een overheid die niet gelooft dat ze het gedrag kan controleren door gebruikmaking van intelligente instrumenten. De derde generatie beleidsinstrumenten houden een meer situationele vorm van sturing in die past in de zich manifesterende veranderingsprocessen in sociale en natuurlijke systemen.

Derde generatie beleidsinstrumenten vereisen van overheidsactoren dat ze een situatie willen doorzien en de bereidheid hebben passende beleidsinstrumenten in te zetten. Dat zal vooral van pas komen bij complexe dynamische situaties, mits er een bereidheid is en een kans bestaat voor de actoren in het veld om zich aan te passen in de wensrichting van het beleid. En voorts als actoren de ruimte krijgen om te experimenteren, te ontwikkelen en te leren. Als dit niet mogelijk is, dan is toepassing van de eerste of tweede generatie beleidsinstrumenten onvermijdelijk. Als situaties minder gecompliceerd zijn, dan zijn de eerste of twee generatie beleidsinstrumenten toereikend.

Bijlage 2

Beleidsinstrumenten ingedeeld per categorie en naar toepasbaarheid per sturingsbenadering

In dit onderzoek wordt uitgegaan van vijf typen instrumenten: Juridische instrumenten, financiële instrumenten, communicatieve instrumenten, organisatorische en fysieke voorzieningen. Een aparte categorie betreffen de instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen en instrumenten die zelfsturing kunnen ondersteunen.

Type instrument/sturing	Hïërarchische sturing	Netwerksturing	Transactiesturing	Zelfsturing
<i>Juridische instrumenten (regelgeving en overeenkomsten)</i>				
Regelgeving:				
- Wet	*			
- Algemene maatregel van Bestuur	*			
- Beleidsregel	*			
Vergunningstelsel	*			
Ordering (code, protocol)				*
Contract (inclusief standaardregeling)		*		*
Convenant		*		*
<i>Financiële instrumenten</i>				
Subsidies	*	*	*	*
Fiscale maatregelen	*		*	
Financiële prikkels anders dan fiscale maatregelen (eigen bijdragen (aan verzekering en fonds), financieringsheffingen)				
Vouchers	*		*	
Kredietfaciliteiten/garanties	*		*	
Budgetsturing				
Prestatiesturing				*

Type instrument/sturing	Hiërarchische sturing	Network-sturing	Transactie sturing	Zelfsturing
<i>Communicatieve instrumenten</i>				
Voorlichting (generiek en specifiek)	*	*		
Kennis en onderzoek	*	*		*
Keurmerk		*		*
Certificering				*
Erkenningsregeling		*		*
Benchmark				*
Beloningsinstrumenten (naming en faming)		*		
Interactieve beleidsontwikkeling		*		
<i>Organisatorische instrumenten</i>				
Taskforce		*		
Experiment		*		
Visitatie		*		*
Ombudsfunctie				*
Mediation				*
Toezichtautoriteiten				*
Kwaliteitsgarantiesysteem		*		*
<i>Fysieke voorzieningen</i>				
<i>Instrumenten die een activiteit op afstand plaatsen</i>				
Aanbesteden				
Verzelfstandiging (ZBO)				
Privatisering				
<i>Instrumenten ter ondersteuning van zelfsturing</i>				
Indicatoren en verantwoordings-systematieken				*
Monitoring en benchmarking				*
Kwaliteitscontrole				*

Nadere toelichting beleidsinstrumenten

Juridische instrumenten

- *Regelgeving*

Met regelgeving verplicht de rijksoverheid burgers/bedrijven rechtstreeks tot beleidsmatig gewenst gedrag respectievelijk verbiedt de rijksoverheid ongewenst gedrag. In principe gaat regelgeving gepaard met handhaving.

- *Vergunningstelsel*

Regelgeving kan zo worden ingericht dat bepaald gedrag verboden is tenzij daartoe uitdrukkelijk toestemming wordt verleend, veelal in de vorm van een vergunningstelsel. De toestemming kan door het rijk verleend worden en de toestemming kan aan medeoverheden gemandateerd worden.

- *Ordering*

Bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen ten opzichte van elkaar afspraken maken. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van certificeringssystemen of gedragscodes. Dergelijke afsprakenstelsels kunnen in de vorm van overheidsregulering tot stand komen (waartoe regelgeving is vereist), en in de vorm van zelfregulering.

- *Contract*

Bindende overeenkomsten worden (hier) aangeduid als contract. De overheid sluit (leverings)contracten af met één of meer burgers of bedrijven waarin rechten en plichten in principe afdwingbaar beschreven zijn.

- *Convenant*

Beperkt bindende overeenkomsten worden (hier) aangeduid als convenant. Convenanten hebben vaak in meerdere of mindere mate een intentioneel karakter en kunnen relatief gemakkelijk beëindigd worden.

Financiële instrumenten

- *Subsidies*

Met subsidies aan burgers, instellingen en bedrijven wil de overheid bijdragen aan de financiering van voorzieningen of activiteiten die beleidsmatig gewenst zijn. Het subsidie-instrument vraagt om controle op toezicht van de middelen, waarbij de intensiteit van de controle mede afhangt van de aard van de subsidieregels.

- *Fiscale maatregelen*

Met fiscale faciliteiten stimuleert respectievelijk ontmoedigt de overheid burgers, instellingen en bedrijven tot beleidsmatig gewenst respectievelijk ongewenst gedrag.

- *Financiële prikkels anders dan fiscale maatregelen*
Met financiële prikkels stimuleert de overheid burgers, instellingen en bedrijven tot beleidsmatig gewenst respectievelijk ongewenst gedrag.
- *Vouchers*
Burgers of organisaties ontvangen in de vorm van een voucher het recht om kosteloos of tegen gereduceerd tarief gebruik te maken van een product of dienst. Het doel hiervan is dat deze kennismaking leidt tot de gewenste gedragsverandering.
- *Kredietfaciliteiten en garanties*
Kredietfaciliteiten kunnen worden verleend aan bedrijven en instellingen - al dan niet via de banken - indien de financiering de bottleneck is voor het treffen van gewenste voorzieningen of het uitvoeren van gewenste activiteiten (bijvoorbeeld research).
- *Prestatiesturing*
Prestatiesturing houdt in dat op gewenste uitkomsten wordt aangestuurd door middel van een overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Door middel van prestatiebesturing kunnen beleidsdoelen worden gerealiseerd. De opdrachtgever heeft grote invloed op prestaties doordat deze sancties kan verbinden aan het niet halen van prestatieafspraken. Het is een instrument ondersteunend aan zelfsturing (zie ook de categorie instrumenten ter ondersteuning van zelfsturing).

Communicatieve instrumenten

- *Voorlichting (generiek of specifiek)*
Voorlichting houdt in dat informatie verstrekt wordt over onderwerpen die in het beleid en voor de doelgroep betekenis hebben. Voorlichting kan betrekking hebben op het beleid zelf en/of op gedragsbeïnvloeding (stimuleren van gewenst gedrag). Hoewel de effectiviteit van voorlichtingsactiviteiten moeilijk objectief meetbaar is, is voorlichting een onlosmakelijk onderdeel van beleid en van gedragsbeïnvloeding.
- *Kennis en onderzoek*
Gedrag of opvattingen in de samenleving kan mede gestuurd worden door kennis. Daartoe dient kennis vergaard te worden. Uiteraard volgt op 'kennis' voorlichting: de verspreiding van kennis.
- *Keurmerk*
Met keurmerken wordt gecommuniceerd over productkwaliteit: een keurmerk geldt ten opzichte van consumenten en bedrijven als garantie dat een product aan bepaalde kwaliteitskenmerken voldoet. Daarmee is voor bedrijven en organisaties een keurmerk een onderdeel van de marketing.

- *Certificering*
Certificering is het proces waarmee door een onafhankelijke partij wordt beoordeeld of een product, een dienst, een proces of een persoon aan vooraf gespecificeerde eisen voldoet. Het certificaat is de verklaring waarin dit wordt bevestigd. Certificering kan tevens een systeem zijn, waarbij een private instantie door de overheid wordt gekwalificeerd om bepaalde handelingen te verrichten die tot de verantwoordelijkheidssfeer van de overheid worden gerekend.
- *Erkenningsregeling*
Regeling waarbij de activiteiten van ondernemingen worden getoetst aan een aantal (kwalitatieve) criteria. Als de onderneming voldoet, dan mag de onderneming zich 'erkend' noemen en vaak aan het publiek kenbaar maken dat het erkend is (zie ook keurmerk).
- *Benchmark*
Met het benchmarkinstrument kunnen producten en diensten van vergelijkbare organisaties vergeleken worden. Hiermee worden leveranciers aangezet tot kwaliteitsverbetering en kunnen consumenten geïnformeerd keuzes maken tussen producten en diensten die aangeboden worden.
- *Interactieve beleidsontwikkeling*
Beleidsontwikkeling in samenspraak met de doelgroep, bijvoorbeeld via platforms of panels kan bijdragen aan het draagvlak voor (nieuw) beleid en daarmee een positief effect hebben op de realisatie ervan.

Organisatorische instrumenten

- *Taskforce*
De taskforce is een tijdelijk samenwerkingsverband tussen publieke en private organisaties om een bepaald doel te realiseren. De opdracht aan de taskforce kan wisselend van aard zijn, zoals beleidsontwikkeling, maatschappelijk agendering en/of kennisontwikkeling.
- *Experiment*
In een experiment wordt in de praktijk nagegaan of een bepaalde werkwijze, regeling, enzovoort voldoet en verbeterd kan worden. Vaak is voor een experiment ontheffing van vigerende regelgeving nodig.

- *Visitatie*
Vergelijkbare organisaties laten elkaars prestaties/performance vergelijken. De vergelijking kan binnen de branche georganiseerd worden en door externe personen. De visitatie is bedoeld aan te zetten tot prestatieverbetering. Visitatie kan zonder overheidsbemoeienis verlopen.
- *Kwaliteitsgarantiesysteem*
Het betreft onderlinge regelingen binnen private sectoren waarbij ten opzichte van afnemers de kwaliteit geborgd wordt. Het kan gaan om bijvoorbeeld toelatingsnormen en -procedures voor toetreding tot brancheorganisaties of om ketengarantiesystemen.

Fysieke voorzieningen

De overheid kan zorgen voor fysieke voorzieningen om beleidsmatig gewenst gedrag mogelijk te maken c.q. uit te lokken.

Instrumenten die activiteit op afstand plaatsen

- *Aanbesteden*
Aanbesteding is een procedure waarbij de opdrachtgever uit meerdere aanbieders een organisatie selecteert om een bepaald werk, een dienst of een levering te verrichten.
- *Verzelfstandiging*
Verzelfstandiging betekent het op eigen benen zetten van een overheidsbedrijf. Bij een verzelfstandiging kan een overheidsorganisatie worden omgevormd in een privaat bedrijf. Het toedelen van taken aan verzelfstandigde overheidsorganen valt nog wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Verzelfstandiging dient plaats te vinden volgens de richtlijnen zoals vastgelegd in de Kaderwet ZBO's.
- *Privatisering*
Privatisering is het proces waarbij publiek eigendom overgaat in private handen. Van privatisering is sprake als de uitvoering van een publieke taak wordt uitbesteed aan één of meer private partijen (marktpartijen) of als een (onderdeel van een) overheidsorganisatie die een publieke taak uitvoert, wordt omgevormd tot een private organisatie. Ook kan het zijn dat de overheid geen publieke taak meer ziet in het nastreven van een bepaald belang, terwijl privatisering geldt voor de schatkist oplevert.

Instrumenten ter ondersteuning van zelfsturing (Baarsma, 2003)

- *Indicatoren en verantwoordingssystematieken*
 - Prestatie-indicatoren hebben te maken met geleverde eindproducten;
 - Gebruiksindicatoren hebben te maken met afnemers van diensten;
 - Procesindicatoren hebben te maken met de verrichte werkzaamheden of met tussenproducten;
 - Inputindicatoren hebben te maken met ingezette middelen.Voor zelfsturing zijn met name prestatie-indicatoren bruikbare indicatoren.
- *Monitoring en benchmarken*

Bij monitoring gaat het om een vergelijking van resultaten van een organisatie op verschillende momenten. Monitoringsuitkomsten worden gebruikt om regulering of afspraken te evalueren en zo mogelijk bij te stellen. Benchmarking is het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor best practice opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie.
- *Kwaliteitscontrole*

Zelfsturing is beter haalbaar naarmate de aan te sturen organisatie een grotere betrouwbaarheid en een grotere responsiviteit kent. Kwaliteitsinstrumenten kunnen een bijdrage leveren aan het zo goed mogelijk bijsturen door de overheid. Voorbeelden van kwaliteitsinstrumenten zijn klantenonderzoek, kwaliteitsmonitor, klachtenregistratie, klantenraden.

Bijlage 3

Uitwerking kader aan de hand van een casus

Om meer gevoel te krijgen bij de motivatie voor overheidsingrijpen en de werking van het bestuurskundig kader wordt een casus uitgewerkt om toepassing van de theorie te demonstreren.

De casus houdt op hoofdlijnen het volgende in:

- Handelaar P uit Portugal exporteert houtproducten en restproducten (bark) naar Nederland. Boomkweker B kweekt Pinus en koopt de bark voor zijn onkruidbestrijding. Beest X zit in de bark en beest X is schadelijk voor de Pinus. De schade neemt toe naarmate de klimatologische omstandigheden meer op die van Portugal lijken. Het bedrijf van boomkweker B grenst aan één kant aan het bedrijf van boomkweker C en aan de andere kant aan een strook openbaar groen met daaraan grenzend een bosgebied van een natuurbeherende organisatie S. Boomkweker B verkoopt zijn Pinussen aan afnemer N in Noorwegen.

In box B.1 tot en met B.4 wordt stapsgewijs gedemonstreerd welke effecten de introductie van X in Nederland heeft en waarom de markt faalt om dat te corrigeren. Voor de boxen B.2 en B.4 worden de stappen van het kader gevolgd om te kijken om welke manier de overheid invulling kan geven aan de sturingsfilosofie en welke instrumenten zij daarbij kan inzetten.

Box B3.1**Introductie schadelijk organisme in Nederland (exporteur P verkoopt zijn bark aan importeur en kweker B)**

In deze casus wordt uitsluitend gekeken naar de relatie tussen exporteur P en boomkweker B. Er zijn geen effecten voor derden. Wat gaat er mis?

Informatieasymmetrie

De volgende situaties kunnen zich voordoen:

- *Situatie 1:* Exporteur P weet niet dat zijn producten zijn besmet met beest X en a) kon dat redelijkerwijs ook niet weten of b) had dat moeten weten.
- *Situatie 2:* Exporteur P is op de hoogte van de besmetting, maar zegt dat niet tegen kweker B.

Reden voor overheidsingrijpen?

Er is een welvaartsverlies als gevolg van informatieasymmetrie en externe effecten. Het welvaartsverlies bestaat in eerste instantie uit schade bij boomkweker B die last heeft van productieverlies doordat een deel van zijn Pinussen sterft. Op termijn leidt dit tot een verminderd aantal transacties en mogelijke verminderde concurrentiekracht voor de kweker. In dit geval is er sprake van een één op één relatie tussen exporteur en kweker, waardoor er in situatie 1b en situatie 2 zowel bij de exporteur als de kweker een economisch prikkel aanwezig is om het welvaartsverlies te voorkomen. In deze situatie is er voor de overheid geen reden om in te grijpen en kan zij het aan de exporteur en kweker overlaten om het welvaartsverlies te minimaliseren; de kweker bijvoorbeeld een certificaat verlangen van de producent waarbij de producent verklaart dat zijn producten 'schoon' zijn. In situatie 1a kan de overheid het standpunt hanteren dat niet-zichtbare besmettingen net zo goed als zichtbare of bewezen schadelijke besmettingen onderdeel uitmaken van het risico voor de exporteur en kweker en de te nemen maatregelen overlaten aan de sector; er kan gezamenlijk gewerkt worden aan kennisontwikkeling en een testmethode, de exporteur kan proberen een verzekering af te sluiten voor de aansprakelijkheid als gevolg van de verkoop van besmette producten. Aan de andere kant, dergelijke maatregelen kunnen echter moeilijker van de grond komen omdat het ontwikkelen van kennis en testtechnieken veel tijd en geld kosten en de baten niet alleen ten goede komen aan één individu, maar voor de hele sector en zelfs maatschappij-voordelen opleveren (positieve externe effecten met free ridergedrag). Door averechtse selectie en zedelijk risico, kan ook de genoemde verzekering lastig in de markt tot stand komen.

Wijze van overheidsingrijpen

In het geval van situatie 1a is er onvoldoende kennis van het organisme. Het organisme kan ook gevolgen hebben voor publieke belangen. De overheid dient er daarom voor te zorgen dat er voldoende informatie over de risico's beschikbaar komt.

Box B3.2a**Verspreiding binnen de sector (schadelijk organisme verspreidt zich van kweker B naar kweker C)***Externe effecten*

Door introductie van beest X in Nederland via kweker B, bestaat de kans dat het beest zich verspreidt naar andere bedrijven in de buurt, bijvoorbeeld naar kweker C. Hierdoor kan ook bij kweker C productieverlies en/of kostprijsverhoging optreden, waardoor de concurrentiekracht van kweker C in gevaar komt. De transactie van Pinussen tussen exporteur P en boomkweker B heeft dus ook gevolgen voor de buurman. Er is sprake van een extern effect.

Reden voor overheidsingrijpen?

Kweker C is er bij gebaat als kweker B het risico op de invoer van besmette producten minimaliseert, maar zal niet op voorhand bereid zijn daarvoor een vergoeding aan kweker B te betalen, aangezien 'maatregelen ter vermindering van het risico' het karakter heeft van een publiek goed met positieve externe effecten. Zodra kweker C weet dat beest X zich heeft gemanifesteerd op het bedrijf van kweker B, is er voor kweker C reden om zich te beschermen tegen besmetting, bijvoorbeeld via het preventief bestrijdingsmiddelen toepassen. Indien beest C zich ook manifesteert op het bedrijf van kweker C, ontstaat directe schade voor kweker C die hij zal willen verhalen op kweker B. Echter, indien kweker C zelf ook in de situatie van kweker B kan belanden, heeft hij andere belangen en zal hij eerder bereid zijn te 'betalen' voor maatregelen ter vermindering van het risico op besmetting. Met andere woorden: als kweker C door zijn handelen (importeren van plantgoed of restgoederen) ook het risico loopt dat hij een schadelijk organisme introduceert, dan zal hij er meer voor over hebben dat het goed 'maatregelen ter vermindering van het risico' tot stand komt.

Wijze van overheidsingrijpen

Voorgaande levert de situatie op dat invoer van een privaat goed (bark) gepaard gaat met negatieve externe effecten (risico op besmetting en daadwerkelijke besmetting), waardoor behoefte bestaat aan het product 'maatregelen om het risico te beperken' met als doel om de negatieve effecten te beperken en dus tevens gepaard gaat met positieve externe effecten. Gezien het optreden van externe effecten, zal het marktmechanisme falen. Echter, het opvangen van het marktfalen hoeft niet door de overheid te gebeuren, omdat het binnen een sector (kwekers onderling) plaatsvindt en zij er het grootste belang bij hebben om dit falen te corrigeren, er van uitgaande dat zij daartoe ook mogelijkheden hebben. De sector in plaats van de overheid treedt op collectieve belangenbehartiger en er kan via zelfregulering een systeem ontstaan, waarbij ieders belang voldoende in wordt meegenomen. De overheid kan het proces van zelfregulering stimuleren en ondersteunen met behulp van subsidies, kennisontwikkeling of mogelijk via aanpassing van regelgeving en maatregelen als algemeen verbindend verklaren.

Box B3.2a**Verspreiding binnen de sector (schadelijk organisme verspreidt zich van kweker B naar kweker C) (vervolg)**

Stel kweker B en kweker C vormen samen de hele sector, dan heeft de overheid er belang bij dat zij gezamenlijk tot een goede oplossing komen, omdat anders de concurrentiekracht van de hele sector in gevaar komt. Conform figuur 4.3 mag verwacht worden dat de sector gebaat is bij een oplossing. Wanneer B aantoonbaar nalatig is geweest, kan deze voor de schade aansprakelijk gesteld worden, zeker wanneer de bewijslast voor verwijtbaarheid bij kweker B ligt. In dat geval ondervindt kweker B voldoende prikkel om dit in het vervolg te voorkomen en is verdere overheidsbemoeienis niet nodig. Dit pleit ervoor dat de overheid kiest voor zelfsturing en het bepalen van de doelstelling aan de ketenpartijen en sector overlaat. Een overweging voor de overheid om toch een bepaalde rol te willen vervullen zijn de milieudoelstellingen a). Private en publieke belangen komen niet (geheel) overeen indien maatregelen ter voorkoming van besmetting zorgen voor negatieve externe effecten voor het milieu en zodoende zorgen voor welvaartsverlies bij de burgers.

Stel dat niet wordt voldaan aan één van criteria om te bepalen of de sector in staat is om collectieve maatregelen te nemen, bijvoorbeeld er zijn geen instrumenten beschikbaar om de aanwezigheid van het schadelijke organisme in het product aan te tonen, dan kan (vrije) zelfsturing niet zonder meer worden toegepast. De overheid moet dan beslissen of zij en zo ja, welke rol zij wil vervullen ten aanzien van de kennisontwikkeling voor een dergelijk instrument; alleen (mede)financieren of ook produceren. Netwerksturing ligt dan meer voor de hand, totdat aan alle voorwaarden voor zelfsturing is voldaan.

a) Bij gebrek aan marktwerking zijn de economische en milieudoelstellingen door de overheid opgesteld en vormen zij de uitkomst van een maatschappelijk/politiek debat waarbij alle belangen van de burgers door de overheid zijn afgewogen. Dit geldt ook voor de genoemde overheidsdoelstellingen ten aanzien van natuur & landschap en biodiversiteit in box B.3.

Box B3.2b**Verspreiding tussen sectoren (schadelijk organisme verspreidt zich van de ene sector (sector A) naar de andere sector (sector B))***Externe effecten*

Indien beest X zich breed heeft verspreid binnen sector B, dan is de kans aanwezig dat andere sectoren die gevoelig zijn voor het beest, zoals sector B, ook besmet raken. Is dit het geval, dan krijgt sector B te maken met productieverlies en eventuele extra kosten als gevolg van de introductie van het schadelijk organisme door handel tussen de exporteur en kweker B; een negatief extern effect.

Reden voor overheidsingrijpen?

De redenering gevolgd in box B.2a is gelijk aan de redenering die voor 2b kan worden gevolgd met het verschil dat het nu twee verschillende sectoren in plaats van kwekers betreft. Ook hier hoeft het marktfalen niet automatisch door de overheid worden opgevangen en kunnen de sectoren onderling mogelijkheden zoeken om het falen te corrigeren aangezien beiden hierbij belang hebben. Economische en milieubelangen kunnen voor de overheid reden zijn om zich toch te bemoeien.

Box B3.3**Verspreiding naar de groene ruimte***Externe effecten*

Indien beest X zich verspreidt naar de groene ruimte, kan hij daar bomen aantasten die daarvoor ziek worden of afsterven. Dit heeft mogelijke negatieve gevolgen voor het landschap (afstervende dennenbossen leiden tot open gaten in het landschap), de natuur (bijvoorbeeld vogels en insecten die afhankelijk zijn van deze bomen) en soms zelfs de biodiversiteit als bedreigde soorten in gevaar komen.

Reden voor overheidsingrijpen?

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, zijn natuur & landschap en biodiversiteit publieke goederen en zullen deze niet vanzelf tot stand komen of in dit geval, behouden blijven. Kwekers B en C hebben geen economische prikkel om de groene ruimte te beschermen tegen beest X, tenzij de overheid zich ermee bemoeit. Dat de overheid een taak heeft om natuur en landschap en biodiversiteit te beschermen ter bevrediging van de behoefte van de burgers aan natuur, landschap en biodiversiteit staat maatschappelijk buiten kijf.

Wijze van overheidsingrijpen

Toepassing van figuur 4.3 betekent dat er sprake is van zowel een privaat als publiek belang, maar dat deze niet met elkaar overeenkomen. Netwerksturing is alleen effectief als zowel de overheid als de sector en de natuur- en landschapspartijen in het veld, gericht zijn op consensus en er samen uit willen komen. Andere voorwaarde is dat er voldoende tijd is voor overleg. Indien het organisme in korte tijd wordt geïntroduceerd en verspreid, dan kan het voor de overheid opportuun zijn om te kiezen voor hiërarchische sturing en maatregelen op te leggen. In het geval van beest X is de kans op schade in de natuur groter naarmate de klimaatomstandigheden meer op die van Portugal lijken, dus lijkt er tijd genoeg te zijn voor overleg met de betreffende partijen.

Van belang is tevens of er mogelijkheden zijn voor ingrijpen. Het is heel wel denkbaar dat effectieve maatregelen op bedrijfsniveau niet toepasbaar zijn in de groene ruimte. In dat geval zal de overheid toch de verantwoordelijkheid voor een effectieve bestrijding naar zich toe moeten trekken.

Box B3.4**Export (kweker B exporteert naar afnemers in Noorwegen)***Externe effecten*

Besmetting van producten met beest X of zelfs een vermoeden van een besmetting kan tot gevolg hebben dat afnemers geen enkel product uit het (vermoedelijk) besmet gebied willen kopen. Ook als het beest mocht zijn uitgeroeid, dan kan als gevolg van imagoverlies, vermindering van de afzet plaatsvinden. Hierdoor ondervinden ook andere kwekers dan alleen kweker B negatieve effecten van de besmetting.

Mochten de beoogde afnemers collectief besluiten om geen producten meer af te nemen van Nederlandse kwekers, dan kan dat leiden tot groot verlies van de concurrentiekracht van de hele sector en kan dat impact hebben op de Nederlandse economie.

Reden voor overheidsingrijpen?

Het welvaartsverlies komt in eerste instantie voor rekening van kweker B en kweker B zal geprikkeld worden tot het nemen van maatregelen om dit welvaartsverlies te voorkomen. Er is voor de overheid geen rol weggelegd. Echter, de negatieve gevolgen kunnen zich verder uitstrekken dan kweker B en de hele sector raken en daarmee direct raken aan de economische doelstellingen van de Nederlandse overheid (behoud van werkgelegenheid, goede concurrentiepositie, enzovoort). Analoog aan de redenering in box B.2, kan er reden zijn voor de overheid om actief de economische belangen van de burgers te behartigen.

Wijze van overheidsingrijpen

Ook in dit geval zal de sector geprikkeld worden om concurrentieverlies te voorkomen, en daarom instrumenten inzetten om ondernemers te prikkelen de juiste maatregelen te nemen, wat via zelfsturing ingevuld kan worden.

Conclusie

Zolang de kosten en de baten bij het nemen van fyto-sanitaire maatregelen voor de sector (hetzij individuele marktpartijen, hetzij collectief) in verhouding staan tot elkaar (met andere woorden: er is een economische prikkel aanwezig), is er voor de overheid in principe geen reden om zich een actieve rol toe te dichten om het marktfalen te corrigeren en kan zij deze rol overlaten aan de sector. Echter, ervan uitgaande dat ook de maatschappij gebaat is bij het voorkomen van besmettingen door beest X vanwege de negatieve externe effecten, zal de overheid toch op één of andere manier bemoeienis willen. Hoe meer publieke belangen of publieke goederen er mee gemoeid zijn, hoe actiever de rol van de overheid. De afhankelijkheid van andere partijen om haar doelstelling te bereiken, bepaalt mede of de overheid kiest voor hiërarchische sturing of meer een sturing die past in de governancebenadering.

Bijlage 4

Beschrijving IPPC-verdrag en EU-Fytorichtlijn

International Plant Protection Convention

De International Plant Protection Convention (IPPC) is een verdragsorganisatie, opgericht in 1952 door de FAO. De organisatie heeft als doel het voorkomen van internationale verspreiding van plantenziekten en daartoe is het *Internationaal verdrag voor de bescherming van planten* afgesloten. Aangesloten partijen (163 landen in 2007) zijn verplicht tot het instellen van een nationale plantbeschermingsdienst die verantwoordelijk is voor nader omschreven taken, het opzetten van een fyto-sanitair certificeringssysteem, meewerken aan internationale samenwerkingsverbanden, deelnemen aan de betreffende regionale organisatie voor plantbescherming en de internationale standaarden voor fyto-sanitaire maatregelen (ISPM) opgesteld door de Commissie voor fyto-sanitaire maatregelen (CPM) onderschrijven. Voor Europa is de regionale organisatie European and Mediterranean Plant Protection Organisation (EPPO). EPPO stimuleert de uitwisseling en opbouw van kennis en faciliteert de nationale plantbeschermingsorganisaties door technische onderbouwing van fyto-sanitaire maatregelen, onderzoek naar duurzame en effectieve plantbeschermende maatregelen en harmonisatie van de wetenschappelijke methoden en procedures.

Europese regeling; Richtlijn 2000/29/EG betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen

De communautaire regeling op fyto-sanitair gebied heeft tot doel te voorkomen dat organismen die schadelijk kunnen zijn voor planten of plantaardige producten in de Gemeenschap worden binnengebracht of in de Gemeenschap worden verspreid. Om de bovenstaande doelstelling te halen, hebben de lidstaten zowel het recht als de plicht om het verkeer op hun grondgebied en het binnenbrengen vanuit derde landen in de Gemeenschap van planten of plantaardige producten te regelen. Voor derde landen die planten of plantaardige producten naar de Gemeenschap willen uitvoeren, gelden ook verplichtingen. De regeling is vastgesteld bij Richtlijn 2000/29/EG van de Raad. De algemene beginselen zijn gebaseerd op bepalingen die zijn vastgesteld in het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten (IPPC) van de Voedsel- en Landbouworganisa-

tie van de Verenigde Naties (FAO) en in de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (bron website Europese Commissie).

De Richtlijn is zowel op het voorkomen (preventie) als op het bestrijden van schadelijke organismen gericht.

Inhoudelijke punten van de Richtlijn:

Voorkomen

Handelsverkeer binnen de Lidstaten

Richtlijn 2000/29/EG van de Raad regelt het verkeer binnen de lidstaten van bepaalde planten, plantaardige producten en andere materialen die potentieel drager zijn van schadelijke organismen die risico's opleveren voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap (opgenomen in deel A van bijlage V). Deze planten, plantaardige producten en andere materialen zijn over het algemeen van groot economisch belang. Zij zijn onderworpen aan specifieke voorwaarden wat de controle van de productie betreft: er worden onder meer inspecties uitgevoerd op de plaats van productie op het daarvoor meest geschikte moment, dat wil zeggen: tijdens het groeiseizoen en onmiddellijk na de oogst. Daarom moeten alle producenten van de materialen in deel A van bijlage V in een officieel register zijn opgenomen. En ook moeten de planten, plantaardige producten en andere materialen tijdens het vervoer vergezeld zijn van een plantenpaspoort. Dat document bewijst dat de materialen de communautaire controles met succes hebben doorstaan. Het vervangt het fytosanitair certificaat dat voor de handel tussen de lidstaten werd gebruikt toen de interne markt nog niet bestond.

Handelsverkeer tussen landen buiten de Gemeenschap (derde landen) en de lidstaten van de Gemeenschap

Richtlijn 2000/29/EG van de Raad bevat bepalingen betreffende de verplichte fytosanitaire controles op bepaalde planten en plantaardige producten (*opgenomen in deel B van bijlage V*) uit derde landen. Het gaat daarbij om controles van de documenten, controles van de identiteit en fytosanitaire controles, die moeten garanderen dat is voldaan aan de algemene en specifieke communautaire voorwaarden voor invoer.

- Bij de controles van de documenten worden de certificaten en documenten die de zending begeleiden en in het bijzonder het fytosanitair certificaat geverifieerd. Dat moet zijn afgegeven door de juiste autoriteit in het land van oorsprong of van wederuitvoer, die is aangewezen overeenkomstig het

Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten. Deze documenten moeten verzekeren dat het product voldoet aan de specifieke voorwaarden die de Gemeenschap oplegt.

- Bij de controles van de identiteit wordt nagegaan of de zending overeenstemt met de in het certificaat vermelde planten of plantaardige producten.
- Bij de fytosanitaire controles wordt op basis van een inspectie van een deel van de zending of van de hele zending geverifieerd of deze zending vrij is van schadelijke organismen.

Fytosanitaire controles kunnen worden beperkt indien dat volgens het beslissingsschema van de Commissie verantwoord is.

Richtlijn 2000/29/EG bepaalt dat de lidstaten zorgen voor het innen van de fytosanitaire retributies ter dekking van de kosten voor de uitgevoerde controles van de documenten en de identiteit en de fytosanitaire controles. De hoogte van de retributie komt in principe overeen met de salarissen van de inspecteurs, de kosten van de tests en de administratieve uitgaven. De retributie wordt door de importeur of zijn douanevertegenwoordiger betaald.

Maatregelen in geval van niet-naleving bij invoer:

- weigering van het binnenbrengen in de Gemeenschap van de gehele zending of een gedeelte daarvan;
- overbrenging onder officieel toezicht, volgens de toepasselijke douane-procedure gedurende de overbrenging binnen de Gemeenschap, naar een bestemming buiten de Gemeenschap;
- verwijdering van besmette/aangetaste producten uit de zending;
- vernietiging;
- oplegging van quarantaine totdat de resultaten van de onderzoeken of officiële tests beschikbaar zijn.

Invoer in de EU van verpakkingsmateriaal van hout en voor stuw materiaal

De communautaire maatregelen zijn afgestemd op Internationale normen van de FAO voor fytosanitaire maatregelen inzake de Richtsnoeren voor de reglementering inzake verpakkingsmateriaal van hout in het internationale handelsverkeer. Deze norm bepaalt dat verpakkingsmateriaal van hout moet worden behandeld en van een merkteken moet worden voorzien. In de norm staat ook vermeld dat landen kunnen eisen dat het materiaal moet zijn vervaardigd uit ontschorst rondhout, mits daarvoor een technische motivering bestaat.

Bestrijding

De bestrijding van schadelijke organismen in de Gemeenschap vormt een belangrijk onderdeel van de communautaire regeling op fytosanitair gebied. Specifieke bestrijdingsmaatregelen kunnen betrekking hebben op:

- schadelijke organismen die voor het eerst in de Gemeenschap worden aangetroffen;
- schadelijke organismen die worden aangetroffen op het grondgebied van lidstaten waar het bestaan van die organismen tot dusverre onbekend was;
- andere schadelijke organismen waarvan tot dusverre niet bekend was dat zij in de Gemeenschap voorkwamen, die niet specifiek in Richtlijn 2000/29/EG zijn vermeld, maar die van economisch belang kunnen zijn.

De lidstaten moeten de Commissie en de andere lidstaten in kennis stellen van de aanwezigheid van deze schadelijke organismen op hun grondgebied en maatregelen nemen om het desbetreffende schadelijke organisme uit te roeien of, indien dit niet mogelijk is, de verspreiding ervan te voorkomen. Wanneer een lidstaat oordeelt dat er gevaar dreigt dat een schadelijk organisme wordt binnengebracht of verspreid, moet hij de Commissie en de andere lidstaten inlichten over de maatregelen die hij genomen wil zien en kan hij ook zelf tijdelijk bijkomende maatregelen treffen. Wanneer het gevaar uitgaat van zendingen van planten, plantaardige producten of andere materialen uit derde landen, moet de lidstaat onmiddellijk maatregelen nemen om het grondgebied van de Gemeenschap tegen dat gevaar te beschermen en moet hij de Commissie en de andere lidstaten daarvan in kennis stellen. De Gemeenschap kan in deze gevallen tijdelijke (nood)maatregelen treffen. De Commissie moet de situatie zo spoedig mogelijk onderzoeken en er kunnen communautaire bestrijdingsmaatregelen worden goedgekeurd.

Beschermde gebieden

Beschermde gebieden zijn gebieden in de Gemeenschap die, op verzoek van de desbetreffende lidstaat/lidstaten speciale bescherming krijgen tegen het binnenbrengen van één of meer in Richtlijn 2000/29/EG genoemde schadelijke organismen. Deze gebieden worden beschermd omdat het desbetreffende schadelijke organisme er niet voorkomt, hoewel de omgevingsfactoren in het beschermde gebied gunstig zijn voor de ontwikkeling ervan. In bepaalde gevallen is het schadelijke organisme aanwezig in de beschermde zone, maar wordt het uitgeroeid. Een beschermd gebied kan een hele lidstaat omvatten, maar ook slechts een deel ervan. Elk gebied wordt afzonderlijk vastgesteld voor elk specifiek schadelijk organisme. Door de passende communautaire maatregelen

toe te passen en jaarlijkse onderzoeken uit te voeren, moeten de betrokken lidstaten ervoor zorgen dat de beschermde gebieden vrij blijven van het/de desbetreffende schadelijke organisme/organismen.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

